

BUKU SUMBER

Hak atas Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan di Indonesia

PENULIS

Alamsyah M. Dja'far | Asfinawati | Febi Yonesta | Muhammad Hafiz |
Muhamad Isnur | Muhammad Subhi Azhari | Rumadi Ahmad |
Siti Aminah Tardi | Trisno Sutanto | Zainal Abidin

EDITOR

Alamsyah M Dja'far & Atikah Nur'aini



Buku Sumber**Hak atas Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan di Indonesia**

Penulis : Alamsyah M. Dja'far, Asfinawati, Febi Yonesta, Muhammad Hafiz, Muhamad Isnur, Muhammad Subhi Azhari, Rumadi Ahmad, Siti Aminah Tardi, Trisno Sutanto, Zainal Abidin

Editor : Alamsyah M. Dja'far & Atika Nur'aini
Design & Layout : Aditya Megantara
Penyelia Aksara : Muhammad Mukhlisin
Sampul : Aditya Megantara
Halaman : 464
Ukuran : 14,8 X 21 CM

Cetakan ke-1 Desember 2016

Diterbitkan Wahid Foundation bekerjasama dengan TIFA Foundation

ISBN 978-602-7891-03-6

WAHID FOUNDATION

Jl. Taman Amir Hamzah No. 8

Jakarta - 10320

Indonesia

Telp : +62 21-3928233

+62 21-3145671

Faks : +62 21-3928250

info@wahidfoundation.org

www.wahifoundation.org

Daftar Isi

Prakata | 5

Tentang Buku Sumber: Pengantar Editor | 9

Bagian Satu: Membangun Kerangka

Bab 1 Pancasila dan Persoalan Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan; Membaca Ulang Hubungan Agama-Negara di Indonesia | **15**

Trisno Sutanto

Bab 2 Kewajiban Negara dalam Perspektif Hukum Hak Asasi Manusia | **83**

Asfinawati

Bagian Dua: Isu-isu Pokok Kebebasan Beragama

Bab 3 Hak Beragama atau Berkeyakinan | **109**

Rumadi Ahmad

Bab 4 Hak Menyembah | **143**

Febi Yonesta

Bab 5 Hak dan Kebebasan Mendirikan Rumah Ibadah | **155**

M. Subhi Azhari

Bab 6 Hak Menjalankan Hari Raya Keagamaan dan Hari Istirahat | **181**

Muhammad Isnur

Bab 7	Penggunaan dan Penunjukan Simbol-Simbol dan Atribut Keagamaan 199 <i>Muhammad Hafiz</i>
Bab 8	Registrasi Agama dan Organisasi Keagamaan 229 <i>Muhammad Hafiz</i>
Bab 9	Mendirikan Lembaga Amal, Penggalangan Dana dan Bantuan Luar Negeri 265 <i>M. Subhi Azhari</i>
Bab 10	Penyiaran Agama 279 <i>Alamsyah M. Dja'far</i>
Bab 11	Hak untuk Pengajaran dan Pendidikan Agama 313 <i>Febi Yonesta</i>
Bab 12	Hak Orang Tua Menentukan Pendidikan Agama dan Moral Anak-anaknya 325 <i>Siti Aminah</i>
Bagian Tiga : Masalah-Masalah yang Bersinggungan dalam Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan	
Bab 13	Siar Kebencian dan Propaganda Perang 353 <i>Siti Aminah</i>
Bab 14	Pembatasan dalam Hak Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan 383 <i>Muhammad Isnur</i>
Bab 15	Pemulihan Hak Korban dalam Pelanggaran Hak atas Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan 411 <i>Febi Yonesta dan Zainal Abidin</i>
Bibliografi 425	
Lampiran 454	

Prakata

Membangun “Ruang Perjumpaan”

Jaminan hak atas kemerdekaan beragama atau berkeyakinan (selanjutnya disingkat KBB) di Indonesia masih menghadapi, setidaknya, tiga level tantangan: konseptual, sosial dan hukum. Di level konseptual, konsep ini dinilai sebagian masyarakat sebagai konsep dan lahir dari tradisi Barat yang tidak sesuai dengan kultur masyarakat Indonesia yang religius. Konsep KBB sering dianggap sebagai gagasan yang mengampanyekan kebebasan tanpa batas yang justru bertentangan dengan nilai-nilai lokal.

Pada level sosial, sebagian masyarakat seakan tidak siap menerima dan berinteraksi dengan perbedaan agama dan keyakinan. Meskipun masyarakat Indonesia dalam sejarahnya merupakan masyarakat majemuk, namun kemajemukan tersebut tidak menjamin masyarakatnya mampu menghormati dan berdampingan dengan kelompok-kelompok yang berbeda.

Ini terbukti dengan masih terjadinya tindakan intoleransi dan pelanggaran KBB seperti penutupan rumah ibadah, penyerangan kelompok keagamaan tertentu, penyesatan hingga penyebaran kebencian atas nama agama. Misalnya yang dialami oleh eks Gafatar baru-baru ini. Sebelum itu kekerasan juga dialami oleh komunitas

Ahmadiyah dan Syiah. Dampak dari situasi sebagian masyarakat seperti kelompok-kelompok minoritas agama tidak bisa menjalankan kemerdekaan beragama mereka secara aman. Bahkan tidak sedikit lahir korban jiwa akibat tindakan pelanggaran KBB dan intoleransi tersebut.

Pada level hukum, penegakan hukum terhadap berbagai tindakan pelanggaran KBB masih belum maksimal dilakukan aparat. Tidak jarang pula korban yang umumnya dari kalangan minoritas mengalami kriminalisasi karena didakwa melakukan tindak pidana penodaan agama atau mengganggu ketertiban umum. Hukuman terhadap pelaku pelanggaran bagi sejumlah pihak juga masih dianggap belum adil dan tidak menimbulkan efek jera.

Problem penegakan hukum ini muncul karena peraturan perundang-undangan yang ada lebih berat menekankan pada pembatasan (limitasi) kemerdekaan beragama, seperti Undang-Undang No. 1 PNPS Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan/ Penodaan Agama, SKB 3 Menteri Tahun 2008 tentang Ahmadiyah, PBM 2 Menteri Tahun 2006 tentang Rumah Ibadah dan keberadaan berbagai peraturan di daerah seperti SK Gubernur/Bupati, Perda atau SKB yang membatasi kemerdekaan beragama kelompok minoritas. Berbagai peraturan tersebut dalam banyak laporan telah terbukti gagal menjamin hak atas kemerdekaan beragama. Sejumlah isu penting tentang keagamaan juga muncul dalam pro-kontra Rancangan Undang Undang Perlindungan Umat Beragama (RUU PUB) yang diusulkan Kementerian Agama mewakili Pemerintah.

Beragam tantangan tersebut mendorong jaringan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan menyusun buku ini. Buku ini akan mengangkat sekaligus menjawab beragam pertanyaan dan tantangan-tantangan di seputar KBB di Indonesia. Sebagai buku sumber, spektrum isu yang diulas di dalamnya memang sangat luas. Terdapat lima belas tema yang dibicarakan di dalamnya. Keluasan tema ini tentu mencerminkan kompleksitas masalah di seputar KBB.

Melalui buku ini kami berharap bisa memberi kontribusi bagaimana upaya-upaya perlindungan, pemenuhan, dan promosi jaminan kemerdekaan beragama di Indonesia. Buku ini diharapkan bisa menjadi “ruang perjumpaan” gagasan dan pengalaman antarberbagai pemangku kepentingan, terutama pemerintah dan masyarakat sipil. Atas nama Wahid Foundation kami mengucapkan banyak terima kasih kepada editor, para penulis, para ahli yang mereview dan memberi masukan kritis atas draf buku, jaringan tokoh agama dan tokoh masyarakat, aktivis organisasi masyarakat sipil, dan perwakilan pemerintah di enam wilayah (Jakarta, Jawa Barat, Yogyakarta, Jawa Timur, Sumatera Utara, dan Papua). Akhirnya sejauh mana kualitas buku ini berpulang pada penilaian dan kontribusi pembaca semua.

Taman Amir Hamzah, Desember 2016

Wahid Foundation

Pengantar Editor

Buku Sumber ini menawarkan ruang pemikiran dan diskusi bagi pendidik, pekerja, praktisi, maupun peminat dan pemerhati masalah hak asasi manusia untuk menelusuri landasan konseptual, teoritik, kesejarahan, filosofis, hingga praktik dari gagasan besar kebebasan beragama atau berkeyakinan (KBB). Buku ini dirancang agar mudah digunakan dalam berbagai forum belajar.

Kehadiran buku sumber ini tidak dapat dilepaskan dari keprihatinan sejumlah lembaga terhadap persoalan penghormatan dan perlindungan hak atas KBB di Indonesia. Dari hari ke hari ancaman terhadap pilar demokrasi dan hak asasi manusia semakin besar. Hal ini ditunjukkan, salah satunya, dari lemahnya perlindungan negara terhadap hak atas KBB serta penggunaan berbagai instrumen hukum untuk melindungi warga negara, khususnya kelompok rentan. Begitu banyak bertebaran peraturan-peraturan yang diskriminatif terhadap pemeluk agama dan keyakinan minoritas, dan hingga hari ini pemerintah tidak pernah mencabut sejumlah peraturan yang diskriminatif tersebut. Ini mendorong kelompok masyarakat bertindak semakin intoleran. Insiden kekerasan terhadap kelompok agama minoritas menjadi semakin mematikan dan kian marak. Konflik antarpemeluk agama pada akhirnya menyisakan benturan di

masyarakat dan berujung pada prasangka, kebencian, diskriminasi, hingga marjinalisasi kelompok-kelompok minoritas agama dan keyakinan.

Tujuan dari penulisan dan penerbitan *Buku Sumber* ini adalah untuk memperkuat pengetahuan, kemampuan, dan keterampilan berbagai pihak yang meminati masalah hak asasi manusia, keadilan dan kebebasan beragama. *Buku Sumber* ini juga diharapkan dapat menjadi rujukan komprehensif bagi para praktisi lapangan sekaligus aparatur negara dalam menyusun kebijakan yang lebih berpihak dan berperspektif hak asasi manusia.

Penyusunan *Buku Sumber* ini dilakukan dengan mengumpulkan gagasan sejumlah praktisi hak asasi manusia, terutama yang berpengalaman dalam kerja-kerja di bidang pembelaan hak atas KBB. Sebagian mereka datang dari latar belakang hukum sehingga tampak memberi perhatian pada aspek pendekatan hukum HAM dan KBB. Sebagian lagi tampak lebih kuat pada pendekatan filosofis dan sosiologis.

Perhatian utama bagi substansi buku ini adalah adanya transformasi pengetahuan dari para pihak mengenai konsep dasar dan landasan teoretik tentang hak atas kebebasan beragama dilihat dari perspektif sejarah, filosofis dan hukum hak asasi manusia.

Struktur *Buku Sumber* ini disusun menjadi tiga bagian. Bagian Satu, membangun Kerangka. Pada Bagian Satu dibahas dua masalah utama yang menjadi kerangka dasar melihat persoalan kebebasan beragama dengan lensa hak asasi manusia. *Pertama*, adalah memahami Sekularisme, Negara Bangsa dan Agama sebagai upaya membaca ulang Pancasila yang ditulis oleh Trisno Sutanto (Bab 1). Kedua, memahami konsep Kewajiban Negara dalam Perspektif Hak Asasi Manusia yang ditulis oleh Asfinawati (Bab 2).

Bagian Kedua membahas Isu-isu Pokok Kebebasan Beragama. Di dalamnya membahas hak-hak beragama dalam *forum internum dan externum*. Rumadi Ahmad membicarakan Hak Beragama atau Berkeyakinan. Ia mengurai pergumulan mengenai konsep agama dan keyakinan, hak-hak beragama berkeyakinan sekaligus larangan Pemaksaan Agama atau Keyakinan, yang dikenal dengan istilah koersi. Secara jelas, bagian ini menggarisbawahi bahwa dalam perspektif

hukum hak asasi manusia maka wilayah *internum* merupakan wilayah yang tidak dapat diganggu gugat dan diintervensi oleh siapa pun.

Masih di bagian ini dibahas pula KBB dalam manifestasinya, atau yang disebut sebagai *forum externum*. Bagian ini menyajikan tulisan Febionesta tentang Hak Menyembah (Bab 6), Subhi Azhari tentang Hak atas Kebebasan Mendirikan Rumah Ibadah. Hak Menjalankan Hari Raya Keagamaan dan Hari Istirahat ditulisk Muhammad Isnur, sedangkan Penggunaan dan Penunjukan Simbol-simbol dan Atribut Keagamaan disajikan Muhammad Hafiz. Selain itu, Muhammad Hafiz juga membahas persoalan di seputar Registrasi Agama dan Organisasi Keagamaan, sementara Subhi Azhari juga menulis tentang mendirikan Lembaga Amal, Penggalangan Dana dan Bantuan Luar Negeri.

Persoalan krusial terkait manifestasi kebebasan beragama atau berkeyakinan adalah persoalan penyiaran agama dan pendidikan agama. Alamsyah M. Dja'far menuliskan tentang Penyiaran Agama, sementara Siti Aminah membahas Hak Orang Tua Menentukan Pendidikan Agama dan Moral Anak-anaknya. Di bab ini juga Febiyonesta membahas lebih jauh tentang Hak Untuk Pengajaran dan Pendidikan Agama

Pada Bagian Ketiga, atau bagian akhir, dibahas Masalah-masalah yang Bersinggungan dalam Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan. Bab ini mengetengahkan Siar Kebencian dan Propaganda Perang (dengan menggunakan unsur agama atau keyakinan) yang dituliskan oleh Siti Aminah. Selain itu, Muhammad Isnur menjabarkan sejauh mana Pembatasan dalam Hak atas Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan dibolehkan Terakhir, Febionesta dan Zainal Abidin menyoroti pentingnya Pemuluan Hak-hak Korban dalam Pelanggaran Hak atas Kebebasan Begarama atau Berkeyakinan.

Buku ini memang lebih banyak menggunakan pendekatan HAM yang berusaha melihat peran negara dalam menjamin KBB. Sebagai prinsip universal yang juga disepakati Indonesia dengan sejumlah ratifikasi, pandangan HAM yang dianggap Barat dan karenanya bertentangan dengan nilai keindonesiaan tidak memiliki argumen yang berdasar.

Buku ini justru hendak melihat bagaimana nilai-nilai HAM ini sejalan

dengan konteks keindonesiaan yang dapat dilihat dalam produk hukum dan sosial. Karena itu buku ini banyak menyorot persoalan-persoalan implementasi hukum dan pelaksanaan kebijakan di tingkat operasional. Ini bagian dari tantangan yang dihadapi di Indonesia. Dengan begitu kami dapat memaklumi, bagi sebagian pembaca buku ini dirasa terlalu bercorak “legalistis”. Di sejumlah tulisan seperti yang diangkat Subhi Azhari terkait rumah ibadah potret sosial juga dibidik.

Di antara hal yang tidak tergalikan banyak dari buku ini adalah praktik-praktik di tingkat lokal dalam implementasi jaminan KBB, termasuk nilai dan tradisi yang menopangnya. Kekurangan ini bisa menjadi isu yang diangkat dan diperluas oleh praktisi, pengkaji dan pemerhati isu HAM dan KBB.

Dalam sejumlah isu, tidak semua tim penulis memiliki pandangan yang sama dengan penulis tema tertentu. Misalnya saja saat membicarakan definisi agama. Apakah memang kita memerlukan definisi agama untuk memenuhi hak beragama sebagaimana dalam rekomendasi? Atau cukup memberi ruang lingkup tentang agama atau keyakinan? Tidakah dengan memberi definisi agama justru menimbulkan diskriminasi dan pelanggaran KBB? Begitupun dalam isu registrasi.

Situasi ini dapat dikatakan mencerminkan kompleksitas masalah termasuk penerapannya di Indonesia. Diskusi dan dialog-dialog lebih dalam dan komperhensif harus terus dilakukan di antara para pemangku kepentingan negeri ini. Buku ini bisa menjadi salah satu bahan dalam mengangkat isu-isu tersebut.

Tentu saja Buku Sumber ini bukan satu-satunya sumber di dalam pergumulan pemikiran dan praktik hak atas kebebasan beragama atau berkeyakinan. Namun yang paling penting, kehadiran buku ini diharapkan dapat memperkaya pemikiran, percakapan maupun pengalaman yang selanjutnya dapat membuahkan praktik-praktik penghormatan dan perlindungan hak asasi manusia yang lebih baik di masa depan.

Alamsyah M. Dja'far & Atika Nur'aini

Bagian Satu

Membangun Kerangka

Bagian ini memberi kerangka konseptual tentang kebebasan beragama atau berkeyakinan. Penerjemahan prinsip ini tidak lahir dari ruang kosong. Karena itu bagian ini menjelaskan secara panjang lebar bagaimana konteks ke-Indonesiaan baik dari segi filosofis, regulasi, maupun penerjemahannya dalam kehidupan berbangsa dan benegara.

Pada bagian ini dijelaskan bagaimana hubungan negara dan agama di Indonesia. Sebagai falsafah dasar, Pancasila menjadi bagian dasar yang dibicarakan. Bagaimana memahami sila pertama dan tafsirnya. Tulisan pertama dengan sangat jelas menegaskan jika Pancasila menjadi landasan dan prinsip di mana negara melindungi setiap agama dan keyakinan di Indonesia.

Tulisan kedua lebih jauh membicarakan bagaimana tanggung jawab pemerintah dalam pelaksanaan hak asasi manusia, khususnya prinsip kebebasan beragama. Tuisan ini membicarakan aspek-aspek legal sekaligus berusaha meletakkannya dalam operasionalisasi di lapangan.

1 **Pancasila dan Persoalan Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan**

Membaca Ulang Hubungan Agama-Negara di Indonesia

Trisno S. Sutanto

Sebagai ideologi pemersatu bangsa yang sangat majemuk, Pancasila memberi kerangka dan ruang diskursif yang sangat luas, terbuka dan lentur. Pada dasarnya, sila-sila dalam Pancasila merupakan daftar nilai-nilai universal yang dapat diterima oleh siapa saja: ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, demokrasi dan keadilan sosial. Bagaimana nilai-nilai tersebut dimaknai secara konkret dan diterjemahkan menjadi kebijakan politik, sangat ditentukan oleh visi kenegaraan maupun kontestasi politik dan kepentingan pada masanya.

Tulisan ini menelusuri pertarungan diskursif tersebut, khususnya sila pertama, yakni “Ketuhanan Yang Maha Esa”. Dari penelusuran historis tampak bahwa, sekalipun acap kali sila tersebut dimaknai secara sempit, sehingga menimbulkan kebijakan diskriminatif yang diwariskan sampai sekarang, namun terbuka juga kemungkinan untuk menafsirkannya secara baru demi advokasi kebebasan beragama/berkeyakinan. Diskusi mengenai hal itu sekaligus juga memberi sumbangan pada diskursus filsafat politik kontemporer guna memaknai ulang sekularisasi dalam masyarakat *pasca-sekular*.

“Kita tidak akan mendirikan negara dengan dasar perpisahan antara agama dan negara, melainkan *kita akan mendirikan negara modern di atas dasar perpisahan antara urusan agama dengan urusan negara*. Kalau urusan agama juga dipegang oleh negara, maka agama menjadi perkakas (diperalat) negara, dan dengan itu hilang sifatnya yang murni.”

Mohammad Hatta (*Agama dan Negara, 1945*)¹

RABU, 3 Maret 2010. Hari itu persidangan ketujuh Mahkamah Konstitusi (MK) untuk menguji perkara No. 140/PUU-VII/2009 perihal Pengujian Undang-Undang No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama terhadap UUD 1945.

Seperti hari-hari lainnya, suasana di luar gedung MK ikut ramai dan memanas. Kelompok-kelompok yang selama ini menentang gugatan masyarakat sipil terhadap UU No. 1/PNPS/1965 berdatangan, melakukan orasi yang dipenuhi kemarahan, dan secara demonstratif menggelar poster dengan isi penuh kebencian. Di poster itu, foto tokoh-tokoh masyarakat sipil yang selama ini dikenal sebagai para pembela HAM, seperti Alm. Asmara Nababan, Hendaridi, Rachlan Nasidik, dll dipajang dengan tuduhan “LSM Penjahat Akidah”. Lucunya, ada juga foto para politisi yang sedang tenar saat itu, seperti Sri Mulyani, Marsilam Simanjuntak, dan Boediono ikut dipasang dengan tuduhan “Penjahat Ekonomi”. Apa kaitan kedua kelompok tokoh itu, tak seorang pun mampu memahaminya.

Suasana di dalam persidangan juga tidak kalah menarik. Hari itu persidangan dijadwalkan acara mendengar kesaksian Sardy, seorang penghayat kepercayaan yang dihadirkan pihak penggugat, dan keterangan beberapa ahli yang dihadirkan pemerintah maupun MK. Saat akan disumpah sebelum memberi kesaksian, Sardy meminta

¹Yudi Latif, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas dan Aktualisasi Pancasila*, (Jakarta: Gramedia, 2011), 73

agar ia disumpah “menurut Pancasila”. Permintaan itu mengundang tawa dan cemooh hadirin. MK menolak, karena menurut Prof. Dr. Mahfud MD, ketua MK saat itu, tidak ada yang disebut “sumpah Pancasila”. Akhirnya Sardy hanya diminta mengucapkan janji, bukan sumpah.²

Esai ini tidak bermaksud melakukan pembedahan rinci terhadap proses persidangan di MK, maupun terhadap UU No. 1/PNPS/1965 – walau nanti akan banyak merujuk ke UU ini, mengingat posisinya yang sangat strategis. Apa yang ingin dilakukan dalam esai ini adalah membaca ulang Pancasila, khususnya sila pertamanya mengenai “Ketuhanan Yang Maha Esa” dari posisi dan sudut pandang orang-orang seperti Sardy, sehingga lapisan-lapisan persoalannya dapat dikenali dan, sekaligus juga, meneroka kemungkinannya sebagai ranah perjuangan bagi kebebasan beragama dan/atau berkeyakinan (*selanjutnya*: kebebasan beragama/berkeyakinan) ke depan.

Tentu saja upaya itu akan mengundang kerumitan tersendiri. Sebab posisi Sardy – di sini kesaksian Sardy merupakan penanda yang dapat mencerminkan posisi begitu banyak orang yang tergolong ke dalam kelompok penghayat kepercayaan – sebenarnya membuka ruang problematis yang rumit. Pada satu sisi, Sardy dan jutaan orang lainnya digolongkan oleh keputusan politik negara ini sebagai kelompok orang yang “*belum beragama*”, atau dalam istilah resmi UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (direvisi menjadi UU No. 24 Tahun 2013), mereka yang “*agamanya belum diakui sebagai agama*”.³ Karena alasan itulah Sardy minta disumpah “menurut Pancasila”. Kita dapat membayangkan, melalui langkah itu Sardy sedang menggugat keputusan politik negara ini berdasarkan Pancasila. Bagi Sardy, Pancasila merupakan pengayom eksistensinya sebagai penghayat kepercayaan.

²Rekaman cukup lengkap jalannya persidangan dapat dibaca dalam Muhamad Isnur (ed.), *Agama, Negara, & Hak Asasi Manusia: Proses pengujian UU No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama di Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: LBH Jakarta, 2012), 112.

³Lihat Pasal 61 ayat 2. Cetak miring ditambahkan.

Namun, pada sisi lain, langkah Sardy itu membuat kita layak bertanya, sampai sejauh mana Pancasila punya kemampuan untuk mengayomi dan menjaga orang-orang seperti Sardy? Benarkah Pancasila dapat memberi ruang dan kemungkinan untuk menjaga kebebasan beragama/berkeyakinan, sehingga praktik-praktik diskriminatif yang selama ini diderita oleh orang-orang seperti Sardy dapat dihapus? Apakah Pancasila memang cocok bagi perjuangan “politik kesetaraan” yang menjadi imperatif negara demokratis-konstitusional, sebagaimana dicita-citakan para pendiri republik ini?

Pertanyaan-pertanyaan itulah yang melatari esai ini. Dan untuk menjawabnya, atau sekadar lebih memahami lapisan-lapisan persoalannya, kita harus memeriksa kembali hubungan antara agama dengan negara. Selama ini diterima begitu saja bahwa Pancasila merupakan “model ketiga” yang memberi alternatif baik pada sekularisme (pemisahan total agama dengan negara) maupun pada teokrasi (penundukan agama pada negara, atau sebaliknya negara pada agama). Apa yang pernah dikemukakan oleh Alm. Prof. Dr. Mukti Ali, saat menjadi Menteri Agama di masa rezim Orde Baru, dalam sebuah seminar di Malang tahun 1972 boleh dibilang merupakan cara pandang paling dominan:

“Indonesia telah memilih jalannya sendiri. *Indonesia bukanlah negara teokratis, dan juga bukan negara sekular.* Dasar negara kita, Pancasila, sudah benar dengan menegaskan negara ini berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, menunjukkan bahwa Indonesia merupakan negara multireligius. Tetapi agama (Islam) dalam bentuknya yang resmi bukan dasar negara ... tidak dijadikan sebagai agama negara. Namun demikian, pemerintah akan merumuskan suatu prinsip-prinsip operasional bagi pembangunan agama yang diperuntukkan kepada semua komunitas beragama di Indonesia, dalam rangka melindungi, membantu, mendukung dan membina semua bentuk keagamaan”.⁴

⁴Ali Munhanif, “Prof Dr. A. Mukti Ali: Modernisasi Politik-Keagamaan Orde Baru” dalam Azyumardi Azra dan Saiful Umam, *ed.*, *Menteri Agama RI Biografi Sosial Politik* (Jakarta: INIS-PPIM-Litbang Agama Depag RI, 1998). *Cetak miring dari penulis*

Posisi dasar yang dirumuskan Mukti Ali itu, yakni bahwa “Indonesia *bukan* negara teokratis, juga *bukan* negara sekuler”, tampaknya dirasa paling cocok oleh rezim Orde Baru. Seperti ditulis Ali Munhanif, yang menjadi sumber kutipan di atas, rumusan Mukti Ali kemudian dengan gencar disebarluaskan oleh pemerintah ke seluruh pelosok negeri melalui berbagai cara, mulai dari kampanye media sampai buku-buku ajar yang resmi dipakai di sekolah-sekolah sebagai rumusan paling pas tentang “jalan ketiga” Pancasila yang unik. Namun jika dibaca dengan kritis, sebenarnya posisi yang dikemukakan Mukti Ali *tidak* memberi keterangan apa-apa, malah sering disindir sebagai “posisi bukan-bukan”. Lagi pula, sebagaimana nanti dijelaskan di bawah ini, posisi tersebut menimbulkan serangkaian persoalan, khususnya ketika berhadapan dengan tuntutan kebebasan beragama/berkeyakinan.

Persoalannya menjadi lebih pelik karena, dewasa ini, gagasan tentang proses sekularisasi dan paham sekularisme juga sedang ditinjau, dikaji, diperdebatkan dengan sengit, dan dimaknai ulang. Orang makin sadar bahwa *tidak ada* pemaknaan tunggal mengenai apa yang disebut paham “sekularisme”, sehingga meletakkan Pancasila sekadar sebagai alternatif terhadap paham tersebut juga menjadi problematis. Debat menarik antara Jürgen Habermas, Charles Taylor, José Casanova, Talal Asad dan raksasa-raksasa pemikir sosial lainnya, makin memperkaya pemahaman kita mengenai proses sekularisasi yang, pada gilirannya, membuka ruang diskursif baru guna memaknai ulang posisi Pancasila, serta kemungkinan untuk memakainya demi advokasi kebebasan beragama/berkeyakinan.

Karena itu, esai ini akan bergerak dalam lima langkah. Pertama-tama, kita akan meninjau perdebatan kontemporer dalam lingkup filsafat politik kontemporer mengenai sekularisasi, dan bagaimana gagasan tersebut dimaknai ulang. Pada bagian kedua, kita akan meninjau proses deliberasi saat perumusan sila pertama Pancasila, “Ketuhanan Yang Maha Esa”. Implikasi-implikasi dan persoalan yang muncul dari proses perumusan itu akan didedah pada bagian ketiga. Berangkat dari ketiga bagian tersebut, dalam bagian keempat ditunjukkan beberapa ranah diskursif lewat contoh-contoh historis guna menafsir

ulang Pancasila demi advokasi kebebasan beragama/berkeyakinan. Akhirnya, bagian kelima diusulkan beberapa titik berangkat baru yang dapat ditempuh untuk itu.

Melucuti Sekularisme

SEBENARNYA perdebatan tentang sekularisme dan sekularisasi – dua hal yang seharusnya dibicarakan terpisah, karena yang satu merupakan seperangkat gagasan (malah *ideologi!*) dan pandangan yang dipenuhi oleh banyak asumsi; sementara yang kedua lebih merupakan proses sosio-historis, sehingga lebih empiris sifatnya – sudah berlangsung sejak lama. Bahkan mungkin sejak konsep “sekularisasi” itu sendiri ditemukan, dan menjadi bagian penting dari diskursus ilmu-ilmu sosial. Tetapi perdebatan kontemporer mengenai hal itu membuka banyak wawasan baru yang selama ini terabaikan.

Tanpa berpretensi memberi tinjauan menyeluruh terhadap perdebatan tersebut, kita dapat mengambil titik tolak dari maraknya diskusi intelektual yang dipicu oleh apa yang sering disebut “kebangkitan kembali agama-agama” sejak dekade 1970-an, yakni sejak fenomena gerakan “Teologi Pembebasan” yang mengguncang benua Amerika Latin, serta keberhasilan Revolusi Iran (1979) di bawah Ayatullah Khomeini. Dalam dua peristiwa itu bahasa “agama” kembali bangkit sebagai senjata perlawanan, dan terbukti berhasil – dalam kasus Iran – mengusir rezim dinasti Shah Reza Pahlavi, walau yang terakhir itu mendapat sokongan kuat dari negara-negara adidaya.⁵

Namun apakah benar bahwa agama-agama “bangkit kembali”?

⁵Tentang kedua peristiwa tersebut, lihat artikel-artikel yang sudah klasik dalam Jurnal *Prisma* September 1982, seperti Th. Sumartana, “Teologi Pembebasan: Kepalan Tangan Sang Uskup” dan Y.B. Mangunwijaya, “Gereja antara Yesus dari Nazaret dan Caesar” tentang Teologi Pembebasan di Amerika Latin, serta Nasir Tamara, “Agama dan Revolusi di Iran” tentang Revolusi Iran 1979. Diterbitkan ulang *Seri Prisma II, Agama dan Tantangan Zaman: Pilihan Artikel Prisma 1975 – 1984*, (Jakarta: Penerbit LP3ES, 1985), 289-351

Pernahkan agama sungguh-sungguh mati dan kini bangkit lagi “berkeliaran bak *zombie*, mayat yang hidup, di dalam lanskap politik dunia modern”, seperti diejek oleh Hent de Vries saat memberi kata pengantar pada antologi yang sangat bagus mengenai tema tersebut? Atau jangan-jangan pemerian tadi – “kebangkitan kembali agama-agama” – sebenarnya lebih memperlihatkan *kegagalan* dari ramalan ilmu-ilmu sosial yang terlalu sombong tentang masa depan agama-agama?

Sudah terlalu banyak contoh dan bukti empiris,⁶ juga penelitian dan kajian untuk disebut di sini, yang memperlihatkan bagaimana vitalitas agama tidak pernah surut, apalagi mati, sekalipun peranannya berulang kali dinafikan oleh keangkuhan teori-teori klasik modernisasi. Paling tidak sampai dekade 1970-an ada semacam keyakinan yang terus menerus diulang sebagai diktum dalam teori-teori klasik itu, bahwa agama tidak lain sekadar sisa masa primitif manusia, ilusi kekanak-kanakan ala psikoanalisa Freudian, atau ketidaktahuan dan takhayul yang dilembagakan yang nantinya akan hilang karena kemajuan sains dan Pencerahan.

Misalnya, untuk mengambil contoh acak, pada 1961 Gerhard Lenski menegaskan begini:

“Sejak awal mulanya [sosiologi] meyakini pandangan positivis bahwa agama di dalam dunia modern hanyalah sekadar sisa dari masa primitif manusia di waktu lalu, dan akan menghilang dalam zaman sains dan pencerahan pada umumnya. Dari titik pandang positivis, agama adalah, tidak lain, suatu ketidaktahuan dan takhayul yang dilembagakan.”

⁶Riset paling luas mengenai tema ini mungkin adalah karya akbar Norris dan Inglehart (2011), aslinya *Sacred and Secular: Politics and Religion Worldwide* (2004). Dengan data statistik yang sangat kaya dari seluruh dunia, Norris dan Inglehart berhasil memperlihatkan bahwa masyarakat-masyarakat yang kaya makin sekular, akan tetapi dunia sendiri makin religius sebagai akibat pertumbuhan penduduk yang *njomplang*. Baca pengantar Ihsan Ali-Fauzi dan Rizal Panggabean, “Sekularisasi Ditinjau Kembali: Catatan Pengantar” dalam Norris dan Inglehart, *Sekularisasi Ditinjau Kembali*, edisi terjemahan, (Jakarta: Pusaka Alvabet, 2009).

Keyakinan Lenski itu bukan hanya ada dalam sosiologi, tetapi menjadi *leitmotiv* teori-teori sosial pada umumnya. Jeffrey K. Hadden, dalam esai memikat dari mana kutipan di atas diambil, memperlihatkan dengan jelas bahwa teori sekularisasi yang melandasi keyakinan itu sesungguhnya tidak pernah diperiksa secara sistematis, karena hal itu lebih merupakan doktrin atau ideologi yang diterima begitu saja ketimbang proposisi-proposisi yang dapat diverifikasikan maupun difalsifikasikan menurut prosedur ketat ilmiah.⁷

Dewasa ini kesadaran tersebut memaksa orang untuk merumuskan ulang teori sekularisasi dengan lebih berhati-hati dan bernuansa, jauh dari keyakinan saintisme yang angkuh dan serba yakin tentang hari akhir agama. Orang seperti José Casanova, misalnya, dalam karya akbarnya tentang agama publik dalam dunia modern, maupun dalam debatnya dengan Talal Asad, meminta kita untuk lebih berhati-hati melihat teori sekularisasi. Bagi Casanova,⁸ teori sekularisasi sebaiknya tidak dianggap sebagai satu kesatuan, melainkan terdiri dari tiga matra yang masing-masing harus diperlakukan sendiri-sendiri: (1) sekularisasi sebagai diferensiasi ranah-ranah sekular dari institusi dan norma-norma agama; (2) sekularisasi sebagai makin menurunnya kepercayaan dan praktik-praktik agama; dan (3) sekularisasi sebagai proses marjinalisasi agama ke dalam ranah yang diprivatisasikan.⁹

⁷Jeffrey K. Hadden, "Desacralizing Secularization Theory", dalam Jeffrey K. Hadden dan Anson Shupe (eds.), *Religion and Political Order vol. III: Secularization and Fundamentalism Reconsidered*, (New York: Paragon House, 1989), 3 – 26.

⁸Esai Casanova (2006) dapat menjadi panduan kita di sini. Esai ini memberi ringkasan padat tesis dasar Casanova dalam karya utamanya, *Public Religions in the Modern World* (1994), salah satu karya yang ikut memulai perbincangan ulang tentang sekularisasi.

⁹Dari sudut pandang dan konseptualisasi berbeda, karya akbar Taylor (2007) memberi latar historis yang sangat kaya mengenai pergeseran-pergeseran makna sekularisasi, sejak pemisahan ketatagama dari negara, mundurnya kepercayaan dan praktik beragama, sampai sekularisasi sebagai *a condition of unbelief*. Baca juga rangkaian tanggapan terhadap buku tersebut, serta tanggapan balik Charles Taylor, "Afterword: Apologia pro Libro suo", dalam Michael Warner, Jonathan Van Antwerpen and Craig Calhoun, eds., *Varieties of Secularism in a Secular Age*, (Cambridge: Harvard University Press,

Casanova yakin bahwa matra (1) merupakan elemen inti teori sekularisasi, yakni sebagai suatu upaya untuk memahami modernisasi masyarakat sebagai proses diferensiasi fungsional dan emansipasi ranah-ranah sekular—khususnya negara modern, ekonomi pasar kapitalis, dan sains modern—dari ranah agama, serta diferensiasi dan spesialisasi agama serupa di dalam ranahnya sendiri. Dua matra lainnya, walau sering ditengarai sebagai akibat dari proses diferensiasi sekular, menurut Casanova, tidak dapat dipertahankan sebagai proposisi umum, baik secara empiris maupun normatif. “Asumsi bahwa peran agama cenderung menurun sejalan dengan kemajuan modernisasi,” kata Casanova, “merupakan gagasan yang, seperti sudah saya tunjukkan, ‘terbukti salah sebagai proposisi empiris umum’, dan dapat ditelusuri balik pada kritik pencerahan terhadap agama”.¹⁰

Habermas juga sampai pada kesimpulan yang sama. Dalam kuliah umum di Nexus Institute Universitas Tilberg, 15 Maret 2007 lalu, ia mendukung pengamatan Casanova bahwa diferensiasi fungsional yang mendorong ke arah individualisasi agama tidak secara niscaya mengimplikasikan hilangnya pengaruh dan relevansi agama, baik dalam arena politik, budaya masyarakat, maupun tingkah laku sehari-hari.¹¹

Berangkat dari pengalaman Eropa, Habermas menengarai tiga fenomena yang memperlihatkan vitalitas agama sampai sekarang: (1) Laporan-laporan media massa yang membentuk persepsi umum bahwa konflik-konflik global pada masa sekarang berakar pada konflik yang bernuansa keagamaan, khususnya pasca penyerangan spektakuler menara kembar WTC 11 September 2001 lalu,

2010), 300.

¹⁰José Casanova, “Secularization Revisited: A Reply to Talal Asad”, dalam David Scott dan Charles Hirschkind (eds.), *Powers of the Secular Modern: Talal Asad and His Interlocutors*, (Stanford, California: Stanford University Press, 2006), 13.

¹¹Jurgen Habermas, “Notes on a Post-Secular Society” dalam <http://www.signandsight.com/features/1714.html> (diakses 20 Mei 2016).

dan berkembangnya aksi-aksi terorisme yang sering berkedok Islam. Fenomena ini menggerus rasa percaya diri kaum sekularis bahwa agama ditakdirkan akan lenyap seiring dengan kemajuan modernisasi. (2) Agama tidak saja memengaruhi jalannya peristiwa global, tetapi juga mengambil peran sebagai “komunitas penafsiran” (*communities of interpretation*) dalam perbincangan isu-isu penting di ranah publik. Bahasa keagamaan dewasa ini ikut mewarnai debat-debat publik, mulai dari isu legalisasi aborsi, euthanasia suka rela, riset biogenetika yang mencuatkan debat bioetika, sampai pernikahan sejenis, perlindungan binatang maupun perubahan iklim global. Akibatnya, diskursus keagamaan makin berpengaruh kuat pada pembentukan opini maupun kemauan publik, bahkan di dalam masyarakat yang sudah sangat sekular.

Akhirnya, (3) proses transformasi yang penuh lika-liku yang dewasa ini berlangsung di Eropa untuk menjadi masyarakat imigran pascakolonial, dengan masuknya tenaga kerja, pengungsi maupun imigran lain yang membawa serta tradisi, kebudayaan, serta kepercayaan mereka. Debat mutakhir tentang multikulturalisme, gonjang-ganjing pasca *mbludak*-nya arus pengungsi yang mendorong pada perbincangan ulang tentang toleransi, memperlihatkan betapa berat dan berliku proses transformasi tersebut.

Kehati-hatian yang diisyaratkan Casanova dan Habermas membuat kita mampu untuk tidak terjebak ke dalam pengambilan posisi yang serba simplistik dan *gebyah uyah*, entah memandang agama tidak lain dari sekadar ketidaktahuan dan takhayul yang terlembaga sehingga pantas dibuang saja, maupun memandang bahwa sistem sekular sudah gagal sehingga perlu diganti dengan sistem khilafah, misalnya. Kesimpulan buru-buru seperti itu hanya akan menambah kerumitan tidak perlu. Seperti diingatkan Casanova, bahwa “Teori sekularisasi sangat terkait secara mendalam dengan semua teori tentang dunia modern dan dengan pemahaman-diri mengenai modernitas sehingga orang tidak dapat dengan mudah membuang teori sekularisasi tanpa mempertanyakan seluruh jejaring konseptual yang berkaitan dengannya, termasuk di dalamnya pemahaman dasar ilmu-ilmu

sosial”.¹² Apa yang kemudian mendesak untuk dilakukan adalah melucuti asumsi-asumsi yang melandasi sekularisme, sekaligus mencari model-model baru yang lebih kontekstual.

Dalam konteks ini usulan yang diajukan Charles Taylor patut dipertimbangkan serius. Ketika berpartisipasi, bersama Habermas, Judith Butler, dan Cornel West dalam diskusi publik di New York, 22 Oktober 2009 lalu yang dihadiri lebih dari seribu orang, Taylor mengusulkan langkah provokatif untuk secara radikal mendefinisikan ulang sekularisme. Selama ini, menurut Taylor, sekularisme dimaknai sebagai persoalan hubungan antara negara dengan agama. Tetapi, kata Taylor, pemaknaan itu merupakan model yang salah! “Kita mengira bahwa sekularisme (atau *laïcité*) berurusan dengan hubungan antara negara dengan agama; padahal, dalam kenyataannya, sekularisme merupakan jawaban (yang tepat) negara demokratis terhadap persoalan keberagaman,” kata Taylor.¹³ Kita akan kembali pada soal ini nanti di bawah.

Tetapi, sebelum itu, ada baiknya kita memeriksa lebih rinci asumsi-asumsi yang melatari sekularisme dan proses sekularisasi yang selama ini berjalan. Jika dilihat dari praktik-praktik konkretnya dalam sejarah, kita akan sadar bahwa tidak pernah ada model tunggal sekularisme. Proses sekularisasi yang berlangsung banyak ditentukan oleh konfigurasi sosial-politik yang melatarinya. Hanya saja, upaya teoretisasi sekularisme yang dominan selama ini sangat dipengaruhi oleh pengalaman historis di Eropa yang justru berbeda dengan pengalaman di negara-negara lain, termasuk di benua Amerika. Dan teori-teori tersebut, seperti dituduh Casanova, berlaku bukan hanya sebagai kerangka deskriptif, melainkan sudah menjadi gagasan normatif mengenai perkembangan sejarah yang makin menafikan agama, maupun bagaimana “agama” dipahami. “Semakin orang mengambil perspektif global, maka semakin tampak bahwa

¹²Casanova, José, “*Secularization Revisited ...*,” 13

¹³Charles Taylor, “*Why We Need a Radical Redefinition of Secularism*” dalam Eduardo Mendieta dan Jonathan VanAntwerpen (eds.), *The Power of Religion in the Public Sphere* (New York: Columbia University Press, 2011), 36

sekularisasi yang secara mendalam mempengaruhi masyarakat Eropa lebih merupakan fenomena eksepsional dan hanya sedikit punya kesamaan dalam masyarakat lain, yakni masyarakat di mana orang-orang Eropa tinggal seperti Selandia Baru, Quebec, atau Uruguay,” kata Casanova.¹⁴ Menurut Casanova, sudah saatnya sekarang kita meninggalkan cara pandang yang “Eropa-sentris” itu.

Bertolak dari karya klasik David Martin mengenai teori umum sekularisasi (Martin, 1978), Casanova memperlihatkan setidaknya ada dua pola sekularisasi yang dominan.¹⁵ *Pertama*, apa yang berkembang dalam masyarakat dengan budaya Latin dan pengaruh dominan Katolik Roma, yang lebih kurang mencakup hampir sebagian besar Eropa daratan. Dalam sejarah mereka, kita dapat menengarai benturan dan pergulatan keras antara Gereja Katolik dengan ranah-ranah sekuler, seperti sains, kapitalisme, maupun negara modern yang tidak takluk pada kekuasaan Paus. Di situ kritik-agama yang dikembangkan oleh gerakan Pencerahan (*Aufklärung*) yang radikal menemukan basisnya; sekularisasi lalu dikonstruksikan sebagai emansipasi nalar kritis, kebebasan, maupun upaya-upaya untuk mengejar kesenangan duniawi yang bebas dari penjara ajaran, dogma maupun nilai-nilai agama.

Pola *kedua* sekularisasi di lingkup budaya Anglo-Protestan, khususnya di Amerika, sama sekali berbeda dengan apa yang berlangsung di Eropa. Di wilayah kultural tersebut, ketegangan antara agama dengan sains, kapitalisme, maupun pemerintahan modern tidak terlalu terasa. Kajian klasik Weber, misalnya, malah menyebut semangat Protestan justru memberi sumbangan penting bagi perkembangan kapitalisme; dalam ranah sains, sebelum kontroversi teori evolusi Darwin di awal abad ke-20, hampir tidak ditemukan ketegangan dengan agama. Malah, bisa dibilang, proses sekularisasi di universitas-universitas terkemuka di Amerika berlangsung sejak kontroversi tersebut mencuat ke permukaan. Dalam soal pemerintahan, sudah sejak awal

¹⁴ José Casanova, “*Secularization Revisited ...*,” 17-18

¹⁵ José Casanova, “*Secularization Revisited ...*,” 21-22

mula, karena semangat awal Protestan, tidak ada keharusan untuk tunduk pada hierarki kepausan.

Karena itulah, Casanova menyebut bahwa “Gerakan Pencerahan di Amerika hanya sedikit sekali mengandung semangat anti-agama.” Bahkan, menurut Casanova, apa yang sering disebut sebagai “pemisahan gereja dengan negara” yang menjadi pokok paling penting dalam Konstitusi Amerika, khususnya dalam Amandemen Pertama, justru dirancang untuk melindungi “pelaksanaan bebas” (*free exercise*) agama dari intervensi negara, alih-alih melindungi negara federal dari campur tangan agama. Casanova memperlihatkan, teks *Remonstrance* karya James Madison, yakni teks yang menjadi alasan Patung Kebebasan Beragama di Virginia sebagai landasan Amandemen Pertama, merupakan “*diskursus teologis* mengenai kebebasan beragama sebagai hak individu yang tak dapat diganggu gugat dan butuh perlindungan dari institusi-institusi politik maupun agama, ketimbang *diskursus sekular dan liberal* tentang konsensus yang saling bertumpangtuh (*overlapping consensus*) atau kebutuhan untuk melindungi negara liberal dan ranah publik dari ‘infeksi’ agama”.¹⁶

Apa yang diperlihatkan Casanova di atas sungguh menarik, sebab hal itu menunjukkan jalur sekularisasi di Amerika berbeda dari gagasan umum tentang sekularisme dan sekularisasi yang selama ini dikenal. Amerika, kata Casanova, selalu menjadi “contoh paradigmatis masyarakat yang modern, dan secara sekular terdiferensiasi. Namun keberhasilan sekularisasi di sana justru *dibantu* oleh agama, alih-alih mengenyahkan sumbangan agama”.¹⁷ Menurut Casanova, hal itu tidak dapat dilepaskan dari sumbangan Reformasi Protestan yang, seperti sudah banyak dikemukakan banyak kalangan, menjadi salah satu pendorong utama proses sekularisasi.¹⁸

¹⁶José Casanova, “Secularization Revisited ...,” 22. cetak miring ditambahkan.

¹⁷José Casanova, “Secularization Revisited ...,” 23. cetak miring ditambahkan.

¹⁸Penjelasan Casanova ini mengundang kritik balik yang tajam dari Talal

Jika asumsi-asumsi dasar yang melatari sekularisme sudah dilucuti, lalu apa yang masih tinggal dalam sekularisasi yang berguna bagi kita? Di sini usulan Charles Taylor untuk “mendefinisikan ulang secara radikal sekularisme” di atas, jadi penting. Taylor meminta agar kita lebih memusatkan pada aspek lain sekularisme yang selama ini terlupakan, yakni bagaimana menemukan jawaban yang tepat bagi negara demokratis terhadap persoalan keragaman. Jika dipandang dari sudut itu, menurut Taylor ada tiga hal penting yang seharusnya menjadi tujuan sekularisasi: *Pertama*, bagaimana memastikan agar tak seorang pun dapat dipaksa dalam ranah agama atau kepercayaan dasar lainnya. Inilah pokok soal dari apa yang selama ini disebut “kebebasan beragama”, termasuk di dalamnya kebebasan untuk *tidak* beragama. Dan ini pula ranah “pelaksanaan bebas” (*free exercise*) agama yang dijaga oleh Amandemen Pertama Konstitusi Amerika.

Soal *kedua* adalah bagaimana memastikan kesetaraandi antara warga, baik mereka yang beragama maupun tidak. Itu berarti tidak ada satu pun pandangan keagamaan, maupun pandangan non-keagamaan, yang dapat memperoleh privilese negara, apalagi diambil sebagai pandangan resmi negara. Dan akhirnya, *ketiga*, setiap kelompok keagamaan maupun non-keagamaan memperoleh akses yang sama di dalam bersama-sama menentukan identitas masyarakat yang hendak dibangun maupun mekanisme-mekanisme guna mewujudkan cita-cita itu.¹⁹

Asad (2006). Literatur mengenai sumbangan teologi Protestan bagi sekularisasi dan kemunculan dunia modern sangat luas. Lihat kajian terbaru Gillespie (2008), yang menyebut doktrin Protestan tentang “hanya anugerah” (*sola gratia*) sebagai sumber utama gagasan “otonomi individual” yang berpengaruh penting dalam dunia modern.

¹⁹Lihat Charles Taylor, “Why We Need a Radical Redefinition of Secularism” dalam Eduardo Mendieta dan Jonathan VanAntwerpen (eds.), *The Power of Religion in the Public Sphere*, (New York: Columbia University Press, 2011), 34 – 59 juga “How to Define Secularism?” dalam Alfred Stepan dan Charles Taylor (eds.), *Boundaries of Toleration*, (New York: Columbia University Press, 2014), 59 – 78. Tiga hal yang disebut Taylor merupakan terjemahan konkret dari tiga prinsip yang membentuk “tatanan moral dunia modern”, yakni *kebebasan*, *kesetaraan*, dan *persetujuan* warga. Untuk paparan lebih lengkap mengenai tiga prinsip ini, lihat Charles Taylor, *Modern Social Imaginaries*, (Durham: Duke

Taylor sendiri mengakui, ketiganya bisa saling bertubrukan. Dan masing-masing ranah memang problematis, apalagi jika dikaitkan dengan pandangan keagamaan yang, seperti juga ajaran moral lainnya, memakai ungkapan John Rawls, memiliki “doktrin komprehensif” (*comprehensive doctrines*) yang belum tentu selaras dengan pandangan lainnya.²⁰ Persoalan inilah yang menjadi debat mutakhir dalam filsafat politik, karena masalahnya memang sangat pelik dan mendasar. Secara sederhana begini: sudah menjadi asumsi yang diterima umum bahwa, di dalam dunia modern, kita selalu hidup dalam heterogenitas pandangan-dunia yang acap kali tidak selaras dan tidak dapat saling dibandingkan satu dengan lainnya (*incompatible and incommensurable world-views*). Masing-masing pandangan-dunia itu, termasuk ajaran moral maupun keyakinan religius, memiliki bahasa sendiri-sendiri yang membentuk doktrin komprehensif guna menuntun individu maupun komunitas-komunitas yang ada mengarungi dan memberi makna pada kehidupan yang mereka jalani. Jika benar begitu, maka apa landasan normatif bagi suatu “masyarakat yang tertata baik” (*well-ordered society*) namun tetap menghargai keanekaragaman pandangan dan aspirasi individu maupun kelompok-kelompok sosial yang ada?

Rawls mengajukan dua usulan yang kemudian memicu perdebatan intelektual yang menarik dan perlu kita tinjau sejenak, sebelum melihat situasi kita sendiri. *Pertama*, ia yakin sekalipun dalam banyak hal berbagai doktrin komprehensif yang dipercayai masing-masing komunitas memang tidak selaras maupun tidak dapat saling dibandingkan satu dengan lainnya, namun sejarah memperlihatkan

University Press, 2004)

²⁰Rawls merumuskan “doktrin komprehensif” (*comprehensive doctrine*) sebagai konsepsi tentang nilai-nilai dalam kehidupan yang memberi makna hidup baik bagi individu maupun komunitas yang meyakinkannya. Ini mencakup baik keyakinan metafisik tentang apa yang ada, keyakinan epistemologis, ajaran moral, maupun pandangan-dunia yang bersifat religius ataupun non-religius. Baca ulasan Banu Kilan “J. Rawls’ Idea of ‘Overlapping Consensus’ and the Complexity of ‘Comprehensive Doctrines’”, Jurnal *Ethical Perspective* 16, No. 1 (2009), 21 – 60. Untuk kajian lengkap tentang pemikiran John Rawls, lihat Samuel Freeman, *Rawls*, (New York: Routledge, 2007).

banyak nilai-nilai yang mampu melangkahi, atau setidaknya tidak bertentangan dan dapat didukung, oleh berbagai komunitas. Misalnya nilai-nilai keadilan, kemanusiaan, kesetaraan, kebebasan, dan lainnya. Nilai-nilai tersebut dapat menjadi titik tolak guna membangun konsensus yang saling bertumpangsih (*overlapping consensus*).

Kedua, Rawls menekankan penggunaan “penalaran publik” (*public reason*) di dalam mengelola kehidupan bersama. Maksudnya, ketika berdiskusi dalam ranah publik, setiap warga harus mampu menjelaskan argumen dan posisi mereka memakai bahasa dan istilah-istilah yang dapat dipahami oleh warga lainnya, bukan bahasa atau kosakata khas dari doktrin komprehensif yang dianutnya. Bertolak dari penalaran itu, Rawls merumuskan “syarat” penting bahwa doktrin-doktrin komprehensif, entah itu yang bersifat religius atau tidak, bisa saja dipakai dalam proses deliberasi bersama sejauh penalarannya dirumuskan dengan nalar politik semata, bukan nalar doktrin komprehensif tersebut. Di dalam proses deliberasi bersama itu diharapkan terjadi revisi pandangan pada masing-masing kelompok kultural, baik religius maupun non-religius, sehingga gagasan-gagasan maupun usulan-usulan yang dihasilkan pasca proses deliberasi bukan lagi turunan dari doktrin komprehensif kelompok, tetapi sudah menjadi kesepakatan bersama.²¹

Usulan Rawls memancing diskusi dan kritik tajam, terutama dari Habermas, yang kemudian merumuskan-ulang gagasan-gagasan dasar Rawls.²² Bagi Habermas, syarat yang diajukan Rawls

²¹Harus diakui, ini merupakan upaya untuk menyederhanakan kompleksitas pemikiran Rawls mengenai *comprehensive doctrines* maupun *overlapping consensus*. Rawls mengembangkan pemikirannya pertama-tama dalam esai terkenal, John Rawl, “The Idea of an Overlapping Consensus”, *Oxford Journal of Legal Studies* 7, No. 1, (Spring, 1987) dan “The Idea of Public Reason Revisited” dalam *University of Chicago Law Review* 64, No. 3, (Summer, 1993), 765-807. Gagasan tersebut dirumuskan dalam bentuk yang matang dalam John Rawl, *Political Liberalism*, (New York: Columbia University Press).

²²Lihat esai Jürgen Habermas yang terkenal, “Religion in the Public Sphere: Cognitive Presuppositions for the ‘Public Use of Reason’ by Religious and Secular

mencerminkan pemerian peran politik agama yang terlalu sempit, karena pengaruh kuat paham sekular. Di situ agama hanya dilihat sebagai “doktrin” yang dipercayai; padahal agama juga sistem normatif, pedoman tingkah laku, atau bahkan energi yang mampu menggerakkan orang melakukan hal-hal yang bisa dibidang tidak masuk akal bagi dunia modern. “Seorang yang sungguh-sungguh beragama menjalani hidup sehari-harinya *di atas landasan* imannya,” kata Habermas. “Iman yang sungguh-sungguh bukanlah sekadar doktrin, sesuatu yang dipercayai, tetapi juga sumber energi yang menggerakkan orang beriman di dalam mengembangkan seluruh aspek kehidupannya”.²³ Begitu juga, usulan Rawls memberi beban asimetris pada kelompok-kelompok keagamaan, karena mereka harus melakukan adaptasi ke dalam bahasa dan diskursus sekular agar dapat memainkan peranannya di dalam ranah publik. Usulan Rawls itu didasarkan pada ide “pemisahan ketat antara penalaran sekular dan religius dalam arena politik di publik” yang, menurut Habermas²⁴ memberi beban mental dan psikologis terhadap orang beragama. Mereka seakan-akan harus hidup dengan kepribadian ganda: sebagai seorang sekular di dunia publik, tapi sekaligus sebagai seorang beragama.

Lalu bagaimana menyelesaikan persoalan-persoalan ini? Apakah itu berarti tatanan sekular yang menjadi landasan negara demokratis modern demi memenuhi hak-hak warganya yang beragama? Tetapi jika begitu, bagaimana hak-hak warga lain yang tidak beragama? Bukankah mereka memiliki hak-hak yang sama dan setara yang juga

Citizens”. Teks yang awalnya ceramah di Universitas Lodz, Polandia, April 2004 ini, dimuat ulang dalam Jürgen Habermas, *Between Naturalism and Religion: Philosophical Essays*, (Cambridge: Polity Press, 2008), 114 – 147. Untuk kajian yang bagus mengenai tema dan perdebatan ini, lihat Gusti A.B. Menoh, *Agama Dalam Ruang Publik: Hubungan antara Agama dan Negara dalam Masyarakat Postsekuler Menurut Jürgen Habermas*, (Yogyakarta: Kanisius, 2015). Khususnya halaman 132 dan seterusnya.

²³Jürgen Habermas, *Between Naturalism and Religion: Philosophical Essays ...*, 127

²⁴Jürgen Habermas, *Between Naturalism and Religion: Philosophical Essays ...*, 130

harus dilindungi dan dipenuhi oleh negara?

Habermas menolak pilihan tersebut. Visi utama negara demokratis liberal dilandaskan pada pemisahan institusional yang diperlukan antara ranah agama dengan praktik-praktik politik pengelolaan kekuasaan. Sekularisasi pada tataran negara ini, apa yang sering disebut sebagai “prinsip netralitas negara”, merupakan jantung tatanan demokratis konstitusional yang, menurut Habermas, tidak boleh dikompromikan atas dasar alasan apapun. Prinsip inilah yang dapat menjamin kesetaraan warga, baik mereka yang beragama maupun tidak, untuk menikmati hak-haknya secara penuh sebagai warga negara. Dalam prinsip ini, setiap keputusan politik yang dapat ditegakkan harus dirumuskan dan dijustifikasikan dalam “bahasa universal”, yakni bahasa yang melangkaui doktrin komprehensif sehingga dapat dipahami oleh setiap warga negara. Karena legitimasi dan stabilitas suatu tatanan demokratis, pada akhirnya, terletak pada karakter deliberatifnya yang melibatkan semua partisipan.²⁵

Dalam soal ini, Habermas mengusulkan pembedaan penting antara ranah politik informal (pra-parlementer) dengan ranah politik formal (parlemen, peradilan, kementerian, dan administrasi publik). Dalam ranah informal, setiap kelompok, baik kelompok agama maupun tidak, dapat memakai kosakata dan bahasa khas doktrin komprehensifnya masing-masing. Proses deliberatif yang berlangsung di ranah ini merupakan proses “belajar-bersama” antar-kelompok maupun individu untuk saling menemukan “isi kebenaran” (*truth content*) yang dibawa oleh masing-masing doktrin komprehensif.

Ini berbeda halnya dengan ranah politik formal. Di sini, setiap warga negara, baik sekular maupun beragama, harus mengakui bahwa *hanya penalaran sekular* yang menjadi satu-satunya pertimbangan dalam proses deliberasi politis, baik di parlemen, maupun dalam institusi-institusi yang mengurus kepentingan publik, seperti lembaga peradilan dan birokrasi pemerintahan pada umumnya.

²⁵Jürgen Habermas, *Between Naturalism and Religion: Philosophical Essays ...*, 134

Mengapa? “Dalam negara sekular, keputusan-keputusan politik yang *legitim* hanyalah keputusan yang dapat dijustifikasi oleh penalaran yang dipakai bersama; dengan kata lain, yang dapat dijustifikasi baik oleh warga beragama atau tidak beragama maupun warga dari keyakinan lainnya,” kata Habermas.²⁶ “Pelaksanaan kekuasaan yang tidak dapat dijustifikasi bersama tidak punya legitimasi karena hal itu mencerminkan fakta bahwa hanya satu pihak yang memaksakan kehendaknya pada pihak yang lain.”

Pengakuan ini menjadi premis dasar pemerintahan demokratis-konstitusional yang harus disepakati oleh semua kelompok, khususnya kelompok-kelompok keagamaan. Menurut Habermas,²⁷ visi dan bahasa keagamaan dapat memainkan peran dan menyumbang pada proses dan pengambilan keputusan politik, hanya jika visi dan bahasa itu telah diterjemahkan ke dalam bahasa universal lewat proses deliberatif di ranah informal serta dijustifikasikan oleh pertimbangan-pertimbangan yang semata-mata rasional.

Apa yang diusulkan Habermas, walau dalam bahasa yang abstrak, memberi kita cara pandang berbeda di dalam melihat proses sekularisasi. Alih-alih menuduh sekularisasi sebagai proses penyingkiran pengaruh agama dalam ranah publik, perspektif yang dikembangkan oleh tokoh-tokoh seperti Taylor, Casanova, Habermas dan lain-lain sekarang – sering disebut sebagai kesadaran *pasca-sekular* – justru membuka ranah dialog baru tentang bagaimana negara demokratis modern menghadapi tantangan keberagaman. Di situ prinsip “netralitas negara” menjadi ruang kontestasi yang sangat menentukan.

Kita akan kembali pada tema ini di akhir tulisan sebagai titik tolak menafsir ulang peran Pancasila. Tetapi sebelum itu, kita harus melihat sejenak dimensi-dimensi persoalan Pancasila yang diwarisi sejak proses perumusan awalnya sebagai langkah kompromi. Proses

²⁶Jürgen Habermas, *Between Naturalism and Religion*, 122. Cetak miring sesuai aslinya.

²⁷Jürgen Habermas, *Between Naturalism and Religion*, 130 - 131

deliberasi dalam perumusan tersebut memberi kita *insights* tentang pertaruhan *ultim* bangsa ini.

Pancasila: Kompromi yang Selalu Goyah

TIDAK DIBUTUHKAN uraian historis yang panjang untuk sampai pada kesimpulan bahwa Pancasila sebenarnya merupakan langkah kompromi guna menghindari bentrokan dua kekuatan besar yang paling menentukan kemerdekaan Indonesia, yakni antara golongan nasionalis-sekular dengan nasionalis-Islam. Namun kompromi yang dicapai, ternyata, membawa konsekuensi yang sangat panjang dan luas. Apalagi jika persoalan tersebut diletakkan dalam cara pandang sekularisme klasik, yang melihat sekularisasi sebagai penyingkiran pengaruh agama dalam ruang publik.

Kita dapat melihat tahapan-tahapan kompromi ini dalam perumusan sila pertama Pancasila: “Ketuhanan Yang Maha Esa”. Seperti ditunjukkan oleh penelusuran Yudi Latif, jalannya perumusan sila-sila itu memperlihatkan proses deliberasi bersama para pendiri bangsa yang harus menghadapi tantangan pelik: bagaimana merumuskan dasar yang kokoh, suatu *philosophische grondslag* memakai ungkapan Bung Karno, bagi negara yang tak lama lagi akan mencapai kemerdekaannya. Karena itu Latif menyimpulkan, Pancasila merupakan “karya bersama”. Mari kita memfokuskan perhatian pada proses deliberasi bersama dalam perumusan sila pertama.²⁸

Ketika pada akhirnya persidangan PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia) tanggal 18 Agustus 1945, hanya sehari setelah Proklamasi Kemerdekaan, merumuskan secara resmi sila pertama Pancasila sebagai “Ketuhanan Yang Maha Esa”, rumusan tersebut sudah melalui *tiga* proses perubahan guna mencapai kompromi yang dapat diterima semua pihak. Kita tahu, *rumusan pertama* datang dari Soekarno. Saat sidang penutup dalam masa persidangan pertama BPUPK (Badan Penyelidik Usaha-Usaha

²⁸Lihat Yudi Latif, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, cetakan ketiga, (Jakarta: Gramedia, 2011).

Persiapan Kemerdekaan) tanggal 1 Juni 1945, lewat pidatonya yang kemudian dikenal sebagai “Lahirnya Pancasila”, Bung Karno membabarkan sintesa pikirannya. Setelah sila kebangsaan, sila internasionalisme atau perikemanusiaan, sila mufakat atau demokrasi, sila kesejahteraan sosial, disusul sila kelima: ketuhanan yang berkebudayaan. Begini ia menguraikannya:

“Bukan saja bangsa Indonesia ber-Tuhan, tetapi masing-masing orang Indonesia hendaknya ber-Tuhan. Tuhannya sendiri. Yang Kristen menyembah Tuhan menurut petunjuk Isa al-Masih, yang Islam menurut petunjuk Nabi Muhammad s.a.w., orang Buddha menjalankan ibadatnya menurut kitab-kitab yang ada padanya. Tetapi, marilah kita semuanya ber-Tuhan. *Hendaknya negara Indonesia ialah negara yang tiap-tiap orangnya dapat menyembah Tuhannya dengan cara yang leluasa. Segenap rakyat hendaknya ber-Tuhan secara kebudayaan, yakni dengan tiada ‘egoisme agama’. Dan hendaknya Negara Indonesia satu Negara yang ber-Tuhan!*”²⁹

Itulah rumusan awal yang sangat visioner: suatu visi tentang negara yang ber-Tuhan secara kebudayaan, dengan tanpa “egoisme agama”! Ini sebenarnya sebuah rumusan yang jenial dalam banyak segi. Pada satu sisi Soekarno mengambil sari pati agama (“ber-Tuhan”), tetapi pada sisi lain tidak terjebak ke dalam “egoisme agama” yang sempit. Maka, dengan itu, negara Indonesia nantinya – “di seberang jembatan emas” Proklamasi – akan menjadi negara di mana “tiap-tiap orangnya dapat menyembah Tuhannya dengan cara yang leluasa”.

Sekaligus juga usulan Bung Karno itu melangkaui benturan antara golongan nasionalis-sekular yang tergabung dalam Jawa Hokokai, dengan nasionalis-Islam yang tergabung dalam Masyumi. Seperti dicatat Latif,³⁰ kedua golongan tersebut sebenarnya sepakat dalam memandang pentingnya prinsip ketuhanan, namun berbeda di dalam melihat hubungan antara agama dengan negara; sementara golongan Islam melihat negara tidak bisa dipisahkan dari urusan agama, golongan sekular menghendaki negara bersikap netral terhadap

²⁹Yudi Latif, *Negara Paripurna*, 74-75

³⁰Yudi Latif, *Negara Paripurna*, 68 – 69

agama. Usulan Soekarno yang memasukkan “prinsip ketuhanan” namun tidak mengaitkannya secara langsung dengan agama, mampu merangkul semua. Lagi pula, sila-sila dalam Pancasila sebenarnya merupakan rangkaian nilai-nilai universal yang dapat dijamin dan diterima oleh siapa saja, seperti “perikemanusiaan”, “demokrasi”, “keadilan sosial”, dan seterusnya.

Rumusan kedua merupakan hasil deliberasi “Panitia Sembilan” yang dibentuk atas inisiatif Soekarno sendiri, sehingga bersifat “tidak resmi”,³¹ guna mempersiapkan pleno yang nantinya akan berlangsung dalam masa kedua persidangan BPUPK. Pada tanggal 22 Juni, hasil Panitia Sembilan itu ditandatangani – apa yang kemudian dikenal sebagai “Piagam Jakarta”. Ada dua perubahan penting dalam rumusan prinsip ketuhanan di situ: *pertama*, posisinya dari buntut menjadi yang pertama; dan, *kedua*, penambahan “tujuh kata”, sehingga rumusannya menjadi “Ke-Tuhanan, dengan kewajiban menjalankan syari’at Islam bagi pemeluk-pemeluknya”. Bagi golongan Islam, penambahan “tujuh kata” itu sangat penting sebagai bentuk politik pengakuan, mengingat posisi umat Islam yang mayoritas tetapi selama ini terpinggirkan.

Namun usulan penambahan ini memancing perdebatan keras selama masa persidangan kedua BPUPK, tanggal 10 – 16 Juli. Tidak mungkin di sini mengulas secara rinci seluruh perdebatan yang terjadi,³²

³¹ Seperti diketahui, BPUPK membentuk Panitia Kecil (disebut “panitia delapan”) guna mempersiapkan bahan-bahan yang akan disidangkan. Namun Soekarno mengambil inisiatif di luar formalitas, dengan mengundang 47 orang (hadir 38 orang) yang membahas tema-tema penting, sekaligus juga “panitia sembilan”. Tentang latar belakang ini, lihat Yudi Latif, *Negara Paripurna*, 21 – 23.

³² Rekaman perdebatan dapat dibaca dalam RM. A.B. Kusuma (ed.), *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945: Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oontok Menyelidiki Oesaha2 Persiapan Kemerdekaan*, edisi revisi, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009). Buku ini merupakan revisi menyeluruh, dengan tambahan ulasan dan catatan-catatan penting, terhadap buku Bahar, Kusuma dan Hudawati sebelumnya (1995). Lukisan yang hidup tentang perdebatan itu dapat dibaca dalam Pdt. Dr. Jan S. Aritonang, *Sejarah Perjumpaan Kristen dan Islam di Indonesia*, (Jakarta: BPK Gunung Mulia, 2004), 240 – 258.

tetapi ada dua masalah penting yang perlu didedah karena sangat berpengaruh dalam tantangan kebebasan beragama/berkeyakinan sampai sekarang. Masalah *pertama* terkait dengan bagaimana mendudukkan Islam sebagai agama yang mayoritas dipeluk oleh rakyat, namun *sekaligus* tetap melindungi agama-agama lain. Di sini menjadi jelas ada kesadaran penting bahwa negara yang hendak didirikan harus mampu mengayomi seluruh kelompok keagamaan. Dengan kata lain, prinsip “anti-diskriminasi”, kalau istilah ini boleh dipakai, sudah menjadi semangat sejak awal penyusunan UUD 1945.

Masalah itu mencuat tajam ketika K.H. Wachid Hasjim, didukung Sukiman, mengajukan dua usul saat persidangan tanggal 13 Juli: (1) bahwa yang dapat menjadi Presiden adalah orang Indonesia asli “yang beragama Islam”; dan (2) ada penegasan bahwa “Agama negara ialah agama Islam” di pasal 28 (yang kemudian menjadi pasal 29 dalam UUD sekarang). Tetapi tokoh Muslim dan pejuang kemerdekaan, H. Agus Salim langsung menolak usulan itu yang, menurut dia, akan mementahkan kompromi yang sudah dicapai. “Jika Presiden harus orang Islam, bagaimana halnya terhadap Wakil Presiden, duta-duta, dan sebagainya,” tanya Agus Salim. “*Apakah artinya janji kita untuk melindungi agama lain?*”³³ Pertanyaan Agus Salim ini sungguh menohok. Negara yang dibayangkan, dicita-citakan dan diperjuangkan oleh para pendiri bangsa, adalah negara yang mampu melindungi dan memberi tempat bagi seluruh kelompok agama tanpa kecuali – walau sekaligus mengakui peran penting Islam sebagai agama yang dipeluk oleh mayoritas penduduk.

Bahkan, bisa dikatakan, untuk melindungi dan menjamin kelompok-kelompok yang berbeda *di dalam* satu agama. Dalam konteks inilah usulan Mr. KRMT Wongsonagoro jadi penting. Ia mengusulkan penambahan anak kalimat terkenal, yang kemudian diterima dan menjadi Pasal 29 ayat [2]. Dalam rumusan awal ayat [2] Pasal 29 berbunyi: “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk

³³RM. A.B. Kusuma (ed.), *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945...*, 314. Cetak miring ditambahkan.

memeluk agama apapun dan untuk beribadat menurut agamanya masing-masing". Bagi Wongsonagoro, itu bisa diartikan "negara boleh memaksa orang Islam untuk menjalankan syari'at agama",³⁴ sehingga mengusulkan tambahan kalimat "dan kepercayaannya", sehingga berbunyi: "Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya *dan kepercayaannya* itu." Inilah masalah *kedua* yang sampai sekarang kita warisi, yakni bagaimana mengartikan kata "kepercayaan" di situ. Apakah harus mengikuti usulan Wongsonagoro? Ataukah kata "kepercayaan" merujuk pada ranah lain, yakni kelompok-kelompok masyarakat yang kepercayaannya sampai sekarang belum diakui negara?

Walau melahirkan perdebatan panas, namun usulan "Panitia Sembilan" dengan tambahan "tujuh kata" itu tetap diterima sampai akhir masa persidangan BPUPK. Namun ketika PPKI memulai persidangan tanggal 18 Agustus, hanya sehari setelah Proklamasi Kemerdekaan, untuk mengesahkan rancangan teks UUD, kita menemukan *rumusan ketiga* yang berbeda dari dua rumusan sebelumnya: "tujuh kata" yang terkenal itu hilang dan digantikan dengan rumusan "Ketuhanan Yang Maha Esa". Tokoh yang paling berperan dari hilangnya "tujuh kata" itu adalah Mohammad Hatta, sang Wakil Presiden.

Ada banyak cerita, baik dari Hatta sendiri maupun lainnya, mengenai "misteri" yang melatari keputusan untuk menghilangkan "tujuh kata" tersebut. Salah satu penjelasan yang menarik diberikan Yudi Latif: ada perubahan kriteria keanggotaan antara BPUPK dan PPKI. Jika yang pertama menekankan keterwakilan golongan, yang kedua lebih bersifat kedaerahan. Akibatnya beberapa tokoh BPUPK tidak lagi ikut dalam PPKI, sehingga perubahan terhadap konsensus yang sebelumnya dapat dilakukan. Begitu juga, pada momen sangat menentukan tersebut (tanggal 18 Agustus), yakni saat Hatta mendekati tokoh-tokoh Islam guna mengusulkan penghapusan "tujuh kata", K.H. Wachid Hasjim sebagai satu-satunya tokoh Islam

³⁴RM. A.B. Kusuma (ed.), *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945...*, 315

yang ikut menandatangani “Piagam Jakarta” selain Hatta justru tidak hadir karena sedang ke Surabaya!³⁵

Manuver yang dilakukan Hatta saat itu, walau harus diakui brilian dan visioner, namun sekaligus juga kontroversial dan menjadi salah satu sumber ketegangan utama dalam sejarah hubungan Islam dengan negara di Indonesia. Boleh jadi, bagi Hatta sendiri, sebagaimana ditulis Mavis Rose dalam kajiannya tentang biografi politik Hatta, pemecahan itu memberinya “jalan untuk melarikan diri ... dari tiap kewajiban, sebagai seorang Muslim ortodoks dan anak seorang ulama, untuk mendukung negara Islam”.³⁶ Tetapi sekaligus, langkahnya itu dipandang para politisi Islam lain sebagai “suatu penipuan yang dilakukan terhadap umat Islam.” Tidak heran jika sejak peristiwa itu, sebagaimana ditunjukkan oleh kajian Bachtiar Effendy (2009), persoalan tentang “penghapusan tujuh kata” menjadi semacam *leitmotiv* yang menggelorakan semangat politik Islam. Berulang kali, tanpa merasa lelah, mereka berusaha mengembalikan “tujuh kata” ke dalam rumusan sila pertama Pancasila.³⁷

Namun terlepas dari kontroversi yang dilahirkannya, manuver Hatta sesungguhnya juga merupakan langkah brilian dan visioner. Strategi Hatta itu sebenarnya hampir seperti mengulang strategi Soekarno saat pertama kali merumuskan Pancasila 1 Juni lalu. Pada satu sisi Hatta memasukkan prinsip dasar ketuhanan yang warnanya cenderung *monoteistik* (“Yang Maha Esa”), atau sering kali ditafsirkan begitu, tetapi pada sisi lainnya ia sekaligus melepaskannya dari jebakan legal-formalistik syari’at agama. Dengan cara itulah Hatta berhasil merangkul golongan Islam, memberinya tempat terhormat, namun sekaligus memberi tempat pada kelompok-kelompok agama lainnya.

³⁵Tentang perubahan kriteria keanggotaan BPUPKI ke PPKI lihat Yudi Latif, *Negara Paripurna*, 34. Mengenai pendekatan Hatta dan ketidakhadiran K.H. Wachid Hasjim, lihat Yudi Latif, 36 dan catatan kaki di situ.

³⁶Lihat Mavis Rose, *Indonesia Free: A Political Biography of Mohammad Hatta*, (Ithaca: Cornell University Press, 1987), 112

³⁷Lihat Bachtiar Effendy Effendy, Bachtiar, *Islam dan Negara: Transformasi Gerakan dan Praktik Politik Islam di Indonesia*, (Jakarta: Paramadina, 2009).

Maka usulannya pun dapat diterima, termasuk oleh K.H. Wachid Hasjim di kemudian hari. Sebagaimana ditulis sejarawan Deliar Noer, Hasjim sangat yakin bahwa “penambahan sifat monoteistik dalam Pancasila itu merupakan cerminan dari (atau setidaknya sejalan dengan) prinsip *tauhid* dalam Islam”.³⁸

Diterimanya usulan Hatta sesungguhnya punya konsekuensi sangat mendalam pada tatanan kenegaraan yang dibangun. Berubahnya rumusan sila pertama Pancasila, dengan menghilangkan tambahan “tujuh kata”, berakibat harus diubahnya syarat menjadi Presiden (syarat “yang beragama Islam” dihapus) dan Pasal 29 ayat [1] menjadi: “Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa”. Ini semua diputuskan lewat persidangan PPKI tanggal 18 Agustus yang sekaligus mengesahkan UUD 1945.

Dalam kajiannya tentang tema yang mirip esai ini, Ropi (2016) mencatat perubahan strategi yang penting di kalangan para aktivis maupun politisi Islam sejak saat itu.³⁹ Menurut Ropi, alih-alih memperjuangkan Islam sebagai dasar negara, yang terbukti gagal dengan dihapuskannya “tujuh kata”, perjuangan aktivis dan partai-partai Islam kini mengarah pada “Islamisasi negara”, yakni suatu perjuangan berkelanjutan untuk perlahan-lahan melakukan proses Islamisasi terhadap perundang-undangan, peraturan, kebijakan, dan seterusnya.⁴⁰ Strategi ini dijalankan lewat berbagai cara. Namun, yang penting bagi diskusi kita, adalah upaya mereka, sejak Natsir, Hamka, dan seterusnya untuk memberi interpretasi *monoteistik* terhadap sila pertama Pancasila, maupun penegasan ayat [1] pasal 29 UUD 1945, bahwa Indonesia merupakan “Negara berdasar atas

³⁸Deliar Noer, *Partai Islam di Pentas Nasional 1945 – 1965*, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1987), 41.

³⁹Terima kasih kepada Ismatu Ropi yang sudah mengirimkan *proof reader* tulisannya sebagai bahan untuk esai ini.

⁴⁰Lihat Ismatu Ropi “Ketuhanan Yang Maha Esa, the State and the Politics of Religious (In)Tolerance: Understanding Contemporary Religious Life through Past Debates on the State-Religion Relationship”, dalam Tim Lindsay dan Helen Pausacker (eds.), *Religion, Law and Intolerance in Indonesia*, (New York: Routledge 2016), 139.

Ketuhanan Yang Maha Esa”. Padahal, sebagaimana nanti dapat dilihat di bawah ini, istilah “ketuhanan” itu sendiri membuka kemungkinan penafsiran yang sangat *njelimet* dan beragam.

Dengan kompromi hasil usulan Hatta itulah, akhirnya, suatu landasan bagi kehidupan bersama yang diharapkan dapat merangkul semua kelompok dan golongan berhasil dirumuskan. Namun hal ini bukan berarti seluruh persoalan sudah diatasi. Dalam bagian berikut kita akan melihat beberapa persoalan fundamental yang lahir dari kompromi itu serta implikasi-implikasinya, sebelum nantinya mengupayakan langkah-langkah strategis guna menafsir ulang Pancasila.

Nasionalisme Berketuhanan dan Implikasinya

TUTURAN di atas, walau harus diakui sangat kikir, memperlihatkan dua segi tantangan fundamental yang harus dihadapi para pendiri negara ini: bagaimana membangun tatanan kenegaraan yang mampu menempatkan posisi penting Islam sebagai agama yang dipeluk mayoritas penduduk, namun *sekaligus* juga memberi ruang bagi kelompok-kelompok keagamaan yang lain sehingga tidak terjadi praktik diskriminatif. Persoalan tersebut masih tetap mewarnai berbagai gejolak sosial-politik sampai saat sekarang.

Kita sudah melihat, ketika merumuskan Konstitusi yang menjadi landasan bernegara, ada semacam kompromi yang dicapai lewat berbagai proses deliberasi yang acap kali tidak berlangsung mulus. Kompromi itu diwarnai kuat oleh kesepakatan bahwa prinsip Ketuhanan harus ditempatkan sebagai landasan etik – walau bagaimana prinsip tersebut dipahami selalu menjadi medan kontestasi: mula-mula “secara kebudayaan” dalam visi Soekarno, kemudian bergerak ke arah cita-cita penerapan syari’at Islam secara legal-formalistik (“Piagam Jakarta”), sebelum akhirnya menjadi prinsip dengan warna monoteistik yang kuat (UUD 1945). Apapun bentuk rumusannya, satu hal yang jelas adalah bahwa nasionalisme Indonesia *tidak pernah* berwajah sekular, yakni sama sekali lepas dari pengaruh gerakan-

gerakan sosial keagamaan, tetapi selalu merupakan – memakai istilah yang diperkenalkan Jeremy Menchik (2016) baru-baru ini– suatu “nasionalisme yang berketuhanan” (*Godly nationalism*). Menchik memerikannya sebagai suatu komunitas imajiner (mengikuti pemerian nasionalisme yang mahsyur dari Bennedict Anderson) yang

“diikat oleh pemahaman ajaran teisme orthodox yang lazim, dan dimobilisasikan oleh negara bekerja sama dengan lembaga-lembaga keagamaan dalam masyarakat. Sejauh warga masyarakat percaya pada jalan-jalan menuju Allah yang direstui negara (*state-sanctioned pathways to God*), maka mereka menjadi anggota penuh kelompok keagamaan yang resmi dan menerima perlindungan maupun keuntungan lainnya sebagai warga dari negara. [...] Agar suatu nasionalisme berketuhanan dapat bertahan, maka negara harus memberi privilese pada beberapa agama dan mengadili mereka yang dituduh sesat dan menodai agama.”⁴¹

Itu berarti mereka yang tidak mengikuti jalan agama yang direstui negara, atau malah menolaknya sama sekali (“ateis”), tidak mendapat bantuan maupun perlindungan serta keuntungan-keuntungan lain dari negara. Malah mereka bisa dihukum karena terang-terangan mengaku “ateis” di ranah publik dan menyebarkan paham itu.

Kajian Menchik itu dapat menjadi optik bagi kita guna memeriksa bagaimana negara melakukan “politik agama” selama ini. Satu hal yang segera mencuat ke permukaan adalah rumusan sila pertama Pancasila, yakni “Ketuhanan Yang Maha Esa” – suatu rumusan yang, sebenarnya, sangat problematis karena dengan sangat mudah berbelok menjadi keyakinan monoteistik, yakni “Tuhan Yang Maha Esa”. Ini dapat dilihat dalam Konstitusi kita. Ayat 1 dari pasal 29 UUD 1945 menegaskan, “Negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha

⁴¹Lihat Menchik (2014). Artikel itu menjadi landasan disertasi Menchik yang kemudian diterbitkan sebagai *Islam and Democracy in Indonesia: Tolerance without Liberalism*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2015), 67. Margaret Scott mengulas buku Menchik dan lainnya dalam esai menarik, “Indonesia: The Battle Over Islam”, dalam *The New York Review of Books*, 26 Mei 2016. Terima kasih pada Ihsan Ali-Fauzi yang telah mengirimkan edisi elektronik ulasan ini.

Esa”. Akan tetapi, jika kita melihat penjelasan resmi ayat tersebut, di situ dikatakan bahwa “Ayat ini menegaskan kepercayaan bangsa Indonesia terhadap Tuhan Yang Maha Esa”!

Padahal jelas sekali ada rentang konseptual dan pemaknaan yang sangat berbeda antara prinsip “ketuhanan” dengan “Tuhan”. Seperti pernah disebut oleh Prof. Dr. Olaf Schumann, seorang ahli agama dari Jerman yang mengaku kesulitan saat menerjemahkan prinsip tersebut ke bahasa asing, begini:

“Istilah ‘ketuhanan’ merupakan istilah yang sangat abstrak; bukan ‘Tuhan’, melainkan ‘ketuhanan’, suatu prinsip mengenai Tuhan, tetapi bukan Tuhan sendiri. Oleh karena itu, ia pun sangat sulit untuk diterjemahkan ke dalam bahasa asing. Dalam bahasa Inggris barangkali bisa diterjemahkan dengan istilah *divinity*, pasti bukan *deity* atau *God*, dan dalam bahasa Jerman *Gottheit* atau *Gottlichkeit*, ia pun bukan *Gott*. Hanya teologi yang dapat menjelaskan dengan memberikan definisi mengenai apa yang dimaksudkan dengan ketuhanan itu secara nyata”.⁴²

Mungkin memang benar, hanya teologi yang dapat menjelaskannya. Namun yang jelas, dalam sejarah sosial-politik di Indonesia, rumusan sila pertama Pancasila tersebut lebih banyak menjadi ajang perdebatan dan pertarungan politis maupun ideologis, ketimbang debat akademis dan teologis, sebagaimana diperlihatkan Ropi.

Hal ini lebih kentara lagi ketika kita berusaha mendedah bagaimana negara *merumuskan* “agama”, atau apa yang disebut Menchik, dengan istilah agak nakal, sebagai “jalan-jalan menuju Allah yang direstui negara” (*state-sanctioned pathways to God*) di atas. Seperti ditunjukkan Niels Mulder dalam kajiannya yang sudah menjadi klasik, baru pada tahun 1961 Depag, di bawah kepemimpinan K.H. Wahid Wahab, berhasil merumuskan unsur-unsur minimum yang harus dipenuhi oleh “agama”, setelah upaya sebelumnya pada tahun 1952 kandas di tengah jalan karena tentangan kelompok-kelompok Hindu

⁴²Pdt. Dr. Jan S. Aritonang, *Sejarah Perjumpaan Kristen dan Islam di Indonesia...*, 256.

dan Buddha.⁴³ Suatu “agama”, menurut pemerian itu, harus memuat unsur-unsur minimum ini: kepercayaan pada Tuhan Yang Maha Esa, ada nabi, kitab suci, umat, sistem hukum bagi penganutnya, dan pengakuan internasional. Pemerian tersebut, boleh dibilang, terus bertahan sampai sekarang dengan segala konsekuensi sosial-politik yang dibawanya.⁴⁴

Mulder mengingatkan, kebijakan tersebut dilatari oleh suburnya kelompok-kelompok kebatinan pada masa itu. Depag melaporkan bahwa pada tahun 1953 ada lebih dari 360 kelompok kebatinan di seluruh Jawa, padahal setahun sebelumnya baru tercatat 29 kelompok.⁴⁵ Kelompok-kelompok ini memainkan peran menentukan sehingga pada Pemilu 1955, suatu pemilu yang dipuji banyak kalangan sebagai “pemilu paling demokratis” sepanjang sejarah Indonesia sehingga dipakai sebagai tolok ukur pemilu pertama pasca-Orde Baru,⁴⁶ partai-partai Islam gagal memperoleh suara mayoritas dan hanya mendapat 43 persen suara.

⁴³Mulder, *Mysticism and Everyday Life in Contemporary Java*, (Singapore: Singapore University Press, 1978), 5. Bandingkan, Rahmat Subagya *Kronik Kebatnan 1945 – 1973*, (1976), yang sangat penting, karena memberi kita informasi peristiwa-peristiwa historis penting tentang pergulatan kebatnan sepanjang tahun-tahun itu. Lihat terutama h. 115 – 127.

⁴⁴Baru-baru ini, Menteri Agama pada masa pemerintahan Jokowi – Jusuf Kalla, Lukman H. Saefudin, melalui inisiatif Rencana Undang-Undang Perlindungan Umat Beragama (RUU PUB) berusaha memperbaharui definisi “agama” karena menyadari bahwa definisi sebelumnya telah mengakibatkan rangkaian kebijakan diskriminatif yang akan diulas di bawah ini. Namun, sampai esai ini ditulis, kesepakatan tentang RUU tersebut dan bagaimana “agama” didefinisikan masih sulit dicandra. Malah beberapa kalangan akademik secara tegas menolak pendefinisian tersebut, karena hanya akan menimbulkan problem diskriminatif lainnya – walau, harus diakui, tanpa pendefinisian yang tegas maka suatu RUU tentang “agama” juga tidak mungkin dirumuskan.

⁴⁵Lihat Ismatu Ropi “Ketuhanan Yang Maha Esa, the State and the Politics of Religious (In)Tolerance,” dalam Tim Lindsay dan Helen Pausacker (eds.), *Religion, Law and Intolerance in Indonesia ...*, 141

⁴⁶Herbert Feith, *Pemilihan Umum 1955 di Indonesia: Tolok Ukur Pemilu 1999*, (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 1999). Judul Asli: *The Indonesian Elections of 1955*, (Cornell University Press, 1971).

Tetapi ada peristiwa yang jauh lebih menentukan sehingga upaya pendefinisian tersebut keluar. Tanggal 19 – 21 Agustus 1955, BKKI (Badan Kongres Kebatinan seluruh Indonesia) didirikan di bawah kepemimpinan Mr. Wongsonegoro, setelah kongres di Semarang yang diikuti wakil-wakil dari 70 aliran kebatinan. Kurang lebih pada saat bersamaan, BKKI mengeluarkan pernyataan bahwa kebatinan merupakan “*sumber* dari sila Ketuhanan Yang Maha Esa untuk mencapai karakter yang baik demi kesempurnaan hidup manusia”.⁴⁷ Tahun 1957, BKKI mendesak Soekarno agar mengakui secara formal bahwa “kebatinan” setara dengan “agama”.⁴⁸ Konstelasi sosial politik inilah yang akhirnya mendorong Depag pada tahun 1961 mengajukan pemerian tentang apa yang disebut “agama” atas permintaan DPR dua tahun sebelumnya.⁴⁹

Pada waktu yang hampir berbarengan, negara melalui Depag melakukan “politik agama” yang terstruktur, sistematis dan masif, yang konsekuensi-konsekuensi sosial-politiknya masih terus membayangi dan menjadi beban berat advokasi kebebasan beragama/berkeyakinan sampai sekarang. Berdasarkan serangkaian kajian teliti yang dilakukan Michel Picard, Menchik melukiskan bagaimana antara 1920-an sampai 1950-an serangkaian negosiasi berlangsung antara para elite di Bali, dan nantinya melibatkan Depag, untuk merasionalisasi agama Bali awal menjadi apa yang kini dikenal

⁴⁷Ismatu Ropi “Ketuhanan Yang Maha Esa, the State and the Politics of Religious (In)Tolerance ... dalam Tim Lindsay dan Helen Pausacker (eds.), *Religion, Law and Intolerance in Indonesia ...*, 141. Cetak miring ditambahkan.

⁴⁸Rahmat Subagya, *Kepercayaan, Kebatinan, Kerohaninan, Kejiwaan dan Agama*, (Yogyakarta: Kanisius, 1976), 117 – 118.

⁴⁹Sayang sekali, Rahmat Subagya yang menyusun “kronik” itu tidak menyebut apakah pemerian tersebut dituangkan dalam bentuk dokumen tertulis. Dalam “kronik” tahun 1959, saat DPR meminta adanya definisi agama, hanya diberi catatan oleh Subagya, “Definisi itu sampai sekarang belum disahkan” Lihat Subagya *Kepercayaan, Kebatinan, Kerohaninan, Kejiwaan dan Agama ...*, 118. Begitu juga Mulder dalam kajian klasiknya yang sudah dirujuk oleh banyak orang, tidak memberi rujukan sumber yang dipakainya. Sejauh dapat ditelusuri, sampai sekarang belum ditemukan bukti otentik apakah perumusan Depag tersebut dituangkan ke dalam UU, peraturan, surat keputusan, atau dokumen resmi lainnya.

sebagai “agama Hindu” yang diakui negara.⁵⁰ Tahapannya berlangsung panjang, namun mungkin dapat diringkas secara skematis begini:

Sampai tahun 1920-an, ada banyak nama yang dipakai untuk menyebut agama di Bali: *Agama Bali, Agama Tirta, Agama Sirta, Agama Siwa, Agama Siwa Tirta, Agama Buddha, Agama Siwa-Buddha, Agama Trimurti, Agama Hindu Bali, Agama Bali Hindu, Agama Hindu*. Begitu juga nama-nama “Tuhan” yang dipakai: *Bhatara Siwa, Sanghyang Tunggal, Sanghyang Suksma, Sanghyang Widi, Sanghyang Widi Wasa, Sanghyang Widi Wisesa, Sanghyang Parama Wiesa, Tuhan, Tuhan Esa, Allah*. Pada Juni 1951, para perwakilan dari empat organisasi keagamaan yang ada di Bali – *Paruman Para Pandita, Wiwada Sastra Sabha, Panti Agama Hindu Bali* dan *Madjelis Hinduisme*—menulis surat ke pejabat pemerintah di pusat maupun daerah untuk meminta pengakuan terhadap praktik-praktik keagamaan mereka, bantuan pemerintah bagi para pandita, kuil-kuil, dan kesenian tradisi yang terkait dengan upacara keagamaan. Pihak Depag menolak, dan meminta mereka harus memiliki nama resmi dahulu yang disetujui pemerintah. Maka organisasi-organisasi ini menyatu, dengan bantuan seorang orientalis Belanda, Roelof Goris, guna mencari nama yang pas. Agama mereka disebut *Agama Hindu Bali*, tiga kitab suci dipilih dari berbagai tradisi, dan pengakuan iman mereka dirumuskan nyaris seperti syahadat kaum Muslim: *Om tat sat, ekam ewa dwityam* (Kami mengimani Tuhan yang Esa, Maha Kuasa dan Abadi). Walau sudah memiliki cabang di pemerintah provinsi, namun agama itu belum juga diakui oleh pemerintah pusat.⁵¹

Pada Juli 1952, Depag di Jakarta mengharuskan agar *Agama Hindu*

⁵⁰Baca uraiannya yang menarik dalam Menchik, *Islam and Democracy in Indonesia*, 104 – 109. Itu didasarkan pada kajian Michel Picard “Balinese Religion in Search of Recognition: From *Agama Hindu Bali* to *Agama Hindu*”, *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde*, Vol. 167, no. 4 (2011), 482-510; dan karyanya yang lain “What’s in a Name: *Agama Hindu Bali* in the Making”, dalam Martin Ramdstedt (ed.), *Hinduism in Modern Indonesia: A Minority Religion between Local, National, and Global Interests*, London dan New York: RoutledgeCurzon, 2004, 56 – 75.

⁵¹Jeremy Menchik, *Islam and Democracy in Indonesia*, 108 – 109.

Bali diakui pemerintah pusat, maka harus berciri monoteistik, memiliki sistem hukum yang dibakukan, memiliki kitab suci dan nabi, diakui dunia internasional, dan tidak terbatas hanya pada satu kelompok etnis. Tuntutan ini menimbulkan perdebatan sengit di kalangan masyarakat Bali. Apalagi ketika pada Februari 1953 Depag memasukkan *Agama Hindu Bali* sebagai “kepercayaan”, bukan “agama”. Sentimen ini menyatukan organisasi-organisasi keagamaan di Bali. Mereka bertemu pada Juni 1958 dan merumuskan desakan agar pemerintah mengakui penuh *Agama Hindu Bali*, yang diberikan pada Presiden Soekarno. Mengapa? Karena ibu Soekarno adalah orang Bali.

Soekarno segera mengambil tindakan dengan memanggil K.H. Muhammad Ilyas, Menag waktu itu, dan tiga bulan kemudian bagian *Agama Hindu Bali* diciptakan dalam jajaran Depag. “Pada saat itu,” tulis Menchik.⁵² “*Agama Hindu Bali*, melalui proses pengakuan, telah berubah menjadi agama yang menekankan teks-teks suci, teologi, Allah yang Esa, punya Kitab Suci, ada standarisasi ritual, ajaran moral, nabi, dan pengakuan universal.” Setahun kemudian, berbagai organisasi keagamaan yang ada di Bali menyatu, dan lahirlah *Parisada Hindu Dharma Bali* (PHDI) sebagai lembaga keumatan yang menjadi penghubung antara penganut *Agama Hindu Bali* dengan Depag sampai sekarang.

Yang lebih memprihatinkan dan punya konsekuensi sosial-politik sangat mendasar bagi advokasi kebebasan beragama/berkeyakinan sampai sekarang adalah, pendefinisian “agama” ala Depag juga telah menyingkirkan begitu banyak kelompok sosial-keagamaan yang tersebar di seluruh pelosok Nusantara: kelompok-kelompok masyarakat adat, kebatinan, agama suku, penghayat, atau mereka yang masih memegang teguh laku dan praktik spiritualitas nenek moyang. Sulit mencari istilah generik yang dapat mencakup seluruh keragaman yang ada. Di sini, walau secara terminologis masih dapat diperdebatkan, akan dipakai istilah para penghayat dan pelaku

⁵²Jeremy Menchik, *Islam and Democracy in Indonesia ...*, 108

“agama lokal” untuk merujuk kelompok-kelompok tersebut, yakni orang-orang seperti Sardy yang menjadi titik awal esai ini.

Kita sudah melihat, seperti diingatkan Niels Mulder, kelompok-kelompok inilah yang memainkan peran penting sehingga partai-partai Islam gagal meraih suara mayoritas saat pemilu 1955. Padahal, waktu itu, ada empat partai politik Islam besar yang mengikuti pemilu dan memiliki agenda sama: memperjuangkan Islam sebagai landasan negara.⁵³ Secara keseluruhan, partai-partai Islam itu hanya memperoleh suara sekitar 43 persen – angka perolehan suara tertinggi yang dapat diraih partai-partai Islam dalam sejarah politik di Indonesia. Dengan kegagalan meraih suara mayoritas, maka sekali lagi mereka gagal memperjuangkan masuknya kembali “Piagam Jakarta”.

Terlepas dari konteks sosial-politik itu, langkah Depag merumuskan unsur-unsur apayangmembentuk “agama” merupakan pukulan berat: dalam seketika, mereka yang menghayati dan mempraktikkan warisan “agama lokal” dikategorikan menjadi kelompok “*belum* beragama”! Ada hal penting berkaitan dengan istilah “*belum* beragama” itu. Seperti diperlihatkan Jane Monnig Atkinson, dalam esainya yang sudah jadi bacaan klasik, pada satu sisi istilah itu *mengeluarkan* kelompok-kelompok “agama lokal” dari cakupan “agama”. Tetapi, pada sisi lain, istilah itu juga dapat berarti bahwa kelompok-kelompok tersebut “*belum* memeluk salah satu agama yang diakui negara”. Di situ, kata Atkinson, tersirat agenda modernisasi yang sekaligus menjadi tujuan dan visi nasional. “Konsep agama secara implisit mengandung pemahaman tentang kemajuan, modernisasi, dan keyakinan pada tujuan nasional,” tulisnya. “Kelompok-kelompok masyarakat yang dianggap bodoh, terbelakang, atau tidak memiliki visi nasional adalah mereka yang, secara *de facto*, tidak memeluk suatu agama.

⁵³Mereka adalah Masyumi, Nahdlatul Ulama, PSII (Partai Sarikat Islam Indonesia), dan Perti (Persatuan Tarbijjah Islamijjah). Seperti diingatkan Assyaukanie, “*Semua partai Islam pada masa itu menuntut basis Islam bagi negara*”. Luthfi Assyaukanie, *Ideologi Islam dan Utopia*, (Jakarta: Freedom Institute, 2011), 115 catatan no. 10.

Agama adalah garis batas yang memisahkan antara massa petani di pedesaan dan penduduk kota, pada satu pihak, dengan komunitas-komunitas kecil tradisional (yang tidak sepenuhnya terserap ke dalam sistem ekonomi dan politik) pada pihak lain.”⁵⁴

Dan negara menjaga perumusan “agama” ini dengan sungguh-sungguh melalui dua kebijakan, pada tataran praktis maupun paradigmatis.⁵⁵ Pada tataran *praktis* adalah penciptaan lembaga PAKEM (Pengawas Aliran Kepercayaan Masyarakat) yang mula-mula didirikan Depag pada tahun 1954 untuk mengawasi agama-agama baru, kelompok-kelompok kebatinan dan kegiatan mereka, sebelum nantinya dipindahkan di bawah Kejaksaan Agung. Lembaga PAKEM terbukti sangat ampuh, apalagi semenjak 1961, lewat Surat Edaran Departemen Kejaksaan Biro Pakem Pusat No. 34/Pakem/S.E./61 tanggal 7 April 1961, lembaga PAKEM didirikan di setiap provinsi dan kabupaten. Di antara tugas PAKEM adalah mengikuti, memerhatikan, mengawasi gerak-gerik serta perkembangan dari semua gerakan agama, semua aliran kepercayaan/kebatinan, memeriksa/mempelajari buku-buku, brosur-brosur keagamaan/aliran kepercayaan, baik yang berasal dari dalam maupun luar negeri. Hampir seluruh tugas itu dipertahankan sampai pasca-Reformasi, diintegrasikan ke dalam UU No. 16/2004 tentang Kejaksaan.⁵⁶

Efektivitas PAKEM sebagai instrumen negara untuk mengendalikan

⁵⁴Jane Monnig Atkinson, “Religions in Dialogue: The Construction of an Indonesian Minority Religion”, dalam Rita Smith Kipp dan Susan Rodgers, eds., *Indonesian Religions in Transition* (Tucson: The University of Arizona Press, 1987), 171 – 186, khususnya 177. Untuk diskusi yang lebih luas soal ini, baca kajian cemerlang Albert Schrauwers, *Colonial 'reformation' in the highlands of central Sulawesi, Indonesia, 1892–1995* (Toronto: University of Toronto Press, 2000).

⁵⁵Trisno S. Susanto, “Politik Kesetaraan” dalam Elza Peldi Taher (ed.), *Merayakan Kebebasan Beragama: Bunga Rampai 70 Tahun Djohan Effendi* (Jakarta: ICRP dan Gramedia). Edisi Digital diterbitkan ulang oleh Democracy Project, 375 – 389.

⁵⁶Tentang eksistensi Bakor PAKEM, lihat, Uli Parulian, dkk., *Menggugat Bakor Pakem: Kajian hukum terhadap pengawasan agama dan kepercayaan di Indonesia*, (Jakarta: ILRC, 2008).

pemahaman masyarakat mengenai “agama” sudah teruji. Misalnya harian *Kompas* (5 Agustus 1993) melaporkan pernyataan Kahumas Kejaksaan waktu itu, Soeparman SH MH, yang menegaskan bahwa, “sejak tahun 1949 hingga tahun 1992, telah terdapat 517 aliran kepercayaan yang ‘mati’ di seluruh Indonesia.” Salah satu kasus yang sedang mencuat waktu itu adalah kasus “Haur Koneng”, sebuah aliran kepercayaan di wilayah Jawa Barat yang dilarang tahun 1993. Bagaimana prosesnya? Sebagaimana dikutip Daniel Dhakidae, seorang pejabat pemerintah melukiskannya begini:

“Sesat dan tidaknya suatu aliran keagamaan ditentukan oleh pertemuan yang disebut Pengawas Aliran Kepercayaan Masyarakat. Pihak kepolisian baru mempunyai wewenang untuk menindak para pengikut aliran jika rapat PAKEM yang terdiri dari aparat Kejaksaan, Departemen Agama, pemerintah daerah dan Kepolisian telah menentukan bahwa suatu kegiatan keagamaan dianggap sebagai aliran sesat. Selanjutnya pelarangan kegiatan dilakukan oleh Kejaksaan Agung”.⁵⁷

PAKEM tidak hanya berurusan dengan aliran-aliran kepercayaan atau “agama lokal”, tetapi juga menjadi instrumen untuk melindungi tafsir keagamaan yang diresmikan negara dari tafsir-tafsir lain. Untuk menyebut contoh lain, misalnya, sebelum penyerangan terhadap JAI (Jemaat Ahmadiyah Indonesia) di Parung, Bogor, pertengahan Juli 2005 lalu, seperti dilaporkan koran *Republika*, didahului oleh pertemuan di kantor PAKEM tanggal 18 Januari 2005, enam bulan sebelum penyerangan, yang memutuskan pelarangan keberadaan baik Ahmadiyah Qadiani maupun Lahore di Indonesia (*Republika*, 16 September 2005).

Sementara pada tataran *paradigmatis*, negara menjaga “jalan-jalan menuju Allah yang diresmikan negara” itu lewat UU No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama. UU ini, boleh dibilang, merupakan *satu-satunya* UU pokok untuk urusan keagamaan yang berdampak sangat mendalam dan luas pada hampir

⁵⁷Daniel Dhakidae, *Cendekiawan dan Kekuasaan dalam Negara Orde Baru*, (Jakarta: Gramedia, 2003), 559 – 560.

seluruh aspek kehidupan masyarakat kita. Mari kita telisik lebih rinci.

Pertama-tama, perlu dicatat, UU ini – awalnya merupakan “Penetapan Presiden” (PNPS) Soekarno awal Januari 1965 yang kemudian, lewat UU No. 5 tahun 1969 pada masa awal Orde Baru, diangkat menjadi UU – lahir dari situasi sosial-politik yang penuh kegaduhan. Seperti dijelaskan dalam penjelasan resmi pada bagian umum, UU ini lahir pada saat “hampir di seluruh Indonesia tidak sedikit timbul aliran-aliran atau organisasi-organisasi kebatinan/kepercayaan masyarakat yang bertentangan dengan ajaran-ajaran dan hukum agama”.⁵⁸ Situasi ini dinilai “telah menimbulkan hal-hal yang melanggar hukum, memecah persatuan Nasional dan menodai agama”. Jadi, dengan kata lain, PNPS 1965 lahir untuk melindungi agama-agama yang diakui negara, yakni keenam agama (Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha dan Khonghucu) yang, menurut PNPS, “dipeluk hampir seluruh penduduk Indonesia”.

Demi “perlindungan” itu, pasal 1 UU No. 1/PNPS/1965 merumuskan ketentuan yang sangat fundamental, bahwa:

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

Bahkan, lebih lanjut, pasal 4 UU tersebut memerintahkan agar dalam KUHP (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana) dimasukkan pasal tambahan, yakni pasal 156A yang menegaskan:

“Dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya lima tahun barang siapa dengan sengaja di muka umum mengeluarkan perasaan atau melakukan perbuatan: [a] yang pada pokoknya

⁵⁸Teks UU dan penjelasannya secara lengkap dapat ditemukan dalam Weinata Sairin (ed.), *Himpunan Peraturan di Bidang Keagamaan* (Jakarta: PT BPK Gunung Mulia, 1996), 262 – 268.

bersifat permusuhan, penyalahgunaan atau penodaan terhadap suatu agama yang dianut di Indonesia; [b] dengan maksud agar supaya orang tidak menganut agama apapun juga, yang bersendikan Ketuhanan Yang Maha Esa.”

Apa yang digariskan UU ini dan terjemahannya dalam KUHP telah banyak memakan korban, terutama kelompok-kelompok yang memberi penafsiran baru atau meyakini penafsiran berbeda dalam satu agama. Perbedaan tafsir tersebut – fenomena yang biasa terjadi dalam suatu “pluralisme internal keagamaan” – tidak lagi dimungkinkan, bahkan “diberangus” oleh UU ini. Kelompok-kelompok yang berbeda tersebut lalu disebut “sempalan”, atau bahkan dituduh telah melakukan “penodaan”, sehingga dapat dipersekusi dan dipenjarakan. Banyak kasus yang menimpa kelompok Ahmadiyah, Syi’ah, atau Baha’i muncul dari situasi ini.⁵⁹

Walau begitu, korban paling utama dari UU ini adalah kelompok-kelompok penghayat dan penganut “agama lokal”. Terhadap kelompok-kelompok ini, UU No.1/PNPS/1965 mewariskan “politik pembedaan” yang berdampak sangat jauh sampai sekarang. Dalam penjelasan pasal 1 UU ini ditunjukkan pembedaan perlakuan yang dibagi ke dalam *tiga kategori*:

1. *Kategori Pertama*: Bagi enam agama besar “yang dipeluk hampir seluruh penduduk Indonesia” (Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha dan Khonghucu), maka diberikan “jaminan seperti yang diberikan oleh pasal 29 ayat [2] Undang-Undang Dasar, juga mereka mendapat bantuan-bantuan dan perlindungan seperti yang diberikan oleh pasal ini”.

⁵⁹Untuk kasus-kasus yang sempat dipantau, lihat laporan berkala lembaga-lembaga pemantau, seperti The Wahid Institute, CRCS-UGM, SETARA, dll. Daftar ringkas kasus-kasus yang menonjol dapat ditemukan dalam Muhamad Isnur (ed.), *Agama, Negara, & Hak Asasi Manusia: Proses pengujian UU No. 1/ PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama di Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: LBH Jakarta, 2012), khususnya Bab 2. Bandingkan juga laporan dan analisa Uli Parulian, dkk., *Menggugat Bakor Pakem*.

2. *Kategori Kedua*: Bagi agama-agama lain yang belum dikenal, misalnya Yahudi, Shinto, Taoisme, dll, tidak dilarang dan mereka “mendapat jaminan penuh seperti yang diberikan oleh pasal 29 ayat [2] dan mereka dibiarkan adanya, asal tidak melanggar ketentuan-ketentuan yang dapat dalam peraturan ini atau peraturan perundangan lain”.
3. *Kategori Ketiga*: Khusus untuk badan/aliran kebatinan, “Pemerintah berusaha menyalurkannya ke arah pandangan yang sehat dan ke arah ke-Tuhanan Yang Maha Esa”.

Lebih jauh lagi, “politik pembedaan” yang dilakukan negara itu telah berakibat fatal bagi kelompok-kelompok yang masih mempertahankan “agama lokal” itu, yakni mereka yang masuk ke dalam kategori ketiga di atas. Hak-hak sipil mereka sebagai warga negara, mulai dari pengurusan akte kawin, akte lahir, KTP (Kartu Tanda Penduduk), KK (Kartu Keluarga), bahkan sampai soal penguburan jenazah dinafikan sama sekali. Kebijakan tersebut secara sistematis dan konsisten dilakukan oleh rezim Orde Baru dengan landasan hukum yang sangat kuat. Pada tahun 1978 MPR menetapkan TAP MPR No. IV/MPR/1978 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara. Dalam Ketetapan tersebut ditegaskan bahwa “Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa *bukan* merupakan Agama”. Berangkat dari ketetapan ini, Menag mengeluarkan Instruksi No 4 dan 14 tahun 1978 yang menggariskan kebijakan inti mengenai aliran kepercayaan, dan melayangkan surat kepada para gubernur dan bupati/walikota menyangkut berbagai aspek aliran kepercayaan.

Seluruh kebijakan ini secara sistematis telah meminggirkan kelompok-kelompok yang digolongkan “*belum* beragama” itu, dan menafikan hak-hak sipil mereka sebagai warga negara yang setara di muka hukum. Dalam surat Menag No. B/5943/78 yang ditujukan kepada Gubernur Jatim, misalnya, disebutkan: “Karena aliran kepercayaan bukan merupakan agama dan merupakan kebudayaan berarti bahwa orang yang mengikuti aliran kepercayaan tidaklah kehilangan agamanya yang dipahami dan dipeluknya, sehingga tidak ada tata cara sumpah, perkawinan, dan sebagainya menurut

aliran kepercayaan”. Hal yang sama juga ditegaskan dalam surat Menag No. B.VI/11215/1978 yang ditujukan kepada Gubernur KDH I seluruh Indonesia. Dalam surat yang disebut terakhir ini secara eksplisit dinyatakan: “...dan mengingat pula bahwa masalah-masalah penyebutan agama, perkawinan, sumpah, penguburan jenazah adalah menyangkut keyakinan agama, maka dalam negara RI yang berdasar Pancasila (*sic!*) tidak dikenal adanya tata cara perkawinan, sumpah dan penguburan menurut aliran kepercayaan, dan tidak dikenal pula penyebutan ‘Aliran Kepercayaan’ sebagai ‘agama’ baik dalam Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan lain-lain.”⁶⁰

Politik pembedaan tersebut bahkan masih diteruskan setelah “reformasi” 1998 berlangsung. UU No. 23 tahun 2006 dan direvisi melalui UU No. 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan masih membedakan penghayat kepercayaan dan enam agama yang telah diakui, sehingga mereka tidak dapat mengisi kolom agama/kepercayaan di dalam data administrasi kependudukan mereka. UU itu menegaskan “bagi Penduduk yang *agamanya belum diakui sebagai agama* berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan atau bagi penghayat kepercayaan tidak diisi, tetapi tetap dilayani dan dicatat dalam data base kependudukan”.⁶¹

Itulah seluruh konsekuensi dari nasionalisme berketuhanan! Lalu apa yang harus dilakukan demi advokasi kebebasan beragama/berkeyakinan?

Membuka Ruang Diskursif Baru

SKETSA sederhana di atas dapat memperlihatkan kompleksitas

⁶⁰Seluruh dokumen kebijakan yang dirujuk dapat ditemukan dalam Weinata Sairin (ed.), *Himpunan Peraturan di Bidang Keagamaan*, 116 – 145. Untuk kasus-kasus konkret yang terjadi dan analisisnya dapat ditemukan dalam Trisno S. Sutanto, dkk., *Menuntut Pemenuhan Hak-hak Konstitusional Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa: Kertas Posisi MADIA-HPK-BKOK* (Jakarta: HRWG, 2011).

⁶¹Lihat Pasal 61 ayat 2 UU No. 23 tahun 2006 dan direvisi melalui UU No. 24 tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan. Cetak miring ditambahkan

persoalan yang dihadapi orang-orang seperti Sardy jika ingin memakai Pancasila sebagai landasan advokasi kebebasan beragama/berkeyakinan. Tafsir dominan terhadap sila pertama Pancasila yang sangat bernuansa *monoteistik* dan didominasi “interpretasi Islam”,⁶² justru menyingkirkan orang-orang seperti Sardy yang digolongkan “*belum beragama*”. Begitu juga, sepanjang sejarah panjang Orde Baru, Pancasila berfungsi sebagai “senjata ideologis” guna membungkam lawan-lawan Soeharto.⁶³ Dan, harus diakui, Soeharto berhasil dengan baik sehingga kekuasaannya mampu langgeng lebih dari tiga dekade.

Dalam konteks seperti itu, memang rasanya mustahil memakai diskursus Pancasila sebagai titik pijak demi advokasi kebebasan beragama/berkeyakinan. Apalagi, seperti ditengarai banyak kalangan, posisi Pancasila sendiri sebenarnya serba-taksa, baik dalam soal hubungan antara agama dengan negara, maupun dalam hal kebebasan beragama/berkeyakinan.

Seperti sudah disebut di atas, posisi Pancasila dalam tafsir “resmi”, sebagaimana dirumuskan oleh almarhum Mukti Ali, tidak memberi kejelasan apa-apa mengenai hubungan antara agama dengan negara. Mukti Ali hanya menegaskan, bahwa “*Indonesia bukanlah negara teokratis, dan juga bukan negara sekular.*” Tentu saja ini menimbulkan kerumitan tersendiri saat, misalnya, mempersoalkan sampai sejauh mana negara dapat mengatur dan mengintervensi agama, atau sebaliknya. Harus diakui juga, perumusan posisi yang pas bukanlah pekerjaan mudah. Masalah bagaimana meletakkan hubungan yang pas antara agama dengan negara – dua institusi sosial yang paling berpengaruh dalam kehidupan manusia – merupakan soal yang terus menerus mengganggu dalam diskursus ilmu-ilmu sosial sejak dahulu kala.

⁶²Ismatu Ropi “*Ketuhanan Yang Maha Esa, the State and the Politics of Religious (In)Tolerance ...*,” 153

⁶³Lebih Lanjut baca David Bouchier, *Pancasila Versi Orde Baru dan Asal Muasal Negara Organik (Integralistik)*, (Yogyakarta: Pusat Studi Pancasila UGM, 2007). Buku ini merupakan terjemahan dari disertasinya di Monash University Australia dengan judul *Lineages of Organicist Political Thought in Indonesia*.

Pada umumnya, sebagaimana dibebaskan oleh Mark Woodward saat menanggapi kajian komparatif Anthony Reid (2015), orang dapat menemukan beberapa “tipe ideal” (dalam artian Weberian) hubungan antara agama dengan negara yang, jika diletakkan dalam suatu kontinum, dapat diringkaskan begini.⁶⁴ Pada titik paling kiri, orang dapat menemukan tipe ideal (1) negara yang menyerupai “pasar-bebas agama”, yakni negara yang tidak mengenal “agama resmi” dan tidak memberi batasan minimal terhadap perilaku dan organisasi keagamaan. Segala bentuk keagamaan dapat berkembang bebas dalam tipe ini. Sementara di ujung paling kanan, ada tipe ideal (7) di mana negara menyerahkan otoritasnya pada organisasi keagamaan, baik dalam hukum pidana-perdata sampai aturan-aturan sosial lainnya. Di antara dua titik ekstrem itu, kita dapat menemukan berbagai tipe ideal: (2) negara dengan agama resmi, namun tidak mengekang agama-agama lainnya untuk berkembang; (3) negara yang tidak memiliki agama resmi, namun mengakui beberapa agama; (4) negara mengakui beberapa agama tetapi sangat membatasi agama yang dianggap mengganggu; (5) negara memberi dukungan tidak resmi kepada agama dominan yang dipeluk oleh mayoritas penduduk; dan akhirnya (6) negara mempengaruhi penafsiran ajaran agama lewat pendidikan yang disponsornya. Menurut Woodward, Indonesia sendiri, di tengah keragaman etnis dan agamanya, harus merancang strategi kompleks yang kadang-kadang menggabungkan unsur-unsur tertentu dari tipe ideal (2) sampai (5), namun harus menghadapi banyak tekanan kelompok-kelompok yang berupaya memperjuangkan tipe ideal (1) atau (6). Kesimpulan Woodward itu agak aneh, karena jika dilihat dari sejarah pergulatan di Indonesia kita dapat menemukan gabungan varian tipe ideal (2) sampai (6), sekaligus pertarungan politik untuk mendorong ke arah titik ekstrem (1) atau (7).

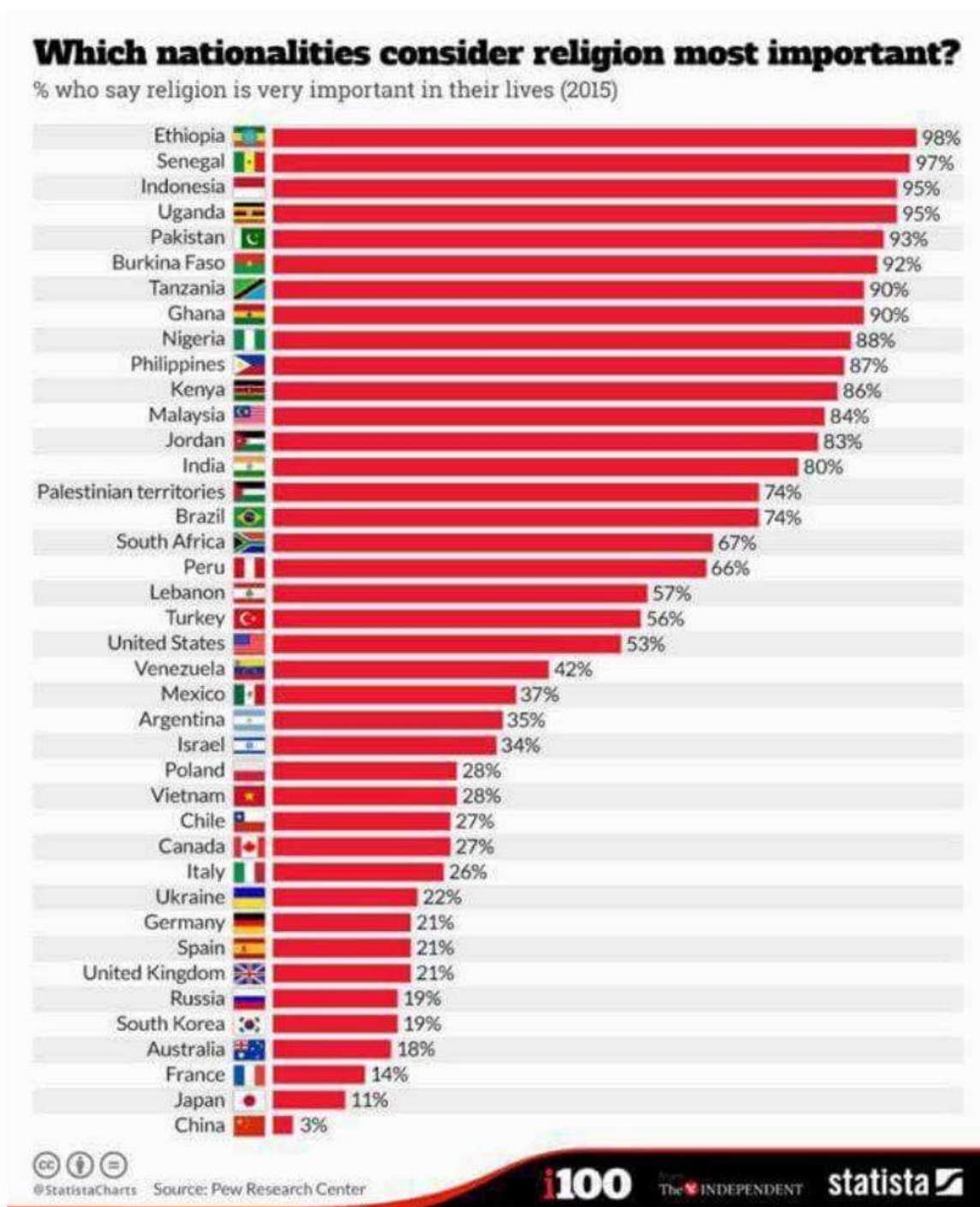
⁶⁴Mark Woodward, “Hubungan Agama – Negara di Indonesia: Sebuah Perspektif Komparatif. Tanggapan atas Anthony Reid”, dalam Bernard Adeney-Risakota (ed.), *Mengelola Keragaman di Indonesia: Agama dan Isu-isu Globalisasi, Kekerasan, Gender, dan Bencana di Indonesia*, (Bandung: Mizan dan ICRCs, 2015), 62 – 69

Paparan Woodward tersebut, yang didasarkan pada data hasil survei Laporan Kebebasan Beragama Internasional 2006 yang dilakukan Departemen Luar Negeri Amerika Serikat, merupakan salah satu model guna mendekati persoalan hubungan antara agama dengan negara yang sangat kompleks. Ada banyak model lain yang dikembangkan oleh berbagai kalangan yang berada di luar jangkauan esai ini. Namun kajian Woodward makin mempertegas posisi serbataksa Pancasila yang membuat orang sulit meletakkannya dalam kategori yang jelas.

Ini makin kelihatan jika kita memeriksa “turunan” Sila pertama Pancasila dalam Konstitusi, yakni pasal 29 UUD 1945. Pasal itu memberi tempat penting bagi “agama” – dan menjadi makin penting sejak tragedi 1965 – yang kemudian punya konsekuensi sangat mendasar bagi politik hukum tata negara maupun dalam penataan kehidupan bersama.⁶⁵ Sejak 1965 itulah “agama” menjadi urusan yang paling penting bagi masyarakat Indonesia sampai sekarang, seperti diperlihatkan oleh hasil riset PEW Center baru-baru ini [lihat grafik]. Tidak heran jika agama lalu ikut menentukan hampir seluruh

⁶⁵Sangat sulit untuk tidak memasukkan faktor tragedi 1965, yakni masa peralihan antara rezim Orde Lama ke Orde Baru di mana sekitar setengah juta sampai dua juta simpatisan PKI (Partai Komunis Indonesia) dibantai, sebagai konteks sosio politik yang berakibat sangat mendalam pada kehidupan keagamaan. Kita bahkan bisa menengarai peristiwa tragis itu sebagai latar belakang munculnya kecurigaan, atau rasa saling terancam, khususnya di dalam hubungan Kristen dengan Islam yang menjadi lahan subur dan *leitmotiv* hampir seluruh peraturan keagamaan Trisno S. Susanto, “Negara, Kekuasaan, dan ‘Agama’: Membedah Politik Perukunan Rezim Orba”, dalam Zainal Abidin Bagir, dkk., *Pluralisme Kewargaan: Arah Baru Politik Keragaman di Indonesia*, (Bandung – Yogyakarta: Mizan dan Center for Religious and Cross-Cultural Studies/CRCS UGM, 2011), 115 – 148. Bandingkan juga Mujiburrahman, *Feeling Threatened: Muslim-Christian Relations in Indonesia's New Order* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006). Kajian Suhadi, dkk dari CRCS mengenai “politik pendidikan agama” juga memperlihatkan, baru sejak 1965 negara *mewajibkan* pendidikan agama di semua tingkatan sekolah, yakni sejak keluarnya TAP MPRS No. XXVII/MPRS/1966 tentang Agama, Pendidikan dan Kebudayaan, lihat Suhadi, dkk., *Politik Pendidikan Agama: Kurikulum 2013 dan Ruang Publik Sekolah-Seri Laporan Kehidupan Beragama di Indonesia* (Yogyakarta: CRCS, 2014), 11 dstnya. Sejak itu pula, agama menjadi – istilah Suhadi dkk. – “index siswa”, yakni faktor pembeda penting di antara para siswa.

aspek kehidupan.



Peran dan posisi penting agama itu, seperti ditafsirkan oleh para hakim MK (Mahkamah Konstitusi) ketika mengadakan *constitutional review* UU No. 1/PNPS/1965 di mana Sardy datang dan memberi kesaksian, membuat Indonesia mengambil prinsip negara-hukum

yang berbeda, baik dari prinsip *rechtstaat* maupun *rule of law*. Menurut para hakim MK dalam amar keputusan mereka,⁶⁶

“Prinsip negara hukum Indonesia harus dilihat dengan cara pandang UUD 1945, yaitu negara hukum yang menempatkan prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa sebagai prinsip utama, serta nilai-nilai agama yang melandasi gerak kehidupan bangsa dan negara, bukan negara yang memisahkan hubungan antara agama dan negara (*separation of state and religion*), serta tidak semata-mata berpegang pada prinsip individualisme maupun prinsip komunalisme”.⁶⁷

Pandangan ini punya konsekuensi sangat luas, bukan hanya pada visi hukum ketatanegaraan Indonesia, tetapi juga – dan terutama sekali – pada hubungan antara negara dengan agama. Begini para hakim MK merumuskan posisi tersebut:

Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak memberikan kemungkinan adanya kampanye kebebasan untuk tidak beragama, kebebasan untuk promosi anti agama serta tidak memungkinkan untuk menghina atau mengotori ajaran agama atau kitab-kitab yang menjadi sumber kepercayaan agama ataupun mengotori nama Tuhan. Elemen inilah yang merupakan salah satu elemen yang menandakan perbedaan pokok antara negara hukum Indonesia dengan negara hukum Barat, sehingga dalam pelaksanaan pemerintahan negara, pembentukan hukum, pelaksanaan pemerintahan serta peradilan, dasar ketuhanan dan ajaran serta nilai-nilai agama menjadi alat ukur untuk menentukan hukum yang baik atau hukum yang buruk, bahkan untuk menentukan hukum yang konstitusional atau hukum yang tidak konstitusional. Dalam kerangka pemikiran seperti diuraikan di atas, pembatasan hak asasi manusia atas dasar pertimbangan ‘nilai-nilai agama’ sebagaimana disebutkan dalam Pasal 28J

⁶⁶Mahkamah Konstitusi, Amar Putusan Nomor 140/PUU-VII/2009. Dikutip berdasarkan nomor paragraf, bukan halaman. Amar putusan itu bisa diunduh lengkap lewat tautan http://hukum.unsrat.ac.id/mk/mk2009_140.pdf. Untuk analisa mengenai amar putusan ini dan konsekuensinya bagi politik hukum ketatanegaraan, lihat Muhamad Isnur (ed.), *Agama, Negara, & Hak Asasi Manusia*, 213 dan seterusnya.

⁶⁷Lihat 3.34.10 Amar Putusan Amar Putusan MK Nomor 140/PUU-VII/2009.

ayat (2) UUD 1945 merupakan salah satu pertimbangan untuk membatasi pelaksanaan hak asasi manusia. Hal tersebut berbeda dengan Article 18 ICCPR yang tidak mencantumkan nilai-nilai agama sebagai pembatasan kebebasan individu”.⁶⁸

Apa yang dirumuskan para hakim MK dalam amar putusan mereka sebenarnya adalah wajah konkret *Godly nationalism par excellence!* Para hakim MK sangat yakin bahwa “dasar ketuhanan dan ajaran serta nilai-nilai agama” dapat dan seharusnya menjadi “alat ukur” bukan hanya untuk menentukan hukum yang baik atau tidak, tetapi bahkan “hukum yang konstitusional” atau tidak. Begitu juga, bertolak dari keyakinan itu, para hakim MK melihat Konstitusi tidak memungkinkan orang untuk tidak beragama, promosi antiagama, dan bahkan memberi semacam kewajiban atau tanggung jawab negara untuk melindungi agama dari upaya-upaya orang yang “menghina atau mengotori ajaran agama atau kitab-kitab yang menjadi sumber kepercayaan agama ataupun mengotori nama Tuhan”.

Kewajiban atau tanggung jawab negara itu ditegaskan Prof. Dr. Moh. Mahfud MD, Ketua MK, saat berbicara di Konferensi Tokoh Agama ICRP (*Indonesian Conference on Religion and Peace*), 5 Oktober 2009, di Jakarta:

“Dalam konteks negara Indonesia yang mengakui posisi penting agama, perlindungan terhadap kebebasan beragama harus dipadukan dengan *perlindungan terhadap kemurnian ajaran agama*. Hal ini berarti bahwa kebebasan beragama memang dijamin, tetapi kebebasan beragama secara menyimpang tidak dapat dibenarkan. Tanggung jawab negara terhadap agama tidak hanya sebatas memberi kebebasan beragama kepada para pemeluk agama, tetapi juga memberikan pelayanan terhadap pemeluk agama dan *melindungi kemurnian ajaran agama dari penyelewengan atau penyimpangan*.”⁶⁹

⁶⁸Lihat 3.34.11. Amar Putusan Amar Putusan MK Nomor 140/PUU-VII/2009. Cetak miring ditambahkan.

⁶⁹Moh. Mahfud MD, “Kebebasan Beragama dalam Perspektif Konstitusi”, makalah tidak diterbitkan, disampaikan dalam Konferensi Tokoh Agama ICRP, Senin, 5 Oktober 2009, 13. Cetak miring ditambahkan.

Tentu saja, pandangan para hakim MK dan penegasan Mahfud di atas menimbulkan serangkaian pertanyaan yang pelik. Apakah itu berarti bahwa Konstitusi 1945 yang menjadi dasar di atas mana negara ini didirikan, justru harus tunduk pada “ajaran serta nilai-nilai agama”? Namun pihak manakah yang paling berwenang menafsirkan “ajaran serta nilai-nilai agama” itu? Begitu juga, atas kewenangan apa sehingga negara merasa punya tanggung jawab untuk tidak hanya memberi kebebasan beragama, tetapi juga “melindungi kemurnian ajaran agama”? Lagi-lagi, pihak manakah yang paling berwenang merumuskan apa yang disebut “kemurnian ajaran agama” itu?

Sulit sekali mencari jawaban pasti terhadap rangkaian pertanyaan tersebut. Boleh jadi tidak ada jawaban yang final. Namun, jika dilihat dari sejarah pergulatannya, tafsir yang diberikan oleh para hakim MK sebenarnya mempersempit dan membatasi keluasan visi para pendiri negara ini. Untuk itu kita harus melihat kembali pergulatan visi politik kenegaraan itu, sebagai upaya awal membuka ruang diskursif baru guna menafsir ulang Pancasila.

Seperti sudah didedah dalam bagian kedua di atas, sebenarnya makna sila pertama dari Pancasila, atau apa yang sering disebut “prinsip ketuhanan” itu, tidak pernah tunggal, bahkan dari sejak titik awal perumusannya. Kita sudah melihat bagaimana prinsip ketuhanan versi Soekarno berbeda dengan versi Piagam Jakarta, maupun rumusan Hatta. Jika Soekarno lebih menekankan “ketuhanan yang berkebudayaan”, yakni prinsip ketuhanan “tanpa egoisme agama”, rumusan Piagam Jakarta justru menariknya masuk ke dalam ranah legal-formalistik hukum Islam. Dan usulan kompromi Hatta memberi alternatif untuk ke luar dari jebakan legal-formalistik itu.

Apa alasannya? Sebagian karena kondisi kritis yang harus dihadapi saat itu: Hatta mengusulkan rumusan kompromi demi mempertahankan kesatuan negara yang baru saja diproklamasikan. Tetapi ada pertimbangan yang jauh lebih substansial di balik rumusan tersebut. Dalam salah satu tulisannya tentang “Agama dan Negara” (1945) yang sudah dikutip di awal esai ini, Hatta mengemukakan

pandangan dasar yang diyakininya begini:

“Kita tidak akan mendirikan negara dengan dasar perpisahan antara agama dan negara, melainkan *kita akan mendirikan negara modern di atas dasar perpisahan antara urusan agama dengan urusan negara*. Kalau urusan agama juga dipegang oleh negara, maka agama menjadi perkakas (diperalat) negara, dan dengan itu hilang sifatnya yang murni.”

Bagi Hatta, sebagai seorang Muslim yang taat, sulit membayangkan pemisahan total antara agama dengan negara. Nilai-nilai dan ajaran agama merupakan landasan yang mengarahkan seluruh aspek kehidupan seorang yang sungguh-sungguh taat beragama, baik dalam kehidupan privat maupun di dalam kehidupan sosial-politik. Namun Hatta juga sadar, urusan keagamaan *tidak boleh* dicampur aduk dengan urusan negara. Sebab, kalau itu terjadi, dengan sangat mudah “agama menjadi perkakas”, alias diperalat demi kepentingan negara, atau sekelompok politisi yang sedang memperjuangkan kekuasaannya.

Pembedaan tersebut memang subtil, dan ranah-ranahnya sulit dibatasi dengan tegas. Namun, jika kita memeriksa pergulatan sejarah, apa yang dikemukakan Hatta tampaknya mewarnai banyak pandangan tokoh lain. Misalnya tafsir jenial H. Agus Salim, ulama Islam sekaligus tokoh nasionalis yang sangat berpengaruh. Dalam tulisannya yang diterbitkan dalam buku resmi *Agenda Kementerian Agama* (1951/52), Agus Salim menyodorkan tafsir yang bahkan bertolak belakang sama sekali dengan amar putusan MK di atas. Bagi Agus Salim, sila pertama Pancasila justru *tidak* dapat dipakai untuk menafikan mereka yang meniadakan Tuhan (“ateis”) maupun mereka yang meyakini banyak Tuhan (“politeis”). Begini ia mengemukakan tafsirnya:

“Dapatkah dengan asas negara itu kita mengakui kemerdekaan keyakinan orang yang meniadakan Tuhan? Atau keyakinan agama yang mengakui Tuhan berbilang atau berbagi-bagi? Tentu dan pasti! Sebab undang-undang dasar kita, sebagai juga undang-undang dasar tiap-tiap negara yang mempunyai adab

dan kesopanan mengakui dan menjamin kemerdekaan keyakinan agama, sekadar dengan batas yang tersebut tadi itu, yaitu asal jangan melanggar hak-hak pergaulan dan orang masing-masing, jangan melanggar adab kesopanan ramai, tertib keamanan dan damai.”⁷⁰

Sungguh terobosan yang sangat visioner! Sayang sekali bahwa tafsir Agus Salim itu tidak pernah diperhatikan orang, sehingga dewasa ini kita mewarisi pandangan yang sangat sempit mengenai prinsip ketuhanan dalam Pancasila.

Bahkan bagi mereka yang dituduh “komunis” – dan “komunis” di Indonesia hampir selalu berarti “ateis” yang “anti-Pancasila” – prinsip ketuhanan itu juga dapat diterima, sebagai satu kesatuan dengan sila-sila lain. Penegasan itu datang dari Dipa Nusantara Aidit, ketua Central Committee PKI (Partai Komunis Indonesia) yang menulis buku *Aidit Membela Pantjasila* (1964). Pada tahun yang sama Solichin Salam, seorang wartawan, mewawancarai Aidit yang kemudian dimuat dalam majalah *Pembina* 12 Agustus 1964.⁷¹ Di situ Aidit mengemukakan pandangannya yang mirip prinsip Hatta maupun tafsir Agus Salim, begini:

“Dengan menerima sila Ketuhanan berarti di Indonesia tidak boleh ada propaganda antiagama, tetapi juga tidak boleh ada paksaan beragama. Paksaan beragama bertentangan dengan sila Kedaulatan Rakyat. Juga bertentangan dengan sila Kebangsaan, Kemanusiaan, dan Keadilan Sosial. Orang Indonesia yang tidak atau belum beragama, ia tetap bangsa Indonesia, tetap manusia

⁷⁰H. Agus Salim, “Kementerian Agama dalam Republik Indonesia”, diterbitkan dalam buku *Agenda Kementerian Agama* (Jakarta: Departemen Agama, 1951/1952), 123 – 128, kutipan dari halaman 125. Terima kasih kepada Bpk. Djohan Effendi yang telah menunjukkan teks langka ini. Teks asli yang lengkap dapat diunduh lewat tautan <https://app.box.com/s/f1oo2bqtp08v1b08gdx>.

⁷¹Dokumen wawancara yang lama terkubur itu diterbitkan ulang baru-baru ini oleh Majalah *Historia*. Lihat “Wawancara DN Aidit: ‘PKI menentang pemretelan terhadap Pancasila’”, edisi daring bisa diunduh lewat tautan <http://historia.id/modern/wawancara-dn-aidit-pki-menentang-pemretelan-terhadap-pancasila>. (Diakses 23 Mei 2016)

yang harus diperlakukan secara adil dalam masyarakat. Tentang ini dengan tegas dikatakan oleh Presiden Sukarno bahwa ada perbedaan yang tegas antara keperluan negara sebagai 'negara' dan 'urusan agama'."

Contoh-contoh di atas sengaja ditampilkan di sini sebagai penanda-penanda historis bagaimana sila pertama Pancasila dipahami dalam sejarah bangsa yang masih terus berlangsung sampai sekarang. Di situ tampak jelas, bahwa para pendiri bangsa ini memiliki keluasan visi kenegaraan dan berusaha membangun tatanan hidup bersama yang dapat melindungi semua kelompok. Jika dibandingkan dengan visi kenegaraan mereka, makin jelas pula betapa sempit dan terbatas tafsir MK mengenai sila pertama Pancasila.

Tetapi upaya historis yang paling monumental untuk membangun tatanan hidup bersama itu, walau sayangnya tidak berhasil selesai, adalah perdebatan Konstituante 1956-1959. Jika diukur dari keluasan topik yang dibahas, dan kedalaman proses deliberasi bersama yang sudah dilakukan, tak ayal lagi perdebatan Konstituante 1956-1959 merupakan capaian historis paling monumental dalam sejarah kita. Karena itu kita harus menelisiknya sejenak, sebagai bagian dari upaya membuka ruang diskursif penafsiran ulang Pancasila. Sebab soal Pancasila, HAM (Hak Asasi Manusia), hubungan negara dengan agama, bentuk kenegaraan yang mau dibangun, maupun soal-soal fundamental lain yang sampai sekarang masih menjadi bahan diskusi panas, sebenarnya sudah diperdebatkan dengan tingkat kedalaman dan kedewasaan memukau dalam persidangan Konstituante itu.

Namun dalam sejarah resmi bentukan Orde Baru maupun kajian banyak Indonesianis, pencapaian Konstituante itu justru sama sekali dinafikan. Pidato kenegaraan Presiden Soeharto di depan DPR 16 Agustus 1990 memberi kita *insight* penafian hasil-hasil Konstituante itu, maupun Pemilu 1955:

"Kita pernah menjalankan sistem banyak partai dan demokrasi liberal. Kita *dikecewakan* oleh hasil Pemilihan Umum tahun 1955 yang berlangsung dalam alam demokrasi liberal itu. Sidang

Konstituante sebagai hasil Pemilihan Umum 1955 mengalami *kemacetan* dan berakhir dengan *kegagalan*. Pancasila sebagai dasar negara yang menjadi kesepakatan sebagai dasar Indonesia Merdeka malahan dipersoalkan dan dimentahkan kembali. Stabilitas politik tak terwujud. Pemerintahan jatuh bangun dalam waktu yang singkat-singkat...”.⁷²

Perhatikan kalimat-kalimat tersebut. Rezim Orde Baru bukan saja menafikan pencapaian monumental Konstituante, tetapi juga Pemilu 1955 – yang kini diakui sebagai pemilihan umum paling demokratis sehingga menjadi tolok ukur Pemilu 1999 – maupun, konsekuensinya, sistem multi-partai dan demokrasi liberal.

Syukurlah Alm. Adnan Buyung Nasution, pada puncak kariernya sebagai advokat maupun tokoh pejuang HAM, mau mencurahkan waktu dan tenaga guna menggali risalah persidangan Konstituante yang hampir sepuluh ribu halaman, dan berhasil menghadirkan capaian Konstituante dengan lebih jernih. Disertasi yang monumental dan sangat kaya data itu menunjukkan dengan jelas bahwa, alih-alih Konstituante “macet” dan “gagal” seperti dituduhkan Soeharto, perdebatan di dalamnya telah mencapai konsensus fundamental yang sangat penting. Memang benar ada perdebatan keras yang sangat *ideologis* sifatnya mengenai dasar negara. Begitu juga rumusan-rumusan final masih harus dikerjakan oleh Panitia Persiapan Konstitusi, sebelum Konstituante dibubarkan lewat Dekrit Presiden Soekarno 5 Juli 1959. Akan tetapi, itu tidak berarti bahwa persidangan Konstituante “macet” dan “gagal”. Sebab proses deliberasi yang panjang, sejak 10 November 1956 hingga 2 Juni 1959, khususnya soal posisi HAM dalam konstitusi, justru memperlihatkan tendensi sentripetal yang mengarah pada konsensus fundamental. Seperti diperlihatkan Nasution (1995), laporan hasil pekerjaan

⁷²Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956 – 1959*, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1995), 2. Cetak miring sesuai aslinya. Buku tersebut merupakan terjemahan disertasi Buyung Nasution di Rijksuniversiteit Utrecht Belanda tahun 1992 dengan judul asli *The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia: A Socio-Legal Study of the Indonesian Konstituante 1956 – 1959*

Panitia Persiapan Konstitusi tanggal 8 Desember 1958 menunjukkan ada 22 butir HAM yang “didukung oleh setidaknya 2/3 suara, jadi berarti didukung oleh koalisi Pancasila dan koalisi Islam yang ada dalam Panitia.” Itu berarti, lanjut Adnan Buyung Nasution,

“daftar HAM yang diterima oleh Konstituante dapat dipandang sebagai norma-norma konstitusional substantif dari Republik Indonesia. Ini merupakan *proklamasi kemerdekaan ke dalam* dari warga negara Indonesia, yang statusnya sama dengan Proklamasi 17 Agustus 1945 yang merupakan pernyataan kemerdekaan Indonesia *ke luar*”.⁷³

Tafsir dan kesimpulan Nasution itu perlu dikemukakan di sini, karena perdebatan sengit dalam Konstituante mencerminkan upaya paling sungguh-sungguh dalam sejarah kita guna membangun tatanan kehidupan bersama yang menghargai kebebasan setiap kelompok – apa yang disebut di atas sebagai “proklamasi kemerdekaan ke dalam”. Untuk memahami ini, kita harus undur sejenak melihat konteks sosio-politis yang melatarinya.

Walau berhasil merumuskan dan mengesahkan UUD 1945 tanggal 18 Agustus 1945, tetapi sebenarnya UUD itu masih bersifat “sementara”, yakni hanya mencakup butir-butir dasar yang memungkinkan jalannya pemerintahan bagi negara yang baru saja diproklamasikan. Soekarno sendiri mengakuinya: “Nanti... dalam suasana yang lebih tenteram, kita tentu ... dapat membuat Undang-Undang Dasar yang lebih lengkap, lebih sempurna” (sebagaimana dikutip Aritonang, 2004, h. 255). Kesadaran ini pula yang memudahkan tokoh-tokoh politik Islam menerima usulan kompromi Hatta untuk menghilangkan “tujuh kata”. Apalagi ada janji bahwa enam bulan setelah Proklamasi akan diadakan pemilihan umum. Mereka sangat yakin akan memperoleh kemenangan mutlak, karena penduduk Indonesia mayoritas beragama Islam.⁷⁴

⁷³Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia...*, xxxiii.

⁷⁴Bandingkan dengan Bachtiar Effendy, *Islam dan Negara: Transformasi Gerakan dan Praktik Politik Islam di Indonesia* (Jakarta: Paramadina, 2009), edisi

Namun perjalanan negara yang baru merdeka tidak memberi kesempatan dan kemewahan “suasana yang lebih tenteram”, sebagaimana diharapkan Soekarno, untuk melaksanakan Pemilu dan membuat UUD yang lebih lengkap. Pergolakan di daerah-daerah dan jatuh bangun kabinet pemerintahan membuat rencana pemilu tertunda-tunda, sampai pada masa Kabinet Burhanuddin Harahap sajarah Pemilu dapat diselenggarakan (1955). Selama masa penuh pergolakan itu, pemerintahan Indonesia sendiri berjalan di atas *tiga Konstitusi* yang berbeda-beda: antara 1945 – 1949 di bawah UUD 1945; Konstitusi RIS (Republik Indonesia Serikat) tahun 1949; dan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950. Adalah tugas Konstituante, yang wakil-wakilnya ditentukan berdasarkan hasil Pemilu 1955, untuk merumuskan UUD yang lengkap dan definitif.

Hasil Pemilu 1955, seperti sudah disinggung di atas, memperlihatkan bahwa partai-partai Islam tidak mampu meraup suara mayoritas. Secara keseluruhan, partai-partai itu hanya meraih sekitar 43% suara, atau sekitar 45,1% kursi di DPR. Namun partai-partai nasionalis-sekuler juga tidak meraih suara mayoritas, sehingga syarat yang diperlukan untuk mengubah atau menetapkan konstitusi, yakni 2/3 dari total kursi di Konstituante, tidak bisa dicapai. Karena itu, ketika Konstituante mulai bersidang, ada tiga kubu besar sebagai cermin faksi ideologis dalam Konstituante: *Blok Pancasila* dengan 274 kursi (mayoritas dikuasai PNI 119 kursi dan PKI 60 kursi), *Blok Islam* dengan 230 kursi (mayoritas dikuasai Masyumi 112 kursi dan NU 91 kursi) dan *Blok Sosial-Ekonomi* yang menguasai 10 kursi. Ketiga blok itu, terutama dua blok pertama, yang paling mewarnai perdebatan sengit dalam Konstituante.⁷⁵

Di sini tidak mungkin meninjau seluruh perdebatan tersebut, yang

baru dan diperluas, 97 dst. Effendy mengutip kekhawatiran Sjahrir, bahwa dengan berdirinya Masyumi (November 1945) sebagai wakil politik Islam yang menarik jumlah pengikut besar, maka jika pemilu berlangsung tahun itu (1946) Masyumi bisa jadi akan memperoleh 80% suara.

⁷⁵Peta lengkap faksi-faksi ideologis itu dapat ditemukan dalam Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia ...*, 32 – 33

berhasil direkam oleh disertasi Nasution dengan baik. Namun ada dua hal penting yang patut disebut sejauh menyangkut tema kita. *Pertama*, perdebatan sengit seputar “Dasar Negara” yang, boleh dibilang, mengulang kembali perdebatan dalam persidangan BPUPK saat menyusun UUD 1945.⁷⁶ Blok Islam berusaha keras untuk menjadikan Islam sebagai dasar negara menggantikan Pancasila, atau setidaknya memasukkan kembali “tujuh kata” dari Piagam Jakarta ke dalam rumusan sila pertama Pancasila. Upaya ini ditentang oleh Blok Pancasila yang ingin mempertahankan rumusan Pancasila sebagaimana dirumuskan tanggal 18 Agustus 1945.

Menarik sekali, sebagaimana dicatat oleh Latif (2011), walau perdebatan yang berlangsung sangat keras dan antagonistik karena diwarnai benturan ideologis, akan tetapi sebenarnya sudah mengarah pada beberapa titik temu yang dapat menjadi kerangka substantif tentang Dasar Negara. Kerangka itu memperlihatkan bahwa Dasar Negara yang dicita-citakan dalam konstitusi baru harus memenuhi hal-hal ini:

1. sesuai dengan kepribadian Bangsa Indonesia,
2. dijiwai semangat Revolusi 17 Agustus 1945,
3. musyawarah hendaknya menjadi dasar dalam segala perundingan dan penyelesaian mengenai segala persoalan kenegaraan,
4. terjaminnya kebebasan beragama dan beribadat,
5. berisikan jaminan-jaminan sendi-sendi perikemanusiaan, kebangsaan yang luas, dan keadilan sosial.”

Lebih lanjut, menurut Latif, “setiap kubu juga bisa menerima setiap sila Pancasila, kecuali menyangkut ‘tujuh kata’ di balik sila Ketuhanan yang kembali dipersoalkan oleh kubu Islam”.⁷⁷

⁷⁶Rekaman perdebatan dapat ditemukan dalam Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia ...*, 49 – 129. Khususnya Bab II

⁷⁷Yudi, Latif, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila...*, 90

Kedua, perdebatan mengenai HAM.⁷⁸ Dan di sini kita menemukan fenomena menarik yang disebut Nasution di atas: sementara perdebatan mengenai Dasar Negara cenderung sentrifugal, masing-masing berhadapan secara antagonistik karena perbedaan ideologis, namun ketika menyentuh persoalan HAM posisi masing-masing justru cenderung sentripetal yang makin mendekati konsensus fundamental. Fenomena ini menarik dan dapat memberi harapan. Sebab itu berarti, walaupun faksi-faksi dalam tubuh Konstituante memang terbelah secara ideologis sehingga menimbulkan pertentangan yang antagonistik, akan tetapi ada *visi kenegaraan* yang mengikat bersama, yakni bahwa sistem pemerintahan yang akan dibangun adalah suatu *sistem demokrasi-konstitusional* yang melindungi kebebasan dan kesetaraan setiap warganya. Itulah sebabnya mayoritas (yakni 2/3) anggota faksi dalam Konstituante, baik dari Blok Pancasila, Blok Islam maupun Blok Sosial-Ekonomi, menyepakati 22 butir HAM sebagai norma-norma konstitusional.

Dalam konteks itu, kesimpulan Nasution sangat tepat: hasil-hasil Konstituante merupakan “proklamasi kemerdekaan ke dalam” dari warga negara, yang melengkapi “proklamasi kemerdekaan ke luar” saat 17 Agustus 1945. Maksudnya, melalui Proklamasi 17 Agustus 1945, Indonesia memang telah *merdeka dari (freedom from)* penjajahan luar. Tetapi melalui jaminan konstitusional kebebasan dan kesetaraan yang dirumuskan Konstituante, warga Indonesia *merdeka untuk (freedom to)* menjadi warga negara yang sungguh-sungguh merdeka. Ini menggemakan kalimat-kalimat dari pidato Soekarno tanggal 1 Juni 1945 yang sangat terkenal: “*Di dalam Indonesia Merdeka itulah kita memerdekakan rakyat kita! Di dalam Indonesia Merdeka itulah kita memerdekakan hatinya bangsa kita!*”⁷⁹

⁷⁸Rekaman perdebatan dapat ditemukan dalam Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia...*, 131 – 258. Khususnya Bab III.

⁷⁹RM. A.B. Kusuma (ed.), *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945: Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentoek Menyelidiki Oesaha2 Persiapan Kemerdekaan*, edisi revisi, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009), 154. Cetak miring ditambahkan.

Memang ada perdebatan keras, khususnya menyangkut rumusan dan cakupan kebebasan beragama/berkeyakinan, dalam tiga ranah fundamental: (a) pemisahan antara agama dengan negara; (b) larangan propaganda antiagama; dan (c) kebebasan berpindah agama.⁸⁰ Ketiga ranah problematis itu, khususnya mengenai hak berpindah agama atau kepercayaan, seperti diperlihatkan Nasution, menjadi fokus perdebatan yang panas dan sengit, terutama antara Blok Pancasila dengan Blok Islam.⁸¹ Di awal persidangan tanggal 10 September 1958, tokoh-tokoh dari Masyumi meminta agar hal mengenai kebebasan beragama, berpikir, dan mengikuti hati nurani dikeluarkan dari pemungutan suara, mengingat hal-hal itu menyangkut masalah agama. Usulan itu didukung partai-partai lain, bahkan Parkindo juga meminta agar soal hak menyuarakan dan menyebarluaskan agama juga dikeluarkan dari pemungutan suara. Mereka meminta soal itu dibahas lebih mendalam di Panitia Persiapan Konstitusi. Di luar dua hak tersebut, yang diserahkan ke Panitia Persiapan Konstitusi untuk dibahas lebih lanjut, Konstituante mengambil pemungutan suara yang mengesahkan 22 hak-hak warga lainnya.⁸²

Jika dilihat dari perkembangan ini, maka bisa disimpulkan bahwa Konstituante sebenarnya *sudah* menyelesaikan sebagian besar dari tugas-tugasnya. Bahkan dalam soal-soal yang memancing perdebatan keras, seperti Dasar Negara maupun cakupan hak kebebasan beragama/berkeyakinan, rumusan kompromi sangat mungkin

⁸⁰Dalam kajiannya, Ismatu Ropi memperlihatkan bagaimana hak “kebebasan berpindah agama”, yang ditegaskan dalam pasal 18 Konstitusi RIS 1949 hilang dalam rumusan UUDS 1950. Lihat Ismatu Ropi, “Ketuhanan Yang Maha Esa, the State and the Politics of Religious (In)Tolerance: Understanding Contemporary Religious Life through Past Debates on the State-Religion Relationship”, dalam Tim Lindsay dan Helen Pausacker (eds.), *Religion, Law and Intolerance in Indonesia*, (New York: Routledge, 2016), 135 (tabel perbandingan UUD 1945, Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950) dan 138.

⁸¹Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia ...*, 192 dstnya.

⁸²Untuk rincian hak dan hasil pemungutan suara lihat Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia ...*, 253 – 258.

dicapai. Seandainya Konstituante dibiarkan bekerja sampai tenggat waktu yang disepakati bersama pemerintah, yakni 26 Maret 1960, persis sebelum Parlemen baru hasil Pemilu 1955 terbentuk, maka kemungkinan besar Konstituante dapat merampungkan tugasnya membuat Konstitusi baru yang lebih lengkap dan sempurna.

Optimisme ini ditegaskan Nasution dalam kesimpulan disertasinya, sekaligus menggarisbawahi apa sumbangan terpenting Konstituante: komitmen pada suatu sistem pemerintahan yang konstitusional.⁸³ Bagi Nasution, “usaha Konstituante benar-benar dapat dihargai sebagai puncak usaha bangsa Indonesia untuk mencapai pemerintahan konstitusional”.⁸⁴ Apa yang disebut “pemerintahan konstitusional” itu sendiri, sembari mengutip Wilopo, Ketua Konstituante, adalah “pemerintahan yang dibatasi oleh hukum serta oleh HAM dan hak-hak warga negara”.⁸⁵ Hal ini sangat kentara pada penerimaan universalitas HAM oleh anggota Konstituante. Sebagaimana disimpulkan Nasution,

“... Konstituante tanpa kecuali sangat menghargai keabsahan universalitas HAM sebagai hak yang menjadi bagian inti dari kodrat manusia dan terdapat pada setiap peradaban manusia. Para anggota Konstituante pada umumnya berkeyakinan bahwa kalau hak-hak asasi manusia ditolak maka manusia akan kehilangan kemanusiaannya. HAM dianggap menjadi tujuan negara: negara ada untuk manusia, bukan manusia untuk negara”.⁸⁶

Namun sejarah berbelok tanpa dapat dicegah. Sementara anggota-anggota Konstituante memperdebatkan aspirasi pemerintahan konstitusional, pergolakan sosial-politik di luar justru memunculkan dorongan sebaliknya: sistem Demokrasi Terpimpin yang berpusat

⁸³Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia ...*, 409 – 414.

⁸⁴Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia ...*, 409

⁸⁵Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia ...*, 411

⁸⁶Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia ...*, 411

pada figur orang kuat, yakni Presiden Soekarno. Di sini bukan tempatnya memberinarasikan menyeluruh pergolakan tersebut. Nasution menunjukkan setidaknya ada empat kondisi yang saling berkaitan yang akhirnya berujung pada sistem Demokrasi Terpimpin dan pembubaran Konstituante: kemerosotan pesat ekonomi, perpecahan bangsa yang makin meruncing, bangkitnya Angkatan Darat sebagai kekuatan organisasi utama dalam negara, dan munculnya Demokrasi Terpimpin sebagai rumusan politik yang mengganti cita-cita negara konstitusional.⁸⁷ Setelah usulan Presiden Soekarno untuk “kembali ke UUD 1945”, dalam pidatonya di depan Konstituante tanggal 22 April 1959 ditolak, maka Angkatan Darat menggalang dukungan rakyat dan mendesak Presiden mengeluarkan Dekrit 5 Juli 1959 yang membubarkan Konstituante, menarik kembali UUDS 1950, dan memberlakukan kembali UUD 1945.

Kita tahu sejak itu pula demokrasi terkubur di Indonesia. Rezim Soekarno berakhir dengan pembunuhan massal mereka yang menjadi anggota atau dituduh simpatisan PKI, dan rezim Orde Baru di bawah Soeharto langgeng berkuasa dengan memakai Pancasila sebagai senjata ideologisnya. Baru saat reformasi berlangsung pada Mei 1998, yang memaksa Soeharto *lengser keprabon*, terbuka kesempatan historis guna menata ulang sistem pemerintahan secara keseluruhan. Hasilnya sungguh mengesankan dan dapat berlangsung mulus hampir tanpa hambatan, sehingga mencengangkan banyak pengamat.⁸⁸ Padahal perubahan yang dibawa sangat mendasar. Mari kita lihat apa yang dicapai, khususnya lewat proses amandemen UUD 1945 (1999 – 2002), sebelum melihat beberapa catatan kritis sesuai dengan konteks perbincangan kita.

Berakhirnya kekuasaan Soeharto pada Mei 1998 membuka peluang lebar bagi upaya-upaya untuk menata ulang mekanisme dan aturan main kehidupan bersama ke arah cita-cita sistem pemerintahan

⁸⁷Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia ...*, 200

⁸⁸Lihat Donald L. Horowitz, *Constitutional Change and Democracy in Indonesia*, (New York: Cambridge University Press, 2013)

yang demokratis konstitusional. Seperti umum diketahui, sistem itu mengandaikan setidaknya dua dimensi pokok: pembagian kekuasaan yang seimbang antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif (seturut prinsip *trias politica* yang umum diterima dalam dunia modern); serta penghormatan atas hak-hak asasi manusia (HAM). Keduanya sangat penting bagi tatanan kehidupan bersama yang demokratis. Mengapa?

Dimensi pertama akan mencegah proses pemusatan kekuasaan di tangan salah satu pihak – biasanya pihak eksekutif (Presiden). Kita sudah melihat dalam sejarah panjang Orde Baru bagaimana pemusatan kekuasaan di tangan eksekutif itu membuat lembaga-lembaga negara lain tak punya kekuatan, termasuk MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat) yang dulu dianggap sebagai lembaga tertinggi dalam sistem pemerintahan. Sementara dimensi kedua menghalangi tirani kekuasaan mayoritas yang menafikan kelompok-kelompok minoritas dalam suatu negara. Sebab, jika dibiarkan begitu saja, proses pemilu yang demokratis akan melahirkan situasi dimana *the winner takes all*: pemenang (mayoritas) akan menguasai segalanya dan menyingkirkan kelompok minoritas. Itu sebabnya, proses demokratisasi harus sekaligus bertalian dengan perjuangan bagi penegakan HAM yang akan melindungi hak-hak setiap warga, termasuk kelompok minoritas.

Jika ditinjau dari pengalaman pasca-Mei 1998, proses penataan kembali itu berlangsung mulus. Sistem yang dulunya terpusat pada diri Presiden kini dipangkas: pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat (pasal 6A UUD 1945) dan hanya dapat dipilih untuk dua periode berturut (pasal 7 UUD 1945). Dengan langkah ini, maka tertutup kemungkinan bagi suatu pemerintahan yang panjang ala rezim Orde Baru dulu. Memang Presiden akan memiliki kewibawaan lebih, karena langsung dipilih oleh rakyat; akan tetapi kekuasaannya juga dibatasi oleh legislatif (DPR) yang juga dipilih langsung, sedang Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR (pasal 7C UUD 1945). Jadi ada keseimbangan kekuasaan (*balance of power*) yang

dibutuhkan agar sistem demokrasi berjalan baik. Apalagi dengan diberlakukannya kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang diperluas sejak 1999, sentralisme Orde Baru juga dipatahkan.

Namun terobosan paling penting dari amandemen UUD 1945 adalah dimasukkannya instrumen pokok HAM ke dalam batang tubuh UUD 1945 (pasal 28A – 28J) yang diterima saat proses amandemen kedua tahun 2000. Menarik sekali bahwa masuknya instrumen pokok HAM ke dalam UUD 1945 itu hampir tanpa perdebatan sengit. Ini terlihat jika kita membaca jalannya perdebatan yang direkam rinci dalam *Naskah Komprehensif* yang diterbitkan MK.⁸⁹ Boleh jadi masuknya bab khusus tentang HAM (Bab XA, pasal 28A – 28J) yang berjalan mulus itu, banyak ditentukan oleh faktor adanya TAP MPR No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia di mana di dalamnya terlampir “Piagam HAM”, serta UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Keduanya merupakan terobosan penting “Reformasi” yang, akhirnya, memuluskan jalan bagi masuknya instrumen-instrumen pokok HAM ke dalam amandemen UUD 1945.⁹⁰

Tanpa harus masuk ke dalam rinciannya yang *njelimet* dan di luar kemampuan esai ini, ada beberapa catatan kritis yang perlu

⁸⁹Seluruh rekaman perdebatan amandemen UUD 1945 dapat dibaca dalam Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999 – 2002*, edisi revisi, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, 10 Buku. Semua buku itu dapat diunduh gratis melalui laman resmi Mahkamah Konstitusi. Lihat <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Publikasi&id=5&pages=2>. Khusus mengenai “Warga Negara dan Penduduk, Hak Asasi Manusia dan Agama”, dapat ditemukan dalam Buku VIII.

⁹⁰TAP MPR No. XVII/MPR/1998 sendiri sudah dicabut lewat TAP MPR No. I/MPR/2003, mengingat “Piagam HAM” telah menjadi UU No. 39 Tahun 1999 dan masuk ke dalam batang tubuh UUD 1945. Terima kasih kepada Jayadi Damanik yang telah mengingatkan soal ini dan memberikan disertasinya sebagai rujukan. Lihat, Jayadi Damanik, *Pertanggungjawaban Hukum atas Pelanggaran HAM Melalui Undang-Undang yang Diskriminatif di Indonesia pada Era Soeharto* (Malang: Bayumedia Publishing, 2008). [asli: Disertasi di Universitas Padjadjaran Bandung, 2007].

disampaikan soal masuknya instrumen pokok HAM tersebut. Jika kita membandingkan antara TAP MPR No. XVII/MPR/1998 dengan hasil amandemen UUD 1945, terlihat ada perubahan jumlah pasal maupun susunannya, sebagaimana dicatat oleh *Naskah Komprehensif*. Dari 44 pasal mengenai HAM yang ada dalam TAP MPR No. XVII/MPR/1998, hanya 10 pasal yang masuk ke dalam UUD 1945 dengan delapan pasal memuat lebih dari satu ketentuan.⁹¹ Soal struktur juga mengalami perubahan penting. Dalam TAP MPR No. XVII/MPR/1998, penegasan mengenai hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun (*non-derogable rights*) diletakkan di pasal 37, yakni *setelah* pasal 36 yang membatasi pelaksanaan HAM. Namun dalam hasil amandemen, pasal pembatasan HAM, yakni pasal 28J ayat 2, diletakkan *di akhir*. Posisi ini penting karena, seperti dicatat dalam *Naskah Komprehensif*,

“Peletakan tentang kewajiban dalam satu pasal penutup dari semua hak yang disebutkan dari Pasal 28A sampai dengan Pasal 28I dimaksud, dimaknai bahwa pembatasan terhadap hak asasi manusia dalam Pasal 28J adalah dimaksudkan untuk melindungi hak orang lain, termasuk pembatasan terhadap *non derogable rights* itu sendiri”.⁹²

Perubahan yang jauh lebih penting adalah pada redaksi pasal pembatasan HAM. Soal ini menjadi perdebatan yang lumayan panas selama amandemen, khususnya mengenai masuknya pasal-pasal HAM. Dalam pasal 36 TAP MPR No. XVII/MPR/1998 (dan diambil alih dalam pasal 70 UU No. 39 Tahun 1999 mengenai HAM), disebutkan pembatasan HAM yang sesuai dengan norma-norma HAM internasional sebagai berikut:

“Di dalam menjalankan hak dan kebebasannya setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan-pembatasan yang ditetapkan oleh Undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin

⁹¹*Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Buku VIII, 601.*

⁹²*Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Buku VIII, 602*

pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain, dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.”

Rumusan ini pula yang mula-mula masuk sebagai usulan untuk pasal 28J ayat 2, saat berlangsung rapat ke-VI Komisi A yang dipimpin Hamdan Zoelva.⁹³ Namun ketika dibuka tanggapan dari *floor*, A.M. Lutfi dari Fraksi Reformasi mengusulkan penambahan frasa “nilai agama” setelah frasa “pertimbangan moral”, sehingga berbunyi:

“Di dalam menjalankan hak dan kebebasannya setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan-pembatasan yang ditetapkan oleh Undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain, dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, *nilai agama*, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis”.⁹⁴

Usulan itu rupanya memancing perdebatan dan hujan interupsi yang cukup hangat. Banyak Fraksi lain mendukung usulan itu walau, sayangnya, *tidak* memberi argumentasi meyakinkan mengenai apa alasannya sehingga frasa “nilai-nilai agama” harus ditambahkan sebagai pembatasan. Begitu juga apa yang sesungguhnya dimaksud dengan frasa “nilai-nilai agama” itu.⁹⁵ Sebagai contoh, ketika Patrialis Akbar dari Fraksi Reformasi berusaha menjelaskan apa yang dimaksud dengan “nilai-nilai agama”, kita malah makin bingung. Sebab Patrialis Akbar menyebut, salah satu alasannya adalah agar kebebasan yang dibawa oleh HAM *tidak* bertentangan dengan nilai-nilai agama. Ia mencontohkan sebagai berikut:

“Apakah kita ingin melihat orang telanjang karena itu adalah hak

⁹³Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Buku VIII, 337.

⁹⁴Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Buku VIII..., 345. Cetak miring ditambahkan.

⁹⁵Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Buku VIII..., 345 – 357.

asasi (*sic!*). Apakah kita ingin melihat lesbi, cium-ciuman di depan umum (*sic!*). Ini nilai-nilai agama adalah merupakan bagian yang kita tidak bisa pisahkan dengan hak asasi manusia ini. Lha kalau kita ingin kebebasan, toh juga harus ada ketertiban. Ini harus serasi antara ketertiban dengan kebebasan”.⁹⁶

Terlepas dari kekaburan definisi tentang “nilai-nilai agama” maupun ketidaksetujuan beberapa Fraksi, seperti Fraksi TNI/Polri, frasa tersebut tetap dipertahankan sehingga kita memiliki pasal 28J ayat 2 dalam UUD 1945 yang menjadi pasal pembatasan HAM.

Perdebatan paling tajam dan alot sepanjang proses amandemen adalah kembali soal Dasar Negara yang, bisa dikatakan, mengulang perdebatan sejak BPUPK sampai Konstituante. Padahal sudah sejak awal ada semacam kesepakatan di antara partai-partai politik, karena desakan PDIP di Sidang Umum MPR 1999, untuk tidak lagi membuka perdebatan tersebut. Namun agaknya, sebagaimana disebut Effendy (2009), ada semangat yang tak kunjung padam dari partai-partai berbasis Islam untuk memperjuangkan masuknya kembali “tujuh kata” dari Piagam Jakarta ke dalam UUD 1945, khususnya ayat (1) dari pasal 29.

Persoalan itu kembali mengemuka ketika, pada rapat ketiga PAH (Panitia Ad Hoc) I Badan Pekerja MPR tanggal 6 Desember 1999, fraksi PBB dengan juru bicaranya Hamdan Zoelva, secara mengejutkan mengemukakan usulan mereka:

“Untuk mempertegas Indonesia bukanlah negara sekuler, pengaturan mengenai agama harus dipertegas lagi di dalam UUD. Oleh karena itu, ketentuan Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 yang menentukan bahwa negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa haruslah diartikan bahwa negara harus dibangun atas dasar prinsip-prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa sebagaimana dipahami dalam ajaran agama masing-masing dan setiap pemeluk agama berkewajiban untuk menjalankan agama dan syariat agama yang

⁹⁶*Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Buku VIII...*, 346.

dianutnya masing-masing”.⁹⁷

Memang benar, dalam usulan itu tidak disebut langsung “tujuh kata” yang terkenal. Namun, ketika ruang diskursif tadi terbuka, lagi-lagi usulan untuk memasukkan kembali “tujuh kata” dari Piagam Jakarta mengemuka dan menyulut perdebatan panas.

Di sini tidak perlu memasuki jalannya perdebatan itu,⁹⁸ yang terbukti hanya mengulang perdebatan-perdebatan sebelumnya dan berakhir dalam kegagalan. Tetapi ada dua catatan menarik yang perlu disebut di sini. *Pertama*, seperti ditunjukkan oleh disertasi Valina Singka Subekti lewat wawancara dengan beberapa tokoh yang terlibat, ada *bargaining* penting yang dicapai: usulan tersebut tidak dilanjutkan, namun disepakati untuk memasukkan kata-kata “*Iman, Takwa, dan Berakhlak*” ke dalam pasal yang mengatur soal pendidikan (pasal 31 UUD 1945). “Bagi fraksi-fraksi partai Islam, masuknya kata-kata *Iman, Takwa, dan Berakhlak* tersebut dianggap telah dapat memenuhi tanggung jawab moral mereka sebagai partai Islam dalam memperjuangkan terciptanya tatanan kehidupan sosial kemasyarakatan yang dilandasi oleh nilai-nilai agama,” tulis Subekti.⁹⁹

Kedua, gagalnya upaya fraksi-fraksi partai Islam memasukkan kembali “tujuh kata” dari Piagam Jakarta saat proses amandemen UUD 1945 berbeda jika dibandingkan kegagalan upaya serupa sebelumnya. Dan ini punya makna penting. Sebagaimana disimpulkan oleh Denny Indrayana, dalam disertasinya yang sudah diterbitkan, ada perbedaan kunci yang harus dicermati. Penolakan tahun 1945 merupakan hasil intervensi Mohammad Hatta, sementara tahun 1956 – 1959, yakni saat persidangan Konstituante, kegagalan itu karena Dekrit Presiden Soekarno 5 Juli 1959 yang membubarkan

⁹⁷Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2008), 148.

⁹⁸Lihat rangkuman Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi ...*, 125 – 166.

⁹⁹Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi ...*, 181

Konstituante dan mengembalikan UUD 1945. “Pada tahun 1999 – 2002, penolakan terhadap ‘tujuh kata’ Piagam Jakarta itu disepakati pada menit-menit terakhir Sidang Tahunan MPR 2002, tanpa *cawacawe* dari luar Parlemen. Jadi, ini adalah pengalaman Indonesia dalam mengatasi masalah lamanya yang sangat sensitif itu dengan cara yang lebih demokratis,” simpul Indrayana.¹⁰⁰

Walau begitu, bukan berarti bahwa semangat perjuangan untuk memasukkan kembali “tujuh kata” dari Piagam Jakarta sudah pupus sama sekali. Karenanya, Indrayana mengusulkan agar bagian Pembukaan (Pancasila) dan pasal 29 UUD 1945 “dibakukan dalam bentuknya sekarang demi mengatasi sulitnya hubungan antara Islam dan negara di kemudian hari”, yakni diidentifikasi sebagai “aturan-aturan yang tidak dapat diubah (*non-amendable provisions*).” Langkah semacam ini sah-sah saja dalam hukum konstitusi.¹⁰¹

Merebut Tafsir Pancasila

BERTOLAK dari rangkaian persoalan tersebut, maka menjadi jelas bahwa sila pertama Pancasila harus direbut dan ditafsirkan ulang demi perjuangan kebebasan beragama/berkeyakinan. Upaya itu, seperti diperlihatkan lewat contoh-contoh historis di atas, mulai dari Hatta, Aidit, Agus Salim sampai persidangan Konstituante, bukanlah pekerjaan yang mengada-ada, melainkan memang dapat dilakukan. Begitu juga beberapa tokoh di masa sekarang, seperti dijelaskan di bawah ini, melakukan upaya serupa. Jejak-jejak yang mereka tinggalkan dapat menjadi titik tolak bagi kita untuk melakukan penafsiran ulang terhadap sila pertama Pancasila itu.

Dan Pancasila menyediakan kemungkinan tersebut. Sebab Pancasila, pada dasarnya, adalah serangkaian nilai-nilai dasar – atau bahkan “universal” – yang dapat dijamin oleh siapa saja: ketuhanan,

¹⁰⁰Denny Indrayana *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, (Bandung: Mizan, 2007), 390.

¹⁰¹Denny Indrayana *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran* ..., 88

kemanusiaan, nasionalisme, demokrasi, dan keadilan sosial. Bagaimana masing-masing nilai dasar itu dimaknai dan sejauh mana luas cakupannya, sudah tentu, sangat ditentukan oleh visi kenegaraan, konteks sosial-historis, maupun pertarungan politik riil pada masanya. Sifat Pancasila yang terbuka dan fleksibel ini memang kerap membingungkan, karena posisi-posisi yang serba-jelas justru seakan dinafikan. Tetapi, pada saat bersamaan, sifat serba-taksa itu pula membuka ruang-ruang diskursif yang sangat luas bagi semua pihak yang berkepentingan.

Di atas kita sudah melihat bagaimana sila pertama Pancasila kerap ditafsirkan secara sempit, sehingga menyingkirkan orang-orang seperti Sardy dan kelompoknya. Atau bahkan, jika dilihat dari dampaknya, kita dapat menyebut penyingkiran itu sebagai proses *genosida kultural* yang berlangsung secara terstruktur, sistematis, dan massif. Sebab di situ bukan hanya kepercayaan mereka dihilangkan – dianggap “*belum* beragama” – tetapi seluruh hak-hak sipil dan kultural mereka dinafikan, mulai dari identitas penduduk, perkawinan, kelahiran, sampai pendidikan dan penguburan jenazah. Suatu hutang peradaban yang akan terus membebani perjalanan sejarah negara dan bangsa ini!

Akan tetapi, pada saat bersamaan, kita juga melihat tokoh-tokoh bangsa, dengan visi kenegaraan yang luas dan humanis, membuka ruang-ruang tafsir alternatif dan memperjuangkan kesetaraan bagi setiap orang yang menjadi warga negara ini. Tokoh-tokoh seperti Alm. K.H. Abdurrahman “Gus Dur” Wahid, Alm. Nurcholis Madjid, Alm. Ibu Gedong Bagus Oka, Alm. Y.B. Mangunwijaya, Alm. Th. Sumartana, Buya Syafi’i Ma’arif, Djohan Effendi dll bisa disebut sebagai contoh-contoh konkret di masa sekarang. Sembari menggali inspirasi dari tradisi keimanan mereka masing-masing dan keyakinan mereka pada sila pertama Pancasila, tanpa lelah mereka memperjuangkan tatanan hidup bersama yang dapat mengayomi, menghargai, dan memanusiakan setiap orang tanpa kecuali. Mereka memberi kita inspirasi penting bagi advokasi kebebasan beragama/berkeyakinan yang perlu dielaborasi lebih jauh.

Apa yang dilakukan oleh tokoh-tokoh tersebut adalah, sesungguhnya, memakai fleksibilitas Pancasila guna memperluas dan memperkuat ruang-ruang kebebasan (*areas of freedom*) di mana kelompok-kelompok sosial lintas-etnis maupun lintas-keyakinan dapat berjumpa dan berdialog secara *genuine*. Proses-proses perjumpaan dan dialog itu memungkinkan tumbuhnya saling percaya (*mutual trust*) maupun saling mengakui (*mutual recognition*) yang sangat penting guna menjaga kebhinnekaan. Eksperimentasi itulah yang menjadi humus bagi tumbuh kembangnya kecambah pluralisme dan gerakan *civil society* yang memperjuangkan kesetaraan warga, sebagaimana pernah dirumuskan oleh Alm. Th. Sumartana.¹⁰²

Jadi, dengan kata lain, proses-proses perjumpaan dan dialog yang saling memperkaya satu dengan lainnya, merupakan salah satu upaya penting di dalam memperjuangkan kebebasan beragama/berkeyakinan. Proses-proses deliberatif bersama tersebut diharapkan dapat membangun apa yang dilukiskan oleh Rawls di atas sebagai “konsensus yang saling bertumpangtuh (*overlapping consensus*)”. Namun kita juga sadar, proses-proses tersebut tidaklah memadai pada dirinya sendiri. Dibutuhkan upaya serius pada tataran politik formal guna menjaga “netralitas negara” sehingga proses-proses perjumpaan dialogis dan deliberatif pada ranah masyarakat (atau politik non-formal, memakai distingsi Habermas di atas) dapat berlangsung bebas tanpa paksaan.

Kontestasi politik demi menjaga “netralitas negara” itu sangat penting, jika kita melihat problem yang ditunjukkan Menchik (2016) sebagai konsekuensi “nasionalisme ketuhanan”. Dalam bagian akhir kajiannya, Menchik memperlihatkan bagaimana gagasan “nasionalisme ketuhanan” – yang menjadi tafsir dominan terhadap sila pertama Pancasila – melahirkan apa yang disebut sebagai

¹⁰²Untuk perkaryaannya alm. Th. Sumartana, lihat Trisno S. Sutanto, (ed.), *Th. Sumartana: Misi Gereja, Teologi Agama-agama dan Masa Depan Demokrasi*, (Yogyakarta: Institut DIAN/Interfidei, 2011). Lihat pula, baca Trisno S. Sutanto, “Merawat Kecambah Pluralisme: Mengenang Th. Sumartana”, dalam *Bentara Kompas*, 5 Mei 2007.

“toleransi komunal” (*communal tolerance*) yang punya empat dimensi, yakni “lebih menekankan hak-hak kelompok ketimbang individual, mendukung swa-pemerintahan yang komunal melalui pluralisme legal, pemisahan antara urusan sosial dengan keagamaan, serta meyakini keimanan sebagai nilai terpenting dibanding nilai-nilai dasar lainnya”.¹⁰³ Tentu saja hal ini menjadi tantangan paling serius dan sulit bagi mereka yang memperjuangkan kebebasan beragama/berkeyakinan. Sebab bangunan “toleransi komunal” yang diperikan Menchik persis bertentangan secara diametral dengan cita-cita kebebasan beragama/berkeyakinan yang lebih menekankan hak-hak individual, pemisahan antara ranah publik dengan privat, serta meyakini nilai kebebasan dan otonomi sebagai nilai-nilai paling penting.

Di situ prinsip “netralitas negara” menjadi sangat krusial untuk menjaga agar proses perjumpaan dialogis dan deliberatif pada ranah masyarakat dapat berlangsung damai, tanpa paksaan, apalagi penggunaan kekerasan. Diharapkan melalui proses-proses itu kualitas demokratisasi di Indonesia makin meningkat, dan orang-orang seperti Sardy dan kelompok-kelompoknya dapat sungguh-sungguh merasa diayomi oleh Pancasila. Harus diakui ini bukanlah pekerjaan yang mudah dan menuntut kesabaran seluas samudera. Namun tugas ini merupakan pertaruhan kita sebagai bangsa guna membayar hutang peradaban yang sudah lama membebani. []

¹⁰³Jeremy Menchik *Islam and Democracy in Indonesia: Tolerance without Liberalism*, (Cambridge, Mass.: Cambridge University Press, 2016), 146.

2 Kewajiban Negara dalam Perspektif Hukum Hak Asasi Manusia

Asfinawati

Hak Asasi Manusia “Asli” Indonesia

DALAM hidup bernegara, aturan tertinggi adalah konstitusi yaitu UUD 1945 dan perubahannya. UUD 1945 –lahir tiga tahun sebelum Deklarasi Universal HAM (DUHAM) 1948—mulai pembukaan hingga batang tubuh, sarat dengan HAM. Prinsip dan pasal-pasal di dalam UUD 1945 dilahirkan dari pemikiran dan perdebatan yang panjang di kalangan para pendiri bangsa. Ia digali dari tradisi dan nilai-nilai keindonesiaan atau nilai-nilai lainnya yang sejalan dan bersifat universal.

Alinea pertama pembukaan UUD 1945 dengan tegas menyatakan kemerdekaan, perikemanusiaan dan perikeadilan sebagai nilai dasar Indonesia.

“Sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan”.

Dijelaskan pula maksud pembentukan pemerintah negara Indonesia ditujukan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia tanpa diskriminasi. Ini berarti melingkupi hak-hak sipil politik juga hak ekonomi, sosial, dan budaya.

“Untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.”

Kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial juga melandasi pembentukan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang kemudian melahirkan berbagai instrumen HAM. Dibentuk pada 26 Juni 1945, PBB memiliki empat tujuan pokok. *Pertama*, merawat perdamaian dan keamanan internasional. *Kedua*, mengembangkan hubungan persahabatan di antara negara-negara berdasarkan penghormatan terhadap prinsip kesetaraan dan hak menentukan nasib sendiri. *Ketiga*, mencapai kerja sama internasional untuk menyelesaikan masalah internasional di bidang ekonomi, sosial, budaya dan kemanusiaan. *Keempat*, menjadi pusat yang dapat mengharmonisasi tindakan negara untuk hal-hal di atas

Kebebasan beragama atau berkeyakinan merupakan HAM yang diatur sejak awal. Pasal 29 ayat 2 menyatakan “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu”.

Amandemen UUD 1945 mengatur lebih jelas tentang kewajiban negara terhadap HAM maupun kebebasan beragama berkeyakinan. Pasal 28I (4) UUD 1945 dan amandemennya mengatur perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah. Pasal ini menjadi sumber komitmen Indonesia terhadap HAM dan juga asal usul kewajiban pemerintah.

Lebih lanjut Pasal 28I (5) UUD 1945 dan amandemennya menyatakan untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-

undangan. Hal ini adalah turunan dari Pasal 1 (3) yang menyatakan Negara Indonesia adalah negara hukum. Artinya berjalannya negara diatur dan harus sesuai dengan hukum.

Pengaturan selanjutnya dapat ditemukan dalam UU 39 Tahun 1999. Pasal 71 undang-undang ini menegaskan “Pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam undang-undang ini, peraturan perundang-undangan lain dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh Negara Republik Indonesia. Pasal 72 UU 39 Tahun 1999 kemudian merinci kewajiban dan tanggung jawab pemerintah sebagaimana diatur Pasal 71, meliputi langkah implementasi yang efektif dalam bidang hukum, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan, keamanan negara, dan bidang lain.

Ketentuan Hukum Internasional Menjadi Hukum Nasional

PASAL 71 UU 39/1999 di atas juga mengatur hukum internasional HAM yang diterima dan negara wajib mengikutinya. Ketentuan ini diperkuat pasal 7 ayat 2 UU 39 Tahun 1999; *“Ketentuan hukum internasional yang telah diterima Negara Republik Indonesia yang menyangkut hak asasi manusia menjadi hukum nasional”*.

Demikian pula dengan Pasal 67 yang mengatur *“setiap orang yang ada di wilayah Negara Republik Indonesia wajib patuh pada peraturan perundang-undangan, hukum tidak tertulis, dan hukum internasional mengenai hak asasi manusia yang telah diterima oleh Negara Republik Indonesia.”*

Dengan demikian jelas seluruh hukum internasional yang telah diterima negara Indonesia mengikat dan wajib dipatuhi serta dilaksanakan. Terkait kewajiban itu Indonesia telah menjadikan Kovenan Hak Sipil dan Politik menjadi hukum Indonesia melalui UU Nomor 12 Tahun 2005.

Berdasarkan kovenan ini kewajiban Negara Pihak secara umum dapat dilihat dari lima aras yaitu.

1. Pelaksanaan prinsip-prinsip HAM, khususnya prinsip nondiskriminasi, yaitu tidak melakukan perbedaan apapun berdasarkan alasan apapun.
2. Pelaksanaan hak dan kebebasan.
 - a. Jaminan terkait hak ekonomi, sosial, dan budaya. Komentar Umum Nomor 3 pasal 2 paragraf 1 Kovenan Ekosob tentang *the nature of states parties' obligations* menjelaskan langkah-langkah lain yang tepat termasuk di dalamnya, tetapi tidak terbatas, langkah administratif, keuangan, pendidikan dan sosial. Oleh karenanya jelas untuk memenuhi hak-hak dalam kovenan ekosob termasuk di dalamnya anggaran, pendidikan yang dapat mendukung pemenuhan hak.
 - b. Penghormatan dan jaminan hak sipil-politik. Penjelasan umum Nomor 31 tentang *The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant* angka 5 mengingatkan bahwa kewajiban menghormati dan menjamin harus memiliki akibat segera. Kewajiban ini total dan tidak bersyarat. Kegagalan mengimplementasikan akibat segera ini tidak dapat dibenarkan dengan kondisi politik, sosial, budaya atau ekonomi negara pihak.¹⁰⁴
 - 1) Sifat kewajiban hukum dalam kovenan ini adalah negatif dan positif.¹⁰⁵ Dalam hal ini artinya negara pihak harus menahan diri dari melakukan pelanggaran hak dan setiap pembatasan hak harus sah sesuai dengan ketentuan dalam kovenan. Pembatasan yang dibuat negara harus

¹⁰⁴Lihat paragraf 14 *General Comment No. 31 dalam OHCHR, General Comment No 31; The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant CCPR/C/21/Rev.1/Add.1326 (May, 2004). Bisa diakses melalui <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhsjYoiCfMKoIRv2FVaVzRkMjTnjRO%2Bfud3cPVrcM9YR0iW6Txaxgp3f9kUFpWoq%2FhW%2FTpKi2tPhZsbEJw%2FGeZRASjdFuuJQRnbJEaUhby31WiQPI2mLFDDe6ZSwMMmQGVHA%3D%3D> (diakses 29 Agustus 2016)*

¹⁰⁵Lihat *General Comment Komite HAM PBB No. 31 paragraf 4.*

dapat ditunjukkan kebutuhannya dan langkah-langkah pembatasan tersebut harus proporsional dengan tujuan yang sah yaitu mengejar perlindungan dan jaminan hak.

- 2) Kewajiban positif negara pihak memastikan hak dalam kovenan ini terjadi adalah dengan melakukan perlindungan individu tidak hanya dari pelanggaran hak oleh agen negara tetapi juga orang pribadi atau entitas termasuk dalam hal ini mencegah, menghukum, melakukan investigasi atau pemulihan.¹⁰⁶
- 3) Kewajiban negara dapat dipenuhi dengan menggunakan langkah-langkah legislatif, peradilan, administratif, pendidikan dan lainnya. Termasuk meningkatkan kesadaran tidak hanya pada pejabat publik dan pejabat negara tetapi juga penduduk pada umumnya.¹⁰⁷

Berdasarkan prinsip-prinsip di atas terlihat meskipun dalam hak sipol terdapat kewajiban positif tetapi penjabarannya bukanlah seperti dalam hak ekosob berupa pemberian anggaran untuk memenuhi hak tersebut. Kewajiban positif tersebut berupa tindakan aktif negara untuk mencegah pelanggaran hak seperti pengerahan petugas keamanan apabila terdapat komunitas keagamaan yang hendak diserang. Kewajiban positif negara dalam hak sipol juga berupa pemulihan apabila ada hak yang terlanggar. Dalam hal ini negara dapat mengeluarkan uang serta fasilitas terkait dengan pemulihan juga pencegahan hak sebagaimana disebutkan sebelumnya.

3. Legislasi dan kebijakan.
 - a. Apabila belum diatur mengambil langkah-langkah untuk menetapkan ketentuan perundang-undangan atau kebijakan untuk memberlakukan hak-hak.¹⁰⁸
 - b. Membuat perubahan hukum nasional setelah ratifikasi agar sesuai dengan kovenan. Apabila terdapat ketidaksesuaian

¹⁰⁶General Comment Komite HAM PBB No. 31 paragraf 8

¹⁰⁷General Comment Komite HAM PBB No. 31 paragraf 7

¹⁰⁸Pasal 2 ayat (2) Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik

antara hukum nasional dengan kovenan maka hukum nasional atau praktik harus berubah sesuai dengan standar kovenan sesuai dengan konstitusi negara pihak dan karenanya tidak harus kovenan ini dapat langsung diterapkan di pengadilan tetapi melalui penggabungan kovenan ini ke dalam hukum nasional. Hal ini karena jaminan hak-hak dalam kovenan ini meningkat perlindungannya di negara yang berlaku secara otomatis atau melalui penggabungan ke dalam tata hukum nasional.¹⁰⁹

4. Pemulihan.

- a. Setiap orang yang hak-hak atau kebebasannya dilanggar memperoleh upaya pemulihan yang terjangkau dan efektif.¹¹⁰
- b. Pemulihan harus sesuai dengan kelompok rentan termasuk anak.¹¹¹
- c. Setiap orang yang menuntut upaya pemulihan harus ditentukan hak-haknya oleh peradilan, lembaga administratif, legislatif, atau lembaga berwenang lainnya yang diatur sistem hukum negara
- d. Negara mengembangkan mekanisme hukum dan administrasi yang sesuai untuk mengurus tuntutan pelanggaran hak di bawah hukum nasional. Mekanisme ini bisa mengambil dua jalan: peradilan dan administrasi. Dalam konteks peradilan berupa pemberlakuan kovenan dalam proses pengadilan, pemberlakuan perbandingan konstitusi atau ketentuan hukum lainnya, atau interpretasi hukum nasional menggunakan ketentuan kovenan di pengadilan. Sementara dalam konteks administrasi berupa upaya investigasi segera atas dugaan pelanggaran hak, investigasi menyeluruh dan efektif melalui badan mandiri dan tidak memihak. Lembaga HAM nasional yang diberi kuasa yang sesuai dapat

¹⁰⁹General Comment Komite HAM PBB No. 31 paragraf 13, *The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant*

¹¹⁰General Comment Komite HAM PBB No. 31 paragraf 15

¹¹¹General Comment Komite HAM PBB No. 31 paragraf 15

- berkontribusi untuk capaian ini.¹¹²
- e. Penghentian pelanggaran yang berkelanjutan¹¹³
 - f. Reparasi kepada individu yang haknya terlanggar berupa kompensasi atau sesuai dengan pelanggarannya. Reparasi yang kedua bisa berupa restitusi, rehabilitasi dan langkah kepuasan (*satisfaction*) seperti permohonan maaf secara publik, monumen publik, jaminan tidak berulangnya pelanggaran, perubahan pada hukum serta praktik yang relevan, dan membawa pelaku ke pengadilan¹¹⁴
 - g. Jaminan tidak berulangnya pelanggaran mungkin memerlukan perubahan hukum serta praktik di negara pihak.¹¹⁵
 - h. Negara mengembangkan segala kemungkinan upaya penyelesaian peradilan
 - i. Jaminan tentang putusan/keputusan pemulihan akan dilaksanakan
5. Dalam pembatasan yaitu pertama, tidak membatasi hak atau kebebasan dengan alasan instrumen HAM internasional tidak mengakui hak-hak tersebut; kedua, tidak membatasi hak atau kebebasan dengan alasan instrumen HAM internasional mengakuinya sebagai hak yang lebih rendah

Sedangkan subyek yang harus dipenuhi haknya terkait kewajiban negara tersebut tidak terbatas pada warga negara melainkan juga semua individu tanpa memedulikan kewarganegaraannya atau mereka yang tidak memiliki kewarganegaraan seperti pencari suaka, pengungsi, buruh migran dan lainnya. Termasuk mereka yang bergabung dengan angkatan bersenjata serta terikat kerja di luar negaranya seperti anggota pasukan perdamaian internasional.¹¹⁶

¹¹²*General Comment* Komite HAM PBB No. 31 paragraf 15

¹¹³*General Comment* Komite HAM PBB No. 31 paragraf 15

¹¹⁴*General Comment* Komite HAM PBB No. 31 paragraf 16

¹¹⁵*General Comment* Komite HAM PBB No. 31 paragraf 16

¹¹⁶*General Comment* Komite HAM PBB No. 31 paragraf 10

Mengenai kewajiban negara terkait nondiskriminasi perlu dijabarkan konsep diskriminasi. Yang dimaksud tindakan diskriminasi adalah tindakan-tindakan berupa pembedaan (*distinction*); pengecualian (*exclusion*); pembatasan (*restriction*); atau pengutamaan (*preference*); berbasis atau atas dasar apapun seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pandangan politik atau pandangan, asal kebangsaan atau sosial, harta benda, status kelahiran atau status lainnya.

Sementara tujuan atau akibat diskriminasi biasanya berupa menghilangkan atau mengurangi pengakuan (*recognition*), menghilangkan atau mengurangi menikmati (*enjoyment*), menghilangkan atau mengurangi pelaksanaan (*exercise*).

Selain itu, unsur diskriminasi lainnya adalah kondisi di mana memiliki pijakan yang sama¹¹⁷. Sementara obyek diskriminasi sendiri bersifat amat luas yakni Semua hak dan semua kebebasan.

Mengenai kebebasan beragama berkeyakinan, pasal 28E ayat 1 dan 2 memuat kewajiban negara untuk mematuhi hak setiap orang untuk “bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, ...”. “Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya”.

Terkait implementasi instrumen hukum internasional yang telah menjadi hukum nasional muncul pertanyaan berikutnya. Apakah Indonesia menganut sistem monisme atau dualisme?¹¹⁸ Atau dengan kata lain apakah hukum internasional yang telah menjadi hukum nasional bisa langsung berlaku atau membutuhkan tindakan lain agar dapat diberlakukan?

¹¹⁷Komentar Umum No. 22 angka 8 menjelaskan “pada pijakan yang sama” bukan berarti “*identical treatment*” atau tindakan yang sama.

¹¹⁸Francois Riquaux, “Hans Kelsen on International Law”, *European Journal of International Law* 9, (1998), 325 – 343; lihat pula, Anne-Marie Slaughter dan William Burke-White, “The Future of International Law is Domestic (or, The European Way of Law)”, *Harvard International Law Journal* 47, Nr. 2, (Summer, 2006), 328 – 352.

Sistem monisme mengandaikan hanya ada satu sistem hukum di dunia yang mengatur kehidupan manusia. Hukum internasional dan hukum nasional satu kesatuan sistem hukum. Sementara dualisme mengandaikan bahwa hukum internasional dan nasional merupakan dua sistem hukum yang terpisah dan independen. Hukum nasional bersumber pada kehendak negara, sedangkan hukum internasional bersumber pada kehendak bersama dari masyarakat negara.

Pertanyaan apakah Indonesia menganut monisme atau dualisme ini bukanlah pertanyaan yang mudah di jawab. Hal ini disebabkan oleh dua hal. *Pertama*, bervariasinya apa yang dinamakan monisme dan dualisme. Kedua, beragamnya praktik di Indonesia terkait implementasi hukum internasional.

Tentang praktik monisme dan dualisme yang beragam akan dijabarkan dalam tabel bawah ini¹¹⁹:

MONISM	Metode Implementasi	
	MONISME	DUALISME
Jepang	<i>Self-executing</i>	
Mexico	Tanda tangan dan ratifikasi	
Portugal	Ratifikasi/ persetujuan (<i>approval</i>) dari presiden, pemerintah dan DPR	
Spanyol	Setelah diratifikasi akan <i>self-executing</i>	

¹¹⁹ *Unidroit Committee of Governmental Experts for The Preparation of A Draft Convention on Harmonised Substantive Rules Regarding Intermediated Securities Second Session, Report of Ad hoc Working Group on Legislative Techniques for the Implementation of the preliminary draft Convention on Harmonised Substantive Rules regarding Intermediated Securities dalam diakses <http://www.unidroit.org/english/documents/2006/study78/s-78-026-e.pdf> (21 September 2016)*

Swiss	<i>Directly applicable</i>	
Kanada		<p>Memiliki tiga alternatif yaitu :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Legislatur membuat UU yang hanya mengatakan internasional teks memiliki kekuatan mengikat dalam hukum nasional 2. Isi suatu ketentuan internasional, tanpa menunjuk langsung pada teksnya, diberikan kekuatan mengikat 3. UU menyesuaikan dengan ketentuan internasional tanpa menyebutkan bahwa ketentuan internasional tersebut memiliki kekuatan mengikat
Jerman		<ul style="list-style-type: none"> • Dimulai dengan menandatangani • Diratifikasi • Melibatkan legislator baik dengan membuat UU baru atau amandemen UU yang sudah ada

Indonesia perlu meratifikasi konvensi atau kovenan yang sudah ditandatangani presiden. Caranya melalui DPR yang akan membuat UU yang biasanya hanya berisi satu atau dua pasal untuk menyatakan ratifikasi tersebut. Ini mirip dengan model Negara Mexico yang dikategorikan sebagai negara penganut monisme.

Kewajiban ratifikasi ini ditegaskan dalam pasal 7 (2) UU 39 Tahun 1999 yang menyatakan "*ketentuan hukum internasional yang telah diterima negara Republik Indonesia yang menyangkut hak asasi manusia menjadi hukum nasional*".

Tetapi praktik penegakan hukum menunjukkan pasal dalam konvensi yang telah diratifikasi juga tidak bisa (tidak mau) digunakan. Misal dalam kasus penyiksaan (*torture*). Dengan alasan tidak ada pasal dalam KUHP tentang penyiksaan maka pelaku penyiksaan dikenakan

pasal penganiayaan, padahal memiliki konsep yang amat berbeda. Posisi ini tercermin pula dalam laporan pemerintah ke Komite Penyiksaan (CAT).¹²⁰

Sebaliknya Mahkamah Konstitusi (MK) benar-benar menerapkan asas monisme bahkan *self executing* tanpa menunggu ratifikasi. Misalnya putusan MK Nomor 011-017/PUU-I/2003 menyatakan Pasal 60 butir g UU Nomor 12 Tahun 2003 berisi larangan bekas anggota organisasi terlarang PKI dan mereka yang terlibat secara langsung atau tidak langsung dalam G30S PKI atau organisasi terlarang lainnya dicalonkan sebagai anggota legislatif, melanggar Pasal 25 Kovenan Hak Sipil Politik. Padahal Kovenan tersebut baru diratifikasi Indonesia pada 2005. Berdasarkan hal-hal di atas terlihat Indonesia menganut monisme namun dalam UU dan praktik terkait HAM.

HAM Mengakomodir Setiap Orang

KEWAJIBAN negara menjamin kebebasan beragama-berkeyakinan sering dibenturkan dengan hukum internasional yang bersumber dari hukum internasional. Alasannya, hal itu bukan milik Indonesia. Hukum tersebut berasal dari Barat dan karenanya dinilai tidak sesuai dengan konteks Indonesia dan ajaran agama.¹²¹ Pandangan ini tidak berdasar manakala dikaitkan dengan fakta bergabungnya negara-negara yang tidak hanya berasal dari Barat bergabung menjadi anggota PBB, tetapi juga negara-negara berpenduduk muslim.

Sebagai organisasi dunia, PBB kemudian melahirkan sejumlah instrumen HAM internasional yang berimplikasi pada usaha masing-masing negara tersebut menjalankannya ke dalam hukum domestiknya. Misalnya saja negara-negara seperti Iran, Turki, Mesir,

¹²⁰Lihat laporan pemerintah ke Komite Penyiksaan (CAT)

¹²¹Lihat misalnya Luthfi Hidayat, "Hak Asasi Manusia (HAM) Barat, Ide Berbahaya & Merusak Islam," Hizbut Tahrir Indonesia, 29 Februari 2016. Dapat dilihat di <http://hizbut-tahrir.or.id/2016/02/29/hak-asasi-manusia-ham-barat-ide-berbahaya-merusak-islam/>

atau Afganistan yang bergabung menjadi anggota PBB masing-masing pada tahun 1945 dan 1946. Lihat tabel negara-negara dan tahun bergabung.

Negara	Tahun Bergabung dengan PBB
Republik Islam Iran	24 Oktober 1945
Irak	21 Desember 1945
Mexico	7 November 1945
Filipina	24 Oktober 1945
Turki	24 Oktober 1945
Kuba	24 Oktober 1945
Mesir	24 Oktober 1945
Etiopia	13 November 1945
Afganistan	19 November 1946
India	30 Oktober 1945
Indonesia	28 September 1950

Bukan hanya dalam konteks negara, sebagai satu nilai HAM prinsip nondiskriminasi bahkan mensyaratkan prinsip perlakuan adil bagi setiap orang. Setiap orang dimuliakan martabat dan integritasnya. Berpijak atas dasar ini, nilai-nilai HAM sebetulnya dapat menjembatani perbedaan bangsa, agama, etnik, atau status sosial warga negara.

Konsep ini misalnya dapat ditemui dalam Komentar Umum Kovenan Hak Sipil dan Politik Nomor 22. Angka 9 Komentar Umum menyatakan persoalan bukan pada adanya agama negara, agama resmi, atau agama tradisi atau agama yang dianut secara mayoritas. Asalkan tidak mengurangi penikmatan hak atau diskriminasi terhadap penganut agama lain, atau mereka yang bukan pemeluk agama atau keyakinan.

Diskriminasi di sini antara lain berupa larangan memberikan layanan publik kepada mereka atau memberikan pengistimewaan ekonomi atau pelarangan tertentu terkait praktik keyakinan yang lain. Demikian pula adanya ideologi resmi dalam konstitusi, hukum, atau praktik di sebuah negara. Kenyataan tersebut tidak boleh mengurangi kebebasan beragama atau berkeyakinan atau hak

lain dan tidak mendiskriminasi orang yang tidak menerima atau menentang ideologi resmi tersebut.

Praktik kebernegeraan Indonesia menunjukkan di masa Orde Baru hingga masa reformasi, problem-problem diskriminasi masih terjadi. Kasus pelanggaran HAM di masa Orde Baru tercatat menimpa kelompok keagamaan yang tidak mau ditaklukkan Orde Baru atau dicurigai dapat menjadi kekuatan penanding pemerintah saat itu.

Kasus-kasus tersebut antara lain operasi penangkapan aktivis pengajian atau usroh oleh Pangdam Diponegoro Mayjen Harsudiono Hartas dan kekerasan peristiwa Tanjung Priok oleh Pasukan Arhanudse tahun 1980-an. Menurut laporan Komnas HAM, korban Tanjung Priok mencapai total 79 orang. Luka berat 55 orang, meninggal 24 orang. Ini belum termasuk puluhan orang hilang dan hingga kini belum ditemukan.¹²² Pasukan Arhanudse memberondong timah panas ke massa pengajian yang ketika itu hendak membebaskan temannya yang ditahan di Kodim Jakarta Utara dengan timah panas¹²³

Peristiwa lainnya, kasus Talangsari. Tentara menyerbu dusun Talangsari III, Desa Rajabasa Lama, Kecamatan Way Jepara, Kabupaten Lampung Timur (sebelumnya masuk Kabupaten Lampung Tengah). Peristiwa yang terjadi pada 1989 ini menelan lebih dari seratus korban jiwa.¹²⁴ Dalam peristiwa ini pondok pesantren Cihideung milik anggota jamaah Warsidi dan rumah-rumah penduduk dibakar.¹²⁵

¹²²“30 Tahun Peristiwa Tanjung Priok 12 September 1984: Jokowi Jangan Ulangi Ingkar Janji SBY”, dalam *Kontras*, dapat dilihat di <http://www.kontras.org/home/index.php?module=pers&id=1942>. (diakses 25 September 2016)

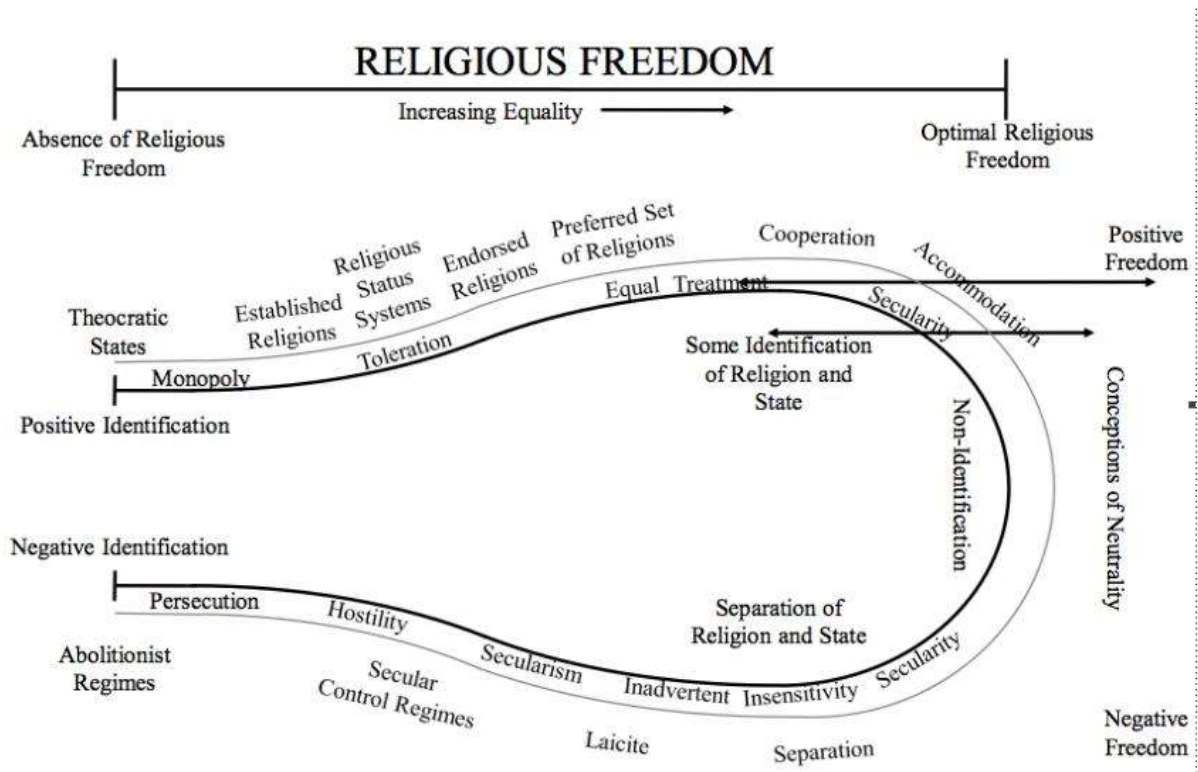
¹²³J. Fabian Junge, *Kesempatan yang Hilang Janji yang Tak Terpenuhi: Pengadilan HAM Ad Hoc untuk Kejahatan di Tanjung Priok 1984*, (Jakarta: Kontras dan Watch Indonesia, 2008), 17. Dapat dilihat di <http://www.watchindonesia.org/wp-content/uploads/PriokIDNWeb.pdf> (diakses 21 September 2016)

¹²⁴“Korban Talangsari: Berjuang Menghapus Stigma dan Diskriminasi”, dalam *Kabar Kita: Kabar KKPK 1*, Tahun 2016, dapat dilihat di <http://kkpk.org/wp-content/uploads/2016/02/buletin-kkpk-vol1-ed1.pdf>

¹²⁵“Dokumentasi Pelanggaran HAM di Indonesia: Peristiwa Talangsari Lampung 1989, dalam *Dokumentasi Elsam*, <http://dokumentasi.elsam.or.id/>

Terkait dengan organisasi keagamaan, pemerintah juga melakukan intervensi untuk memastikan organisasi tersebut mendukung pemerintah. Kepemimpinan S.A.E Nababan sebagai Ephorus (pimpinan tertinggi HKBP) diintervensi pemerintah lewat Bakorstanasda, sehingga terciptalah kisruh lima tahun di tubuh HKBP.¹²⁶

Kurva di bawah ini¹²⁷ menunjukkan yang penting bukanlah pilihan negara pada sekularisme atau negara agama, tetapi pemenuhan HAM. Negara yang menolak agama dan negara agama ataupun negara yang memiliki agama resmi sama-sama dapat mengancam kebebasan beragama atau berkeyakinan.



mobile/reports/view/296?c=66&p=1 (diakses 25 September 2016)

¹²⁶“Ompung” Dr Soritua Albert Ernst Nababan (SAE Nababan), *Pesisir News*, 27 Oktober 2014. Dapat dilihat di <http://pesisirnews.com/view/Adventorial/1546/-Ompung--Dr-Soritua-Albert-Ernst-Nababan--SAE-Nababan-.html> (diakses 25 September 2016)

¹²⁷W. Cole Durham Jr and Brett G. Scharffs, *Law and Religion: National, International and Comparative Perspective* (New York: Aspen Publisher, 2010), 117 – 122.

Pertanyaan berikutnya apabila bukan corak negara yang menentukan pemenuhan kebebasan beragama atau berkeyakinan, bagaimana strategi agar beragam corak negara tersebut tetap dapat melakukan penghormatan serta jaminan terhadap kebebasan beragama atau berkeyakinan?

Tabel di bawah ini¹²⁸ memberikan strategi tertentu untuk corak negara atau sikap sosial tertentu agar perlindungan kebebasan beragama atau berkeyakinan tetap terjadi.

Sikap Sosial (<i>Social Attitudes</i>)	Kebijakan Publik	Perlindungan Hukum/Mekanisme	Distorsi/Tantangan	Strategi untuk Mitigasi/Melindungi Kebebasan Beragama & Berkeyakinan
Unik & Kebenaran Universal	Negara Teokrasi Pengakuan Pengakuan akan banyak agama	Monopoli Eksklusif Keistimewaan & imunitas Perlindungan khusus Sistem status keagamaan	Orthodoksi Diskriminasi <i>Heterodoxy Suppression</i> Penanganan tidak setara <i>Bare toleration</i>	Pluralisme
Berharga (<i>Valuable</i>)	Sistem berjenjang (<i>tiered</i>) Promosi Kerja sama	<i>Religious law Compelling State Interest Balancing Necessity tests</i>	<i>Endorsed religions State favoritism Unfavorable treatment of minorities</i>	<i>Freedom Favored Human Rights Framework Limitations when Necessary</i>

¹²⁸Brett G. Scharffs dan Francis R. Kirkham, "Challenges to Effective Protection of Freedom of Religion or Belief in Highly Diverse Settings", 29. Paper dipresentasikan pada *Expert Conference on the Master-Level Course on Sharia & Human Rights: Background and Core Issues in Contemporary Indonesia*, di Malang, Indonesia, pada 13-15 June 2011 (Tidak diterbitkan)

Biasa (<i>Ordinary</i>)	Menghargai Persaba- hatan/ <i>Friendship</i> Toleransi Lingkungan yang mem- pengaruhi (<i>Spheres of Influence</i>)	<i>Religious au- tonomy</i> <i>Equal Protec- tion</i> <i>Reasonable Accommoda- tions</i>	<i>Willful blind- ness</i> <i>Denial of dif- ference</i> Inadvertent insensitivity <i>Shades of hostility</i>	<i>Institutional autonomy</i> <i>Respect needs of majorities and minorities</i> Akomodasi
Privat	Mengabaikan Lepas tangan Mengurung (<i>Cabin</i>) Membatasi	<i>Non-endorse- ment</i> <i>General and Neutral</i> <i>Separation</i>	<i>Unease</i> <i>Marginaliza- tion</i> <i>Secularism</i>	<i>State v. public</i> All are minori- ties <i>Religion in po- litics</i>
Curiga	Publisitas negatif Monitor <i>Sect</i> Memberi perintah (<i>commission</i>)	<i>Bureaucratic discretion</i> <i>Regulate</i> <i>State oversight</i>	<i>Prohibit change</i> <i>Control</i> <i>State take- over</i>	<i>Changing reli- gion is not treasonous</i> <i>Normalize change</i> <i>Human moral agency</i> <i>Freedom</i> <i>Dignity</i>
Membaha- yakan	<i>Oversight</i> Memperi- ngatkan <i>Channel</i> Mengubah Kontrol	<i>Speech</i> <i>Less protection</i> <i>Assembly</i>	<i>Marginalize</i> <i>Discriminate</i> <i>Push under- ground</i> <i>Labels (sect / cult)</i>	<i>Ordinary laws</i> <i>Accommodate</i> <i>Exemptions</i>

Jahat (<i>Evil</i>)	<i>Discourage Suppress Eliminate Menghapus- kan</i>	<i>Special prose- cutors Target Nationaliza- tion Persecution Criminaliza- tion</i>	<i>Us vs. Them Enemy Other as less than fully human</i>	<i>Ecumenical dialogue Golden Rule Live our own Beliefs</i>
-----------------------	---	---	---	---

Kewajiban negara juga dapat dilihat dalam Deklarasi Tahun 1981 tentang Penghapusan Semua Bentuk Intoleransi dan Diskriminasi Berdasarkan Agama sebagaimana tertulis dalam Pasal 2, 4 dan 4. Pasal 2 menyebutkan: *“Tidak seorangpun boleh menjadi sasaran diskriminasi oleh Negara, lembaga, kelompok, atau individu atas dasar agama atau kepercayaan”*.¹²⁹

“Untuk keperluan deklarasi ini, istilah “intoleransi dan diskriminasi yang berdasarkan agama atau kepercayaan” berarti setiap perbedaan, pengecualian pembatasan atau preferensi berdasarkan agama atau kepercayaan dan yang mempunyai tujuan atau membawa akibat hilang atau rusaknya pengakuan, penikmatan atau pelaksanaan hak assasi dan kebebasan atas dasar yang setara”.

“Diskriminasi antarumat manusia atas dasar agama atau kepercayaan dan pengingkaran terhadap prinsip Piagam Perserikatan Bangsa Bangsa, dan akan dihukum sebagai suatu pelanggaran terhadap hak asasi manusia dan kebebasan dasar yang dinyatakan dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia dan diuraikan secara terperinci dalam berbagai Persetujuan-persetujuan Internasional tentang hak Asasi Manusia, dan sebagai suatu penghalang terhadap hubungan yang damai dan bersahabat diantara bangsa-bangsa.”¹³⁰

¹²⁹Pasal 2 Deklarasi Tahun 1981 tentang Penghapusan Semua Bentuk Intoleransi dan Diskriminasi berdasarkan Agama.

¹³⁰Pasal 3 Deklarasi tahun 1981.

Mengambil langkah-langkah efektif untuk mencegah dan menghapuskan diskriminasi atas dasar agama atau kepercayaan dalam mengakui, melaksanakan dasar dalam bidang-bidang kehidupan sipil, ekonomi, politik, sosial dan budaya.¹³¹

Berusaha sekuat tenaga atau bila perlu memberlakukan atau membatalkan undang-undang guna melarang setiap diskriminasi semacam itu, dan mengambil semua langkah yang layak untuk memerangi intoleransi atas dasar agama.¹³²

Kewajiban Negara di Daerah Khusus

PASCA REFORMASI 1998 kekuasaan yang terpusat disebar ke daerah. Terdapat otonomi khusus yang memberikan otonomi lebih besar kepada dua daerah (Aceh dan Papua) serta otonomi kepada daerah-daerah lain. Pemberlakuan otonomi ini kemudian menimbulkan berbagai persoalan seperti munculnya perda-perda diskriminatif. Menurut Komnas Perempuan pada akhir 2014 terdapat 365 peraturan daerah yang diskriminatif terhadap perempuan dan sebagian besar berlandaskan pemahaman akan ajaran agama.¹³³

Ini memunculkan setidaknya tiga pertanyaan krusial. *Pertama*, seberapa besar hak otonomi yang diberikan? Apakah argumen kelompok minoritas sesuai pasal 27 KIHSP memperbolehkan adanya pemberlakuan hukum-hukum khusus yang (bisa) bertentangan dengan HAM? Apakah kekhususan daerah memberikan hak untuk pemberlakuan hukum-hukum khusus yang (bisa) bertentangan dengan HAM?

Untuk menjawab ini, ada dua level argumen hukum yang dikemukakan di sini: formil dan substantif. Dari sisi formil, argumen dasar

¹³¹Pasal 4 ayat 1 Deklarasi tahun 1981.

¹³²Pasal 4 ayat 2 Deklarasi tahun 1981.

¹³³“Komnas Perempuan Minta Presiden Jokowi Hapus 365 Perda yang Diskriminatif”, *Kompas*, Jumat, 20 Maret 2015, <http://nasional.kompas.com/read/2015/03/20/11583441/Komnas.Perempuan.Minta.Presiden.Jokowi.Hapus.365.Perda.yang.Diskriminatif> (diakses 23 September 2016)

yang dibangun adalah kesatuan yang dimuat dalam pasal 1 ayat 1 UUD 1945 seharusnya dipahami sebagai kesatuan hukum dengan mengakomodir kekhususan tertentu yang tidak bertentangan dengan kesatuan hukum tersebut. Otonomi daerah sendiri diatur pasal 18 ayat 5 UUD 1945 dan amandemennya yaitu pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh UU ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

UU Otonomi Daerah selanjutnya mengatur hal-hal apa yang tidak menjadi urusan pemerintah daerah dalam pasal 10 ayat “urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat 1 meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama”.

Dengan demikian jelas secara formil daerah tidak memiliki kewenangan untuk menjalankan otonomi terkait agama. Tetapi bagaimana dengan Aceh yang menjalankan syariat Islam?

Meskipun Aceh diberi keistimewaan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat seperti di atur dalam UU Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, pasal 7 UU ini memberikan batasan sebagai berikut:

- (1) Pemerintahan Aceh dan kabupaten/kota berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah.
- (2) Kewenangan pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi urusan pemerintahan yang bersifat nasional, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan urusan tertentu dalam bidang agama.

Sayangnya penjelasan pasal 2 ayat 2 tidak memberikan keterangan lebih lanjut tentang “urusan tertentu dalam bidang agama.”¹³⁴

¹³⁴Penjelasan Pasal 2: Yang dimaksud dengan urusan pemerintahan yang bersifat nasional dalam ketentuan ini termasuk kebijakan di bidang perencanaan nasional, kebijakan di bidang pengendalian pembangunan nasional, perimbangan keuangan, administrasi negara, lembaga perekonomian

Meskipun demikian, kita dapat merujuk pada UU 44/1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh. Pasal 1 angka 8 menyatakan “keistimewaan adalah kewenangan khusus untuk menyelenggarakan kehidupan beragama, adat, pendidikan, dan ulama dalam penetapan kebijakan Daerah”.

Penjelasan lebih jauh dari hal ini dapat kita lihat di pasal 3 (2) UU yang sama “penyelenggaraan keistimewaan meliputi empat hal: penyelenggaraan kehidupan beragama; penyelenggaraan kehidupan adat; penyelenggaraan pendidikan; dan peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah.

Apa yang dimaksud dengan kekhususan penyelenggaraan kehidupan beragama dapat kita jumpai dalam pasal 4.

- (1) Penyelenggaraan kehidupan beragama di Daerah diwujudkan dalam bentuk pelaksanaan syariat Islam bagi pemeluknya dalam bermasyarakat.
- (2) Daerah mengembangkan dan mengatur penyelenggaraan kehidupan beragama, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan tetap menjaga kerukunan hidup antar umat beragama.

Ketentuan di atas memiliki makna pembatasan terhadap substansi kekhususan penyelenggaraan kehidupan beragama yaitu hanya terhadap pemeluk agama Islam dan dengan tetap menjaga kerukunan hidup antar umat beragama.

Ketentuan serupa terdapat pada pasal 12 (1) UU 11/2006 mempertegas batasan tersebut pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya kecuali yang menjadi kewenangan pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2)”.

negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, teknologi tinggi yang strategis, serta konservasi dan standardisasi nasional. Yang dimaksud dengan kebijakan adalah kewenangan pemerintah untuk melakukan pembinaan, fasilitasi, penetapan dan pelaksanaan urusan pemerintahan yang bersifat nasional.

Berdasarkan pasal 16 ayat 2 terdapat urusan wajib” lainnya yang menjadi kewenangan Pemerintahan Aceh terkait pelaksanaan keistimewaan Aceh yang antara lain meliputi:

- a. Penyelenggaraan kehidupan beragama dalam bentuk pelaksanaan syariat Islam bagi pemeluknya di Aceh dengan tetap menjaga kerukunan hidup antarumat beragama;
- b. Penyelenggaraan kehidupan adat yang bersendikan agama Islam;
- c. Penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas serta menambah materi muatan lokal sesuai dengan syariat Islam;
- d. Peran ulama dalam penetapan kebijakan Aceh; dan
- e. Penyelenggaraan dan pengelolaan ibadah haji sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan di atas menunjukkan syariat Islam hanya diberlakukan kepada pemeluknya dan tidak kepada setiap orang. Hal ini juga harus dengan tetap menjaga kerukunan hidup antar umat beragama.

Pagar terhadap pelaksanaan keistimewaan Aceh diperlihatkan lagi dalam pasal 46 ayat 1 UU Nomor 11 tahun 2006 yaitu kewajiban gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota dalam melaksanakan tugas memiliki kewajiban untuk antara lain memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, mempertahankan kedaulatan, dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, melaksanakan kehidupan demokrasi dan melaksanakan prinsip dan tata pemerintahan yang bersih, baik, bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Lihat pula pasal 127 ayat 2 yang menyatakan “Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota menjamin kebebasan, membina kerukunan, menghormati nilai-nilai agama yang dianut oleh umat beragama dan melindungi sesama umat beragama untuk menjalankan ibadah sesuai dengan agama yang dianutnya”.

Kewenangan pemerintah Aceh yang tidak lepas dari pemerintah pusat seperti yang dinyatakan pasal 249 UU 11/2006 “Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Aceh dan pemerintah kabupaten/kota dilaksanakan oleh Pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Mengenai Qanun, pemerintah juga dapat melakukan pengawasan seperti dinyatakan dalam pasal 235 ayat 1 : *“pengawasan Pemerintah terhadap qanun dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan”*. Bahkan pemerintah dapat membatalkan qanun yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kecuali diatur lain dalam undang-undang ini.

Qanun juga dapat diuji oleh Mahkamah Agung sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Meskipun Qanun yang mengatur tentang pelaksanaan syariat Islam hanya dapat dibatalkan melalui uji materi oleh Mahkamah Agung

Dengan demikian, memperhatikan ketentuan kewajiban negara dalam penjelasan umum KIHSP Nomor 31 serta ketentuan UU terkait otonomi khusus Aceh, tampak bila kewajiban negara dalam pelaksanaan HAM di daerah khusus terutama Aceh tidak berbeda dengan kewajiban negara di daerah lain.

Dari sisi pendekatan substantif, kekhususan ini dapat merujuk Pasal 14 UU Nomor 12 tahun 2011. Pasal ini mengatur materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Meski demikian, dalam pembuatan perda ini daerah harus memperhatikan pasal 7 UU 12/2011 tentang jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan yaitu terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Kemudian dijelaskan pula kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki. Artinya ketentuan yang lebih rendah tidak dapat bertentangan dengan yang lebih tinggi.

Pasal 8 ayat UU 12 Nomor 2011 mengatur jenis peraturan perundang-undangan lainnya yaitu mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Tetapi peraturan perundang-undangan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Bila kita kaitkan dengan kebebasan beragama atau berkeyakinan maka perda yang mengatur atau berisi ketentuan agama tidak sah karena dibentuk bukan berdasarkan kewenangannya mengingat urusan agama adalah urusan pemerintah pusat.

Mengenai argumen pemberlakuan didasarkan pada ketentuan kovenan untuk minoritas dan kekhususan daerah, hal ini juga tidak sesuai dengan realitas dan HAM. Fakta menunjukkan perda-perda

tersebut justru melanggar hak kelompok minoritas. Juga tidak sesuai dengan prinsip kewajiban negara yang salah satunya mengatakan ketentuan dalam kovenan ini tidak boleh dijadikan dasar untuk mengurangi atau menghilangkan hak yang diakui dalam kovenan. []

Bagian Dua

Isu-isu Pokok Kebebasan Beragama

Sebagaimana dinyatakan dalam Komentar Umum 22 ICCPR tentang Hak atas Kebebasan Beragama, kebebasan untuk menjalankan agama atau keyakinan dalam bentuk ibadah, ketaatan, pengamalan, dan pengajaran mencakup berbagai kegiatan. Konsep ibadah itu sendiri 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.

Kebebasan untuk menjalankan agama atau keyakinan tersebut dapat dilakukan “baik secara individu maupun bersama-sama dengan orang lain, dan baik di tempat umum atau tertutup.”

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.

Selanjutnya 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.

Bagian kedua ini membicarakan hak-hak terkait forum internum dan forum externum sebagaimana dibicarakan tadi.

3 Hak Beragama atau Berkeyakinan

Rumadi Ahmad

GAGASAN mengenai “agama” sebenarnya sulit untuk didefinisikan menurut hukum. Untuk mencegah kontroversi filosofis dan ideologis, hukum Hak Asasi Manusia (HAM) internasional telah membuat katalog hak dan alat untuk melindungi hak-hak ini, di bawah tema “kebebasan berpikir, keyakinan dan agama”. Semua instrumen dasar ini merujuk pada tiga kebebasan tersebut.¹³⁵ Meski demikian, di sini tetap perlu untuk memberi penjelasan tentang makna agama dan kepercayaan/keyakinan sekedar untuk memberikan bingkai. Hal ini penting sebagai landasan akademis untuk merumuskan lebih jauh tentang arah perbuatan regulasi yang terkait dengan perlindungan umat beragama.

Tulisan ini hendak memaparkan apa yang dipahami sebagai “agama” dan “keyakinan”. Keduanya nampak sama namun memiliki perbedaan konseptual. Pemahaman mengenai agama dan keyakinan akan memberikan landasan bagi pemahaman tentang Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan sebagaimana dijamin dan dilindungi oleh Norma-norma Hukum HAM internasional.

¹³⁵Lihat Natan Lerner, “Sifat dan Standar Minimum Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan”, dalam Tore Lindolm, W. Cole Durham Jr, Bahia G. Tahzib Lie (ed.), *Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan: Seberapa Jauh?: Sebuah Referensi tentang Prinsip-Prinsip dan Praktek* (Yogyakarta: Kanisius, 2010), edisi terjemahan, 172.

Pengertian Agama dan Keyakinan

KATA “agama” dan “keyakinan” sengaja disebut secara beriringan untuk menyebut semua jenis kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa. Hal ini termasuk yang terlembaga dalam lembaga-lembaga agama, maupun berbagai jenis kepercayaan keagamaan lokal yang belum terlembaga atau tidak diakui sebagai agama. Memang tidak semua keyakinan mewujud dalam bentuk agama, tapi tidak mungkin ada agama jika di dalamnya tidak ada keyakinan. Karena itu, penjelasan kata “agama” di sini juga dimaksudkan untuk menjelaskan sistem keyakinan yang ada dalam agama itu.

Secara kebahasaan, kata agama berasal dari bahasa Sanskerta, berasal dari kata “a” yang berarti tidak, dan “gama” yang berarti kacau. Karena itu, secara kebahasaan agama biasanya diartikan sebagai peraturan kehidupan agar manusia terhindar dari kekacauan. Ada pula yang mengartikan agama dari “a” yang berarti tidak, dan “gam” yang berarti “pergi” atau “berjalan”. Dari sudut ini, agama berarti tidak pergi, tetap di tempat, kekal dan terwariskan secara turun-temurun. Pemaknaan agama demikian karena di dalam agama ada nilai-nilai universal yang tetap, abadi, dan berlaku sepanjang masa.¹³⁶

“Kata agama dan keyakinan sengaja disebut secara beriringan untuk menyebut semua jenis kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa. Hal ini termasuk yang terlembaga dalam lembaga-lembaga agama, maupun berbagai jenis kepercayaan keagamaan lokal yang belum terlembaga atau tidak diakui sebagai agama.”

Selain itu, dalam Bahasa Inggris dikenal juga istilah *religion*; *religio/religi* dalam Bahasa Latin; atau *al-dîn* dalam Bahasa Arab. Kata-kata tersebut mempunyai makna yang mirip dengan agama. *Religion* berarti: pertama, keyakinan pada Tuhan atau kekuatan supramanusia untuk disembah sebagai pencipta dan penguasa alam semesta; kedua, sistem kepercayaan

¹³⁶Hasan Shadily, *Ensiklopedi Indonesia* (Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve, 1980), 105.

dan peribadatan tertentu.¹³⁷ Sedang *religious* berarti kesalehan, ketakwaan atau sesuatu yang sangat mendalam. Menurut Olaf Schuman, baik *religion* maupun *religio* mempunyai akar kata yang sama, yaitu *religaree* yang berarti “mengikat kembali”; atau kata *relegare* yang berarti “menjauhkan, menolak, melalui”.¹³⁸

Dalam perkembangannya, para pakar memberi makna yang berbeda-beda terhadap kata *religion* (agama). Ada yang menyatakan, agama adalah kepercayaan pada Tuhan yang selalu hidup, yakni kepada jiwa dan kehendak Ilahi yang mengatur alam semesta dan mempunyai hubungan moral dengan umat manusia.¹³⁹ Herbert Spencer menyatakan agama merupakan pengakuan bahwa segala sesuatu merupakan manifestasi dari Kuasa (*Power*) yang melampaui pengetahuan kita. J.G. Frazier menyatakan, agama merupakan upaya menyenangkan atau berdamai dengan kuasa-kuasa di atas manusia yang dipercayai dapat mengarahkan jalannya alam dan kehidupan manusia.¹⁴⁰

Dalam Bahasa Arab, agama biasa disebut dengan *al-dîn*. Kata *al-dîn* sendiri mempunyai beberapa makna. Menurut Ibnu Manzur, makna *al-dîn* adalah kesalehan-ketakwaan (*al-warâ' wa al-taqwâ*), pembalasan (*al-jazâ' wa al-mukâfa'ah*) dan ketaatan (*al-tâ'at*).¹⁴¹ Muhammad Ibnu Shalih mengartikan *al-dîn* sebagai amal saleh atau balasan terhadap amal saleh itu.¹⁴²

¹³⁷AS Hornby, *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English* (Oxford: Oxford University Press, 1987), 713.

¹³⁸Olaf Schuman, *Keluar dari Benteng Pertahanan* (Jakarta: Grasindo, 1996), 5.

¹³⁹Paul Edwards (ed.), *The Encyclopedia of Philosophy* (USA: Macmillan Reference, tth), Vol. VII, 140.

¹⁴⁰Lebih jauh lihat Abd. Moqsith Ghazali, *Argumen Pluralisme Agama* (Jakarta: KataKita, 2009), 45.

¹⁴¹Ibnu Manzur, *Lisân al-'Arab* (Kairo: Dâr al-Hadîs, 2003), Jilid III, 466-468.

¹⁴²Muhammad Ibnu Shâlih, *Syarh al-'Aqîdah al-Wasathiyah* (Kairo; Dâr al-Dakwah al-Islâmiyah, 2001), 22.

Berangkat dari makna kebahasaan tersebut, sejumlah kalangan memberi makna kata agama. Sebagian kalangan mendefinisikan agama sebagai seperangkat aturan yang meliputi hubungan manusia dengan dunia gaib khususnya dengan Tuhan, hubungan manusia dengan manusia lainnya, dan hubungan manusia dengan lingkungan. Haji Agus Salim menyatakan, agama adalah ajaran tentang kewajiban dan kepatuhan terhadap aturan, petunjuk perintah yang diberikan Tuhan kepada manusia lewat utusan-utusan-Nya yang diajarkan kepada manusia melalui pendidikan dan teladan.¹⁴³

Harun Nasution memberi definisi agama lebih terperinci. Dia mengemukakan, intisari yang terkandung dalam istilah agama ialah "ikatan." Agama mengandung arti ikatan-ikatan yang harus dipegang dan dipatuhi manusia. Ikatan tersebut memiliki pengaruh yang besar terhadap kehidupan manusia sehari-hari. Ikatan itu berasal dari suatu kekuatan yang lebih tinggi dari manusia. Satu kekuatan gaib yang tak dapat ditangkap dengan pancaindra. Oleh karena itu agama diberi definisi-definisi sebagai berikut:

1. Pengakuan terhadap adanya hubungan manusia dengan kekuatan gaib yang harus dipatuhi;
2. Pengakuan terhadap adanya kekuatan gaib yang menguasai manusia;
3. Mengikatkan diri pada suatu bentuk hidup yang mengandung pengakuan pada suatu sumber yang berada di luar diri manusia dan yang mempengaruhi perbuatan-perbuatan manusia;
4. Kepercayaan pada suatu kekuatan gaib yang menimbulkan cara hidup tertentu;
5. Suatu sistem tingkah laku (*code of conduct*) yang berasal dari suatu kekuatan gaib;
6. Pengakuan terhadap adanya kewajiban-kewajiban yang diyakini bersumber pada suatu kekuatan gaib;
7. Pemujaan terhadap kekuatan gaib yang timbul dari perasaan lemah dan perasaan takut terhadap kekuatan misterius yang terdapat dalam alam sekitar manusia;

¹⁴³H. Agus Salim, *Tauhid, Taqdir dan Tawakkal* (Jakarta: Tintaemas, 1967), 6.

8. Ajaran-ajaran yang diwahyukan Tuhan kepada manusia melalui seorang rasul.¹⁴⁴

Berdasarkan beberapa definisi di atas, Harun Nasution kemudian menyatakan bahwa terdapat tiga unsur penting yang terdapat dalam agama, yaitu: Pertama, adanya unsur kekuatan gaib. Hal ini untuk menjelaskan bahwa manusia menyadari dirinya lemah dan memerlukan suatu kekuatan gaib itu sebagai tempat untuk meminta pertolongan. Oleh karena itu, manusia merasa harus mengadakan hubungan baik dengan kekuatan gaib tersebut. Hubungan baik ini dapat diwujudkan dengan mematuhi perintah dan larangan kekuatan gaib itu.

“Sebagian kalangan mendefinisikan agama sebagai seperangkat aturan yang meliputi hubungan manusia dengan dunia gaib khususnya dengan Tuhan, hubungan manusia dengan manusia lainnya, dan hubungan manusia dengan lingkungan.”

Kedua, adanya keyakinan manusia bahwa kesejahteraannya di dunia ini dan hidupnya di akhirat tergantung pada adanya hubungan baik dengan kekuatan gaib yang dimaksud. Dengan hilangnya hubungan baik itu, kesejahteraan dan kebahagiaan yang dicari akan hilang pula; dan Ketiga, respons manusia yang bersifat emosional. Respons itu, bisa berbentuk perasaan takut, seperti yang terdapat dalam agama-agama primitif, atau perasaan cinta seperti yang terdapat dalam agama-agama monoteisme. Selanjutnya respons emosional itu, mewujudkan dalam berbagai penyembahan dan ritual-ritual lainnya. Selanjutnya respons itu mengejawantah dalam bentuk cara hidup tertentu.¹⁴⁵

John A. Titaley juga berusaha untuk menjelaskan agama dengan menunjuk unsur-unsur yang ada di dalamnya sebagaimana

¹⁴⁴Harun Nasution, *Islam Ditinjau dari Berbagai Aspeknya I* (Jakarta: UI Press, 1979), 11.

¹⁴⁵Harun Nasution, *Islam Ditinjau dari Berbagai Aspeknya I*, 11

dikemukakan Leonard Swidler dan Paul Mojzes.¹⁴⁶ Definisi tersebut dapat disebut sebagai definisi 4 Cs. Keempat Cs tersebut adalah *creed*, *code*, *cult*, dan *community*. *Creed* merupakan kepercayaan tentang sesuatu yang secara mutlak dianggap benar bagi kehidupan manusia. Kebenaran itu dapat berbentuk dewa atau Tuhan atau Allah, akan tetapi dapat juga berbentuk yang bukan itu, seperti misalnya gagasan, kesenangan, dan sebagainya. *Code* merupakan pedoman tata tindak (perilaku) yang timbul akibat adanya kepercayaan di atas. Maksudnya, tindakan manusia terjadi berdasarkan pemahaman atas kepercayaan di atas. Tindakan-tindakan ini termasuk kategori tindakan etis. *Cult* merupakan upaya manusia untuk menyelaraskan dirinya dengan yang dipercayai tadi, baik sebagai cara untuk memahami kehendaknya atau memperbaiki kembali kesalahan manusia yang tidak sesuai dengan kehendak kepercayaan tadi. *Community* yakni adanya kenyataan suatu umat (komunitas) yang terikat dalam kepercayaan itu.¹⁴⁷ Jika suatu institusi sosial telah memenuhi persyaratan keempat Cs itu, maka institusi sosial tersebut dapat disebut sebagai agama.¹⁴⁸

Di dalam agama itu sendiri terdapat berbagai jenis kepercayaan terhadap kekuatan di luar diri manusia. Dalam kaitan ini, agama dibedakan menjadi dua, yang dikenal dengan agama teistik (*theistic religion*) dan agama non-teis (*non-theistic religion*). Menurut agama teistik, kekuatan gaib maha dahsyat di luar diri manusia, Tuhan, tidak sepenuhnya dapat dipahami karena keterbatasan manusia. Karenanya dapat dimengerti bila Dia itu dipahami sebagai dewa, *Ilah*, Tuhan atau apapun. Hal ini merupakan hasil pemahaman manusia belaka, karena Dia yang Mutlak itu ketika menyatakan diri-

¹⁴⁶John A. Titaley, "Hubungan Agama dan Negara dalam Menjamin Kebebasan Beragama di Indonesia," dalam Chandra Setiawan dan Asep Mulyana (ed), *Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan di Indonesia* (Jakarta: Komnas HAM RI, 2006), 25.

¹⁴⁷Leonard Swidler and Paul Mojzes, *The Study of Religion in an Age of Global Dialogue* (Philadelphia: Temple University Press, 2000).

¹⁴⁸John A. Titaley, "Hubungan Agama dan Negara dalam Menjamin Kebebasan Beragama di Indonesia" dalam Chandra Setiawan, Asep Mulyana (ed), *Kebebasan Beragama atau Berkepercayaan di Indonesia* (Jakarta: Komnas HAM, 2006), 26.

Nya (menurunkan wahyu) selalu dipahami oleh manusia dengan menggunakan simbol-simbol budayanya masing-masing. Dia yang Mutlak itu dalam Yahudi Israel disebut Yahweh, dalam Hindu Bali disebut Sang Hyang Widi Wasa, di Toraja disebut Puang Matua, di kalangan Islam disebut Allah SWT, dan seterusnya. Tradisi agama teistik ini tampak jelas dalam agama-agama seperti Yahudi, Kristen, Islam. Sedangkan agama non-teis lebih menekankan pada Tuhan sebagai jalan penghayatan. Tradisi nonteistik dapat dijumpai dalam agama Buddha.

Ada juga yang mengelompokkan agama dari sudut pandang teologis dan sosiologis-antropologis. Dari sudut ini agama asal-usul teologis, agama dikelompokkan ke dalam dua kategori. *Pertama*, “agama kebudayaan,” (*cultural religion*), disebut juga agama *thabi’i* atau agama *ardhi*. Agama jenis ini lebih merupakan kreasi kebudayaan manusia untuk menerjemahkan dan menghayati nilai-nilai spiritualnya. Ekspresi agama jenis pertama ini terbentuk melalui proses-proses antropologis, adat-istiadat dan melembaga dalam bentuk keyakinan keagamaan formal. Meski merupakan kreasi kebudayaan, namun agama jenis ini tetap merupakan jalan spiritual untuk berkomunikasi dan menyerahkan diri pada Tuhan. *Kedua*, “agama samawi” atau “agama wahyu” (*revealed religions*), yaitu agama yang dipercayai diwahyukan Tuhan melalui malaikat-Nya kepada utusan-Nya yang dipilih dari manusia. Agama wahyu ini disebut juga *dîn al-haqq*, yaitu agama yang mempunyai nabi atau rasul, mempunyai kitab suci dan umat. Secara historis, penerapan agama wahyu ini dapat diberikan kepada agama yang mengajarkan adanya wahyu, yaitu agama Yahudi, Nasrani, dan Islam.¹⁴⁹

Dari sisi sosiologis-antropologis, menurut Parsudi Suparlan, agama adalah suatu sistem keyakinan yang dianut dan tindakan-tindakan

¹⁴⁹Lihat misalnya al-Syahrastani, *al-Milal wa an-Nihâl*, (Beirut: Dâr al-Fikr, 2002). Pengelompokan agama seperti ini memang ada kecenderungan peyoratif, untuk mendelegitimasi agama *ardhi* yang dianggap bukan agama yang berasal dari Tuhan. Karena itu, pembagian agama *samawi* dan agama *ardhi* bisa dipastikan dilakukan pengikut agama *samawi*.

yang diwujudkan suatu kelompok masyarakat dalam mengintervensi dan memberi respons terhadap apa yang dirasakan dan diyakini sebagai yang gaib dan suci. Sebagai suatu sistem keyakinan, agama berbeda dengan sistem keyakinan atau isme-isme lainnya karena landasan keyakinan keagamaan adalah sesuatu yang dianggap suci.¹⁵⁰

Aliran Kepercayaan

DENGAN mengikuti penjelasan tentang makna agama tersebut, sebenarnya makna kepercayaan sudah tercakup di dalamnya. Namun, dalam khazanah keagamaan di Indonesia, kata "kepercayaan"

"Agama kebudayaan," (cultural religion), disebut juga agama thabi'î atau agama ardhî. Agama jenis ini lebih merupakan kreasi kebudayaan manusia untuk menerjemahkan dan menghayati nilai-nilai spiritualnya. Ekspresi agama jenis pertama ini terbentuk melalui proses-proses antropologis, adat-istiadat dan melembaga dalam bentuk keyakinan keagamaan formal."

mempunyai makna yang lebih spesifik. Kata "kepercayaan" sering dikaitkan dengan kelompok yang mempunyai keyakinan ketuhanan sebagai bagian dari kebudayaan masyarakat, namun dipandang bukan sebagai agama, sehingga sering disebut "aliran kepercayaan" atau agama asli Nusantara. Ada juga yang menyebut kelompok ini sebagai aliran kebatinan. Para penganutnya sering disebut sebagai "penghayat" atau penganut aliran kepercayaan.

Aliran kepercayaan juga biasa disebut sebagai "agama lokal", yaitu jenis keyakinan kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa yang tumbuh dan berkembang secara lokal. Tokoh dan pendirinya biasanya juga tokoh lokal. Hingga kini tidak ada data yang pasti jumlah aliran kepercayaan di Indonesia, namun kepercayaan lokal tersebar hampir di seluruh wilayah Indonesia.

Dalam konstitusi Indonesia, keberadaan aliran kepercayaan sering

¹⁵⁰Parsudi Suparlan, "Kata Pengantar", dalam Roland Robenston, *Agama dalam Analisa dan Interpretasi Sosiologis* (Jakarta: Rajawali Press. 1993), v.

dikaitkan dengan pasal 29 UUD 1945, di mana di samping ada kata "agama" juga ada kata "kepercayaan". Dalam pasal 29 ayat (2) disebutkan: *"Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu."*

Pada bagian lain, pasal 28E ayat (2) kata "yakin" dan "percaya" disebut secara beriringan: *"Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya"*. Hal ini menunjukkan, bahwa sebenarnya tidak ada definisi yang baku mengenai "keyakinan" dan "kepercayaan". Karena itu, kata "keyakinan" dan "kepercayaan" dalam tulisan ini mempunyai makna yang mirip, kalau tidak dikatakan sama. Istilah "aliran kepercayaan" dalam konteks ini sering digunakan untuk menunjuk pada kelompok masyarakat yang dianggap "belum beragama", sehingga kelompok ini sering menjadi sasaran dakwah kelompok-kelompok agama. Hampir sepanjang sejarah Negara Indonesia, keberadaan kelompok penghayat dicurigai dan didiskriminasi.

"Aliran kebatinan" atau "aliran kepercayaan", atau sering juga disebut kepercayaan terhadap Tuhan yang Maha Esa merupakan suatu sistem kepercayaan atau sistem spiritual yang ada di Indonesia. Nama kebatinan lebih dikenal pada tahun 1950-an sampai dengan tahun 1960-an, muncul dalam berbagai bentuk gerakan atau perguruan kebatinan. Masing-masing perguruan dipimpin oleh guru kebatinan yang mengajarkan ilmunya kepada pengikut-pengikutnya. Dengan adanya berbagai macam perguruan yang ajarannya kadang-kadang berbeda satu sama lain, maka terdapat berbagai macam aliran kebatinan. Ilmu yang diajarkan, yang pada umumnya menurut pengakuan para guru itu diperoleh atas dasar wahyu atau wangsit dari Tuhan, disebut juga dengan ilmu kebatinan dan kadang-kadang disebut dengan ilmu kerohanian, ilmu kejiwaan, ilmu kesukman, ilmu kasunyatan, dan ilmu kesempurnaan. Karena kepercayaannya itu, mereka sering dituduh sebagai aliran yang menyimpang.¹⁵¹

¹⁵¹IGM Nurdjana, *Hukum dan Aliran Kepercayaan Menyimpang di Indonesia* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), 14.

Aliran Kebatinan menekankan pada upaya mengolah kejiwaan atau spiritual yang cenderung memakai metode-metode mistik, magis, supranatural, dan sebagainya. Penganut aliran kebatinan tersebut biasanya membentuk suatu wadah atau organisasi formal. Namun mereka sering memosisikan diri mereka sebagai penganut “kepercayaan” juga. Padahal biasanya kelompok ini secara formal, dalam identitas keagamaannya secara administratif, menganut agama umum atau *mainstream*, meskipun ada juga yang tidak mau diidentifikasi sebagai pengikut agama *mainstream*.¹⁵²

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan UU Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, disebutkan, kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa adalah pernyataan dan pelaksanaan hubungan pribadi dengan Tuhan Yang Maha Esa berdasarkan keyakinan yang diwujudkan dengan perilaku ketakwaan dan peribadatan terhadap-Nya serta pengamalan budi luhur yang ajarannya bersumber dari kearifan lokal bangsa Indonesia.¹⁵³ Dengan demikian, penyebutan aliran kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa, meliputi berbagai aliran kebatinan, kerohanian dan aliran kepercayaan suku atau kepercayaan agama-agama lokal yang pada hakikatnya merupakan warisan budaya spiritual yang meyakini keberadaan Sang Maha Pencipta Tuhan Yang Maha Esa. Jenis-jenis aliran kepercayaan yang hidup dan berkembang di tengah-tengah masyarakat lebih dikenal dengan kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa dan membentuk organisasi-organisasi kepercayaan.

Menurut R. Bubagya, mereka inilah pengikut agama asli Indonesia.¹⁵⁴ Penyebutan “agama asli Indonesia” tampaknya lebih menenteramkan komunitas ini. Agama asli di sini biasanya diperhadapkan dengan

¹⁵²P. Djatikusumah, “Posisi Penghayat Kepercayaan” dalam Masyarakat Plural di Indoensia,” dalam Elza Peldi Taher (ed.), *Merayakan Kebebasan Beragama: Bunga Rampai 70 Tahun Djohan Effendi* (Jakarta: ICRP dan KOMPAS, 2009), 368-374.

¹⁵³Ketentuan Umum nomor 18 PP No. 37 Tahun 2007.

¹⁵⁴R. Subagya, *Agama Asli Indonesia*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1981).

agama-agama yang berasal dari luar Indonesia, seperti Islam dari Mekkah atau Kristen dari Eropa. Karena itu, agama asli, di samping tumbuh dan berkembang berdasar kultur lokal Indonesia, ia tidak dipengaruhi oleh kerohanian bangsa lain. Agama yang mewartakan sistem kerohanian semacam itu, biasa juga disebut sebagai *agama etnis*, *agama suku*, *agama preliterate* atau *agama sederhana*.¹⁵⁵ Agama jenis ini terdapat di berbagai wilayah Indonesia, seperti: Sunda Wiwitan di Kenekes Banten, agama Djawa Sunda di Kuningan Jawa Barat, Buhun di Jawa Barat, Tolottang di Sulawesi Selatan, Kaharingan di Kalimantan, dan Samin di Jawa Timur dan Jawa Tengah, Wetu Telu di NTB, Parmalim di Sumatera Utara, Tonaas Walian di Minahasa Sulawesi Utara, Naurus di Pulau Seram Maluku, dan lain-lain.¹⁵⁶

Meskipun penganut mereka menganut agama asli Nusantara, namun keberadaan kelompok ini di Indonesia senantiasa menyisakan persoalan. Mereka dianggap sebagai orang yang belum beragama, sehingga sering terdiskriminasi. Praktik-praktik diskriminatif yang mereka alami berakar dalam “politik perbedaan” yang punya sejarah panjang. Perbedaan ini lahir terutama dari pengakuan setengah hati dari negara terhadap penganut aliran kepercayaan. Mereka diperlakukan secara berbeda dengan orang-orang yang memeluk “agama resmi” yang diakui Negara. Perbedaan perlakuan ini menjadi landasan kebijakan pemerintah dan melahirkan stigma buruk, praktik pengucilan, dan bahkan tindak kekerasan terhadap kelompok-kelompok penghayat dalam masyarakat.

Sebagaimana telah disebutkan di bagian pertama buku ini salah satu akar dari persoalan tersebut adalah adanya Penetapan Presiden Nomor 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama yang diterbitkan saat rezim Orde Lama berkuasa. UU tersebut merupakan paradigma dasar bagaimana “agama” dan kepercayaan” dikelola, diatur, dan ditertibkan demi kepentingan penguasa. Di dalam UU itu, tampak jelas sosok “politik perbedaan”

¹⁵⁵R. Subagya, *Agama Asli Indonesia*, 1.

¹⁵⁶P. Djatikusumah, *Posisi “Penghayat Kepercayaan”*, 372

yang berakibat sangat luas dan mendalam pada kelompok penghayat, dan karena itu layak dijelaskan lebih jauh.

Alasan utama mengapa Penetapan Presiden itu diterbitkan adalah karena pada masa itu (dekade 1960-an) banyak aliran atau organisasi kebatinan/kepercayaan yang ditengarai “bertentangan dengan

“Pembedaan perlakuan antara “pemeluk agama” dan “pemeluk kepercayaan” juga merupakan fakta politik yang tidak bisa diingkari. Hal ini tampak jelas dalam pasal 1 dari UU Nomor 1/PNPS/1965.”

ajaran-ajaran dan hukum Agama”. Sebagian dari pemeluk aliran atau organisasi itu bahkan dituduh “telah menimbulkan hal-hal yang melanggar hukum, memecah persatuan nasional dan menodai agama.”¹⁵⁷ Tuduhan dan stigmatisasi tersebut tentu sangat menyakitkan bagi mereka.

Perasaan terlukai ini disampaikan terus terang disampaikan wakil dari Badan Koordinasi Organisasi Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa (BKOK) ketika memberi kesaksian dalam *judicial review* UU Nomor 1/PNPS/1965 di Mahkamah Konstitusi pada 24 Februari 2010. Perwakilan BKOK menuturkan:

“Dalam penjelasan umum tersebut, penganut maupun organisasi aliran kebatinan dan kepercayaan diindikasikan atau digambarkan seolah potensial memecah-belah persatuan nasional, dan menodai agama, serta membahayakan agama-agama yang ada. Jelas, stigmatisasi seperti ini sangat tendensius menurut kami, naif dan menyudutkan. Karena pada kenyataannya, penganut aliran atau organisasi kebatinan kepercayaan merupakan komunitas Yang lemah tak berdaya. Jangankan untuk memecah-belah persatuan nasional, atau menodai agama, bahkan untuk menolong dirinya sendiri dari keterpurukan dan penindasan yang dialaminya pun, tidak mampu.....Kami mengalami dianggap klenik, dianggap sesat, dianggap santet tidak ada untuk hak membela diri kami.”¹⁵⁸

¹⁵⁷Lihat Penjelasan UU No. 1/PNPS/1965, bagian Umum, butir 2.

¹⁵⁸Lihat Amar Putusan MK No. 140/PUU-VII/2009, Bagian 2.17, 190 dan 192.

Pembedaan perlakuan antara “pemeluk agama” dan “pemeluk kepercayaan” juga merupakan fakta politik yang tidak bisa diingkari. Hal ini tampak jelas dalam pasal 1 dari UU Nomor 1/PNPS/1965. Dalam UU tersebut memang tidak secara eksplisit memberi pengakuan pada keberadaan enam agama yang ada (Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha, dan Konghucu), karena agama-agama itulah “yang dipeluk hampir seluruh penduduk Indonesia”. UU tersebut juga tidak melarang keberadaan agama-agama lain, seperti Yudaisme, Zoroasterian, Shinto, maupun Taoisme. Keberadaan agama-agama ini dijamin oleh pasal 29 ayat 2 UUD 1945. Tetapi nada penjelasan pasal 1 tersebut berubah ketika menyebut “kepercayaan” atau “kebatinan”. Dalam penjelasan pasal itu disebutkan:

“Terhadap badan/aliran kebatinan, Pemerintah berusaha menyalurkannya ke arah pandangan yang sehat dan ke arah Ketuhanan Yang Maha Esa. Hal ini sesuai dengan Ketetapan M.P.R.S. No. II/MPRS/1960, lampiran A. Bidang I, angka 6.”¹⁵⁹

Pembedaan perlakuan tersebut merupakan konsekuensi dari tuduhan di atas, bahwa keberadaan sebagian aliran atau organisasi kepercayaan atau kebatinan “telah menimbulkan hal-hal yang melanggar hukum, memecah persatuan Nasional dan menodai Agama. Penjelasan itu memperlihatkan dengan gamblang bagaimana Negara menempatkan para Penghayat di dalam politik hukum yang diskriminatif yang menjadi landasan kebijakannya.

Politik pembedaan yang diwariskan UU Nomor 1/PNPS/1965 maki dikuatkan oleh TAP MPR Nomor IV/MPR/1978 yang menegaskan bahwa kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa tidak merupakan agama. Kebijakan ini kemudian dijabarkan secara sistematis dalam pelbagai kebijakan, UU, instruksi, surat dan peraturan yang menyangkut kehidupan para penghayat. Bahkan pemerintah kemudian membuat lembaga PAKEM (Pengawas Aliran Kepercayaan Masyarakat) yang mula-mula didirikan Departemen Agama tahun 1954 untuk mengawasi kegiatan aliran-aliran keagamaan dan

¹⁵⁹Penjelasan pasal 1 UU No. 1/PNPS/1965.

kebatinan yang marak, sebelum nantinya di tahun 1960 ditaruh di bawah Kejaksaan Agung. Sejak 1961 kemudian lewat Surat Edaran Departemen Kejaksaan Biro PAKEM Pusat Nomor 34/Pakem/S.E./61 tanggal 7 April 1961, lembaga PAKEM didirikan di setiap provinsi dan kabupaten.¹⁶⁰

Dari penjelasan tersebut paling tidak ada dua hal yang bisa digaribawahi. Pertama, perlakuan diskriminatif terhadap warga Negara Indonesia terkait dengan komunitas penghayat merupakan fakta yang tidak dapat dipungkiri.¹⁶¹ Hal ini berpangkal dari prasangka dan cara pandang yang tidak adil terhadap komunitas tersebut. Kedua, sudah saatnya diskriminasi terhadap komunitas penghayat segera diakhiri. Tanpa harus mengakui aliran kepercayaan sebagai agama, tapi hak mereka untuk menghayati sila “Ketuhanan Yang Maha Esa” sesuai dengan keyakinan ke-Tuhanannya mestinya diberi ruang dan tidak menjadi alat diskriminasi.

Kebebasan Memeluk atau Menganut Agama atau Keyakinan

PERSOALAN hak beragama dan berkeyakinan tak dapat dilepaskan dari kebebasan yang dimiliki setiap orang untuk memeluk, meyakini dan menjalankan kepercayaannya. Karena itu, sebelum bicara lebih jauh persoalan kebebasan beragama dan berkeyakinan, perlu dijelaskan terlebih dahulu konsep “kebebasan” itu sendiri.

Kebebasan adalah kualitas tidak adanya rintangan nasib, keharusan, atau keadaan di dalam keputusan atau tindakan seseorang. Kebebasan juga bisa diartikan sebagai kemampuan untuk bertindak dan melakukan sesuatu tanpa paksaan, ketiadaan kendala atau hambatan untuk memilih tindakan. Kebebasan dasar ini mutlak dibutuhkan untuk pemeliharaan dan perlindungan atas martabat

¹⁶⁰Lebih jauh lihat Uli Parulian, dkk., *Menggugat Bakor Pakem: Kajian hukum terhadap pengawasan agama dan kepercayaan di Indonesia*, (Jakarta: ILRC, 2008).

¹⁶¹Fakta-fakta diskriminatif lebih lanjut baca Kertas Posisi yang dikeluarkan MADIA, HPK, BKOK dan HRWG, *Menuntut Pemenuhan Hak-hak Konstitusional Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa*, (Jakarta: HRWG, 2011).

manusia di dalam masyarakat.

Tulisan ini hendak menyajikan konsep dasar kebebasan beragama atau berkeyakinan dalam konteks forum internum. Pembahasan akan dimulai dengan makna “kebebasan” dan kerangka dasar kebebasan untuk memeluk atau menganut agama atau keyakinan. Selanjutnya akan dijabarkan delapan inti normatif

HAM yang berkaitan dengan kebebasan beragama dan berkeyakinan. Di dalam pembahasan tersebut juga diuraikan rujukan berdasarkan standar hukum HAM internasional dan rujukan konstitusional dalam konteks hukum Indonesia.

Landasan Konseptual tentang Kebebasan Memeluk atau Menganut Agama atau Keyakinan

DI DALAM Khazanah perjalanan hak asasi manusia setidaknya ada dua jenis kebebasan, yaitu: *pertama*, kebebasan untuk menjadi (*freedom to be*) adalah kebebasan yang ditandai dengan adanya pengalaman diri yang bersifat azali. Kebebasan ini bersifat pribadi dan sangat internal sehingga bersifat absolut yang terdapat dalam kehidupan spiritual, kebebasan moral, kebebasan batin, pikiran dan imajinasi. Kebebasan jenis ini dalam perkembangan konsep hak asasi manusia disebut sebagai *forum internum*. *Kedua*, kebebasan untuk bertindak (*freedom to act*) adalah kebebasan dalam batas-batas yang dipaksakan oleh realitas eksternal kepada manusia. Dalam perkembangannya kebebasan jenis ini disebut *forum externum*, di mana kebebasan eksternal di dalam konteks realitas kebudayaan dan struktur sosial di mana individu berinteraksi dengan individu yang lain juga memiliki kebebasan.

“Perlindungan kebebasan beragama dan berkeyakinan merupakan hal paling tua yang mendahului hak-hak lain. Kebebasan beragama dan berkeyakinan adalah suatu hak asasi manusia yang berlaku universal yang terkodifikasi dalam instrumen-instrumen HAM Internasional.”

Secara historis, perlindungan kebebasan beragama dan berkeyakinan merupakan hal paling tua yang mendahului hak-hak lain. Kebebasan beragama dan berkeyakinan adalah suatu hak asasi manusia yang berlaku universal yang terkodifikasi dalam instrumen-instrumen HAM Internasional. Sejak permulaan era HAM, hak kebebasan beragama dan berkeyakinan merupakan hak yang fundamental yang paling penting, senafas dengan kebebasan berpikir dan sikap sesuai dengan hati nuraninya. Karenanya hak-hak tersebut dikategorikan sebagai hak yang tidak dapat dikurangi (*non derogable rights*).

Hak ini secara tegas dijamin baik dalam ketentuan nasional maupun internasional, seperti Deklarasi Hak Asasi Manusia (DUHAM) Tahun 1948 (Pasal 18), Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM (Pasal 4, Pasal 22 Ayat (2)), Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1999 tentang Pengesahan *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* (Konvensi Penghapusan Semua Bentuk Diskriminasi Rasial/CERD), Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Kovenan tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya/Ecosob), dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan tentang Hak-hak Sipil dan Politik/ICCPR). Keseluruhan ketentuan tersebut menjamin secara tegas hak kebebasan beragama dan berkeyakinan yang harus dilindungi dan diakui negara.

Komentar Umum No 22 (48) Komite Hak Asasi Manusia PBB yang memberikan substansi normatif bagi pasal 18 ICCPR termasuk pengertian agama. Pengertian agama di sini haruslah diartikan secara luas, atau dengan kata lain agama tidak boleh diartikan secara sempit. Agama/keyakinan tradisional dan agama/keyakinan yang baru didirikan termasuk ke dalam pengertian agama. Pasal 18 ayat (1) UU Nomor 12/2005 melindungi keyakinan orang untuk tidak bertuhan (*atheistic*), non-Tuhan (*non-theistic*), bertuhan (*theistic*).¹⁶²

¹⁶²Meskipun dalam ICCPR tidak bertuhan (*atheistic*) merupakan hak yang

Inti normatif HAM yang berkaitan dengan kebebasan beragama dan berkeyakinan dapat diurai ke dalam delapan komponen:

1. Kebebasan internal (*Forum Internum*)
Kebebasan pada level ini ingin menegaskan, setiap orang mempunyai hak kebebasan berpikir, berkeyakinan dan beragama. Hak ini mencakup kebebasan untuk menganut atau menetapkan agama atau kepercayaan atas pilihannya sendiri, termasuk untuk berpindah agama atau kepercayaannya.
2. Kebebasan eksternal (*Forum Externum*)
Kebebasan ini menegaskan, setiap orang memiliki kebebasan, secara individu atau dalam masyarakat, secara publik maupun pribadi, untuk memmanifestasikan agama dan kepercayaannya dalam pengajaran, pengamalan dan peribadatannya.
3. Tidak ada paksaan (*non-Coersion*)
Tidak seorang pun dapat dipaksa yang akan mengurangi kebebasannya untuk memiliki atau menganut suatu agama atau kepercayaan yang menjadi pilihannya.
4. Tidak diskriminatif (*non-Discrimination*)
Negara berkewajiban untuk menghormati dan menjamin kebebasan beragama dan berkeyakinan bagi semua individu di dalam wilayah kekuasaannya tanpa membedakan suku, agama, keyakinan, ras, jenis kelamin, bahasa, politik, pendapat dan asal-usul.
5. Hak dari orang tua dan wali
Negara berkewajiban untuk menghormati kebebasan orang tua dan wali yang sah untuk menjamin bahwa pendidikan agama dan moral bagi anak-anaknya sesuai dengan keyakinannya sendiri, selaras dengan kewajiban untuk melindungi hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan.
6. Kebebasan lembaga dan status legal
Aspek yang vital dari kebebasan beragama dan berkeyakinan, bagi komunitas keagamaan untuk berorganisasi atau berserikat

harus dilindungi, namun dalam konteks realitas politik di Indonesia hal tersebut sulit dipenuhi.

sebagai komunitas. Oleh karena itu, komunitas keagamaan memiliki kebebasan dalam beragama dan berkeyakinan, termasuk di dalamnya hak kemandirian dalam mengatur organisasinya.

7. Pembatasan yang diizinkan pada kebebasan eksternal
Kebebasan untuk memmanifestasikan agama dan keyakinan hanya dapat dibatasi oleh undang-undang dan kepentingan melindungi keselamatan dan ketertiban publik, kesehatan atau kesusilaan umum dan hak-hak dasar orang lain.
8. Tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun (*Non-derogable*)
Negara tidak boleh mengurangi kebebasan beragama dan berkeyakinan dalam keadaan apapun.¹⁶³

Delapan komponen kebebasan beragama dan berkeyakinan tersebut dapat diidentifikasi dari berbagai dokumen dan norma-norma hak asasi manusia yang terkodifikasi. Namun demikian, ketika diimplementasikan dalam konteks partikular, norma-norma tersebut masih memerlukan penafsiran dan elaborasi. Salah satu problem itu adalah mengaitkan kebebasan beragama dan berkeyakinan dalam konteks individu (*individual human beings*) dan keyakinan kolektif sebuah komunitas agama. Secara teoritik, ketika kebebasan beragama dan berkeyakinan diterapkan untuk melindungi individu, pada saat yang sama sebenarnya juga memproteksi kepentingan komunitas dan hubungan antar generasi (*intergenerational relations*).¹⁶⁴

Dalam implementasi, melindungi hak kebebasan beragama dan berkeyakinan individu sering kali bertabrakan dengan kepentingan komunitas. Hal ini terlihat nyata dalam kasus-kasus penodaan agama atau aliran yang dituduh sesat karena menafsir dan mengamalkan ajaran agama yang berbeda dengan tafsir dan amalan *mainstream* atau pihak mayoritas. Di sinilah letak titik krusialnya. Karena itu,

¹⁶³Lihat Tore Lindholm, W. Cole Durham, Jr. Bahia G. Tahzib-Lie (ed.), "Pengantar" dalam Tore Lindholm, dkk., ed., *Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan*, 19-21.

¹⁶⁴Tore Lindholm, W. Cole Durham, Jr. Bahia G. Tahzib-Lie (ed.), "Pengantar", 21.

implementasi kebebasan beragama dan berkeyakinan dikenal rambu-rambu sebagai pembatasan.

Hak beragama dan berkeyakinan tersebut harus mendapat perlindungan dari Negara. Hal ini bertujuan untuk:

1. Memastikan semua orang bisa menikmati secara langsung hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan yang memang seharusnya dinikmati (*direct enjoyment of rights*). Hal ini hanya bisa dilakukan bila pemangku kewajiban (*duty bearer*), negara, secara aktif memperhitungkan hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan dalam mengambil keputusan untuk bertindak, sehingga dapat dikatakan bahwa hak tersebut dihormati, tidak dilecehkan, bahkan bisa dinikmati oleh pemegang hak (*rights holder*). Dengan demikian, pemegang hak tidak perlu membuat tuntutan kepada Negara agar haknya bisa dipenuhi.
2. Penikmatan langsung atas hak kebebasan beragama dan berkeyakinan (*objective enjoyment of a rights*) manakala satu obyek hak –dalam hal ini hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan—dihormati dan dipenuhi meskipun hak itu tidak dituntut.

Dalam kaitan ini, jaminan perlindungan kebebasan beragama dan berkeyakinan merupakan kewajiban negara yang antara lain dirumuskan melalui sistem perundang-undangan. Kewajiban generik negara mencakup menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhi (*to fulfill*). Secara lebih sederhana, kewajiban generik negara terhadap HAM, termasuk kebebasan beragama dan berkeyakinan, dapat dikelompokkan dalam matriks sebagai berikut:

	Menghormati	Melindungi	Memenuhi
Keber- hakan (<i>en- titlement</i>)	Negara tidak melakukan tindakan yang dilarang oleh- atau bertentangan dengan norma-norma dan standar HAM	Secara khusus, negara melindungi kelompok tertentu yang rentan (anak, masyarakat adat, buruh, kelompok minoritas) atau terdiskriminasi (perempuan, non-WN)	Negara mengambil langkah-langkah programatis yang diperlukan bagi terwujudnya HAM (kebebasan beragama dan berkeyakinan)
Kebebasan (<i>freedom</i>)	Negara menahan diri untuk tidak campur tangan (<i>abstain</i>) dalam penikmatan kebebasan asasi	Secara umum, negara menjamin hak-hak dan kebebasan dasar tidak dilanggar oleh pihak ketiga (melalui hukum dan peradilan)	Memajukan negara mengambil langkah-langkah edukatif agar kebebasan dasar ini tersosialisasikan

Salah satu prinsip dari hak beragama dan berkeyakinan adalah tidak adanya diskriminasi yang dilakukan Negara atas warganya. Demikian juga jika negara melakukan pembatasan-pembatasan terhadap manifestasi agama atau keyakinan seseorang hanya boleh diperbolehkan jika pembatasan tersebut tidak diskriminatif. Komite HAM dalam komentar umumnya menekankan bahwa jika suatu agama diakui sebagai agama negara atau kalau pengikut agama tersebut merupakan mayoritas penduduk negara, tidak berarti bahwa agama tersebut diberi hak istimewa (*privilege*) atau dibolehkan diskriminasi terhadap pemeluk agama lain atau yang tidak mempunyai agama

atau keyakinan.

Hal sama juga berlaku jika suatu perangkat keyakinan diperlakukan sebagai ideologi resmi dalam konstitusi. Sistem pendidikan umum yang diselenggarakan oleh negara yang memasukkan pengajaran suatu agama atau keyakinan tertentu hanya diperbolehkan bila ada ketentuan yang memungkinkan pengecualian atau alternatif yang tidak diskriminatif. Komite HAM

mengingatkan kewajiban pemerintah berdasarkan pasal 20 ICCPR untuk melarang setiap manifestasi agama, keyakinan yang berbentuk propaganda perang atau yang menyuarakan kebencian rasial atau agama yang merupakan penyulut diskriminasi, permusuhan atau kekerasan.

Diskriminasi umumnya terjadi ketika pemerintah menempatkan agama negara, agama mayoritas atau agama tradisional lainnya mempunyai kedudukan istimewa, karenanya menempatkan agama atau keyakinan lainnya dalam posisi yang tidak menguntungkan. Manfred Nowak, berdasarkan putusan-putusan pengadilan memberikan contoh pola-pola diskriminasi keagamaan, seperti:¹⁶⁵

1. Penggunaan simbol-simbol agama tertentu di sekolah-sekolah umum;
2. Perundang-undangan mengenai penodaan agama membedakan antara agama Negara/mayoritas dengan agama/keyakinan lainnya;
3. Registrasi tempat-tempat peribadatan yang ketat yang menjadi

“Bagaimana mengkaitkan kebebasan beragama dan berkeyakinan dalam konteks individu dan keyakinan kolektif sebuah komunitas agama. Ketika kebebasan beragama dan berkeyakinan diterapkan untuk melindungi individu, pada saat yang sama sebenarnya juga memproteksi kepentingan komunitas dan hubungan antar generasi”

¹⁶⁵Manfred Nowak dan Tanja Vospernik, “Pembatasan-Pembatasan yang Diperbolehkan terhadap Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan”, dalam Tore Lindholm, dkk., ed., *Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan*, 230 -238

- pola sistematis untuk tidak berdirinya tempat peribadatan;
4. Pendanaan publik bagi sekolah-sekolah keagamaan;
 5. Sumpah publik di hadapan pengadilan atau organ negara lainnya berdasarkan agama mayoritas;
 6. Pembebasan/pengecualian dari dinas wajib militer;
 7. Pelarangan pemakaman untuk agama/keyakinan tertentu.

“Diskriminasi umumnya terjadi ketika pemerintah menempatkan agama negara, agama mayoritas atau agama tradisional lainnya mempunyai kedudukan istimewa, karenanya menempatkan agama atau keyakinan lainnya dalam posisi yang tidak menguntungkan.”

Tentu saja tidak semua yang disampaikan Manfred Nowak tersebut relevan di Indonesia, karena relasi agama dan negara di Indonesia tidak bisa dipisahkan secara ketat dan jelas. Bahkan, hampir semua ciri-ciri diskriminatif yang disampaikan Nowak hampir semuanya dipraktikkan di Indonesia. Apakah dengan demikian, Indonesia

merupakan negara yang diskriminatif? Tentu saja hal ini bisa menjadi perdebatan panjang yang akan dibahas dalam bagian lain dari buku ini. Praktik-praktik demikian terkadang hanya bisa dipahami kalau kita memahami pula aspek pergumulan kesejarahan sebuah bangsa dalam merumuskan dasar negara dan relasi agama negara. Dengan memperhatikan aspek kesejarahan ini, membayangkan praktik kenegaraan dan kebijakan pemerintahan Indonesia yang sepenuhnya memprivatisasi agama merupakan imajinasi yang sulit diwujudkan. Karena itu, yang dibutuhkan adalah adanya toleransi minimum yang menjadi batas tindakan yang secara teoritik dikatakan diskriminatif tapi masih dalam ambang batas bisa ditoleransi.

Dalam kaitan ini, Dawam Rahardjo merumuskan sepuluh prinsip kebebasan beragama dan berkeyakinan, dikaitkan dengan kehidupan berbangsa dan bernegara, terutama di Indonesia.¹⁶⁶

¹⁶⁶M. Dawam Rahardo, “Mengapa UU Kebebasan Beragama Diperlukan?” dalam Chandra Setiawan dan Asep Mulyana (ed), *Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan di Indonesia*, 77-82.

Kesepuluh aspek berikut ini, beberapa poin di antaranya, masih cukup problematis.

1. Kebebasan untuk memilih atau menentukan agama dan kepercayaan yang dianut, termasuk menganut aliran kepercayaan apapun, serta kebebasan untuk melaksanakan ibadah menurut agama dan keyakinan masing-masing. Kebebasan jenis ini sudah sangat dipahami, menjadi bahan ceramah dan pidato pejabat. Namun dalam implementasi masih terdapat banyak masalah. Isu “aliran sesat” dalam berbagai aliran keagamaan merupakan manifestasi dari problem ini.
2. Kebebasan beragama berarti pula kebebasan untuk tidak beragama. Hal ini secara eksplisit diakui dalam ICCPR, yang harus dijamin hak hidupnya bukan saja penganut teis dan nonteis, tapi juga ateis. Dalam konteks Indonesia, walaupun UUD 1945 menyatakan bahwa “negara berdasar Ketuhanan Yang Maha Esa” sebagai sila pertama Pancasila, namun kebebasan beragama juga berarti kebebasan untuk tidak percaya pada Tuhan. Hal yang penting, penganut ateisme tersebut tidak mengganggu orang lain, misalnya dengan menunjukkan sikap antiagama, merendahkan orang yang beragama atau menghina Tuhan di muka umum.
3. Kebebasan beragama berarti juga kebebasan untuk berpindah agama. Dalam Islam berpindah agama merupakan problem yang sangat berat, yang melakukannya dicap sebagai murtad. Murtad dalam Islam mendapat ancaman dibunuh, harus bercerai dengan isteri atau suami yang pindah agama, tidak mendapat hak warisan. Meski demikian, sebagai konsekuensi kebebasan beragama, kenyataan orang berpindah agama harus diterima.
4. Kebebasan beragama berarti bebas untuk menyebarkan agama (dakwah), asal dilakukan tidak melalui kekerasan maupun paksaan secara langsung maupun tidak langsung. Kegiatan untuk mencari pengikut dengan pembagian makanan, pengobatan gratis, beasiswa kepada anak-anak tidak mampu dengan syarat harus masuk ke agama tertentu, adalah usaha tidak etis karena merendahkan martabat manusia dengan “membeli” keyakinan seseorang.

5. Ateisme sebagai paham yang dipropagandakan, yang bersifat antiagama dan anti Tuhan bisa dilarang pemerintah Indonesia karena bertentangan dengan Pancasila, khususnya sila Ketuhanan Yang Maha Esa. Dalam kaitan ini dilarang mencela atau menghina suatu agama sebagaimana diperbolehkan di negara-negara yang berdasar ateisme. Namun hal ini tidak berarti dilarang mempelajari dan membaca karya-karya kaum ateis seperti Karl Marx, Freud atau Feurbach. Apalagi kalau mempelajari tersebut dalam konteks ilmiah.
6. Atas dasar kebebasan beragama dan pluralisme, negara harus bersikap adil terhadap semua agama dan keyakinan. Peraturan pemerintah yang bersifat membendung penyebaran agama atau membatasi keyakinan ibadah bertentangan dengan prinsip kebebasan beragama dan berkeyakinan.
7. Tidak ada alasan bagi negara untuk melarang pernikahan beda agama, jika hal ini menjadi keputusan pribadi dan keluarga dengan pertimbangan matang. Hal yang menjadi tanggung jawab negara adalah memastikan bahwa perkawinan tersebut tercatat. Hal ini memang cukup berat dalam hukum perkawinan di Indonesia. Meskipun praktik nikah beda agama banyak terjadi di Indonesia, namun sejauh ini hukum perkawinan di Indonesia masih sulit menerima prinsip ini.
8. Dalam pendidikan setiap siswa atau mahasiswa diberi hak untuk menentukan agama yang dipilih untuk dipelajari. Peran orang tua untuk menentukan pilihan ini tentu sangat besar, tapi juga tergantung pada tingkat kematangan usia seorang anak. Semakin tinggi tingkat kedewasaan, maka semakin mempunyai independensi dalam menentukan pelajaran agama yang dipilih.
9. Dalam perkembangan hidup beragama, setiap warga berhak untuk membentuk aliran keagamaan tertentu, bahkan mendirikan agama baru, asal tidak mengganggu ketenteraman umum dan melakukan praktik-praktik yang melanggar hukum dan tata susila atau penipuan dengan kedok agama. Kebebasan ini berlaku pula bagi mereka yang ingin mendirikan perkumpulan untuk maksud kesehatan atau kecerdasan emosional dan spiritual berdasar

ajaran beberapa agama, selama tidak mengharuskan keimanan pada suatu akidah agama sebagai syarat.

10. Negara maupun suatu otoritas keagamaan, jika ada, tidak boleh membuat keputusan hukum (*legal decision*) yang menyatakan suatu aliran keagamaan “sesat dan menyesatkan” kecuali aliran itu melakukan praktik yang melanggar hukum atau tata susila yang dibuktikan melalui proses peradilan yang fair dan adil.

Hal penting yang perlu ditegaskan dari sepuluh prinsip tersebut, menjamin kebebasan beragama dan berkeyakinan membutuhkan komitmen politik yang kuat. Beragama dan berkeyakinan sebagai bagian dari hak sipil warga negara penjaminan pemenuhan sepenuhnya ada di tangan penguasa politik. Karena itu, visi penguasa politik yang jelas mengenai persoalan ini sangat penting. Memang, ancaman kebebasan beragama dan berkeyakinan bisa datang dari kelompok-kelompok masyarakat. Namun jika penguasa politik dengan seluruh aparatusnya mempunyai visi yang jelas mengenai hak-hak sipil dan politik, maka pemerintah harus melakukan sesuatu untuk mencegah berbagai upaya persekusi atas keyakinan, yang dianggap menyimpang sekalipun.

Hak Kebebasan Berekspresi

PERSOALAN hak kebebasan berekspresi perlu dijelaskan di sini karena dalam beberapa hal kebebasan beragama dan berkeyakinan mempunyai irisan dengan kebebasan berekspresi, terutama terkait dengan ekspresi dari agama yang diyakini. Karena itu, meskipun serba singkat hak ini perlu dijelaskan.

Kebebasan berekspresi adalah salah satu hak asasi yang diterima secara universal. Menurut David Smith dan Luc Torres, kebebasan berekspresi diakui di dokumen-dokumen hak asasi manusia sejak permulaan. Pada 339 SM, Socrates sudah memperkenalkan ide kebebasan berbicara dalam peradilan yang menolak untuk diam. Lalu, pada dokumen Magna Charta tahun 1215 di Inggris, hak atas kebebasan secara resmi diakui, meskipun tak secara

eksplisit menyebutkan kebebasan berekspresi. Pada 1516 Erasmus memperkenalkan prinsip “di negara bebas, lidah harus pula bebas” sebagai ajaran prinsip kebebasan. Pada 1644, John Milton menerbitkan pamflet berjudul “*Aeropagitia*” yang menjadi basis argumentasi awal paham kebebasan pers. Pamflet tersebut terkenal dengan retorikanya yang terkenal “mereka yang membakar buku berarti juga membakar akal sehat.”

Pada 1689, setelah Raja James II di Inggris ditumbangkan, negara itu mengesahkan *Bill of Rights* yang menjamin kebebasan berbicara di parlemen. Pada 1770, Voltaire menulis *Monsieur l’abbé* yang terkenal dengan retorika “saya menentang keras apa yang Anda tulis, tapi saya akan pertaruhkan nyawa saja untuk menjamin hak Anda untuk terus menulis.” Kebebasan berbicara secara lebih eksplisit dijamin dalam Deklarasi Hak Manusia yang disahkan menyusul Revolusi Prancis pada 1789. Pada 1791, Amerika Serikat melakukan amandemen pertama konstitusinya yang menjamin empat kebebasan: kebebasan beragama, kebebasan berbicara, kebebasan pers dan kebebasan berkumpul.

Tahun 1859, John Stuart Mill menerbitkan “*On Liberty*” yang menjadi basis teori mengenai toleransi dan individualitas. Esai tersebut terkenal dengan argumen bahwa “*If any opinion is compelled to silence, that opinion may, for aught we can certainly know, be true. To deny this is to assume our own infallibility.*” Pada 1929, Oliver Wendell Holmes, Hakim Agung Amerika Serikat menyatakan bahwa prinsip kebebasan berbicara adalah “bukan hanya kebebasan berpikir bagi orang-orang yang setuju dengan kita, tapi juga bagi orang-orang yang kita benci.”

Pada 1948, Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia disahkan dalam Sidang Umum PBB a. Pasal 18 menjamin kebebasan beragama dan keyakinan dan Pasal 19 menjamin kebebasan berekspresi yang berbunyi: “*Setiap orang berhak atas kebebasan mempunyai dan mengeluarkan pendapat, dalam hal ini termasuk kebebasan menganut pendapat tanpa mendapat gangguan, dan untuk mencari, menerima,*

menyampaikan keterangan-keterangan, pendapat dengan cara apapun serta dengan tidak memandang batas-batas."

Dalam ICCPR ketentuan mengenai hak kebebasan berekspresi dijamin dalam Pasal 19 yang terdiri dari hal-hal sebagai berikut :

1. Setiap orang berhak untuk mempunyai pendapat tanpa diganggu
2. Setiap orang berhak atas kebebasan untuk menyatakan pendapat, hak ini termasuk kebebasan untuk mencari, menerima dan memberikan informasi dan ide apapun, tanpa memperhatikan medianya, baik secara lisan, tertulis atau dalam bentuk cetakan, dalam bentuk seni, atau melalui media lainnya, sesuai dengan pilihannya.
3. Pelaksanaan hak yang diatur dalam ayat 2 pasal ini menimbulkan kewajiban dan tanggung jawab khusus. Oleh karena itu hak tersebut dapat dikenai pembatasan tertentu, namun pembatasan tersebut hanya diperbolehkan apabila diatur menurut hukum dan dibutuhkan untuk : (a) menghormati hak atau nama baik orang lain, (b) melindungi keamanan nasional atau ketertiban umum atau kesehatan atau moral masyarakat.

Dalam hak kebebasan berekspresi juga dikenal adanya pembatasan. Namun pembatasan itu harus tetap berdasarkan DUHAM dan ICCPR, termasuk untuk mengatasi ketegangan antara kebebasan berekspresi dan perdamaian antara umat beragama dan ras. Kebebasan berekspresi sendiri dapat dibatasi, sesuai pasal 20 ICCPR, yaitu: (1) propaganda apapun untuk berperang; dan (2) segala tindakan yang menganjurkan kebencian atas dasar kebangsaan, ras atau agama yang merupakan hasutan untuk melakukan diskriminasi, permusuhan atau kekerasan harus dilarang oleh hukum. Selain itu, pasal 19 ICCPR mengatakan bahwa kebebasan berekspresi dapat dibatasi untuk menghormati hak atau nama baik orang lain, melindungi keamanan nasional atau ketertiban umum atau kesehatan atau moral masyarakat. Pembatasan hanya diperbolehkan jika diatur menurut hukum dan dibutuhkan dalam masyarakat yang demokratis.

Larangan Melakukan Pemaksaan Agama atau Keyakinan (Koersi)

SETIAP orang berhak atas kebebasan berpikir, hati nurani dan beragama. Hak ini harus mencakup kebebasan untuk menganut suatu agama atau kepercayaan apapun pilihannya dan kebebasan baik secara individu ataupun dalam masyarakat. Hal itu dapat dilakukan dengan orang-orang lain dan di depan umum atau sendiri-sendiri, dalam rangka mewujudkan agama atau kepercayaannya dalam beribadah, penataan, pengamalan dan pengajaran.

Dalam konteks HAM, tidak seorang pun dapat dijadikan sasaran pemaksaan yang akan mengurangi kebebasannya untuk menganut suatu agama atau kepercayaan pilihannya. 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 fundamental orang lain.

Pasal 18 ayat (3) ICCPR 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. Setiap orang bebas 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.

Bab ini menjelaskan tentang apa dan bagaimana koersi dilarang di dalam konteks kebebasan beragama dan berkeyakinan. Istilah "koersi" sendiri memiliki dimensi yang luas dan dalam praktiknya kerap terjadi pada kelompok-kelompok yang rentan, seperti anak-anak, atau kelompok minoritas. Pelakunya bisa pemegang otoritas tapi dapat pula dilakukan oleh kelompok-kelompok dominan dalam

masyarakat.

Koersi atau Pemaksaan Agama atau Keyakinan, Kerangka Awal

DALAM konteks hak beragama dan berkeyakinan, koersi atau pemaksaan merupakan larangan. Dilihat dari asal tindakannya koersi bisa dibedakan menjadi tiga yaitu: 1) tindakan koersif yang dilakukan negara dan aparatusnya melalui regulasi yang dibuat; 2) tindakan koersif yang dilakukan oleh masyarakat yang berasal dari satu agama maupun berbeda agama; 3) tindakan koersif yang merupakan gabungan dari unsur negara dan masyarakat.

Tindakan koersif ini mewujud dalam tiga bentuk yaitu: 1) pemaksaan untuk berpindah ke agama atau keyakinan arus utama, seperti sejumlah kasus yang dilakukan oleh aparat negara kepada penganut Ahmadiyah; 2) kriminalisasi melalui pengadilan dengan menggunakan UU penodaan atau penghinaan agama; 3) pengusiran dari tempat tinggal mereka, bahkan dengan melakukan serangan fisik terhadap diri pribadi dan properti, sebagaimana yang dialami oleh penganut Syiah di Sampang.

Larangan mengenai koersi ditegaskan melalui Pasal 18.2 Kovenan Hak Sipil dan Politik yang telah diratifikasi Indonesia melalui UU Nomor 12 Tahun 2005. Kovenan ini menyatakan, *“Tidak seorangpun dapat dipaksa sehingga terganggu kebebasannya menganut atau menetapkan agama atau keyakinan sesuai dengan pilihannya”*. Larangan serupa juga ditegaskan dalam Pasal 1.2 dari Deklarasi Penghapusan Semua Bentuk Intoleransi dan Diskriminasi Berdasarkan Agama atau Kepercayaan (1981) Resolusi Majelis Umum 36/55, 25 November 1981.

Komite HAM PBB dalam Komentar Umum Kovenan Hak Sipil dan Politik menyatakan pada poin 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

Konsep HAM menghubungkan secara kuat antara “kebebasan untuk memilih” dalam DUHAM Pasal 18 (1) dan “bebas dari pemaksaan” dalam Pasal 18 (2). Pada awalnya koersi secara spesifik merujuk pada tindakan negara melalui tindakan seperti tidak memberikan fasilitas-fasilitas, tekanan agar tetap menganut agama tertentu, atau menghukum mereka yang keluar dari agama tertentu. Namun Komite HAM PBB memasukkan tekanan terhadap individu untuk mengubah agama seseorang yang dilakukan oleh aktor nonnegara sebagai bagian dari koersi.

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 kebijakan yang membatasi akses terhadap pendidikan, pelayanan kesehatan, pekerjaan, atau hak-hak yang dijamin oleh pasal 25 dan ketentuan-ketentuan lain dalam kovenan, tidak sesuai dengan pasal 18.2 ini. Perlindungan yang sama diberikan pada penganut semua kepercayaan yang bersifat nonagama. Demikian halnya,

tidak seorang pun dapat dipaksa untuk mengungkapkan pikiran atau kesetiannya terhadap suatu agama atau kepercayaan.¹⁶⁷ Dari Komentar Umum No. 22 ini, walaupun koersi tidak didefinisikan, namun telah diterima secara luas bahwa koersi tidak hanya terbatas pada paksaan fisik atau sanksi hukum, namun lebih luas lagi pada pembatasan akses terhadap fasilitas publik yang seharusnya diberikan kepada semua orang.¹⁶⁸

Dari penjelasan ini, dapat dijelaskan bahwa koersi mengandung unsur-unsur berupa penggunaan ancaman kekerasan, fisik atau

¹⁶⁷Paragraf 3 dan 5 Komentar Umum Komite HAM PBB No. 22 (Pasal 18), ditetapkan pada Sesi ke-48 tahun 1993, U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 35 (1994).

¹⁶⁸Bahia G. Tahzib Lie, “Dissenting Women, Religion or Belief, and the State: Contemporary Challenges that Requires Attention”, dalam Tore Lindholm, et.al., ed., *Facilitating Freedom of Religion or Belief*, 459.

sanksi hukum, yang bertujuan untuk memaksa orang untuk:

1. Percaya atau tidak percaya terhadap suatu kepercayaan atau agama yang diyakini oleh seseorang atau kelompok;
2. Menolak agama atau kepercayaan seseorang atau kelompok;
3. Mengganti agama atau kepercayaan seseorang atau kelompok;
4. Memaksa seseorang untuk mengungkapkan pikiran atau kesetiaannya terhadap suatu agama atau kepercayaan.

Komite HAM PBB menegaskan, penggunaan tekanan psikis dan moral dengan tujuan membuat orang pindah agama atau mencegah seseorang untuk berpindah agama adalah dilarang. Maka dari itu, “koersi” harus ditafsirkan secara luas, termasuk pula tekanan yang dilakukan oleh Negara atau kebijakan yang bertujuan untuk memfasilitasi perpindahan agama.

Kewajiban Negara

SEBAGAI implikasi larangan tindakan koersif, maka negara harus memiliki regulasi yang memberi jaminan kepada warganya untuk menikmati kebebasan yang dimiliki. Jaminan yang merupakan bentuk penghormatan atas hak dasar setiap warga negara tersebut, dilakukan dengan memberikan ancaman hukum bagi siapapun yang melakukan tindakan koersif. Dengan demikian, **aktor nonnegara** dapat dicegah dari tindakan memaksakan kehendaknya dalam urusan agama kepada seseorang atau kelompok.

Negara berkewajiban memastikan bahwa setiap orang yang ada di dalam negaranya, terutama kelompok minoritas dan kelompok rentan lainnya, dapat mempraktikkan agama dan kepercayaannya secara bebas sesuai dengan pilihan masing-masing. Selain itu mereka juga bebas dari paksaan dan ketakutan. Jika aktor nonnegara mengintervensi kebebasan tersebut, terutama kebebasan untuk mengganti atau memiliki satu agama, maka negara berkewajiban untuk mengambil tindakan yang memadai untuk melakukan investigasi, membawa pelaku ke pengadilan dan memberikan

kompensasi kepada korban. Untuk memastikan tidak adanya pemaksaan (dari negara atau nonnegara) dan menjamin kebebasan individu tersebut, tindakan-tindakan ini harus ditegaskan di dalam sistem hukum pidana atau perdata suatu negara.

Untuk itu pula kemudian konsepsi HAM menghubungkan secara kuat antara “kebebasan untuk memilih” dalam DUHAM Pasal 18 (1) dan “bebas dari pemaksaan” dalam Pasal 18 (2). Secara mendasar, pada awalnya koersi secara spesifik merujuk pada tindakan negara melalui tindakan seperti tidak memberikan fasilitas-fasilitas, tekanan agar tetap menganut agama tertentu, menghukum mereka yang keluar dari agama tertentu. Namun Komite HAM PBB memasukkan tekanan terhadap individu untuk mengubah agama seseorang yang dilakukan oleh aktor nonnegara sebagai bagian dari koersi.

Pengembangan ini terkait dengan aktivitas-aktivitas misionari, perhatian masyarakat dan bujukan-bujukan dalam upaya untuk mengubah agama seseorang. Hanya saja, perlu ditegaskan apakah menyebarkan agama sebagai bagian dari koersi atau tidak, karena konsepsi HAM internasional sendiri mengategorikan penyiaran agama sebagai bagian dari manifestasi agama yang harus dilindungi oleh negara, sehingga ia bukan merupakan koersi.¹⁶⁹ Untuk mendamaikan hal tersebut, penting untuk memberikan benang merah, antara penyebaran agama yang dimungkinkan menurut hukum HAM internasional dan praktik-praktik seperti apa yang kemudian dapat dikategorikan sebagai koersi.

Penyiaran agama atau aksi misionaris tidak termasuk dalam pemaksaan ini dan dapat dibenarkan, sepanjang setiap orang yang terlibat dalam proses ini adalah orang dewasa, mampu berpikir dengan baik. Selain itu tidak ada hubungan ketergantungan atau relasi hirarkis antara misionaris dan mereka yang didakwahi. Ketika penyiaran atau penyebaran agama tersebut disertai dengan hal-hal yang tidak patut, yaitu dengan cara-cara pemaksaan yang

¹⁶⁹Sylvia Langlaude, *The rights of Child to Religious Freedom in International Law*, (Leiden; Boston, Martinus Nijhoff Publisher, 2007), 70

menghilangkan kebebasan seseorang untuk bebas memilih, maka penyiaran agama ini dapat mengarah dan termasuk sebagai koersi.¹⁷⁰ Selain itu, kegiatan misionari, penyebaran agama atau penyiaran agama hanya dapat dibatasi oleh negara ketika tindakan-tindakan tersebut bertentangan dengan Pasal 18.3 kovenan.¹⁷¹

Kesimpulan dan Rekomendasi

BERDASARKAN pemaparan di atas maka dapat dibuat kesimpulan dan rekomendasi sebagai berikut:

1. Pengaturan mengenai agama harus diarahkan untuk menghilangkan praktik-praktik diskriminatif berdasar agama dan keyakinan. Hal ini bisa dilakukan dengan memberi pengertian yang jelas tentang agama. Tidak hanya mencakup agama-agama yang selama ini sudah diakui dan difasilitasi keberadaannya oleh pemerintah Indonesia, tapi juga mencakup segala jenis kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa yang oleh pemeluknya dianggap sebagai jalan spiritual.
2. Agama harus dipahami sebagai pranata yang di dalamnya ada sistem kepercayaan dan peribadatan, baik yang tertulis maupun tidak tertulis, yang oleh pemeluknya diyakini berasal dari Tuhan Yang Maha Esa. Pengertian agama yang demikian jika diadopsi maka bisa mengakhiri diskriminasi berdasar pemilahan dikotomis agama dan aliran kepercayaan, atau agama yang diakui dan yang belum diakui.
3. Dalam konteks politik kebijakan di Indonesia, mengharapkan semua agama dalam posisi yang sepenuhnya setara, barangkali sulit diwujudkan. Hal ini karena implikasi dari politik pembedaan itu sudah sedemikian rupa mendalam. Meskipun

¹⁷⁰Tad Stahnke, "The Rights to Engage in Religious Persuasion" dalam *Tore Lindholm, et.al., ed., Facilitating Freedom of Religion or Belief*, 631.

¹⁷¹Special Rapporteur on Freedom of Religion or Belief, *Rapporteur's Digest on Freedom of Religion or Belief: Excerpts of the Reports from 1986 to 2011 by the Special Rapporteur on Freedom of Religion or Belief Arranged by Topics of the Framework for Communications*, 33.

dari sisi pemenuhan hak yang terkait dengan fasilitasi Negara tidak sepenuhnya setara, tetapi kesetaraan pada level hak sipil dan politik merupakan keharusan yang tidak bisa tolak.

4. Kebijakan terkait dengan hak beragama dan berkeyakinan di Indonesia harus diarahkan pada upaya inklusi. Inklusi di sini dimaksudkan untuk meminimalisir tindakan-tindakan diskriminatif yang selama ini dialami sebagian masyarakat Indonesia karena agama dan keyakinan yang dianut.
5. Beragama dan berkeyakinan merupakan salah satu hak dasar setiap warga negara. Hak dasar ini tidak bisa dikurangi dalam kondisi apapun (*non-derogable rights*). Karena itu, tugas negara adalah menghormati dan melindungi hak tersebut dengan membuat kebijakan-kebijakan yang tidak menegasi dan mendiskriminasi.
6. Negara memang mempunyai otoritas untuk melakukan pembatasan-pembatasan. Namun pembatasan itu tidak boleh dimaksudkan untuk menghilangkan hak dasar dengan memaksa warga negara untuk meyakini atau tidak meyakini ajaran keagamaannya. Alih-alih melakukan pemaksaan, negara justru harus membuat regulasi untuk melindungi setiap warga negara dari upaya-upaya pemaksaan dengan mengancam pidanaan kepada siapapun yang melakukan tindakan pemaksaan itu. Hal ini semata-mata dimaksudkan untuk melindungi kemerdekaan hati nurani setiap orang. []

4 Hak untuk Menyembah (*Right to Worship*)

Febi Yonesta

TULISAN ini akan menjabarkan makna dari “Hak untuk Menyembah” sebagai salah satu dari manifestasi kebebasan beragama dan berkeyakinan. Penulis menggunakan istilah hak untuk menyembah sebagai terjemahan dari istilah *right to worship*. Meskipun dalam konteks masyarakat Indonesia istilah hak beribadat sangat lazim digunakan, akan tetapi istilah ibadah sendiri memiliki makna yang terlampaui luas. Istilah ibadah dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia memiliki arti “segala usaha lahir dan batin sesuai dengan perintah Tuhan untuk mendapatkan kebahagiaan dan keseimbangan hidup, baik untuk diri sendiri, keluarga, masyarakat maupun terhadap alam semesta”.

Ibadah itu sendiri diserap dari istilah dalam bahasa Arab yang berarti “perbuatan untuk menyatakan bakti kepada Allah, yang didasari ketaatan mengerjakan perintah-Nya dan menjauhi larangan-Nya”.¹⁷² Menyembah merupakan suatu bentuk kegiatan dalam lingkup peribadatan di samping kegiatan-kegiatan keagamaan lainnya. Maka untuk menghindari kebingungan dan tumpang tindih dalam pembahasan tema-tema hak beragama, penulis tetap menggunakan istilah hak untuk menyembah sebagai istilah baku dalam topik ini.

¹⁷²Lihat *Kamus Besar Bahasa Indonesia* edisi online di laman <http://kbbi.co.id/arti-kata/>

Peta Masalah Hak untuk Menyembah

MESKIPUN hak untuk menyembah merupakan hak yang dijamin dalam konstitusi, namun dalam praktik, jaminan hak ini tidak dinikmati oleh seluruh masyarakat, terutama mereka yang berasal dari kelompok minoritas. Umat kristiani, baik Protestan maupun Katolik, Jemaat Ahmadiyah, dan Syiah, adalah sebagian dari beberapa kelompok minoritas yang mengalami pelanggaran hak untuk menyembah. Paling tidak, terdapat dua dalih yang kerap digunakan oleh para pelaku untuk membatasi hak untuk menyembah kelompok minoritas. *Pertama*, dalih terkait dengan izin tempat ibadah; dan *kedua*, dalih terkait dengan pelarangan suatu kelompok keagamaan di suatu wilayah tertentu.

Dalam kasus yang menimpa umat kristiani, para pelaku selalu menggunakan dalih bahwa kegiatan penyembahan dilakukan di tempat yang tidak memiliki izin dan oleh karenanya kegiatan kebaktian bersama tidak boleh dilakukan. Kebaktian yang dilakukan di rumah atau di ruko juga dipandang sebagai penyalahgunaan fungsi bangunan. Bahkan, kebaktian umat kristiani yang dilakukan di tempat-tempat terbuka pun, seperti dalam kasus HKBP Ciketing atau Filadelfia, tidak boleh dilakukan. Meskipun kegiatan keagamaan serupa yang dilakukan oleh kelompok mayoritas di suatu daerah, lazim dilakukan dan tidak mengalami hambatan.

Dalih lainnya untuk membatasi hak untuk menyembah akibat adanya fatwa atau keputusan daerah yang melarang kegiatan suatu kelompok minoritas tertentu. Fatwa atau keputusan larangan tersebut kerap digunakan untuk melarang berbagai bentuk kegiatan keagamaan, termasuk kegiatan penyembahan. Di berbagai daerah, Jemaat Ahmadiyah mengalami pembatasan hak untuk menyembahnya dengan dalih ini.

Akibat dari pembatasan tersebut, beberapa kelompok keagamaan memilih melakukan kegiatan penyembahan bersama secara sembunyi-sembunyi.

Dalam hampir setiap kasus, keberatan atas kegiatan penyembahan kelompok minoritas diinisiasi oleh kelompok masyarakat intoleran. Mereka dapat melakukan mobilisasi massa untuk menghalangi kegiatan penyembahan, dibarengi dengan intimidasi atau bahkan kekerasan. Mereka dapat pula mendesak pemerintah daerah untuk melakukan penyegelan terhadap tempat kegiatan penyembahan dilakukan, ditindaklanjuti dengan pengerahan aparat Satpol PP (Satuan Polisi Pamong Praja) untuk melakukan penyegelan dan menghalangi kelompok minoritas melangsungkan kegiatan penyembahan. Dalam kasus lainnya, pembatasan bisa diinisiasi oleh pemerintah daerah yang menggunakan tangan kelompok intoleran untuk melakukan aksi keberatan.

Langkah hukum yang dilakukan oleh kelompok minoritas atas pembatasan hak menyembah tidak pernah ditindaklanjuti oleh pihak kepolisian. Meskipun KUHP secara jelas mengatur bahwa perbuatan mengganggu atau menghalang-halangi kegiatan beribadat merupakan tindakan pidana.

Ruang Lingkup Penyembahan

MENYEMBAH merupakan salah satu bentuk kegiatan menjalankan ibadat. Konsep penyembahan (*worship*) termasuk dalam kategori menjalankan ibadat atau manifestasi keagamaan, yang mencakup kegiatan ritual dan upacara keagamaan, serta kegiatan-kegiatan lainnya yang berkaitan, seperti mendirikan tempat ibadah, penggunaan benda-benda ritual dan simbol agama, begitu pula perayaan hari suci.¹⁷³

Dalam berbagai tradisi keagamaan, menyembah memiliki ragam bentuk kegiatan dan penamaan. Kegiatan ritual pemujaan atau upacara keagamaan, seperti salat, pengajian, atau tahlilan dalam tradisi Islam. Doa, kebaktian atau misa dalam tradisi Kristen. Sembah yang dalam tradisi Hindu dan penghayat, atau puja dalam tradisi

¹⁷³Lihat Komentar Umum Nomor 22 terhadap Pasal 18 Kovenan Sipil dan Politik

Buddha, merupakan kegiatan-kegiatan yang masuk dalam cakupan konsep penyembahan.

Kegiatan penyembahan dapat bersumber dari kitab suci, yang beradaptasi dengan praktik dan adat istiadat masyarakat di daerah tertentu. Oleh karenanya, meskipun berada dalam satu rumpun agama yang sama, kegiatan penyembahan bisa jadi dilaksanakan secara berbeda, tergantung pada praktik atau tradisi daerah sekitar. Dalam banyak tradisi keagamaan, kegiatan penyembahan, baik dalam bentuk ritual doa atau upacara keagamaan kerap dilakukan secara rutin, maupun bersamaan dengan waktu-waktu khusus, seperti saat pernikahan, kelahiran, kematian, hari suci, atau perayaan pergantian tahun.

Kegiatan penyembahan memiliki bentuk yang berbeda-beda di berbagai ajaran. Dalam ajaran Sunda Wiwitan, misalnya, penyampaian ritual doa dilakukan melalui nyanyian pantun dan kidung serta gerak tari. Tradisi ini dapat dilihat dari upacara syukuran panen padi dan perayaan pergantian tahun yang berdasarkan pada penanggalan Sunda yang dikenal dengan nama Perayaan Seren Taun. Di berbagai tempat di Jawa Barat, Seren Taun selalu berlangsung meriah dan dihadiri oleh ribuan orang.¹⁷⁴ Ritual Seren Taun dimulai dengan menyalakan sewu damar atau seribu pelita untuk menebar harapan. Kemudian, dilanjutkan dengan pembuangan hama dengan cara mengembalikan hama ke habitatnya di Situ Hyang. Acara tersebut disusul dengan menabuh seribu kentungan sebagai simbol bahwa manusia harus selalu waspada dalam menjalani hidup. Para Penghayat Sunda Wiwitan kemudian mengajak para kaum muda untuk ikut ruwatan pada malam harinya.

Tempat suci atau tempat pemujaan yang dianggap sakral atau keramat dalam Agama Sunda Wiwitan adalah *Pamunjungan* atau disebut *Kabuyutan*. Pamunjungan punden berundak yang biasanya

¹⁷⁴“Upacara Seren Taun”, dalam *Website Resmi Pemerintah Kabupaten Kuningan*, <http://www.kuningankab.go.id/wisata-budaya/upacara-seren-taun> (Diakses 30 September 2016)

terdapat di bukit dan di Pamunjungan ini biasanya terdapat Menhir, Arca, Batu Cengkuk, Batu Mangkok, Batu Pipih dan lain-lain. Sebagian masyarakat Sulawesi Selatan memiliki tradisi ritual penyembahan yang disebut *Patuntung*. Tradisi ini biasa dilaksanakan di Puncak Bawakaraeng untuk mendekatkan diri kepada Sang Pencipta. Seiring dengan masuknya Islam, proses negosiasi antara kebiasaan naik ke Bawakaraeng dengan ritual haji dalam Islam. Yang hingga saat ini, ritual Patuntung lebih dikenal dengan nama ritual *Haji Bawakaraeng*.¹⁷⁵

Kegiatan penyembahan di banyak ajaran agama atau keyakinan dapat dilakukan secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama. Kegiatan ini dapat dilakukan di tempat umum atau pribadi. Dalam tradisi Islam misalnya, shalat dapat dilakukan sendirian maupun berjamaah, baik di rumah, masjid, maupun lapangan umum. Ritual doa atau membaca kitab suci dalam tradisi umat Kristiani atau agama lainnya pun dapat dilakukan sendiri-sendiri maupun bersama-sama di dalam rumah, gereja, pura, atau vihara, maupun di tempat-tempat umum lainnya.

Praktik semacam ini menegaskan bahwa kegiatan penyembahan tidak hanya selalu dilakukan di dalam suatu bangunan yang secara khusus diperuntukan untuk beribadat, akan tetapi juga di tempat-tempat lainnya yang bukan tempat beribadat, atau tempat terbuka yang dianggap suci. Beberapa kelompok keagamaan, bahkan terpaksa untuk melakukan ritual penyembahan di tempat-tempat yang bukan

“Kegiatan penyembahan, baik yang berupa doa bersama, sembahyang, shalat, kebaktian, puja, upacara keagamaan, maupun bentuk kegiatan penyembahan lainnya, menurut hukum dapat dilakukan dimana pun. Bahkan gangguan terhadap kegiatan penyembahan dapat dikenakan sanksi pidana.”

¹⁷⁵Mustaqim Pabbajah, “Contestation Field of Local Society: the Study of the Existence of Haji Bawakaraeng Community in South Sulawesi”, dalam *JISCA (Journal of Islamic Civilization in the Southeast Asia)* 1, No. 01, June 2012, 120 – 140. Artikel dapat diakses <http://journal.uin-alaududin.ac.id/index.php/jicsa/article/view/718>

diperuntukan secara khusus sebagai tempat ibadah, dikarenakan ruang yang terbatas atau ketiadaan izin bangunan tempat ibadah dimaksud. Kelompok-kelompok ini pada umumnya menggunakan tempat tinggal atau bangunan lainnya sebagai tempat melakukan kegiatan penyembahan.

Jaminan Hukum

SEBAGAI bagian dari kemerdekaan menjalankan ibadah atau manifestasi keagamaan, hak untuk menyembah merupakan hak yang dijamin dalam konstitusi, peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, serta berbagai instrumen hukum internasional. Sejak 1945, Konstitusi Negara Republik Indonesia telah menjamin hak menjalankan ibadat melalui Pasal 29 ayat (2)-nya yang berbunyi: *“Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk **beribadat** menurut agamanya dan kepercayaannya itu”*

Pada tahun 2000, perubahan Konstitusi kembali memperkuat jaminan hak menjalankan ibadat di dalam Pasal 28E (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa: *“Setiap orang berhak memeluk agama dan **beribadat** menurut agamanya, ...”*

Di tingkat Undang-Undang, Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia mengatur hal yang senada dengan ketentuan dalam Konstitusi yaitu: *“Setiap orang bebas memeluk agamanya masing-masing dan untuk **beribadat** menurut agamanya dan kepercayaannya itu.”*

Ketentuan yang lebih tegas diatur di dalam Pasal 18 ayat (1) Kovenan Hak Sipil dan Politik sebagaimana telah disahkan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 yang menyatakan bahwa:

“Setiap orang berhak atas kemerdekaan berpikir, berhati nurani, dan beragama. Hak ini mencakup kemerdekaan untuk menganut atau memeluk suatu agama atau keyakinan atas pilihannya sendiri, dan kemerdekaan, baik secara sendiri-sendiri atau berkelompok

bersama orang lain dan di tempat umum atau pribadi, untuk memmanifestasikan agama atau keyakinannya dalam penyembahan, penaatan, praktek dan pengajaran.”

Jaminan yang sama juga diberikan di bidang ketenagakerjaan melalui Pasal 80 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang menyatakan bahwa: *“Pengusaha wajib memberikan kesempatan yang secukupnya kepada pekerja/buruh untuk melaksanakan ibadah yang diwajibkan oleh agamanya.”*

Gangguan terhadap kegiatan peribadatan dalam bentuk ritual penyembahan atau upacara keagamaan bahkan dapat dikenai hukuman pidana, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 175 KUHP yang mengatur sanksi bagi:

“Barang siapa dengan kekerasan atau ancaman kekerasan merintangi pertemuan keagamaan yang bersifat umum dan diizinkan, atau upacara keagamaan yang diizinkan, atau upacara penguburan jenazah diancam dengan pidana penjara paling lama satu tahun empat bulan.”

Berdasarkan berbagai pengaturan tersebut, tampak bahwa hak untuk menyembah termasuk dalam kategori hak untuk menjalankan ibadah atau memmanifestasikan agama yang bisa dilakukan secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama, di tempat-tempat umum atau terbuka, maupun di tempat-tempat khusus, pribadi, atau tertutup. Dalam konteks ini, kegiatan penyembahan, baik yang berupa doa bersama, sembahyang, salat, kebaktian, puja, upacara keagamaan, maupun bentuk kegiatan penyembahan lainnya, menurut hukum dapat dilakukan di manapun. Bahkan gangguan terhadap kegiatan penyembahan dapat dikenakan sanksi pidana.

Pembatasan Hak Untuk Menyembah

PEMBATASAN kegiatan peribadatan penyembahan dapat dilakukan suatu pengaturan larangan, penerapan persyaratan, serta ketentuan perizinan. Namun berbeda dengan kegiatan mendirikan rumah

ibadat yang diperlukan suatu perizinan, kegiatan peribadatan penyembahan tidak memerlukan suatu izin khusus. Bahkan menurut Pasal 10 ayat (4) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat Di Muka Umum, pemberitahuan secara tertulis pun tidak diperlukan bagi kegiatan keagamaan. Sebaliknya, sebagai bagian dari HAM, Negara sepatutnya memberikan jaminan perlindungan terhadap kegiatan ini. Berbeda halnya jika suatu kegiatan ibadat penyembahan dilakukan di tempat-tempat yang berpotensi mengganggu hak orang lain, seperti misalnya penggunaan jalanan umum sebagai lokasi menyembah. Sepatutnya kegiatan semacam ini terlebih dahulu memperoleh izin dari pihak yang berwenang demi memastikan perlindungan bagi kelompok yang melaksanakan hak beribadahnya serta hak orang lain pengguna jalan.

Kegiatan peribadatan penyembahan hanya mungkin dibatasi jika dalam praktiknya kegiatan tersebut mengganggu atau membahayakan hak pihak lain. Merujuk pada Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 yang

“Pembatasan kegiatan peribadatan dapat dilakukan suatu pengaturan larangan, penerapan persyaratan, serta ketentuan perizinan. Namun berbeda dengan kegiatan mendirikan rumah ibadat yang diperlukan perizinan, kegiatan peribadatan penyembahan tidak memerlukan suatu izin khusus.”

dikaitkan dengan Pasal 18 (3) Kovenan Hak Sipil dan politik, sebagai bagian dari kemerdekaan memmanifestasikan agama yang berada di wilayah eksternum, hak untuk menyembah merupakan kegiatan yang dapat dibatasi. Namun demikian, pembatasan tersebut harus diatur oleh Undang-Undang, dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan

atas hak dan kebebasan dasar orang lain, dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai pertimbangan keselamatan, kesehatan, moral, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

Penekanan klausula '**diatur oleh undang-undang**' merupakan hal yang sangat penting dalam suatu negara hukum (*the rule of law*).

Klausula ini diterapkan untuk menghindari ruang diskresi yang terlalu berlebihan (*excessive discretion*) di tangan pemerintah, sebab hal ini dapat mendorong kebijakan dan praktik sewenang-wenang.¹⁷⁶ Penggunaan diskresi dapat berpotensi menimbulkan dampak merugikan terhadap hak beragama, khususnya terhadap kelompok minoritas.¹⁷⁷

Pembatasan kegiatan penyembahan hanya bisa dibatasi jika dapat dibuktikan bahwa kegiatan itu merupakan kegiatan yang, atau dilakukan di tempat-tempat, berbahaya bagi kesehatan, keselamatan, moral, ketertiban, atau hak mendasar orang lain. Kegiatan ritual yang mengorbankan manusia, merupakan contoh kegiatan penyembahan yang boleh dibatasi.¹⁷⁸ Begitu pula kegiatan penyembahan yang dilakukan di tempat-tempat yang berbahaya bagi keselamatan umatnya, seperti ibadah bersama di lokasi bencana, juga menjadi kegiatan ibadah yang dapat dibatasi.

Contoh pembatasan yang sejalan dengan ketentuan hukum, misalnya pembatasan penggunaan pengeras suara yang diterbitkan oleh Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam pada tahun 1978. Dengan alasan bahwa penggunaan pengeras suara dapat mengganggu orang yang sedang istirahat, beribadah di dalam rumah masing-masing, atau mereka yang sedang menyelenggarakan upacara keagamaan, maka penggunaan pengeras suara yang disalurkan ke luar masjid hanya diperbolehkan untuk azan sebagai tanda telah tiba waktu shalat. Sedangkan pembacaan Al Quran dengan pengeras suara hanya diperbolehkan 5-15 menit menjelang azan, dengan kewajiban

¹⁷⁶W. Cole Durham, Jr., "Facilitating Freedom of Religion or Belief through Religious Association Laws", dalam Tore Lindholm, et.al., ed., *Facilitating Freedom of Religion*, 386.

¹⁷⁷Roman Podoprigora, "Freedom of Religion and Belief and Discretionary State Approval of Religious Activity", Tore Lindholm, et.al., ed., *Facilitating Freedom of Religion*, 425.

¹⁷⁸Dalam buku artikelnya di dalam buku *Facilitating Freedom of Religion or Belief*, Manfred Nowak menyatakan bahwa tidak ada sistem modern yang dapat mentolerir ritual pengorbanan manusia. Manfred Nowak and Tanja Vospernik, "Permissible Restrictions on Freedom of Religion or Belief", 147.

bahwa orang-orang yang menjadi muazin maupun pembaca Al Quran, hendaknya memiliki suara yang fasih dan merdu.¹⁷⁹ Model pembatasan yang diperbolehkan semacam ini dapat pula diterapkan terhadap kegiatan ritual penyembahan atau doa yang menggunakan instrumen musik dan penguat suara di kelompok agama lainnya.

Namun yang perlu diperhatikan adalah, pembatasan dimaksud jangan sampai membatasi hak untuk menyembah, selama pelaksanaan hak tersebut tidak mengganggu atau bertentangan dengan klausul pembatasan yang sah. Dalam konteks ini, pembatasan seperti terhadap penggunaan penguat suara atau kewajiban untuk memperoleh izin tempat ibadah, tidak serta-merta dapat diterapkan untuk membatasi pula hak beribadah atau penyembahannya.

Berdasarkan ketentuan ini, maka berbagai bentuk penolakan atau pelarangan terhadap kegiatan ibadah penyembahan suatu kelompok dengan alasan, bahwa pertama tempat yang digunakan tidak diperuntukkan sebagai tempat ibadah. Kedua, pemerintah telah menerbitkan keputusan larangan terhadap suatu kelompok, merupakan tindakan yang tidak memiliki dasar pembatasan yang sah, dan justru melanggar praktik umum dan kelaziman, serta ketentuan yang menjamin bahwa hak beribadah dapat dilakukan secara bersama-sama di tempat umum atau pribadi. Sebaliknya, pembatasan tersebut harus dinilai sebagai perbuatan pidana yang dapat dikenai sanksi.

Kesimpulan dan Rekomendasi

BERDASARKAN seluruh uraian di atas, dapat disimpulkan dan direkomendasikan sebagai hal-hal berikut ini:

1. Bahwa hak untuk menyembah merupakan hak yang dijamin oleh konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

¹⁷⁹Instruksi Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor KEP/D/101/1978. Tertanggal 17 Juli 1978, tentang Tuntunan Penggunaan Penguat Suara di Masjid, Langgar dan Mushalla

2. Bahwa hak untuk menyembah mencakup kegiatan ritual maupun upacara keagamaan yang lazim dilakukan secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama, di tempat umum atau pribadi.
3. Bahwa hak untuk menyembah dapat pula dilakukan di tempat-tempat lain selain tempat yang memang diperuntukkan sebagai tempat ibadah, sepanjang tidak membahayakan keselamatan, kesehatan, moral, ketertiban, atau hak mendasar orang lain. Meskipun tempat tersebut, bukan tempat-tempat yang diberikan izin sebagai tempat ibadah oleh pihak yang berwenang.
4. Bahwa Keputusan Negara atau Pemerintah yang menyatakan bahwa suatu ajaran atau organisasi adalah terlarang, tidak dapat menjadi alasan yang sah untuk membatasi hak beribadat para pengikut ajaran atau organisasi dimaksud. Kecuali ditemukan bukti adanya alasan pembatasan yang sah menurut undang-undang.
5. Bahwa negara atau pemerintah wajib memberikan perlindungan terhadap kelompok keagamaan yang melaksanakan hak beribadat dari segala bentuk gangguan atau pembatasan yang tidak memiliki alasan yang sah, termasuk tapi tidak terbatas pada memberikan sanksi pidana pada para pelaku gangguan atau pembatasan. []

5 Hak dan Kebebasan Mendirikan Rumah Ibadah

Muhammad Subhi Azhari

HUBUNGAN antarumat beragama di Indonesia menjadi salah satu isu penting dalam kebijakan sosial politik baik pra maupun era reformasi. Data menunjukkan bahwa konflik bernuansa agama sering terjadi di Indonesia. Mulai dari masalah rumah ibadah, kekerasan terhadap aliran dianggap sesat, masalah penyiaran agama hingga masalah bantuan luar negeri.

Ketika membahas mengenai persoalan hubungan antarumat beragama dalam konteks sosial politik memang tidak dapat dilepaskan dari tinjauan historis dan bangunan kebangsaan Indonesia. Ketika konflik mengemuka bukan hanya soal-soal kebijakan saja tapi juga praktik-praktik di lapangan baik sesama agama maupun dengan yang berbeda. Ada banyak analisis dan pandangan mengenai fakta tersebut. Sebagian menyimpulkan peningkatan konflik agama, misalnya, muncul karena adanya peningkatan praktik pelanggaran terhadap hak dan kebebasan beragama kelompok-kelompok minoritas. Pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan, selain didorong oleh menguatnya intoleransi dan kelompok-kelompok pengusung aspirasi intoleran yang semakin kokoh, juga disebabkan karena negara yang tetap memilih politik diskriminatif dalam menjalankan mandat konstitusionalnya untuk menjamin kebebasan beragama/

berkeyakinan.¹⁸⁰ Tulisan ini hendak menelusuri bagaimana kebebasan beragama atau berkeyakinan dapat dimanifestasikan dalam wujud pendirian rumah-rumah atau tempat-tempat ibadah. Selain itu juga akan dibahas bagaimana kaitan antara kebijakan mengenai pendirian rumah ibadah dengan persoalan hubungan antar umat beragama yang diwarnai ketegangan sosial dan dapat berdampak pada munculnya konflik antar agama.

Konflik-konflik tersebut memiliki dua akar masalah terkait dengan penikmatan hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan di

“Sejumlah lembaga pemantau kebebasan beragama dan berkeyakinan hampir setiap tahun menempatkan kasus pelanggaran hak mendirikan rumah ibadah di peringkat teratas dalam jumlah kasus pelanggaran kebebasan dan berkeyakinan di Indonesia.

Indonesia. *Pertama* adalah masalah penyesatan terhadap kelompok yang bukan penganut agama/keyakinan *mainstream*. Dan *Kedua*, karena masalah toleransi antar umat beragama dan berkeyakinan.¹⁸¹ Adajugayang memandang persoalan tersebut muncul karena ketidakmampuan pemerintah dalam melindungi

hak warga negaranya dalam menjalankan hak-hak beragama mereka sesuai ketentuan yang ada dalam undang-undang. Hal ini diperparah karena adanya konflik hukum dalam legislasi nasional kita dan masih kuatnya peran institusi-institusi keagamaan dan institusi lainnya yang menolak kebebasan beragama.¹⁸²

Ada pula pandangan lain yang melihat, meningkatnya konflik khususnya terkait dengan pendirian rumah ibadah disebabkan adanya pemahaman dari masyarakat bahwa pendirian rumah

¹⁸⁰Ismail Hasani dan Bonar Tigor Naipospos (ed.) *Politik Diskriminasi Susilo Bambang Yudhoyono Kondisi Kebebasan Beragama/Berkeyakinan di Indonesia 2011* (Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara, 2012), 33-34.

¹⁸¹Muktiono, “Mengkaji Politik Hukum Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Indonesia”, 13-14.

¹⁸²Al Khanif, *Hukum dan Kebebasan Beragama di Indonesia* (Yogyakarta: LaksBang Grafika, 2010), 238.

ibadah memiliki muatan politis yaitu berpeluang mengubah peta regionalisasi agama di Indonesia. Sekalipun bangunan rumah ibadah adalah bangunan biasa sebagaimana bangunan lainnya akan tetapi di dalamnya memuat aspek lain yaitu asumsi politik yang menyatakan bahwa kehadiran sebuah rumah ibadah menjadi petunjuk adanya kelompok umat beragama yang menggunakan bangunan rumah ibadah tersebut.¹⁸³

Kesalahpahaman seperti ini terus direproduksi dan didiseminasi. Karena itulah, konflik mengenai pembangunan rumah ibadah ibarat arus deras sungai yang selalu muncul dan mengganggu harmoni hubungan antara umat beragama. Bahkan kasus pelanggaran terhadap hak mendirikan rumah ibadah ini tercatat sebagai masalah paling serius di Indonesia baik sebelum maupun setelah reformasi. Victor Silaen, misalnya, mencatat dari tahun 1945 hingga 2005 setidaknya telah terjadi 978 kasus rumah ibadah khususnya gereja. Namun dari rentang waktu tersebut 520 kasus (lebih dari 50%) terjadi pasca reformasi (1998-2005).

Tabel 1. Kasus-kasus Penutupan Gereja 1945-2005¹⁸⁴

Periode Pemerintahan	Presiden	Jumlah Kasus Gereja
Agustus 1945 – Maret 1967 (22 tahun)	Soekarno	2 kasus (rata-rata 1/11 tahun)
Maret 1967 – Mei 1998 (370 bulan)	Soeharto	456 kasus (rata-rata 1-2/bulan)
Mei 1998 – Oktober 1999 (17 bulan)	BJ. Habibie	156 kasus (rata-rata 9/bulan)

¹⁸³M. Yusuf Asry (Ed.), *Pendirian Rumah Ibadah di Indonesia Pelaksanaan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 dan 8 tahun 2006* (Jakarta: Badan Litbang dan Diklat Puslitbang Kehidupan Keagamaan Kementerian Agama RI, 2011), xii.

¹⁸⁴Victor Silaen, *Bertahan di Bumi Pancasila* (Jakarta: Yayasan Komunikasi Bina Kasih, 2012), 23.

Oktober 1999 – Juli 2001 (33 bulan)	Abdurrahman Wahid	232 kasus (rata-rata 7/bulan)
Juli 2001 – September 2004 (38 bulan)	Megawati Soekarnoputri	92 kasus (rata-rata 2-3/bulan)
Oktober 2004 – Agustus 2005 (10 bulan)	Susilo Bambang Yudhoyono	40 kasus (rata-rata 4/bulan)

Victor juga mencatat dengan mengutip data yang dihimpun *Manado Post* (17/5/2012), perusakan terhadap gereja meningkat tajam. Dalam periode 2004 – 2010 ada sekitar 2.442 gereja yang mengalami gangguan berupa perusakan dan penutupan paksa.¹⁸⁵ Kasus-kasus rumah ibadah tentu bukan hanya menimpa gereja melainkan juga rumah ibadah agama lain seperti masjid, pura, wihara, kelenteng hingga rumah ibadah penghayat kepercayaan. Demikian juga kasus-kasus pelanggaran hak beragama tidak hanya terkait masalah pendirian rumah ibadah.

Namun sejumlah lembaga pemantau kebebasan beragama dan berkeyakinan hampir setiap tahun menempatkan kasus pelanggaran hak mendirikan rumah ibadah di peringkat teratas dalam jumlah kasus pelanggaran kebebasan dan berkeyakinan di Indonesia. The Wahid Institute misalnya mencatat selama lima tahun terakhir (2011-2015) pelanggaran terhadap hak mendirikan rumah ibadah sebanyak 214 kasus dan menjadi bentuk pelanggaran tertinggi selama tiga tahun terakhir. Temuan yang sama juga dilaporkan Komnas HAM, dalam dua tahun terakhir (2014-2015), pengaduan kasus pendirian rumah ibadah berjumlah 67 kasus sekaligus merupakan kasus yang paling banyak diadukan ke Komnas HAM. Data yang tidak jauh berbeda dilaporkan Setara Institute, selama 5 tahun telah terjadi 206 kasus rumah ibadah.

¹⁸⁵Victor Silaen, *Bertahan di Bumi...*, 25.

Tabel 2. Jumlah Kasus Rumah Ibadah 2010-2015¹⁸⁶

Lembaga Pemantau	Jumlah Kasus Rumah Ibadah Per Tahun					Total
	2011	2012	2013	2014	2015	
The Wahid Institute	23	49	62	27	53	214
Komnas HAM	-	-	-	30	37	67
Setara Institute	59	52	43	33	19	206

Dengan tingginya jumlah kasus rumah ibadah yang muncul, tentu harus diikuti oleh perhatian yang lebih serius terutama oleh pemerintah. Namun sayangnya, tingginya jumlah konflik rumah ibadah ini tidak diimbangi dengan pola penyelesaian yang efektif dan permanen. Hal ini terbukti dengan banyaknya jumlah kasus pendirian rumah ibadah yang hingga saat ini belum terselesaikan, sementara kasus-kasus baru terus bermunculan. Lembaga-lembaga pemantau HAM juga telah banyak membuat analisis mengenai akar masalah dan menyampaikan rekomendasi penyelesaian. Sayangnya, dari berbagai rekomendasi tersebut, hanya sebagian kecil yang dilaksanakan pemerintah.

Perlu dicatat bahwa persoalan rumah ibadah seperti penolakan dan pelarangan ternyata tidak hanya terjadi di negara berkembang seperti Indonesia. Negara yang dianggap paling maju demokrasinya seperti Amerika pun menghadapi permasalahan yang sama. Bahkan penolakan rumah ibadah di Amerika telah berlangsung lama dan menimpa hampir semua komunitas agama seperti Yahudi, Hindu, Sikh hingga komunitas kepercayaan seperti Quaker, Amish dan

¹⁸⁶Sumber: 1) Laporan Kebebasan beragama dan Intoleransi The Wahid Institute 2011-2015; 2) Laporan Kebebasan Beragama Komisi Nasional Hak Asasi Manusia 2014-2015; 3) Laporan Kondisi Kebebasan Beragama di Indonesia Setara Institute 2011-2015.

Wicana. Pada Mei 2010 misalnya, sebuah masjid yang baru dibuka di Wilson, Wisconsin mendapat gangguan dengan pelemparan batu oleh orang tak dikenal. Di negara yang dianggap paling demokratis ini, penolakan tempat ibadah paling lama terjadi pada tahun 1650-an ketika Pemerintah Belanda di New York melarang semua denominasi dan tempat ibadah selain Dutch Reformed Church. Begitu pula ketika Inggris mengambil kendali atas New York pada 1600-an, Inggris mengumumkan hanya mengizinkan tempat ibadah umat Kristen berdiri di kota ini.¹⁸⁷ Nampaknya, persoalan rumah ibadah ini menjadi tantangan bagi masyarakat yang memiliki penduduk majemuk dalam hal agama dan keyakinan.

Rumah Ibadah: Definisi Legal dan Sosiologis

TERDAPAT sejumlah definisi yang dapat dipertimbangkan terkait tempat ibadah. Dari sudut bahasa definisi tempat ibadah cukup sempit karena cenderung hanya menunjuk pada bangunan yang dijadikan tempat ibadah/sembahyang oleh umat beragama tertentu dan biasanya memiliki nama yang spesifik. Misalnya, kapel, gereja, masjid, sinagoga, kuil dan lain-lain. Tempat ibadah juga sering disamakan dengan rumah Tuhan (*house of God*) dan rumah berdoa (*house of prayer*).¹⁸⁸ Dalam PBM 2006 disebutkan definisi tempat ibadah adalah bangunan yang memiliki ciri-ciri tertentu yang khusus dipergunakan untuk beribadat bagi para pemeluk masing-masing agama secara permanen, tidak termasuk tempat ibadat keluarga.¹⁸⁹

Memang tidak ditemukan definisi yang spesifik tentang tempat ibadah dalam berbagai instrumen internasional tentang HAM maupun kebebasan beragama dan berkeyakinan. Namun definisi di atas berbeda dengan definisi yang ditawarkan Cole Durham, salah

¹⁸⁷Lihat "Opposition to Place of Worship & Religious Practice in the U.S.", *Fact Sheet TANENBAUM*, diterbitkan oleh Center for Interreligious Understanding, 2011, 4.

¹⁸⁸Baca "place of worship" dalam <http://www.thefreedictionary.com/place+of+worship>, diakses 23 Maret 2016.

¹⁸⁹Pasal 1 PBM No. 9 dan 8 tahun 2006.

satu pakar di bidang hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan. Menurutnya tempat ibadah bukan hanya bangunan (seperti gereja, masjid, sinagog, dan sebagainya) melainkan juga tempat (seperti taman, tempat keramat, kuil di tempat terbuka, dan sebagainya), dimana seseorang atau sekelompok orang secara reguler datang untuk beribadah atau kebaktian.¹⁹⁰

Definisi Cole Durham ini nampaknya berangkat dari kenyataan sosiologis di mana definisi tempat ibadah dalam banyak tradisi keagamaan cukup beragam. Sebagian mengonotasikan dengan nama dan bangunan khusus, namun tidak sedikit tradisi agama yang menggunakan tempat-tempat tertentu seperti gunung, sungai atau pohon sebagai tempat ibadah. Warga Tengger di Probolinggo Jawa Timur misalnya pada saat perayaan ritual *Kashada*, mereka berkumpul melakukan ritual di lautan pasir dan puncak Gunung Bromo.¹⁹¹

Tiga Masalah Utama

RUMITNYA permasalahan pendirian rumah ibadah di Indonesia tentu tidak bisa dilihat sebagai akibat dari faktor tunggal seperti minimnya kesadaran terhadap toleransi dan penghormatan terhadap hak dan kebebasan beragama. Ada banyak faktor lain yang juga menyebabkan masalah rumah ibadah terus bermunculan di berbagai wilayah di Indonesia. Dalam beberapa tahun terakhir, permasalahan rumah ibadah tidak hanya terjadi di bagian Barat Indonesia seperti Aceh dan Jawa Barat yang merupakan wilayah dengan mayoritas umat Islam,

“Tingginya jumlah kasus rumah ibadah yang muncul, tentu harus diikuti oleh perhatian yang lebih serius terutama oleh Pemerintah. Namun sayangnya, tingginya jumlah konflik rumah ibadah ini tidak diimbangi dengan pola penyelesaian yang efektif dan permanen.”

¹⁹⁰W. Cole Durham, “Places of Worship: Enhancing...”, 5.

¹⁹¹Mashudi Noorsalim, dkk., *Hak Minoritas Multikulturalisme dan Dilema Negara Bangsa*, (Jakarta: The Interseksi Foundation, 2007), 160.

tetapi juga mewarnai daerah-daerah di bagian Tengah seperti Bali dengan penduduk mayoritas Hindu dan bagian Timur seperti Nusa Tenggara Timur, Papua dan Sulawesi Utara dimana umat Kristen menjadi mayoritas. Ini membuktikan bahwa problem intoleransi tidak hanya menjangkiti penganut agama tertentu melainkan menjadi masalah umum yang dapat terjadi di banyak tempat dan dilakukan penganut banyak agama.

Dengan kenyataan ini, maka perlu dipetakan secara akar persoalan guna menjawab pertanyaan, mengapa persoalan rumah ibadah di Indonesia hingga saat ini sulit terselesaikan? Kajian dan pemetaan semacam ini sebenarnya sudah banyak dilakukan oleh berbagai lembaga baik pemerintah maupun masyarakat sipil. Dari hasil kajian pemetaan tersebut dapat disimpulkan minimal ada problem utama pendirian rumah ibadah di Indonesia:

Aparatus Pemerintah yang Tidak Akuntabel

SALAH SATU faktor penting meningkatnya berbagai persoalan rumah ibadah di Indonesia adalah sikap para aparatus pemerintah yang tidak akuntabel yakni adanya tindakan penyelenggaraan negara yang tidak dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁹²

Salah satu indikator penting dari sikap tidak akuntabel tersebut adalah sikap para aparatus pemerintah yang tidak bebas dari kepentingan atau tidak netral dalam menjalankan tugas dan kewajiban mereka sebagai pelayan publik. Padahal sejatinya aparatus pemerintah harus terbebas dari berbagai kepentingan baik politik, ekonomi bahkan agama yang menjadikan mereka tidak netral dalam menjalankan tugasnya.¹⁹³ Kewajiban ini sudah ditegaskan melalui Undang-undang

¹⁹²Lihat Undang-undang No. 28 tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

¹⁹³Togar Silaban (ed.) *Menuju Manajemen Publik Kelas Dunia Untuk Reformasi Birokrasi di Indonesia*, (Jakarta: Sekretaris Wakil Presiden Republik Indonesia,

Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang menyebutkan bahwa asas penting pelayanan publik antara lain: mengedepankan kepentingan umum yakni tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi atau golongan; kesamaan hak yakni tidak boleh membedakan suku, ras agama, golongan, gender dan status ekonomi; persamaan perlakuan atau tidak diskriminatif, setiap warga berhak mendapat pelayanan secara adil; akuntabilitas yakni penyelenggaraan pelayanan harus dapat dipertanggungjawabkan; terakhir, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Artinya, bila pelaksanaan tanggung jawab aparatus pemerintah tidak sejalan dengan asas-asas di atas, maka itu berarti aparat yang bersangkutan telah bertindak tidak akuntabel.

Akuntabilitas ditandai oleh adanya akses yang mudah terhadap informasi, adanya standar profesional dan integritas personal yang tinggi dari badan publik dan adanya mekanisme umpan balik dari masyarakat.¹⁹⁴ Dimensi akuntabilitas publik meliputi akuntabilitas pelayanan publik, akuntabilitas hukum dan kejujuran, akuntabilitas manajerial, akuntabilitas program, akuntabilitas kebijakan dan akuntabilitas finansial. Dalam pelayanan publik modern, pelayanan publik harus berlandaskan pada teori demokrasi yang mengajarkan adanya kesetaraan dan persamaan hak di antara warga negara, karena pada dasarnya rakyat (*demos*) itulah yang merupakan pemegang kekuasaan tertinggi.¹⁹⁵

Dalam banyak kasus pembatasan pendirian rumah ibadah, sejumlah aparatus pemerintah justru memperlihatkan sikap yang bertolak belakang dari asas-asas kepentingan umum, profesional dan prinsip nondiskriminatif. Mereka sering kali tidak mampu

2012), 38.

¹⁹⁴Lihat dalam <http://dosen.narotama.ac.id/wp-content/uploads/2012/02/KETERKAITAN-AKUNTABILITAS-DAN-TRANSPARASI-DALAM-PENCAPAIAN-GOOD-GOVERNANCE.pdf>, diakses 13 Maret 2016.

¹⁹⁵Endang Larasati, "Akuntabilitas dalam New Public Service Paradigm di Indonesia" dalam http://eprints.undip.ac.id/41091/1/ARTIKEL_AKUNTABILITAS_DALAM_NEW_PUBLIC_SERVICE_PARADIGM.pdf, diakses 12 Maret 2016.

membedakan peran dan fungsi sebagai aparatus pemerintah yang harus melayani dengan perannya sebagai individu yang terikat oleh berbagai kepentingan politik, agama maupun ekonomi. Praktik yang paling nyata adalah ketidakmampuan para aparatus pemerintah terutama pemerintah daerah untuk membebaskan diri dari tekanan-tekanan kelompok dominan di satu sisi serta kecenderungan untuk “mengorbankan” kelompok nondominan.

“Dalam banyak kasus pembatasan pendirian rumah ibadah, sejumlah aparatus pemerintah justru memperlihatkan sikap yang bertolak belakang dari asas-asas kepentingan umum, profesional dan prinsip non-diskriminatif. Mereka seringkali tidak mampu membedakan peran dan fungsi sebagai aparatus pemerintah yang harus melayani dengan perannya sebagai individu yang terikat oleh berbagai kepentingan politik, agama maupun ekonomi.”

Contoh kasus dalam pembatasan pendirian gereja-gereja di Aceh Singkil, Pemerintah Kabupaten Aceh Singkil dapat dianggap telah bertindak tidak akuntabel dengan menertibkan (penyegelan) sebanyak 18 gereja dan dua rumah ibadah kepercayaan lokal atas dasar desakan sekelompok warga. Penyegelan yang terjadi pada 1 Mei 2012 tersebut berawal dari demonstrasi 600 massa Front Pembela Islam (FPI) yang dipimpin Hambali Sinaga dengan mengatasnamakan umat muslim Singkil pada 30 April 2012. Para

pendemo mengultimatum Pejabat Bupati Aceh Singkil Razali AR untuk membongkar seluruh gereja di Aceh Singkil dalam batas waktu 3x24 jam. Dan jika tidak dilakukan, massa FPI akan melakukan tindakan sendiri. Ultimatum tersebut direspons Razali dengan menerbitkan surat tanggal 30 April 2012 tentang pemberitahuan kepada pimpinan gereja terkait penyegelan/penertiban rumah ibadah yang tidak memiliki izin. Dalam surat tersebut Razali juga menyinggung kesepakatan 11 Oktober 2001 yang hanya memperbolehkan 1 gereja dan 4 undang-undang berdiri di Aceh Singkil.¹⁹⁶

¹⁹⁶Lihat, Solidaritas Perempuan dan Kontras, *Pelanggaran HAM & Pelanggaran HAM Berat* (Jakarta: Solidaritas Perempuan, 2014), 59-60.

Dari kasus di atas, ada tiga tindakan Pejabat Bupati Aceh Singkil yang tidak bisa dipertanggungjawabkan secara hukum, yaitu: Pertama, tindakan melakukan penertiban/penyegehan gereja-gereja setelah mendapat desakan dari sebagian masyarakat. Kedua, penggunaan cara-cara penyegehan sebagai langkah untuk menyelesaikan sengketa perizinan gereja-gereja. Padahal Peraturan Bersama Menteri (PBM) 2006 tidak mengatur penyelesaian sengketa melalui penyegehan. Ketiga, memasukkan kesepakatan antar warga yang melanggar hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan dan tindakan diskriminatif dalam perintah penertiban/penyegehan gereja-gereja.

Tindakan yang hampir sama kembali diulangi Pemerintah Kabupaten Aceh Singkil pada 12 Oktober 2015 ketika Pemerintah Kabupaten Aceh Singkil, anggota DPRD Aceh Singkil, FKUB Aceh Singkil dan pihak-pihak yang menolak keberadaan gereja-gereja di Aceh Singkil menggelar pertemuan yang menghasilkan kesepakatan untuk membongkar 10 rumah ibadah yang beroperasi tanpa izin di wilayah Aceh Singkil. Selain itu juga disepakati rumah ibadah yang tidak dibongkar harus mengurus izin dengan tenggat waktu 6 bulan.¹⁹⁷ Pertemuan ini diselenggarakan sebagai respons atas demonstrasi pada 6 Oktober 2015 yang dilakukan massa Pemuda Peduli Islam (PPI) di depan kantor Bupati Aceh Singkil. Dalam demonstrasi tersebut massa PPI menyampaikan tuntutan agar gereja-gereja yang tidak berizin di Aceh Singkil harus dirobohkan. Massa PPI juga menyatakan apabila Pemerintah Kabupaten Aceh Singkil tidak merobohkan gereja-gereja tersebut dalam batas waktu satu minggu maka mereka akan melakukan tindakan sendiri.¹⁹⁸ Di sini terlihat Bupati Aceh Singkil sangat tidak akuntabel karena mengambil keputusan bukan berlandaskan hukum yang ada melainkan berdasarkan desakan sekelompok warga. Selain itu kesepakatan

¹⁹⁷Lihat "Ini Sepuluh Gereja yang Sepakat Dibongkar di Aceh Singkil" dalam <http://aceh.tribunnews.com/2015/10/12/ini-sepuluh-gereja-yang-sepakat-dibongkar-di-singkil>, diakses 13 Maret 2016.

¹⁹⁸Baca "Pemuda Kepung Kantor Bupati Aceh Singkil" dalam <http://aceh.tribunnews.com/2015/10/06/pemuda-kepung-kantor-bupati-aceh-singkil>, diakses 13 Maret 2016.

juga dibuat bersama-sama kelompok warga intoleran sehingga hasil kesepakatan tersebut sangat diskriminatif terhadap gereja-gereja yang ada di Aceh Singkil.

Pemerintah Daerah yang tidak akuntabel seperti ini tidak hanya terjadi di wilayah umat muslim menjadi mayoritas seperti Aceh. Peristiwa semacam juga terjadi di bagian Timur Indonesia seperti Papua Barat kasus seperti ini juga terjadi. Bupati Manokwari, Papua Barat, Bastian Salabi mengeluarkan Surat Keputusan bernomor 450/456 tertanggal 1 November 2015, yang berisi larangan dan penghentian pembangunan Masjid Rahmatan lil Alamin. Surat Keputusan Bupati ini sekaligus melarang pembangunan Masjid lainnya di wilayah Manokwari. Bastian berdalih bahwa larangan ini dikeluarkan setelah mendapatkan protes dari umat kristiani yang sebelumnya menggelar aksi demonstrasi menolak pembangunan masjid pada 29 Oktober 2015. Umat Kristiani mengklaim bahwa Manokwari adalah Kota Injil sehingga tidak diperbolehkan berdiri rumah ibadah selain gereja.¹⁹⁹

Sikap-sikap pemerintah daerah sebagaimana ditunjukkan Pemerintah Kabupaten Aceh Singkil dan Manokwari yang membatasi hak untuk pendirian rumah ibadah selain menempatkan mereka berhadapan dengan aturan hukum juga telah memosisikan mereka sebagai bagian dari kelompok dominan yang intoleran terhadap warga minoritas. Dengan begitu, mereka menjadi tidak netral dalam konflik yang ada, malah menjadi aktor konflik. Hal ini jelas sekali melanggar prinsip akuntabilitas hukum yang mengharuskan pejabat publik berada di atas kepentingan umum dan bersikap netral dalam konflik terkait rumah ibadah.

Potret lain tidak akuntebelnya pemerintah daerah dalam melaksanakan jaminan hak atas rumah ibadah juga dapat dilihat dari sikap dan respons Pemerintah Kota Bogor dalam kasus GKI Taman Yasmin dan Bupati Bekasi dalam kasus HKBP Filadelfia. Dalam

¹⁹⁹Lihat "Bupati Bastian Salabi Resmi Larang Pembangunan Masjid di Manokwari" dalam <http://islamedia.id/bupati-bastian-salabi-resmi-larang-pembangunan-masjid-di-manokwari/>, diakses 13 Maret 2016.

sengketa pendirian GKI Taman Yasmin di Bogor. Pemerintah Kota Bogor telah beberapa kali mengambil tindakan yang tidak akuntabel secara hukum. *Pertama*, tindakan Sekretaris Daerah Kota Bogor pada 11 Oktober 2006 yang memberi opsi kepada pihak GKI Yasmin untuk memindahkan lokasi gereja karena adanya protes dari sekelompok warga kepada Wali Kota agar pembangunan gereja dihentikan; *Kedua*, sikap Dinas Tata Kota dan Pertamanan Kota Bogor pada awal Februari 2008 yang menerbitkan Surat Pembekuan IMB yang telah dikeluarkan juga setelah munculnya gelombang demonstrasi dan tekanan dari beberapa tokoh Islam ke Wali Kota Bogor.

Selanjutnya yang *ketiga*, sikap Wali Kota Bogor Diani Budiarto yang menerbitkan Surat Pembatalan Rekomendasi kepada GKI Yasmin karena adanya keberatan dan protes kepada Wali Kota terkait rencana pembangunan GKI Yasmin; *Keempat*, tindakan Satpol PP Kota Bogor pada 10 April 2010 yang memasang gembok dan papan segel di gerbang bangunan GKI Yasmin;²⁰⁰ *Kelima*, tindakan Wali Kota Bogor menerbitkan Surat Pembekuan IMB GKI Yasmin pada 11 Maret 2011, meskipun Mahkamah Agung telah menolak Peninjauan Kembali (PK) yang diajukan Pemerintah Kota Bogor terhadap Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (TUN) Bandung yang membatalkan surat Dinas Tata Kota dan Pertamanan Kota Bogor pada awal Februari 2008 tentang Pembekuan IMB GKI Yasmin;²⁰¹ *Keenam*, sikap Wali Kota Bogor yang tidak melaksanakan rekomendasi Ombudsman pada 18 Juli 2011 yang meminta Wali Kota mencabut Surat Pembekuan IMB 11 Maret 2011 dengan alasan melawan hukum dan maladministrasi.²⁰²

Demikian halnya dalam Kasus Gereja HKBP Filadelfia, Pemerintah Kabupaten Bekasi juga telah berkali-kali melakukan tindakan yang tidak akuntabel secara hukum. *Pertama*, tindakan Bupati Bekasi pada 31 Januari 2009 yang menerbitkan surat penghentian kegiatan pembangunan gereja dan kegiatan ibadah di lokasi gereja.

²⁰⁰Victor Silaen, *Bertahan di Bumi...*, 37-41.

²⁰¹Victor Silaen, *Bertahan di Bumi...*, 44.

²⁰²Victor Silaen, *Bertahan di Bumi...*, 51.

Surat ini dilatarbelakangi demonstrasi penolakan kegiatan ibadah HKBP Filadelfia beberapa minggu berturut-turut; *Kedua*, tindakan Pemerintah Kabupaten Bekasi pada 12 Januari 2010 menyegel lokasi gereja secara tiba-tiba tanpa pemberitahuan sebelumnya; *Ketiga*, sikap Bupati Bekasi yang tidak melaksanakan Putusan Mahkamah Agung yang menguatkan Putusan PTUN Bandung yang memerintahkan Bupati Bekasi mencabut Surat Bupati tanggal 31 Januari 2009 serta perintah untuk memproses permohonan izin yang telah diajukan HKBP Filadelfia.²⁰³

Kebijakan dan praktik di atas menunjukkan kurangnya akuntabilitas aparatur negara dalam menangani persoalan kebebasan beragama dan berkeyakinan. Mereka tidak hanya menggunakan otoritas hukum mengeluarkan berbagai peraturan yang membatasi hak mendirikan rumah ibadah yang didasarkan atau didorong oleh tekanan sebagian warga intoleran, tapi juga yang tidak mau melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum.²⁰⁴

Aturan yang Tidak Efektif

PERMASALAHAN berikutnya yang menambah rumit persoalan pendirian rumah ibadah di Indonesia adalah keberadaan aturan tentang rumah ibadah yang tidak efektif. Aturan yang tidak efektif tersebut bukan hanya mengakibatkan ketidakpastian hukum bagi pendirian dan penggunaan rumah ibadah, namun juga tidak efektif untuk penyelesaian konflik terkait pendirian rumah ibadah.

Setidaknya ada tiga peraturan perundang-undangan mengenai pendirian rumah ibadah yang saat ini berlaku di Indonesia. *Pertama*,

²⁰³Baca “Inilah Kronologi Permasalahan HKBP Filadelfia Tambun Bekasi” dalam <http://www.jawaban.com/read/article/id/2012/03/30/90/120330104127/Inilah-Kronologi-Permasalahan-HKBP-Filadelfia-Tambun-Bekasi>, diakses 13 Maret 2016.

²⁰⁴Baca “Jangan Biarkan Walikota Bogor Terus Lakukan Pembangkangan Hukum” dalam <http://www.suarapembaruan.com/home/jangan-biarkan-walikota-bogor-terus-lakukan-pembangkangan-hukum/11396>, diakses 13 Maret 2016.

UU Nomor 28 tahun 2002 tentang Bangunan Gedung; *Kedua*, Peraturan Bersama Menteri (PBM) Nomor 9 dan Nomor 8 tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadat. Ketiga, PBM Menteri Dalam Negeri dan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor 43 tahun 2009 dan Nomor 41 Tahun 2009 tentang Pedoman Pelayanan Kepada Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Peraturan yang terakhir khusus mengatur rumah ibadah Penghayat Kepercayaan.

Pasal 5 UU Nomor 28 tahun 2002 menyebut fungsi bangunan gedung meliputi fungsi hunian, keagamaan, usaha, sosial dan budaya, serta fungsi khusus. Satu fungsi dapat disertai fungsi lain. Dalam konteks perizinan tempat ibadah, bangunan gedung dengan fungsi keagamaan ditentukan secara limitatif terbatas pada masjid, gereja, pura, wihara dan klenteng. Di daerah peruntukan lokasi harus sesuai dengan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang. Di wilayah kabupaten/kota fungsi bangunan gedung ditetapkan dalam bentuk Izin Mendirikan Bangunan dan jika ada perubahan maka harus mendapatkan penetapan kembali dari pemerintah daerah. Selanjutnya Pasal 7 menyebutkan ada dua persyaratan yang dilihat untuk pendirian tempat ibadah. *Pertama*, persyaratan administratif berupa status hak atas tanah, status kepemilikan bangunan dan izin mendirikan bangunan. *Kedua* persyaratan teknis berupa persyaratan tata bangunan dan persyaratan keandalan bangunan gedung.

Kedua persyaratan yang diatur dalam undang-undang ini cukup objektif karena diberlakukan kepada semua jenis bangunan, misalnya, terkait status hak atas tanah, status kepemilikan bangunan dan izin mendirikan bangunan.

Namun persyaratan dalam aturan ini ditambah oleh sejumlah persyaratan yang ada dalam PBM tahun 2006. Dalam aturan baru ini selain persyaratan administratif dan teknis, ditambahkan persyaratan khusus berupa adanya daftar pengguna sebanyak 90 orang,

dukungan masyarakat setempat sebanyak 60 orang, rekomendasi tertulis Kantor Kementerian Agama, dan rekomendasi tertulis dari FKUB. Aturan ini juga menambahkan, apabila persyaratan khusus tersebut tidak terpenuhi, maka pemerintah daerah berkewajiban memfasilitasi tersedianya lokasi pembangunan tempat ibadah. Dalam pengalaman, ketentuan-ketentuan tambahan inilah yang sering menjadi sumber kesulitan memperoleh izin pendirian rumah ibadah. Namun PBM 2006 tidak efektif menjamin hak mendirikan rumah ibadah di Indonesia karena di daerah muncul aturan-aturan setempat yang secara materiil bertolak belakang, seperti Aceh dan DKI Jakarta menerbitkan aturan lokal yang justru tidak sejalan dengan PBM 2006.

Setelah PBM 2006 ditetapkan oleh Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri, pada Juni 2007 Gubernur Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), Irwandi Yusuf, menerbitkan Peraturan Gubernur (Pergub) NAD No. 25 tahun 2007 tentang Pedoman Pendirian Rumah Ibadah. Pergub ini memang menggunakan PBM 2006 sebagai salah satu dasar pembentukannya, bahkan beberapa pasal dalam PBM 2006 diadopsi secara utuh menjadi pasal-pasal dalam Pergub. Misalnya terkait syarat pendirian rumah ibadah yang diatur dalam Pasal 13 PBM 2006 diadopsi secara utuh pada Pasal 2 Pergub. Ketentuan ini berisi tiga ayat yang menyebutkan bahwa:

“1) Pendirian rumah ibadat didasarkan pada keperluan nyata dan sungguh-sungguh berdasarkan komposisi jumlah penduduk bagi pelayanan umat beragama yang bersangkutan di wilayah Kelurahan; 2) Pendirian rumah ibadat dilakukan dengan tetap menjaga kerukunan umat beragama, tidak mengganggu ketentraman dan ketertiban umum serta mematuhi peraturan perundang-undangan; 3) Dalam hal keperluan nyata bagi pelayanan umat beragama di wilayah Kelurahan/Gampong sebagaimana dimaksud ayat (1) tidak terpenuhi, pertimbangan komposisi jumlah penduduk digunakan batas wilayah kecamatan atau Kabupaten/Kota atau Provinsi.”

Demikian pula pasal-pasal lain dalam Pergub ini hampir seluruhnya

sama dengan materi muatan PBM 2006. Namun demikian terdapat ketentuan dalam Pergub ini yang tidak sejalan dengan PBM 2006, yaitu ketentuan dalam Pasal 3 ayat 2 yang mengatur persyaratan khusus pendirian rumah ibadah. Dalam ketentuan ini disebutkan bahwa selain harus memenuhi persyaratan teknis, pendirian rumah ibadah harus memenuhi persyaratan khusus yakni: *a) Daftar nama dan Kartu Tanda Penduduk pengguna rumah ibadat paling sedikit 150 orang; b) Dukungan masyarakat setempat paling sedikit 120 orang yang disahkan oleh Lurah/Geuchik setempat.* Letak perbedaan kedua aturan ini adalah pada syarat jumlah pengguna dan pendukung, syarat dalam PBM 2006 (90 pengguna dan 60 pendukung) lebih ringan dari Pergub (150 pengguna dan 120 pendukung).

Daerah lain yang juga menerbitkan aturan lokal tentang pendirian rumah ibadah adalah DKI Jakarta yang menerbitkan Peraturan Gubernur Nomor 83 tahun 2012. Perbedaan mendasar PBM 2006 dengan Pergub ini adalah pada kewenangan menerbitkan IBM, dalam PBM 2006 berada di tangan Bupati/Walikota, sementara Pergub ada di tangan gubernur. Perbedaan lainnya adalah tambahan persyaratan rekomendasi tertulis dari walikota/bupati yang dalam PBM 2006 tidak ada. Namun di samping dua perbedaan di atas, prosedur pendirian rumah ibadah yang diatur dalam Pergub ini jauh lebih rumit bila dibandingkan dengan PBM 2006.

Aspek lain yang juga menjadi permasalahan dalam pengaturan tempat ibadah adalah adanya pemisahan pengaturan antara agama dengan penghayat kepercayaan. Apabila PBM 2006 khusus mengatur tempat ibadah agama-agama, maka PBM Nomor 43 dan 41 tahun 2009 khusus mengatur tempat ibadah penghayat kepercayaan. Namun dalam PBM 2009 ini persyaratan pendirian tempat ibadah (sarasehan atau sebutan lain) nampaknya lebih ringan karena tidak ada ketentuan tentang syarat khusus sebagaimana diatur PBM 2006.

Ternyata, permasalahan pendirian tempat ibadah yang melibatkan pengaturan negara tidak hanya terjadi di Indonesia. Umumnya, negara-negara sosialis memiliki aturan yang cukup ketat terkait

pendirian tempat ibadah ini. Di Rusia, organisasi keagamaan (termasuk tempat ibadah) hanya dapat didirikan jika sudah ada minimal 10 warga negara Rusia yang menandatangani. Di Polandia, UU tahun 1989 tentang jaminan kebebasan berkeyakinan mensyaratkan adanya dukungan minimal dari 15 orang warga Polandia untuk dapat mendirikan tempat ibadah. Sementara di Hongaria, pendirian gereja dapat didirikan jika sudah ada 100 orang jemaat. Yang paling berat di Slovakia yang mensyaratkan minimal 20.000 tanda tangan dukungan untuk pendirian gereja atau rumah ibadah.²⁰⁵

Resistensi Masyarakat

MASALAH ketiga yang dapat dipetakan dalam kaitannya dengan pendirian rumah ibadah adalah sikap sebagian masyarakat yang belum menerima keberadaan rumah ibadah agama lain dengan bermacam alasan. Problem ini tidak hanya muncul di Indonesia bagian Barat seperti Aceh atau Jawa Barat di mana umat Islam menjadi mayoritas, namun juga muncul di Indonesia bagian Tengah seperti Bali dan bagian Timur seperti Papua, NTT dan Sulawesi Tenggara yang umat Hindu atau umat Kristen menjadi mayoritas.

Alasan yang paling sering digunakan sebagian masyarakat adalah alasan perizinan. Kasus ini misalnya terjadi di Banda Aceh, Aceh Singkil (Aceh), Cianjur, Kabupaten Bandung, Kota dan Bandung (Jawa Barat). Sebagian warga masyarakat yang menolak tempat ibadah dengan alasan perizinan ini sering menggunakan istilah tempat ibadah liar.

Faktor lain yang juga sering memicu penolakan adalah berkembangnya prasangka dan kesalahpahaman baik yang sengaja diciptakan maupun tidak. Prasangka yang paling sering muncul adalah praktik pemurtadan (kristenisasi, islamisasi) yang akan mengikuti pendirian rumah ibadah. Prasangka seperti ini misalnya terjadi dalam kasus

²⁰⁵Tore Lindholm, W. Cole Durham, Jr., Bahia G. Tahzib-Lie, *Facilitating Freedom of Religion or Belief: A Deskbook*, (Oslo: Springer Science+Business Media Dordrecht, 2004), 92-93.

GKI Yasmin di Bogor dan beberapa kasus gereja di Bekasi. Prasangka lainnya yang juga sering dimunculkan adalah isu tentang pendirian rumah ibadah terbesar (se-Indonesia, se-Asia Tenggara, se-Asia dan lain-lain). Isu seperti ini misalnya muncul dalam kasus penolakan Gereja Santa Clara di Bekasi, penolakan masjid di Manokwari, penolakan Pura di Senaru Lombok Utara.

Menurut Cole Durham, fakta-fakta ini menunjukkan bahwa penghormatan terhadap hak mendirikan rumah ibadah ini masih saja menyisakan berbagai masalah di berbagai negara. Menurutnya hal ini menunjukkan paradox, di satu sisi ada pernyataan sebagian orang untuk menghormati hak dan kebebasan beribadah, namun di saat yang sama tidak bersedia memberikan hak mendirikan rumah ibadah di suatu tempat.²⁰⁶

Mendirikan Rumah Ibadah Sebagai Forum Eksternum

IBADAH merupakan salah satu elemen penting dari kebebasan beragama, karena ibadah merupakan pengejawantahan dari agama itu sendiri. Pasal 18 Kovenan Hak Sipil dan Politik mengakui hak untuk memmanifestasi agama baik sendiri maupun bersama-sama baik di muka umum maupun secara pribadi. Bentuk manifestasi ini adalah beribadah dan melaksanakan ritual-ritual, khotbah-khotbah, dan termasuk di dalamnya mendirikan, memelihara, melestarikan secara bebas dan dapat diakses suatu tempat ibadah atau tempat berkumpul para pemeluk agama yang bersangkutan.²⁰⁷

Dalam panduan yang dibuat OSCE/ODIHR juga menyebutkan bahwa hukum internasional melindungi berbagai bentuk manifestasi agama dan keyakinan. Termasuk di dalamnya kebebasan beribadah,

²⁰⁶W. Cole Durham, "Places of Worship: Enhancing Implementation of a Core Human Right", *Supplementary Human Dimension Meeting On Freedom Of Religion Or Belief*, Hofburg, Vienna, Austria, 9-10 July 2009, 4.

²⁰⁷Concluding Document of the Vienna Meeting 1986 of Representatives of the Participating States of the Conference on Security and Co-operation in Europe, Held on the Basis of the Provisions of the Final Act Relating to the Follow-up to the Conference

kebebasan untuk mengajarkan agama dan berbagai kegiatan keagamaan lainnya. Kebebasan untuk beribadah mencakup kebebasan untuk pertemuan keagamaan, kebebasan bagi kelompok keagamaan untuk melaksanakan ritual dan seremoni keagamaan, termasuk berbagai praktik yang terkait erat dengan kebebasan tersebut seperti menggunakan atau menampilkan simbol agama dan membangun dan memelihara tempat ibadah yang bebas dan dapat diakses oleh penggunanya.²⁰⁸

Hal yang sama juga ditegaskan dalam panduan yang dibuat Uni Eropa, terkait dengan hak memanifestasikan agama adalah hak bagi komunitas agama untuk mendapatkan legalitas dan tanpa intervensi, termasuk untuk mendirikan dan mengelola secara bebas dan aksesibel tempat ibadah atau tempat perkumpulan keagamaan.²⁰⁹ Bahkan dalam rekomendasinya, EU sangat mendorong agar negara maupun pihak-pihak yang berpengaruh dalam masyarakat, baik agamawan atau bukan untuk bersuara terkait dengan berbagai pelanggaran. Juga para pejabat publik hendaknya mengatasi tindakan-tindakan pelanggaran tersebut, khususnya dalam kasus pejabat negara secara aktif mendorong atau membenarkan serangan terhadap individu, kelompok, properti termasuk tempat ibadah, tempat pertemuan keagamaan atau situs-situs bersejarah.²¹⁰

Menurut Ferrari dan Pastorelli, hak mendirikan tempat ibadah telah diakui sebagai salah satu hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan di sebagian besar Konstitusi Eropa. Ini adalah perubahan besar terhadap situasi Eropa sebelumnya. Pada masa sebelumnya permasalahan tempat ibadah diletakkan dalam konteks hubungan antara negara dengan komunitas agama. Dalam konteks

²⁰⁸OSCE/ODIHR, *Guidelines on the Legal Personality of Religious or Belief Communities*, (Warsaw: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR, 2014), 15.

²⁰⁹Council of the European Union, "EU Guidelines on the promotion and protection of freedom of religion or belief", dihasilkan dalam Foreign Affairs Council Meeting, Luxembourg, 24 June 2013. 3.

²¹⁰Council of the European Union, "EU Guidelines...", 11.

ini hak mendirikan tempat ibadah sangat terkait dengan hubungan baik antara negara dengan komunitas agama. Apabila hubungan tersebut kurang baik, maka hak tersebut bisa diabaikan atau dibatasi, sebagaimana dialami sejumlah kelompok minoritas di banyak negara. Namun ketika sistem toleransi beragama diganti dengan sistem kebebasan beragama, lahir pendekatan baru terhadap permasalahan tempat ibadah. Memiliki tempat ibadah dianggap sebagai manifestasi dari kebebasan beragama yang mana merupakan hak dari setiap orang. Dalam sudut pandang baru ini posisi komunitas agama independen atau bebas dari intervensi negara, mereka memiliki hak untuk memiliki tempat ibadah dan hak ini tidak bisa bergantung pada persetujuan pejabat administrasi dan tidak bisa dibatasi terhadap komunitas keagamaan yang telah terdaftar atau diakui baik di tingkat nasional maupun lokal.²¹¹

Lebih jauh, pada paragraf 4 Komentar Umum No. 22 terhadap Pasal 18 Kovenan Hak Sipil dan politik menjelaskan makna ibadah terdiri dari ritual dan upacara keagamaan yang merupakan ekspresi langsung dari ajaran agama/kepercayaan. Selain itu juga berbagai kegiatan keagamaan yang terintegral dengan kegiatan ritual keagamaan seperti pembangunan rumah ibadah, pemasangan dan penggunaan objek/symbol keagamaan dan menjalankan libur/hari keagamaan.²¹²

Paul M. Taylor menjelaskan hak untuk beribadah dalam kaitannya dengan mendirikan rumah ibadah tidak hanya mencakup hak mendirikan rumah ibadah (*right to establish*), tetapi juga hak untuk menjalankan dan memelihara rumah ibadah tersebut (*maintain*). Penjelasan mengenai kewajiban negara (*state obligation*) dalam hubungannya dengan rumah ibadah dapat ditelusuri salah satunya dari Putusan Komisi HAM Bosnia Herzegovina di dalam kasus hukum antara Komunitas Islam di Bosnia and Herzegovina vs Republic

²¹¹Silvio Ferrari dan Sabrina Pastorelli, "The Public Space: The Formal and Substantive Neutrality of the Public Sphere", *RELIARE Working Paper 4*, September 2010, 5.

²¹²Siti Aminah dan Uli Parulian Sihombing, *Memahami Kebijakan Rumah Ibadah*, (Jakarta: ILRC, 2010), 4.

Srpska. Komisi HAM Bosnia menjelaskan kewajiban positif dari negara adalah bertindak secara efektif (*effective*), layak (*reasonable*) dan tepat (*appropriate*) untuk melindungi rumah-rumah ibadah dan situs-situs keagamaan yang suci.²¹³ Dari penjelasan tersebut dapat disimpulkan bahwa hak untuk mendirikan rumah ibadah merupakan bagian integral dari hak atas kebebasan beragama atau berkeyakinan khususnya hak memmanifestasikan agama dan keyakinan. Berbagai instrumen HAM internasional yang kemudian diterjemahkan ke dalam berbagai panduan promosi dan perlindungan hak atas KBB menjadikan hak mendirikan rumah ibadah harus dijamin oleh negara.

Pengaturan Pendirian Rumah Ibadah

SEBAGAIMANA telah disebutkan sebelumnya, Kebebasan beragama dan berkeyakinan adalah hak yang tidak dapat dibatasi dalam keadaan apapun (*non-derogable rights*). Namun berkaitan dengan manifestasi pelaksanaan agama, khususnya dalam mendirikan rumah ibadah, maka pengaturan pendirian rumah ibadah oleh negara dapat dibenarkan. Jim Murdoch menyebutkan bahwa di dalam pengaturan tersebut sangat dibutuhkan netralitas Negara. Di dalamnya harus dipastikan bahwa pengaturan atau pembatasan terkait tempat ibadah didasarkan pada pertimbangan yang *legitimate*, artinya pembatasan tidak dibuat untuk tujuan-tujuan tersembunyi misalnya untuk menguntungkan atau menghalangi agama tertentu.²¹⁴

Menurut ODIHR, bukanlah praktik yang biasa bagi negara untuk menerapkan aturan khusus untuk membatasi komunitas agama untuk mengelola fasilitas keagamaan. Jikapun harus ada aturan semacam itu, maka hal itu dapat dilakukan dengan alasan dan cara yang benar-benar netral, misalnya alasan untuk menertibkan arus

²¹³Paul Taylor, "The Right to Manifest Religious Belief" seperti dikutip Siti Aminah dan Uli Parulian Sihombing, *Memahami Kebijakan Rumah Ibadah*, (Jakarta: ILRC 2010), 5.

²¹⁴Jim Murdoch, *Protecting the Right to freedom of thought, conscience and religion under the European Convention on Human Rights*, (Strasbourg, Council of Europe, 2012), 61.

lalu lintas, mengatur kesesuaian dengan bangunan atau aktivitas lain, atau pengaturan keramaian.²¹⁵ Selanjutnya Cole Durham juga mengakui bahwa pengaturan rumah ibadah tidak mudah karena harus memperhatikan sejumlah isu lain yang melingkupinya, seperti: penggunaan tanah, bangunan, keamanan, lalu lintas dan berbagai hal penting lain. Pejabat pemerintah bertugas membuat sistem yang di satu sisi terkait dengan perlindungan nilai di dalam masyarakat, namun di sisi lain juga memiliki kewenangan dan aturan main sebagai pengelola administrasi pemerintahan. Kenyataan ini sering menjadi sumber masalah, karena pejabat pemerintah memiliki kewenangan dan fleksibilitas untuk membuat aturan dengan mempertimbangkan berbagai faktor di atas. Sehingga aturan yang dihasilkan tidak jarang melahirkan diskriminasi bagi sebagian masyarakat dalam mendirikan rumah ibadah.²¹⁶

Satu model pengaturan tempat ibadah yang dapat dijadikan rujukan adalah *The Places of Worship Registration Act 1855* yang diberlakukan Pemerintah Kerajaan Inggris. Aturan ini sebenarnya juga mengatur tentang pendaftaran tempat ibadah sebagai tempat pemberkatan perkawinan. Aturan ini mengatur bahwa pendaftaran tempat ibadah tidak mempengaruhi boleh tidaknya sebuah tempat ibadah digunakan. Karena pendaftaran bertujuan untuk merekam keberadaan tempat ibadah. Selain itu, aturan ini memberi keistimewaan kepada Gereja Inggris dimana mereka tidak harus didaftarkan, kecuali gedung gerejanya juga digunakan oleh denominasi lain. Adapun hal-hal yang harus diisi oleh pendaftar ketika mendaftarkan tempat ibadahnya adalah:

1. Nama rumah ibadah;
2. Alamat gedung tempat ibadah;
3. Apakah pendaftaran diperuntukkan untuk semua bangunan atau hanya beberapa ruangan tertentu;

²¹⁵OSCE/ODIHR Advisory Panel, *Guidelines for Review of Legislation Pertaining to Religion or Belief*, Adopted by Venice Commission at its 59th Plenary Session (Venice, 18-19 June 2004), 25.

²¹⁶W. Cole Durham, "Places of Worship: Enhancing...", 5.

4. Rencana peruntukan ruangan;
5. Jadwal rata-rata penggunaan tempat ibadah setiap minggu;
6. Apakah bangunan atau ruangan-ruangan tertentu sudah didaftarkan sebelumnya;
7. Agama atau denominasi pengguna tempat ibadah;
8. Nama orang yang mendaftarkan, kontak lengkap dan hubungannya dengan bangunan/ruangan-ruangan.²¹⁷

Dalam aturan ini, meskipun ada pengistimewaan terhadap Gereja Inggris sebagai gereja resmi negara, tidak ada persyaratan tertentu yang memberatkan agama atau denominasi lain untuk memperoleh pendaftaran. Karena meskipun tempat ibadah tidak didaftarkan, mereka tetap bisa didirikan dan dioperasikan. Namun keuntungan apabila tempat ibadah didaftarkan adalah, mereka terbebas dari pajak daerah (*local bussiness rates*).²¹⁸

Negara lain yang juga dapat dijadikan perbandingan adalah Italia. Negara ini menganut sistem perjanjian antara negara dengan gereja atau denominasi lain. Namun demikian, kebebasan beragama dan berkumpul untuk tujuan agama dijamin. Karena itu tidak ada otoritas khusus dari negara yang mengatur perizinan tempat ibadah. Sejak tahun 1985, negara juga tidak menyediakan dana untuk tempat ibadah kecuali bila terkena bencana alam. Namun karena negara ini menganut sistem perjanjian dengan Gereja Katolik, gereja ini memperoleh presentase dari pajak yang diterima negara, namun dengan syarat atas persetujuan dari pembayar pajak. Hal yang sama juga dapat diperoleh tempat ibadah lain seperti Yahudi dan Gereja Lutheran jika telah memiliki perjanjian dengan negara.²¹⁹

Model lain yang juga dapat dijadikan perbandingan adalah Prancis

²¹⁷Lihat "How to Certify a Building for Religious Worship and Register for the Solemnization of Marriages" dikeluarkan Geeral Register Office.

²¹⁸Lihat, "Places of Worship in England and Wales, 1999-2009" dalam <http://www.brin.ac.uk/2011/places-of-worship-in-england-and-wales-1999-2009/>, diakses 24 Maret 2016.

²¹⁹Silvio Ferrari dan Sabrina Pastorelli, "The Public Space: ..., 6.

yang menganut sistem pemisahan antara gereja dengan negara. Pengaturan mengenai pendirian rumah ibadah yang diatur dalam Undang-undang umum seperti tentang Rencana Tata Ruang atau tentang Bangunan tetap mengacu pada Undang-undang tahun 1905 tentang Pemisahan Gereja dengan Negara. Ada dua prinsip utama terkait tempat ibadah yaitu merupakan bagian dari kebebasan berkeyakinan dan tidak ada dana publik untuk agama.²²⁰

Rekomendasi

1. Hak mendirikan tempat ibadah harus dihormati sebagai salah satu hak beragama dan berkeyakinan. Dalam merumuskan berbagai aturan baik yang secara umum maupun secara khusus tentang rumah ibadah negara harus melindungi dan menjamin hak setiap agama untuk mendirikan dan mengelola tempat ibadah secara bebas.
2. Pendaftaran tempat ibadah sebaiknya hanya bertujuan untuk mengetahui dan merekam keberadaan tempat ibadah sehingga diketahui jumlah tempat ibadah yang sebenarnya, namun tidak digunakan sebagai syarat boleh tidaknya tempat ibadah didirikan atau digunakan.
3. Negara harus membuat aturan yang dapat mencegah terjadinya penolakan pendirian rumah ibadah dengan alasan yang tidak sejalan dengan prinsip kebebasan beragama, toleransi dan nondiskriminasi. Negara perlu membuat aturan yang dapat menjerat penolakan tempat ibadah dengan cara-cara kekerasan baik secara fisik maupun verbal. []

²²⁰Silvio Ferrari dan Sabrina Pastorelli, "The Public Space:....., 7.

6 Hak Menjalankan Hari Raya Keagamaan dan Hari Istirahat

Muhammad Isnur

MENJALANKAN hari raya dan hari istirahat termasuk dalam hak kebebasan beragama dan berkeyakinan, khususnya memmanifestasikan agama. Ini bisa dilihat dalam Komentar Umum 22 Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik.

Indonesia adalah negara yang mempromosikan dan aktif mengatur hari raya agama-agama tertentu jadi hari libur nasional. Hari raya agama tertentu bukan hanya dijalankan penganutnya, tapi hari libur dan istirahatnya juga dinikmati semua warga negara. Bahkan ada praktik ketika merayakan hari raya Nyepi, satu pulau berhenti beraktivitas, seluruh fasilitas publik, termasuk bandara yang ditutup. Hingga hari ini, jika melihat Surat Keputusan Bersama 3 Menteri²²¹ (Menteri Agama, Menteri PAN-RB, dan Menteri Ketenagakerjaan) setidaknya Indonesia menetapkan 11 hari libur nasional yang merupakan peringatan hari raya keagamaan.

²²¹Lihat Keputusan Bersama Menteri Agama Nomor 150 Tahun 2015, Menteri Ketenagakerjaan Nomor 2/SKB/MEN/VI/2015, dan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 01 Tahun 2015 Tentang Hari Libur Nasional dan Cuti Bersama Tahun 2016 tertanggal 25 Juni 2015

Politik peliburan nasional hari raya ini berlangsung sejak Presiden Pertama Soekarno di tahun 1953. Kebijakan ini terus berlangsung hingga sekarang, berubah-ubah, baik menambah atau mengurangi di tiap-tiap generasi pemerintahan. Dalam beberapa Rancangan Undang-Undang Kerukunan/Perlindungan Umat Beragama juga ada pembahasan pengaturan perayaan hari besar keagamaan.

Pertanyaannya kemudian, apakah pengaturan tersebut adil dan tidak diskriminatif? Bagaimanakah perjalanan sejarah negara Indonesia menghadirkan kebijakan-kebijakan tertentu dan berdampak pada penikmatan dan kebebasan menjalankan hari raya dan istirahat sebagai bagian dari hak untuk kebebasan/kemerdekaan beragama/berkeyakinan?

Bukan hanya memotret praktik dan problematika permasalahan yang ada dan terjadi selama ini, tulisan ini mencoba mengantarkan bagaimanakah jaminan dan pengaturan sesungguhnya.

Jaminan dan Pengaturan HAM Internasional

JAMINAN perayaan hari raya dan istirahat tidak disebutkan secara langsung dalam Pasal 28 E dan Pasal 29 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar 1945, UU 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, dan tidak juga disebutkan langsung dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia ataupun dalam Pasal 18 Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik (KIHSP). Kita bisa melihatnya dalam Komentar Umum (*General Comment*) No. 22 KIHSP.

Seperti dalam tulisan bagian pengantar di atas, sebagai penjelasan resmi dari Kovenan Internasional²²², Paragraf 4 Komentar Umum

²²²Komentar Umum (*general comment*) merupakan interpretasi otoritatif yang berlaku seperti panduan, berisi cakupan, karakteristik dan cara membaca isi konvensi. Dikeluarkan oleh badan atau komite PBB yang membidangi hak-hak terkait. Posisi Komentar Umum bersifat *soft laws* yang tidak mengikat secara hukum (*legally binding*). Panduan ini dirancang untuk menjamin bahwa laporan-laporan diberikan dalam bentuk yang seragam sehingga memungkinkan Komite dan Negara-negara Pihak untuk memperoleh gambaran yang menyeluruh

22, yang merupakan penjelasan Pasal 18 Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik (KIHSP),²²³ menyebutkan:

“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.”²²⁴”

Kita bisa melihat dari penjelasan ini, bahwa menjalankan hari raya, adalah turunan dari kebebasan menjalankan/memanifestasikan agama atau kepercayaan.

Indonesia sebagai negara yang meratifikasi International Covenant On Civil and Political Rights (ICCPR)/KIHSP melalui Undang-Undang No. 12 Tahun 2005 dan menjadi negara bagian yang terikat oleh kovenan tersebut. Secara *mutatis mutandis* juga terikat terhadap interpretasi

mengenai situasi di setiap Negara berkaitan dengan implementasi hak-hak yang diatur dalam Kovenan. Komentar Umum dirancang untuk membantu setiap Negara dalam memenuhi kewajiban-kewajibannya berdasarkan Kovenan tersebut, selain itu, untuk memberikan suatu landasan dimana Dewan, dengan bantuan Komite, dapat melaksanakan tanggung-jawab pengawasan terhadap pemenuhan kewajiban-kewajiban oleh Negara, dan tanggung-jawab untuk memfasilitasi pemenuhan hak-hak sipil dan politik yang sejalan dengan kondisi-kondisi dalam Kovenan. Komite berpandangan, pelaporan bukanlah sekadar sebuah masalah prosedural yang dirancang hanya untuk memuaskan kewajiban formal setiap Negara, sebaliknya proses-proses persiapan dan penyerahan laporan oleh Negara dapat, dan harus benar-benar, membantu pencapaian berbagai sasaran.

²²³Komite Hak Asasi Manusia, (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)

²²⁴Terjemahannya bisa lihat Komnas HAM, *Komentar Umum Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik; Kovenan Internasional Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, (Jakarta: Komnas HAM, 2009), 50-51

otoritatif dari Komentar Umum KIHSP tersebut. Indonesia harus menghormati hak setiap orang dan/atau warga negaranya untuk merayakan hari raya keagamaan dan beristirahat.

Praktik dan Pengaturan Hari Raya Keagamaan dan Istirahat/ Libur di Indonesia

SEPERTI kami sebutkan dalam pengantar Indonesia memiliki kondisi dan perbedaan yang unik dibanding negara-negara lain di dunia. Indonesia adalah negara yang mempromosikan dan aktif mengatur hari raya agama-agama tertentu jadi hari libur nasional. Hari raya agama tertentu bukan hanya dijalankan oleh penganutnya, tapi hari libur dan istirahatnya dinikmati oleh semua warga negara.

Kebijakan ini telah berlangsung sejak zaman Presiden pertama Ir. Soekarno dan terus berlanjut serta mengalami revisi di periode presiden-presiden berikutnya hingga sekarang. Kita bisa melihat perkembangannya dari data di bawah ini.

Tabel 1 : Keputusan-Keputusan Pemerintah terkait hari raya keagamaan yang menjadi libur resmi,

No	Keputusan	Penjelasan
1	Penetapan Pemerintah Tahun 1946 No. 2/Um. 7/Um dan 10/Um	
2	Penetapan Menteri Agama No. 8 Tahun 1952 tentang hari libur.	

3	Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 24 Tahun 1953 Tentang Hari-Hari Libur	Menetapkan hari-hari libur yaitu : Nuzulul-Quran, Mi'radj Nabi Muhammad S.A.W., Id'l Fitri (selama 2 hari), Id'l Adha, 1 Muharram, Maulid Nabi Muhammad S.A.W., Wafat Isa Al Masih, Paskah (hari kedua), Kenaikan Isa Al Masih, Pante Kosta (hari kedua), Natal (hari pertama)
4	Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 303 Tahun 1961. Tentang Hari-Hari Libur	Menetapkan <i>"Djika hari-hari libur termaksud dalam pasal-pasal terdahulu djatuh pada hari Minggu atau hari libur lainnja, maka hari bekerdja jang berikutnja dengan sendirinja mendjadi hari libur"</i>
5	Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 234 Tahun 1962	Tentang Pencabutan Keputusan Presiden No. 24 Tahun 1953 dan Menetapkan Hari Libur, Hari Libur : Idul Fitri (dua hari), Idul Adha, dan Natal. Sedangkan Maulid Nabi Muhammad SAW, Mi'raj Nabi Muhammad SAW, Nuzulul Quran, 1 Muharram, Paskah dan Pantekosta ditetapkan sebagai libur fakultatif, libur bagi yang menjalankan
6	Keputusan Presiden RI No. 121 tahun 1963	Perubahan Dan Tambahan Keputusan Presiden No. 234 Tahun 1962 Tentang Peraturan Hari Libur, yang menetapkan hari libur Idul Fitri (dua hari), Idul Adha, Natal (hari pertama), Muharam, Asjura, Maulid, Nabi Muhammad SAW, Mi'radj Nabi Muhammad SAW., Nisfu Sja'ban., 1 Ramadhan, Nuzulul Quran., Natal (hari kedua), Wafat 'Isa Almasih, Paskah (hari kedua), Kenaikan Almasih, Hari Santa Maria (khusus Katolik), Dan khusus Bali Gubernur bisa menetapkan dengan maksimal jumlahnya 4 hari

7	Keputusan Presiden Nomor 251 Tahun 1967 Tentang hari libur	Keppres ini bertujuan untuk memperbanyak/ mempertinggi prestasi kerja maka dianggap perlu mengurangi jumlah hari-hari libur, Keppres ini menentukan hari-hari libur untuk hari raya keagamaan adalah : (1) Idul fitri (dua hari); (2) Idul Adha, (3) Maulid Nabi Muhammad S.A.W., (4) 5. Natal (hari pertama) (5) 1 Muharram/Tahun baru Islam, (6) Mi'raj Nabi Muhammad SAW., (7) Kenaikan Isa Al Masih dan (8) Santa Maria
8	Keputusan Presiden Republik Indonesia No : 148 Tahun 1968	Tentang Perubahan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 251 Tahun 1967 tentang Hari-Hari Libur, Keppres ini menghapuskan hari libur 1 Mei
9	Keppres No. 10 Tahun 1971	Melalui Keppres ini ada sedikit perubahan di mana hari Santa Maria ditetapkan sebagai hari biasa dan Kenaikan Isa Almasih ditetapkan sebagai hari libur nasional
10	Keppres No. 03 Tahun 1983	Melalui Keppres ini Hari Raya Nyepi dan Waisak ditetapkan sebagai hari libur nasional.
11	Keppres No.6/2000 tentang pencabutan Inpres N0.14/1967	Pada tanggal 17 Januari 2000, Presiden Abdurrahman Wahid mengeluarkan Keppres No.6/2000 tentang pencabutan Inpres N0.14/1967 tentang pembatasan Agama, Kepercayaan dan Adat Istiadat Tionghoa. Dengan dikeluarkannya Keppres tersebut, masyarakat Tionghoa diberikan kebebasan untuk menganut agama, kepercayaan, dan adat istiadatnya termasuk merayakan Upacara-upacara Agama seperti Imlek, Cap Go Meh dan sebagainya secara terbuka
12	Keputusan Menteri Agama RI Nomor 13/2001	Keputusan yang terbit pada tanggal 19 Januari 2001 ini menetapkan Hari Raya Imlek sebagai Hari Libur Nasional Fakultatif

13	Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 19 tahun 2002 tentang Hari Tahun Baru Imlek	<p>Pada saat menghadiri perayaan Imlek 2553 Kongzili, yang diselenggarakan Matakin dibulan Februari 2002 Masehi, Presiden Megawati Soekarnoputri mengumumkan mulai 2003, Imlek menjadi Hari Libur Nasional. Pengumuman ini ditindak lanjuti dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 19 tahun 2002 tentang Hari Tahun Baru Imlek tertanggal 9 April</p>
14	Keputusan Bersama Menteri Agama Nomor 150 Tahun 2015, Menteri Ketenagakerjaan Nomor 2/SKB/MEN/VI/2015, dan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 01 Tahun 2015 Tentang Hari Libur Nasional dan Cuti Bersama Tahun 2016	<p>Turunan dari Keputusan Presiden yang masih berlaku kemudian dituangkan dalam bentuk Keputusan Bersama 3 Menteri.</p> <p>Paling terakhir kita bisa melihat dari Keputusan Bersama Menteri Agama Nomor 150 Tahun 2015, Menteri Ketenagakerjaan Nomor 2/SKB/MEN/VI/2015, dan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 01 Tahun 2015 Tentang Hari Libur Nasional dan Cuti Bersama Tahun 2016 tertanggal 25 Juni 2015 yang menyatakan Pemerintah menetapkan 11 (sebelas) hari raya keagamaan menjadi hari libur nasional, dan juga ditambahkan dengan cuti bersama nasional. 11 (sebelas) hari raya tersebut adalah :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Tahun Baru Imlek (Konghucu) 2) Hari Raya Nyepi Tahun Baru Saka (Hindu) 3) Wafat Isa Al-Masih (Kristen & Katolik) 4) Kenaikan Yesus Kristus (Kristen & Katolik) 5) Isra Mikraj Nabi Muhammad SAW (Islam) 6) Hari Raya Waisak (Buddha) 7) Hari Raya Idul Fitri – hari ke 1 dan ke 2 Syawal (Islam) 8) Hari Raya Idul Adha (Islam) 9) Tahun Baru Hijriah 1 Muharam (Islam) 10) Maulid Nabi Muhammad SAW (Islam) 11) Hari Raya Natal (Kristen & Katolik)

Selain pengaturan di atas, kita juga dapat melihat bagaimana pengaturan Ketenagakerjaan, bagaimana negara meminta kepada Pengusaha/tempat bekerja agar menghormati hak para buruh/pekerjanya merayakan hari raya keagamaan dan istirahat.

Tabel 2 : Kebijakan Hari Raya Keagamaan Dan Istirahat/Libur Dalam Perburuhan/ Ketenagakerjaan

No	Kebijakan	Pengaturan
1.	<p>Undang-Undang No. 12 Tahun 1948 tentang Undang-Undang Kerja Tahun 1948 yang kemudian dinyatakan berkali oleh Undang-Undang No. 1 Tahun 1951 Tentang Pernyataan Berlakunya Undang Undang Kerja Tahun 1948 No. 12 dari Republik Indonesia Untuk Seluruh Indonesia</p>	<p>Pasal 11 : <i>“Buruh tidak boleh menjalankan pekerjaan pada hari-hari raya, yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah, kecuali jikalau pekerjaan itu menurut sifatnya harus dijalankan terus pada hari-hari raya itu.”</i></p>

2.	<p>Undang-Undang No. 25 Tahun 1997 Tentang Ketenagakerjaan</p>	<p>Pasal 107:</p> <p>(1) Setiap pengusaha dilarang mempekerjakan pekerja pada hari-hari libur resmi.</p> <p>(2) <i>Dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bagi pengusaha yang mempekerjakan pekerjanya untuk melakukan pekerjaan yang sifat pekerjaannya harus dilaksanakan atau dijalankan secara terus-menerus.</i></p> <p>(3) <i>Setiap pekerja yang melakukan pekerjaan pada hari libur resmi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berhak mendapatkan upah lembur.</i></p> <p>(4) <i>Ketentuan mengenai jenis, sifat, kriteria pekerjaan, dan pengaturan kerja bagi pekerja pada hari libur resmi sebagaimana dimaksud pada ayat (2), diatur lebih lanjut oleh Menteri.</i></p>
	<p>Undang-Undang No.13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan</p>	<p>Pasal 85</p> <p>(1) Pekerja/buruh tidak wajib bekerja pada hari-hari libur resmi.</p> <p>(2) <i>Pengusaha dapat mempekerjakan pekerja/buruh untuk bekerja pada hari-hari libur resmi apabila jenis dan sifat pekerjaan tersebut harus dilaksanakan atau dijalankan secara terus-menerus atau pada keadaan lain berdasarkan kesepakatan antara pekerja/buruh dengan pengusaha.</i></p> <p>(3) <i>Pengusaha yang mempekerjakan pekerja/buruh yang melakukan pekerjaan pada hari libur resmi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib membayar upah kerja lembur.</i></p>

Hal yang unik lainnya dari Indonesia adalah ketika mendekati hari raya keagamaan tersebut, setiap buruh atau pekerja mendapatkan Tunjangan Hari Raya. Ini terlihat tidak hanya dalam UU Ketenagakerjaan, tapi kemudian diatur dalam Peraturan Menteri Tenaga Kerja. Kita dapat melihat dalam Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor PER.04/MEN/1994 tentang Tunjangan Hari Raya Keagamaan Bagi Pekerja di Perusahaan dan kemudian Peraturan Menteri Tenaga Kerja No. 6 Tahun 2016 Tentang Tunjangan Hari Raya Keagamaan bagi Pekerja/Buruh di Perusahaan. Bahkan pada tahun 2016, Presiden Republik Indonesia juga memberikan tunjangan hari raya kepada Pegawai Negeri Sipil, Prajurit Tentara Nasional Indonesia, Anggota Kepolisian Republik Indonesia, Pejabat Negara, Pimpinan dan Pegawai Non Pegawai Negeri Sipil pada Lembaga Non Struktural.²²⁵ Pemberian THR ini diberikan pada saat bulan Ramadhan, dan menjelang perayaan hari raya Idul fitri yang juga merupakan hari libur nasional, dengan mendapat juga hak cuti bersama.

Sejarah Diskriminasi Tionghoa di Masa Orde Baru

PADA era Orde Baru, Soeharto dan jajaran kabinetnya banyak mengeluarkan kebijakan-kebijakan berkenaan dengan Etnis Tionghoa di Indonesia, di antaranya:

1. Instruksi Presidium Kabinet RI No. 37/U/IN/6/1967 tentang Kebijakan Pokok Penyelesaian Masalah Cina
2. Surat Edaran Presidium Kabinet RI No. SE-36/Pres/Kab/6/1967

²²⁵Pemberian THR ini berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2016 Tentang Pemberian THR dalam Tahun Anggaran 2016 Kepada Pegawai Negeri Sipil, Prajurit Tentara Nasional Indonesia, Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pejabat Negara; Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2016 Tentang Pemberian THR dalam Tahun Anggaran 2016 Kepada Pimpinan dan Pegawai Non Pegawai Negeri Sipil pada Lembaga Non Struktural; dan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 97/PMK.05/2016 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pemberian THR dalam Tahun Anggaran 2016 Kepada Pegawai Negeri Sipil, Prajurit Tentara Nasional Indonesia, Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pejabat Negara

tentang Masalah Cina

3. Instruksi Presiden No.14/1967 tentang Agama, Kepercayaan, dan Adat istiadat Cina
4. Instruksi Presiden No.15/1967 tentang Pembentukan Staf Khusus Urusan Cina
5. Instruksi Mendagri No. 455.2-360 tentang Penataan Klenteng
6. Keputusan Kepala Bakin No. 031/1973 tentang Badan Koordinasi Masalah Cina
7. SK Menteri Perdagangan dan Koperasi No. 286/1978 tentang Pelarangan Impor, Penjualan, dan Pengedaran Terbitan dalam Bahasa dan Aksara Cina
8. Surat Edaran Menteri Penerangan No. 02/SE/Di tentang Larangan Penerbitan dan Pencetakan Tulisan/Iklan Beraksara dan Berbahasa Cina²²⁶

Dari kebijakan-kebijakan tersebut, maka sejak tahun 1967 sampai dengan tahun 2001 Warga yang beretnis Tionghoa tidak bisa merayakan perayaan hari tradisional “Imlek” dan lain-lain secara terbuka. Tidak ada perayaan-perayaan Cap Gomeh, Barongsai dan lain-lain.

Perubahan baru terjadi di era reformasi ketika Presiden RI K.H Abdurrahman Wahid. Pada tanggal 17 Januari 2000, Presiden Abdurrahman Wahid mengeluarkan Keppres No.6/2000 tentang pencabutan Inpres N0.14/1967 tentang pembatasan Agama, Kepercayaan dan Adat Istiadat Tionghoa. Dengan dikeluarkannya Keppres tersebut, masyarakat Tionghoa diberikan kebebasan untuk

²²⁶“Diskriminasi Etnis Tionghoa di Indonesia Pada Masa Orde Lama dan Orde Baru”, *Tionghoa Info*, 15 Maret 2014, <http://www.tionghoa.info/diskriminasi-etnis-tionghoa-di-indonesia-pada-masa-orde-lama-dan-orde-baru/> diakses pada 08 Agustus 2016; Lebih lengkap, lihat pula laporan alternatif masyarakat sipil Indonesia ke Komite Anti Diskriminasi Ras PBB tahun 2006. Human Rights Working Group (HRWG), dll., “Breaking the Smoke-screen of Racial Discrimination and Impunity in Indonesia: Alternatif Report on the ICERD”, *submitted to the UN Committee on ICERD*, 1 Juni 2007, http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/IDN/INT_CERD_NGO_IDN_71_9027_E.pdf

menganut agama, kepercayaan, dan adat istiadatnya termasuk merayakan Upacara-upacara Agama seperti Imlek, Cap Go Meh dan sebagainya secara terbuka.

Keputusan Gus Dur ini kemudian diikuti oleh Keputusan Menteri Agama RI Nomor 13/2001 Keputusan yang terbit pada tanggal 19 Januari 2001 ini menetapkan Hari Raya Imlek sebagai Hari Libur Nasional Fakultatif. Setelah Gus Dur dilengserkan, lahirlah kemudian pada Zaman Presiden Megawati Soekarno Putri Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 19 tahun 2002 tentang Hari Tahun Baru Imlek. Pada saat menghadiri perayaan Imlek 2553 Kongzili, yang diselenggarakan Mataklin di bulan Februari 2002 Masehi, Presiden Megawati Soekarnoputri mengumumkan mulai 2003, Imlek menjadi Hari Libur Nasional. Pengumuman ini ditindak lanjuti dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 19 tahun 2002 tentang Hari Tahun Baru Imlek tertanggal 9 April.

Diskriminasi Terhadap Penghayat Kepercayaan dan Penganut Agama Lokal serta minoritas lainnya

PASCA diterbitkannya UU No.1/PNPS/1965 Tentang Pencegahan Penyalahgunaan Dan/Atau Penodaan Agama, kehidupan sosial keagamaan di Indonesia bertambah buruk. UU ini melegitimasi diskriminasi terhadap kelompok keagamaan minoritas. UU No.1/PNPS/1965 menyebutkan agama-agama yang dipeluk oleh penduduk Indonesia, yaitu Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha dan Kong Hu Cu (Confusius), walaupun undang-undang ini menegaskan bahwa agama-agama lainnya seperti Yahudi, Zarazustrian, Shinto, Taoisme, tidak dilarang di Indonesia, namun demikian undang-undang ini diartikan hanya mengakui secara resmi enam agama saja.²²⁷

Jika melihat penjelasan umumnya, undang-undang ini nampak didesain untuk mengantisipasi munculnya aliran-aliran atau organisasi-organisasi kepercayaan masyarakat. Undang-undang ini

²²⁷Penjelasan UU No.1/PNPS/1965 Tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama, Pasal 1

dengan tegas memandang bahwa kemunculan aliran kepercayaan tersebut membahayakan 6 agama yang diutamakan, antara lain: agama Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha, dan Konghucu. Undang-undang ini bahkan memberi mandat kepada pemerintah untuk menyalurkan aliran-aliran dimaksud ke arah pandangan yang “sehat”.

Pada tahun 1978, Menteri Agama mengeluarkan sebuah instruksi yang menyatakan bahwa aliran kepercayaan bukan merupakan agama. Dalam berbagai aspek administrasi kewarganegaraan para penghayat kepercayaan diharuskan mengikuti dan/atau masuk pada agama-agama enam yang “diakui”.²²⁸

Dari sinilah kemudian diskriminasi juga terjadi pada perayaan hari raya keagamaan dan hari istirahat pada penghayat kepercayaan. Dewi Kanti seorang penganut Sunda Wiwitan dari daerah Cigugur, Kabupaten Kuningan menyebutkan bahwa selama ini Pemerintah tidak pernah memberikan waktu secara resmi kepada para Penganut kepercayaan untuk merayakan hari raya keagamaan dan beristirahat pada hari tersebut. Walaupun sudah tidak berharap akan diberikan oleh pemerintah mengingat rentang yang panjang akan diskriminasi yang dialami, Dewi Kanti dan para penganut Sunda Wiwitan menyiasati mengajukan cuti pada saat merayakan hari raya keagamaannya²²⁹.

Rencana Pengaturan Pemerintah Kontemporer

SAMPAI saat ini Pemerintah menganggap bahwa perayaan hari besar keagamaan adalah salah satu atau bisa menjadi bagian potensi konflik keagamaan. Pengaturan-pengaturan mengenai peringatan hari besar keagamaan lebih bernuansa kekhawatiran dan dorongan akan pentingnya menjaga kerukunan dan ketertiban umum. Bahkan dalam draft RUU Kerukunan Umat Beragama yang beredar di Tahun 2011

²²⁸Instruksi Menteri Agama Nomor 4 tahun 1978 tentang Kebijakanaksanaan Mengenai Aliran-Aliran Kepercayaan tertanggal 11 April 1978

²²⁹Wawancara, 25 Juli 2016.

lebih jauh mengatur tentang pengaturan *forum internum*, bahwa hari raya keagamaan tertentu hanya boleh diikuti oleh penganutnya saja.

Dalam Rancangan Undang-Undang Kerukunan Umat Beragama yang beredar pada Tahun 2011 dengan Kode RUU KUB TIMJA (1 AGUSTUS 2011)²³⁰. Pengaturan mengenai peringatan hari besar keagamaan tertuang dan menjadi sebuah draft. Kita bisa lihat rencana pengaturannya tersebut :

Pasal 8

- (1) Untuk menjaga keharmonisan kehidupan umat beragama diselenggarakan kegiatan yang mendukung kerukunan umat beragama.
- (2) Penyelenggaraan Kegiatan yang mendukung kerukunan umat beragama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. perayaan dan peringatan hari besar keagamaan;
 - b. penyebaran agama;
 - c. pemakaman jenazah; dan
 - d. pendirian tempat ibadah.

Peringatan Hari Besar Keagamaan

Pasal 9

- (1) Umat beragama berhak menyelenggarakan perayaan dan peringatan hari besar keagamaan, sesuai dengan ajaran agamanya.

²³⁰Rancangan ini sempat dibahas dan dibedah dalam sebuah diskusi yang diadakan oleh The Asian Muslim Action Network (AMAN) Indonesia bekerjasama dengan Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (FPKB) pada 13 Oktober 2011 dengan Tema “Membedah Arah RUU Kerukunan Umat Beragama”. <http://amanindonesia.org/news/2011/10/18/mengkritisi-ruu-kub-sebagai-upaya-mewujudkan-kerukunan.html> diakses 14 Juli 2016. Dalam Diskusi ini Marwan Ja’far sebagai Ketua Fraksi PKB waktu itu mengakui bahwa PKB akan menginisiasi RUU Kerukunan Umat Beragama <http://www.pkb-majalengka.or.id/marwan-jafar-pkb-siap-kawal-ruu-kerukunan-umat-2> diakses pada 14 Juli 2016. Draft ini kemudian beredar di situs-situs pribadi atau lembaga seperti <http://ahok.org/berita/draft-ruu-dan-naskah-akademik-kerukunan-umat-beragama-kub/> dan https://setyopamungkas.files.wordpress.com/2013/06/naskah_akademis_ruu_kub_edit_agustus_2011.pdf

- (2) Perayaan dan peringatan hari besar keagamaan pada prinsipnya hanya diakui oleh umat beragama yang bersangkutan.
- (3) Perayaan dan peringatan hari besar keagamaan dilaksanakan dengan kewajiban memelihara kerukunan umat beragama dan keutuhan bangsa

Pasal 10

- (1) Perayaan hari besar keagamaan dapat dihadiri oleh umat beragama lain sepanjang tidak bertentangan dengan ajaran agamanya.
- (2) Umat beragama lain dapat turut menghormati perayaan hari besar keagamaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan asas kekeluargaan dan kegotongroyongan.

Pada tahun 2015-2016, Kementrian Agama kembali membahas dan berencana mengajukan pengaturan tentang keagamaan, tapi kali ini dengan Judul sedikit berbeda yaitu Perlindungan Umat Beragama²³¹. Dalam draf Rancangan Undang-Undang Perlindungan Umat Beragama yang saat penulis dapatkan merupakan draft per Desember 2015 bisa kita lihat rencana pengaturannya :

Pasal 3

Ruang lingkup Pelindungan Umat Beragama dalam Undang-Undang ini meliputi Majelis Agama, FKUB, Registrasi Agama, pendirian Rumah Ibadat, penyiaran agama, **perayaan hari besar keagamaan**, pemulasaran jenazah, bantuan luar negeri, dan pembedanaan.

²³¹Dalam berbagai kesempatan sejak tahun 2015, Menteri Agama Lukman Hakim Saifuddin mengatakan akan segera mengajukan Draft Rancangan Undang-Undang Perlindungan Umat Beragama. "Akhir April, RUU Perlindungan Umat Beragama Dipublikasikan", *Sekretariat Kabinet*, 9 April 2015, <http://setkab.go.id/akhir-april-ruu-perlindungan-umat-beragama-dipublikasikan/> (diakses 30 September 2016)

BAB VII
PERAYAAN HARI BESAR KEAGAMAAN
Pasal 35

- (1) Umat beragama berhak menyelenggarakan perayaan hari besar keagamaan.
- (2) Perayaan hari besar keagamaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), panitia perayaan dapat mengundang umat beragama lain.
- (3) Pelaksanaan perayaan hari besar keagamaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), wajib menjaga ketertiban umum dan kerukunan umat beragama.

Dari dua rancangan peraturan tersebut nampak bisa dilihat bahwa penting bagi pemerintah mengatur tentang perayaan hari besar keagamaan. Ada kemajuan dari draf yang beredar di tahun 2011 dengan draf di tahun 2015, yaitu terdapat kemungkinan panitia perayaan bisa mengundang umat beragama lain.

Kesimpulan dan Rekomendasi

1. Ratifikasi Kovenan Hak Sipil dan Politik (KIHSP) menunjukkan komitmen Indonesia untuk memberikan hak beristirahat kepada warga negara yang merayakan hari besar keagamaannya. Tetapi dalam perjalanannya hingga kini masih terdapat pengistimewaan kepada agama-agama tertentu.
2. Tantangan ke depan yang harus bisa diatasi adalah bagaimana negara memberikan juga posisi yang setara kepada penganut agama-agama atau kepercayaan yang selama ini belum diberikan jaminan. Dalam praktiknya pemerintah telah beberapa kali menetapkan libur fakultatif. Maka setidaknya jaminan ini harus diberikan kepada mereka, seraya terus berusaha agar memberikan jaminan dan hak yang sama kepada seluruh warga negara.
3. Terdapat sejumlah hal yang menjadi catatan penting yang perlu diberikan garis bawahi dalam kebijakan peliburan hari-hari besar keagamaan:

Negara wajib menghormati dan menjamin hak orang-orang yang menjalankan hari raya dan hari istirahat. Di dalamnya termasuk jaminan orang tersebut tidak mendapat diskriminasi maupun hukuman di tempat kerja atau di sekolahnya karena cuti atau tidak bekerja atau bekerja setengah hari untuk merayakan hari besar keagamaan atau keyakinan. Hak tersebut mencakup pula perlindungan negara dari gangguan serta penghalangan merayakan hari keagamaan atau keyakinan. Negara tidak boleh melarang hari raya keagamaan atau keyakinan yang dianut. Negara juga tidak boleh memberlakukan perizinan terhadap perayaan keagamaan di luar izin keramaian. []

7 Penggunaan dan Penunjukkan Simbol dan Atribut Keagamaan

Muhammad Hafiz

SIMBOL agama merupakan permasalahan yang banyak muncul di pelbagai negara di dunia dan menjadi suatu kontroversi besar di banyak kalangan. Pengaturannya berdampak pada kelompok komunitas agama atau keyakinan. Simbol-simbol agama dan keyakinan dapat dilihat dari berbagai jenis, antara lain atribut dan pakaian yang mereka gunakan, seperti halnya dilakukan kelompok Muslim yang menggunakan jilbab, umat Yahudi yang menggunakan *yarmulkes* (*kippah*), umat Kristen yang menggunakan salib dan penutup kepala bagi suster, Hindu yang menggunakan *bindi* (tanda bulat merah pada dahi), Buddha yang menggunakan pakaian keagamaan berwarna jingga, Sikh yang menggunakan turban atau *kirpan* dan termasuk pula pengikut Bhagwan yang menggunakan pakaian berwarna merah.²³²

Dalam praktiknya, ada banyak kebijakan dan regulasi yang dikeluarkan oleh negara untuk melarang penggunaan simbol-simbol agama tersebut, baik melalui konstitusi, undang-undang di tingkat nasional, peraturan di tingkat daerah, kebijakan pemerintah dan otoritas lainnya, bahkan juga peraturan sebuah institusi privat dan publik,

²³²Lihat tentang Baghwan atau Osho dalam "Osho, formerly known as Bhagwan Shree Rajneesh", dalam *Religion Tolerance*, diakses dari <http://www.religioustolerance.org/rajneesh.htm>

Permasalahan simbol-simbol agama di sejumlah negara di dunia berjangkar pada dua persoalan besar. Di satu sisi terdapat kelompok agama tertentu yang dihalangi – bahkan dilarang – untuk menggunakan simbol-simbol agama di ruang publik, namun di sisi yang lain terhadap negara yang berupaya untuk memaksakan penggunaan simbol-simbol agama, termasuk pakaian, ketika berada di ruang publik

seperti sekolah atau lembaga peradilan.²³³ Michael Wiener, pada tahun 2006, telah mengompilasi dan memetakan kebijakan negara dan institusi di dalamnya terkait dengan pelarangan simbol agama secara komparatif di pelbagai negara. Pemetaan ini melihat kebijakan larangan penggunaan simbol agama di wilayah-wilayah tertentu, seperti di sekolah, di universitas, di tempat kerja, di dalam identitas kependudukan (KTP), pejabat publik, dan militer.²³⁴

Menelaah lebih lanjut situasi hak-hak penggunaan simbol agama, Asma Jahangir, Pelapor Khusus PBB untuk Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan, pada tahun 2006 menegaskan bahwa permasalahan simbol-simbol agama di sejumlah negara di dunia berjangkar pada dua persoalan besar. Di satu sisi terdapat kelompok agama tertentu yang dihalangi – bahkan dilarang – untuk menggunakan simbol-simbol agama di ruang publik, namun di sisi yang lain terhadap negara yang berupaya untuk memaksakan penggunaan simbol-simbol agama, termasuk pakaian, ketika berada di ruang publik.

Ada beberapa kasus yang mencuat di permukaan terkait simbol agama ini, yang paling populer adalah ketika Prancis menerapkan sistem sekular (*Laicite*) dan berakibat pada pelarangan penggunaan simbol-simbol agama di sekolah-sekolah publik dan di tempat

²³³SR on FoRB, *Rapporteur's Digest on Freedom of Religion or Belief*, 21-22.

²³⁴Michael Weiner, "Prohibition of Wearing Religious Symbols", 19 Januari 2006, dapat diakses <https://www.uni-trier.de/fileadmin/fb5/inst/IEVR/Arbeitsmaterialien/Staatskirchenrecht/International/ReligiousSymbols.pdf>

kerja.²³⁵ Ada banyak kajian dan kritik terhadap kebijakan tersebut yang pada akhirnya mengarah pada suatu kesimpulan bahwa konsep sekularisme, terutama *laicite*, tidak dapat dijadikan acuan bagi bangunan kehidupan yang toleran dan setara.²³⁶ Baru-baru ini, Presiden Rusia, Vladimir Putin, juga mengeluarkan kebijakan kontroversial yang melarang penggunaan jilbab di sekolah Rusia dengan alasan sekularisasi ruang publik dan menjaga kesetaraan di antara warga negara.²³⁷ Hal yang serupa pun bahkan terjadi di sejumlah sekolah di Indonesia.

Di sisi yang lain, permasalahan simbol agama juga muncul ketika sekelompok orang, institusi atau bahkan negara hendak menyeragamkan penggunaan simbol agama di ruang publik dengan menggunakan otoritas yang dimilikinya. Pemaksaan ini, baik secara langsung ataupun tidak, sering kali bertentangan dengan keyakinan pribadi seseorang, sehingga kebijakan yang demikian pun melanggar prinsip-prinsip kebebasan beragama atau berkeyakinan. Dalam kasus Indonesia, misalnya, ada banyak peraturan-peraturan daerah yang dibuat oleh otoritas publik yang mewajibkan penggunaan simbol atau atribut keagamaan, baik secara umum di tingkat kabupaten/kota, spesifik di lingkungan pendidikan, maupun di ranah ketenagakerjaan.

Berangkat dari permasalahan tersebut di atas, tulisan ini akan

²³⁵Faiza Zerouala, "Headscarf ban turns France's Muslim women towards homeworking", *The Guardian*, 3 October 2014, diakses dari <http://www.theguardian.com/world/2014/oct/03/france-muslim-women-home-working> (9 January 2016)

²³⁶Lihat di antaranya, Talal Asad, "French Secularism and the 'Islamic Veil Affair'", dalam *Hedgehog Review*, Spring and Summer 06, 93; Dawn Lyon and Debora Spini, "Unveiling the Headscarf Debate", dalam *Feminist Legal Studies* 12, Kluwer Academic Publisher 2004, 333 – 345; European Commission for Democracy Through Law, "Guideline for Legislative Reviews of Law Affecting Religion or Belief: OSCE/ODHIR Panel of Expert on FoRB", 11 June 2014, 11

²³⁷Lihat di antaranya, Ellen Barry, "Local Russian Hijab Ban Puts Muslim in a Squeeze", dalam *The New York Times*, 18 Maret 2013, http://www.nytimes.com/2013/03/19/world/europe/russian-regions-hijab-ban-puts-squeeze-on-muslims.html?_r=0 (diakses 6 January 2016)

meninjau sejauh mana kemudian hak-hak penggunaan simbol atau atribut keagamaan dilindungi dan dijamin? sejauh mana pula pembatasan terhadap hak tersebut dapat dilakukan? Apakah dengan mengklasifikasi suatu atribut keagamaan ke dalam kategori forum eksternum dapat dijadikan pedoman umum untuk membatasi hak kebebasan penggunaan simbol atau atribut keagamaan ini atau sebaliknya permasalahan ini harus dilihat secara kasuistik dan rinci? Lalu, bilapun penggunaan dan penunjukkan simbol atau atribut keagamaan dapat dilakukan, bagaimana hal itu dapat dilakukan?

Konsep Pengaturan Simbol-simbol Agama

SEBAGAIMANA disebut di atas, penggunaan simbol agama di ruang publik merupakan suatu permasalahan yang mencuat dan meluas dalam konteks kebebasan beragama hampir di seluruh belahan dunia. Dalam dunia modern saat ini, globalisasi dan arus migrasi yang tidak dapat diperkirakan lagi, bangsa-bangsa tradisional yang homogen menghadapi situasi percampuran budaya dan tradisi yang sedemikian hebatnya. Sejumlah negara bahkan harus mengubah hukum dan kebijakan politiknya untuk mengelola pergeseran ini. Lebih dari itu, penyikapan dalam pelbagai bentuk kebijakan politik, legislasi dan peradilan juga muncul dengan ragam interpretasi yang berbeda terhadap kebebasan beragama, baik di tingkat domestik ataupun internasional.²³⁸

Situasi-situasi ini menyebabkan munculnya persinggungan yang seakan tak dapat dihindarkan, ketika setiap komunitas memiliki latar belakang kehidupan yang berbeda-beda – termasuk dalam hal agama – dan berhadapan dengan komunitas-komunitas tradisional yang belum tentu mampu menerima perbedaan itu secara dewasa. Salah satu indikasi persinggungan yang sering kali tidak terselesaikan ini adalah ketika simbol agama berhadapan dengan masyarakat yang religius atau sebaliknya masyarakat sekular yang tidak menghendaki

²³⁸Laura Barnett, *Freedom of Religion and Religious Symbols in the Public Sphere*, Publication No. 2011-60-E 25 July 2011-Revised 15 January 2013 (Parliamentary Information and Research Service)

adanya simbol-simbol agama.

Sayangnya, negara acap kali bersandar pada suara mayoritas dengan dalih mempertahankan budaya dan identitas lokal – yang dipengaruhi oleh pelbagai faktor dan latar belakang ideologi – sehingga menyebabkan terjadinya pelanggaran hak-hak beragama atau berkeyakinan. Simbol agama adalah bagian hak eksternal yang dijamin oleh hak asasi manusia, meskipun dimungkinkan adanya pembatasan, namun hal itu tidak dapat dilakukan secara sewenang-wenang hingga melanggar hak individu atau kelompok. Pembatasan hanya dapat dilakukan dengan memegang teguh prinsip-prinsip yang telah ditetapkan agar pembatasan tidak menjadi serangan terhadap kebebasan beragama itu sendiri.

Praktik di Sejumlah Negara

BERKAITAN dengan penggunaan simbol-simbol agama dan keyakinan terdapat praktik-praktik di beberapa tempat untuk melihat lebih lanjut bagaimana negara mengatur simbol-simbol agama. Pada tahun 1988, Komisi HAM Ontario, Kanada, menerapkan Undang-undang HAM yang menegaskan bahwa pelarangan komunitas Sikh menggunakan turban di sekolah negeri merupakan bentuk diskriminasi agama. Pada tahun yang sama, Komisi HAM Alberta juga menerapkan interpretasi ini untuk mengatasi pelarangan turban bagi komunitas Sikh di tempat kerja. Pada tahun 1995, bahkan, Pengadilan Federal memutuskan bahwa seorang polisi Sikh boleh menggunakan turban sebagai bagian dari seragam kepolisian.²³⁹

Di Amerika Serikat, pemerintah telah membuat kebijakan yang tegas dalam hal penggunaan simbol agama di sekolah, bahwa pengamalan keagamaan, termasuk penggunaan penutup kepala, tidak boleh dilarang. Kebijakan ini telah ditegaskan di sejumlah kebijakan pemerintah dan keputusan presiden, dengan intervensi Departemen Hukum, dalam kasus gugatan seorang guru perempuan yang dilarang

²³⁹Laura Barnett, *Freedom of Religion and Religious Symbols in the Public Sphere*, 4

menggunakan jilbab di Oregon. Sementara dalam lingkup pekerjaan, bila simbol ini tidak berkaitan dengan keamanan kecenderungannya penggunaan simbol ini diperbolehkan. Pengadilan pernah memutuskan bahwa seorang petugas lalu lintas dari komunitas Sikh dapat menggunakan turban karena penggunaannya tidak berimplikasi pada keamanan publik (*public safety*).

Namun demikian, sebagaimana di Kanada, Amerika Serikat (AS) cukup ketat menerapkan simbol agama di ranah kemiliteran, karena berkaitan erat dengan keamanan dan disiplin militer. Pada tahun 1986, Mahkamah Agung AS menetapkan bahwa prajurit dari komunitas Yahudi tidak boleh menggunakan *kippa*, karena aturan dan disiplin kemiliteran yang mengharuskan prajurit tersebut menggunakan helm. Demikian pula dengan Sikh, sejak 1984 penggunaan turban bagi prajurit yang beragama Sikh resmi dilarang. Pada tahun 2009, Departemen Pertahanan AS mengeluarkan kebijakan bahwa hak-hak keagamaan dapat diakomodasi di ranah kemiliteran bila tidak memberikan dampak negatif pada “penyelesaian sebuah misi, kesiapan tentara, kohesi unit ketentaraan, standar atau disiplin ketentaraan.”²⁴⁰

Di Inggris, Pengadilan telah menjamin akomodasi hak beragama di ruang publik dan menegaskan tidak adanya ancaman terhadap keamanan. Keputusan Kerajaan tahun 1983 menegaskan bolehnya Muslim dan komunitas Sikh untuk menggunakan penutup kepala di ruang sekolah. Namun, tidak semua jenis penutup kepala diperbolehkan, karena sejumlah kebijakan yang dikeluarkan oleh kerajaan atau departemen pendidikan menegaskan bahwa penutup untuk keseluruhan kepala (*niqab, burqah*) dapat saja dilarang oleh sekolah. Di ranah pekerjaan, isu tentang penggunaan kalung salib mulai menjadi perdebatan akhir-akhir ini. Ada dua kasus yang muncul dan sempat dibawa ke Pengadilan HAM Eropa ketika perusahaan

²⁴⁰Laura Barnett, *Freedom of Religion and Religious Symbols in the Public Sphere*, 8

melarang penggunaan kalung salib bagi pekerjanya.²⁴¹

Jaminan Simbol Agama dalam Kerangka HAM

MERUJUK pada sejumlah dokumen HAM internasional, baik yang bersifat *binding* (mengikat) ataupun tidak, simbol agama secara umum disepakati sebagai manifestasi dari keagamaan. Untuk itu, simbol agama masuk dalam kategori aspek eksternal hak asasi manusia (*forum externum*) dan masuk dalam kerangka hak yang dapat dibatasi atau diatur. Ada sejumlah instrumen HAM yang dapat dijadikan rujukan untuk mendukung hak simbol agama ini, di antaranya adalah Pasal 6 huruf c Deklarasi 1981 yang dikeluarkan Majelis Umum PBB, yang menyatakan, “*The right to freedom of thought, conscience, religion or belief includes the freedom to make, acquire and use to an adequate extent the necessary articles and materials related to the rites or customs of a religion or belief*”.

Selain itu, Komisi HAM PBB juga mengeluarkan sebuah Resolusi (2005/40) yang menegaskan bahwa komisi mendorong negara untuk mendorong upaya-upaya, di antaranya melalui legislasi nasional dan sesuai dengan hukum HAM, dengan tujuan untuk memastikan perlindungan hak-hak beragama, salah satunya adalah ekspresi keagamaan.

Di sisi yang lain, Komite HAM PBB melalui Komentar Umumnya Nomor 22 juga menegaskan tentang hak-hak menjalankan ibadah harus dimaknai secara luas mencakup pula penggunaan simbol-simbol agama (*display of symbols*).²⁴² Komite melanjutkan, bahwa penataan dan pengamalan keagamaan juga mencakup hal-hal yang tidak hanya bersifat seremonial, namun juga penunjukan simbol atau atribut keagamaan seperti penggunaan penutup kepala atau pakaian.²⁴³

²⁴¹Laura Barnett, *Freedom of Religion and Religious Symbols in the Public Sphere*, 9

²⁴²Komentar Umum Komite HAM PBB No. 22 paragraf 4.

²⁴³Spesifik tentang penutup kepala dan pakaian, tulisan ini tidak berarti

Lebih lanjut mengetahui bagaimana prinsip-prinsip HAM tentang pengaturan simbol agama ini dapat dirujuk pada perdebatan yang terjadi di PBB atau lembaga-lembaga regional HAM lainnya tentang permasalahan ini. Meski hasil kesimpulan dari keputusan badan-badan internasional ini pada dasarnya masih membuka peluang perdebatan, namun kasus-kasus yang muncul dapat dijadikan rujukan bagaimana seharusnya negara menerapkan pengaturan simbol agama agar tidak melanggar prinsip-prinsip kebebasan beragama itu sendiri. Setidaknya, ada kesepakatan umum dalam hukum internasional, bahwa pembatasan terhadap penggunaan serta penunjukan simbol-simbol harus sesuai dengan prinsip dan asas pembatasan. Asas-asas tersebut adalah untuk menjaga ketertiban publik, keselamatan publik, keamanan publik, kesehatan publik, pengakuan serta penghormatan atas hak orang lain, serta pembatasan itu hanya dapat dilakukan melalui undang-undang.²⁴⁴

Di tingkat internasional, ada beberapa kasus yang muncul dalam sidang Komite HAM PBB, baik dalam konteks laporan alternatif dari kelompok masyarakat kepada komite dan ditanggapi melalui *Concluding Observation* komite ataupun melalui komunikasi individual kepada komite. Pada tahun 2000, melalui komunikasi No. 931/2000 kasus antara seorang pelajar perempuan Muslim bernama Hudoyberganova dan pemerintah Uzbekistan, Komite HAM PBB menyampaikan komentarnya terkait permasalahan ini. Sebagai seorang Muslim, Hudoyberganova dilarang oleh pemerintah Uzbekistan untuk menggunakan jilbab di sekolahnya. Pada tahun 2004, melalui dokumen Komite Nomor CCPR/C/82/D/931/2000, paragraf 6.2, mayoritas anggota komite menyimpulkan bahwa ketiadaan alasan yang mencukupi yang diberikan oleh negara terkait dengan pelarangan ini telah menyebabkan terjadinya pelanggaran terhadap Pasal 18 ayat (2) Kovenan (Internasional Hak Sipil dan

secara otomatis memasukkan jilbab atau pakaian lainnya dalam kategori forum eksternum yang dapat dibatasi, namun sangat kasuistik dan harus ditinjau secara teliti agar hak kebebasan beragama itu sendiri tidak dilanggar.

²⁴⁴Terkait dengan pembatasan, akan dijelaskan dalam bagian lain buku ini.

Politik).²⁴⁵

Sebelumnya, pada tahun 1986, Komite HAM PBB juga menyampaikan komentarnya terkait kasus antara Bhinder dengan pemerintah Kanada (kasus nomor 208/1986). Dalam kasus ini, Komite HAM PBB mengadakan pertemuan pada 9 November 1989 yang menegaskan bahwa “paksaan” pemerintah Kanada kepada Bhinder, seorang penganut Sikhs, untuk menggunakan penutup kepala yang aman (bukan turban) ketika bekerja tidak bertentangan dengan Pasal 18 ayat (3) Kovenan ICCPR, tanpa harus menegaskan alasan utama bagaimana pembatasan itu dilakukan. Selain itu, terhadap pemaksaan ini, komite juga menegaskan bahwa komite tidak menemukan diskriminasi *de facto* kepada komunitas Sikh yang melanggar Pasal 26 Kovenan karena legislasi yang sudah dibuat oleh Pemerintah Kanada tersebut dapat dipahami memiliki tujuan yang jelas untuk melindungi hak-hak yang lebih besar. Dengan demikian, menurut Komite HAM, pembatasan terhadap hak kelompok Sikh untuk melepaskan turbannya ketika bekerja dan menggantinya dengan penutup kepala yang aman (seperti helm) tidak melanggar hak-hak beragama sebagaimana ditegaskan di dalam Pasal 18 ICCPR.²⁴⁶

Meskipun demikian, pembatasan yang dilakukan dengan alasan keselamatan publik oleh komite tersebut, menurut Manfred Nowak dan Tanja Vospernik, merupakan alasan yang tidak dapat dibenarkan dalam tinjauan hak asasi manusia. Hal ini dikarenakan risiko dari penolakan penggunaan pelindung kepala ketika bekerja ini hanya kepada dirinya sendiri dan tidak menjangkau publik secara keseluruhan, sehingga perlu dipertanyakan apakah klausul keselamatan publik tersebut benar-benar berlaku di dalam kasus Bhinder tersebut. Untuk itu, pembatasan yang dilakukan dalam kasus

²⁴⁵Sebagaimana diketahui, Pasal 18 ayat (2) ICCPR menegaskan keharusan adanya alasan-alasan yang ketat tentang pembatasan hak-hak eksternal beragama atau berkeyakinan.

²⁴⁶Dokumen Komite HAM PBB No. CCPR/C/37/D/208/1986, para. 6.2; Lihat pula, Martin Scheinin, “The Human Rights Committee and Freedom of Religion or Belief”, dalam Tore Lindholm, et.al., *Facilitating Freedom of Religion: A Deskbook*, 196

ini pada dasarnya harus dilakukan secara hati-hati dan seksama agar tidak justru melanggar hak-hak beragama di ranah internal.

Alasan lain yang dikemukakan oleh Nowak dan Verspernik adalah bahwa klausul keselamatan publik yang digunakan oleh negara sebagai alasan pembatasan kelompok Sikh untuk menggunakan simbol-simbol agama dan menjadi landasan hukum justru tidak dapat memenuhi uji proporsionalitas. Dalam kaitan ini, menurut keduanya, perlu dipertimbangkan bahwa sorban atau *turban* dan jenggot merupakan simbol keagamaan penting bagi kaum Sikh sejak abad ke-16 dan bahwa penggugat atau pemohon siap menanggung risiko keselamatan pribadi karena keyakinan agamanya, serta dalam kasus tersebut juga tidak ada ancaman bagi keselamatan atau bahaya bagi publik secara luas.²⁴⁷

Dalam kasus yang lain, Komite Hak Anak juga pernah membahas permasalahan ini yang dituangkan di dalam Concluding Observation Komite (dokumen nomor CRC/C/15/Add.240, paras. 25-26) kepada Pemerintah Prancis yang disangkakan telah melakukan diskriminasi berdasarkan agama dengan mengeluarkan kebijakan yang melarang anak-anak untuk penggunaan simbol agama di sekolah-sekolah negeri

(*public school*). Menurut Komite, kebijakan ini telah melanggar hak anak yang seharusnya dijamin oleh negara dan bertentangan dengan prinsip “kepentingan terbaik bagi anak” terutama dalam mengakses pendidikan. Dalam hal ini, Komite Hak Anak merekomendasikan Prancis untuk mempertimbangkan upaya alternatif terhadap kasus tersebut, seperti melakukan mediasi di

“Pembatasan otoritas publik terhadap penggunaan simbol, bel, musik keagamaan, dan pengeras suara yang berkaitan dengan agama atau keyakinan hanya dapat dilakukan untuk menjaga perdamaian dan kerusakan, terutama pada wilayah yang beragam secara keyakinan.”

²⁴⁷Manfred Nowak dan Tanja Vospernik, “Permissible Restriction on Freedom of Religion or Belief”, dalam Tore Lindholm, et.al., *Facilitating Freedom of Religion: A Deskbook*, 152.

antara pihak, untuk memastikan bahwa sekolah-sekolah sekular juga harus memperhatikan hak-hak anak yang memiliki identitas khusus agar tidak termarginalkan atau tereksklusi dari sistem pendidikan publik.²⁴⁸

Di samping itu, permasalahan simbol-simbol agama juga muncul di sejumlah organisasi regional, seperti banyak kasus yang menimpa perempuan muslim di negara-negara yang menerapkan sekularisasi ruang publik. Dalam kasus Dahlah, seorang guru perempuan Muslim di sebuah sekolah dasar di Swiss yang dilarang menggunakan jilbab ketika mengajar murid-muridnya, Pengadilan HAM Eropa memutuskan untuk tidak menerima pengaduan atas pembatasan yang telah dilakukan oleh pemerintah Swiss. Larangan ini dilakukan oleh Swiss untuk menjaga sikap sekular dari sekolah-sekolah negeri dan menjaga keharmonisan hubungan antaragama di negara tersebut. Meskipun menolak pengaduan, Pengadilan Eropa tetap mengakui bahwa pembatasan tersebut telah bersinggungan dengan kepentingan hak beragama sebagaimana ditegaskan di dalam Pasal 9 ayat (2) Konvensi HAM Eropa, sehingga pengaturannya pun harus dilakukan secara hati-hati.²⁴⁹

Dari sejumlah kasus yang muncul di tingkat internasional dan regional tersebut di atas dapat diketahui bahwa permasalahan simbol agama merupakan suatu hal yang agak rumit diterapkan, karena meskipun simbol agama terkait dengan aspek eksternal keagamaan, pada praktiknya kadang dia bersinggungan dengan *forum internum*. Namun demikian, membedakan antara forum eksternum dan internum sendiri masih menyisakan perdebatan yang agak

²⁴⁸ *Concluding Observation* (Rekomendasi) Komite Hak Anak PBB dalam review Pemerintah Prancis terkait pelaksanaan Konvensi Hak Anak, dokumen PBB No. CRC/C/15/Add.240, paragraf 25-26; lihat pula, diskusi Komite Hak Anak terkait permasalahan ini pada 2 Juni 2004, dalam dokumen “Summary Records of the 968th meeting of the thirty-sixth session-CRC” dokumen nomor CRC/C/SR.968, paragraf 33, 43 and 83.

²⁴⁹ Javier Martinez-Torron and Rafael Nawarro Valls, “Protection of Religious Freedom in the System of the Council of Europe”, dalam Tore Lindholm, et.al., *Facilitating Freedom of Religion*, 231

serius terkait dengan pembatasan. Dalam perdebatan HAM sendiri, misalnya, tidak ada kejelasan apakah penggunaan simbol agama berada dalam wilayah “pengamalan keagamaan” atau pada wilayah “ketaatan” (*observance*). Komite HAM PBB juga tidak memberikan batasan yang jelas antara pengamalan dan ketaatan itu sendiri. Hanya saja, sejumlah pendapat menyebutkan bahwa *observance* merujuk pada “*perintah tertulis yang berhubungan dengan permasalahan keagamaan atau kepercayaan dan melindungi hak untuk melakukan tindakan ataupun tidak melakukan hal-hal tertentu*” (*prescriptions that are inevitably connected with a religion or belief and protects both the right to perform certain acts and the right to refrain from doing certain things*). Sementara pengamalan, menurut pendapat ini, tidak secara tertulis, namun secara otoritatif diperintahkan oleh agama atau kepercayaan.²⁵⁰

Hanya saja, pemilahan dua hal ini juga masih cukup problematik, karena perdebatan antara kewajiban yang tertulis (*compulsary prescription*) dan kewajiban yang didasarkan pada otoritas saja akan mengarahkan pada pertanyaan, siapa yang kemudian memiliki kewajiban untuk menetapkan aspek-aspek kebebasan beragama atau berkeyakinan seorang individu. Pada saat Komentar Umum No. 22 disusun, salah seorang Komite HAM PBB, Rosalind Higgins, menyatakan bahwa “...Komite tidak memiliki tanggung jawab untuk memutuskan apakah suatu hal termasuk dalam kategori manifestasi agama”, untuk menentang gagasan, bahwa negara memiliki kewenangan penuh untuk menetapkan kelompok agama atau keyakinan yang tidak sah/asli.²⁵¹

Krishnawami dalam laporannya yang ditulis pada tahun 1960 sebagai bahan kajian PBB terhadap kebebasan beragama atau berkeyakinan telah menegaskan, ketika negara melarang atau membatasi

²⁵⁰SR on FORB, *Rapporteur's Digest on Freedom of Religion or Belief*, 22; Oliver de Schutter, *International Human Rights Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2014), 398

²⁵¹SR on FORB, *Rapporteur's Digest on Freedom of Religion or Belief*, 22; Oliver de Schutter, *International Human Rights Law*, 398

penggunaan simbol keagamaan, negara harus mencegah diri agar tidak melakukan pelanggaran HAM, dengan melihat hal tersebut sebagai sebuah ketaatan atau pengamalan keagamaan, atau sebagai sebuah budaya/kebiasaan. Pembatasan yang dilakukan harus betul-betul didasarkan pada pertimbangan yang kuat dan akan sangat sulit untuk membuat regulasi umum dengan menyamaratakan pandangan penganut keagamaan atau keyakinan terhadap simbol keagamaan mereka.²⁵² Sebagai contoh penggunaan bel atau suara musik (keagamaan), atau pengungkapan atribut keagamaan atau keyakinan lainnya,

Dalam hal ini, yang hendak ditegaskan adalah, bahwa pengungkapan atau penggunaan simbol agama dapat saja atau sama sekali tidak berkaitan dengan sentimen keagamaan atau kepercayaan, yang sangat tergantung dengan keyakinan dan pemahaman keagamaan individu setiap orang. Untuk itu pula, negara pada dasarnya berada dalam posisi yang tidak sepatasnya untuk menetapkan apakah suatu simbol agama termasuk dalam kategori manifestasi keagamaan atau tidak. Pelapor Khusus PBB sendiri menegaskan, penggunaan simbol agama tersebut masuk dalam kategori “pengamalan” dan “ketaatan” sekaligus.²⁵³

Indikator Menilai Kebijakan Pembatasan

SELANJUTNYA, Arcot Krishnawami dalam laporannya menegaskan bahwa pembatasan otoritas publik terhadap penggunaan simbol, bel, musik keagamaan, dan pengeras suara yang berkaitan dengan agama atau keyakinan hanya dapat dilakukan untuk menjaga perdamaian dan kerusakan, terutama pada wilayah yang beragam secara keyakinan. Secara spesifik, pembatasan kemudian dapat diterapkan ketika negara bermaksud mencegah terjadinya ketegangan sosial di

²⁵²Arcot Krishnawami (Special Rapporteur of the Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and Protection of Minorities), *Study of Discrimination in the Matter of Religious Rights and Practices (E/CN.4/Sub.2/200/Rev.1)*, (New York: PBB, 1960), 33

²⁵³SR on FORB, *Rapporteur's Digest on Freedom of Religion or Belief*, 23.

tengah masyarakat yang beragam. Dalam konteks ini, Krishnawami memiliki kesamaan kesimpulan yang telah dikemukakan di atas, yaitu bahwa mengetahui secara komprehensif situasi dan lingkungan suatu kasus harus dilakukan terlebih dahulu sebelum melakukan penilaian apakah suatu hal dapat dibatasi atau tidak.²⁵⁴

Untuk itu pula, Pelapor Khusus PBB, Asma Jahangir dalam laporannya menegaskan masalah simbol agama ini harus dilihat kasus per kasus untuk mendapatkan titik keseimbangan antara jaminan HAM dan penerapannya di level praktik.²⁵⁵ Dalam hal ini pula, menurut penulis, adalah penting untuk melakukan pemilahan aspek simbol agama sebagai forum internum atau forum eksternum agar kebijakan terhadap pembatasan tidak melanggar prinsip-prinsip asasi kebebasan beragama. Pemilahan ini hendaknya merupakan penilaian komprehensif oleh negara tentang keyakinan dan pemahaman keagamaan suatu kelompok terhadap apa yang mereka gunakan, serta bagaimana implikasi simbol tersebut terhadap aspek-aspek sosial yang dimungkinkan untuk dibatasi oleh negara.

Untuk lebih mengetahui bagaimana pembatasan yang dilakukan oleh negara tersebut bertentangan dengan prinsip kebebasan beragama atau tidak, Asma Jahangir, mengemukakan dua aspek indikator yang dapat digunakan; indikator pelanggaran dan indikator netral. Indikator ini dirumuskan karena rumitnya menentukan pembatasan simbol-simbol agama yang dapat mengarah pada pelanggaran hak beragama atau berkeyakinan ini. Dengan merujuk pada dua indikator ini – yang pada dasarnya masih sangat mungkin untuk dikembangkan – pembatasan terhadap simbol agama dapat diukur telah melanggar prinsip kebebasan beragama atau tidak.

Aspek pertama adalah indikator pelanggaran. Indikator pelanggaran yaitu indikator untuk menilai apakah suatu pembatasan dilakukan

²⁵⁴Arcot Krishnawami, *Study of Discrimination in the Matter of Religious Rights and Practices*, 33.

²⁵⁵Asma Jahangir, *Report of Special Rapporteur (SR) on Freedom of Religion or Belief 2005*, dokumen nomor E/CN.4/2006/5, 9 Januari 2006, 11.

telah melanggar hak beragama atau tidak. Bila salah satu atau lebih dari indikator-indikator berikut ini terbukti, berarti negara atau otoritas publik telah melanggar hak beragama atau berkeyakinan. Indikator-indikator tersebut adalah:

1. Pembatasan terhadap simbol agama ini dilakukan untuk menghilangkan atau mengingkari hak atau kebebasan individu untuk menjalankan ajaran agama atau keyakinannya. Misalnya, larangan untuk menggunakan simbol agama yang diinspirasi oleh ideologi sekular (*laicite*) bahwa agama tidak boleh masuk ke ruang publik; pembatasan yang dilakukan tanpa alasan pembenar, dan tidak sesuai dengan prinsip-prinsip pembatasan HAM.
2. Pembatasan secara eksplisit dan sengaja dimaksudkan untuk atau diarahkan untuk memunculkan diskriminasi secara terang-terangan atau perbedaan kelompok agama atau keyakinan tertentu;
3. Pembatasan penggunaan simbol agama dengan tujuan melindungi moral publik yang hanya didasarkan pada pandangan eksklusif satu tradisi saja (keagamaan, keyakinan, budaya, dan lain-lain). Dalam konteks HAM, moral publik dapat saja dijadikan alasan untuk melakukan pembatasan, namun moral tersebut tidak hanya berangkat dari satu tradisi saja, akan tetapi harus mewakili semua kepentingan tradisi, misalnya semua agama atau keyakinan, sehingga moral itu telah menjadi milik bersama (*common values*) dan tidak hanya dimiliki oleh salah satu tradisi.
4. Ada kebijakan yang memberikan pengecualian terhadap larangan memakai simbol-simbol agama, baik secara terang-terangan maupun secara diam-diam, yang disesuaikan dengan agama atau kepercayaan dominan atau agama penguasa atau pemegang otoritas saja.
5. Pembatasan diterapkan secara diskriminatif atau memang untuk tujuan yang diskriminatif, misalnya dengan sewenang-wenang menargetkan komunitas atau kelompok tertentu, misalnya kelompok perempuan.
6. Pembatasan dilakukan tidak spesifik terhadap simbol-simbol

agama, sehingga pembatasan itu bersifat abstrak (umum) tanpa menetapkan simbol-simbol yang dilarang.

7. Pembatasan yang dilakukan terhadap simbol-simbol yang menurut kelompok atau aliran keagamaan sebagai hak terdalam (internum) yang seharusnya bukan menjadi obyek pembatasan.
8. Pembatasan menggunakan metode pemaksaan dan/atau sanksi yang diterapkan kepada individu yang tidak ingin mengenakan pakaian agama atau simbol, dengan mendalihkan pada pandangan keagamaan, baik sanksi pidana, administratif, atau dalam relasi lain yang tidak seimbang.

Kedua, Indikator netral. Indikator netral adalah indikator yang dirumuskan untuk mengukur apakah suatu pembatasan hak ekspresi keagamaan dilakukan secara absah atau tidak, yaitu:

1. Secara bahasa, pembatasan atau pelarangan yang diterapkan menggunakan bahasa atau klausul yang netral dan mencakup semua (kelompok agama/keyakinan). Artinya, pembatasan tidak diskriminatif, tidak berat pada suatu pandangan agama atau keyakinan tertentu, atau memang ditujukan untuk kelompok tertentu.
2. Pembatasan yang dilakukan tidak mengandung inkonsistensi atau bias terhadap kelompok agama tertentu, kelompok minoritas atau kelompok rentan. Artinya, pembatasan tersebut tidak menysasar kelompok minoritas atau rentan saja.
3. Persyaratan foto di kartu identitas untuk menegaskan identifikasi pengguna simbol tersebut. Pembatasan dan keleluasaan terhadap penggunaan penutup kepala dilakukan secara proporsional dan sah, dan bila *if reasonable accommodation of the individual's religious manifestation are foreseen by the State*.
4. Pembatasan dilakukan karena memang intervensi tersebut sangat dibutuhkan untuk melindungi hak-hak perempuan, agama minoritas dan kelompok rentan.
5. Kebijakan pembatasan tersebut diterapkan dengan mengakomodasi pelbagai situasi yang dianggap rentan bagi seseorang atau kelompok, yang kemudian memberikan legitimasi

bagi pembatasan yang dilakukan, seperti untuk melindungi anak-anak, kebebasan orang tua atau wali untuk menentukan arah pendidikan moral dan agama anaknya.²⁵⁶

Meskipun dapat dikembangkan dan tidak terbatas pada apa yang telah disebutkan di atas, setidaknya, indikator-indikator ini dapat dijadikan rujukan dasar bagi semua pihak untuk mengukur apakah kebijakan pembatasan penggunaan simbol atau atribut keagamaan dapat dilakukan dan sesuai dengan prinsip hak asasi manusia atau sebaliknya pembatasan justru memunculkan diskriminasi dan pelanggaran hak.

Pengaturan dan Praktik Simbol Agama di Indonesia dalam tinjauan HAM

Merujuk pada sejumlah peraturan perundang-undangan di Indonesia, simbol agama pada dasarnya tidak diatur secara rinci dan detail, meskipun keberadaannya sebagai bagian dari manifestasi keyakinan keagamaan dijamin secara konstitusi. Di dalam UUD 1945, terdapat sejumlah pasal yang menegaskan kewajiban negara untuk melindungi hak setiap orang untuk menjalankan agama atau keyakinannya tersebut, sebagaimana dalam Pasal 28E (1) dan (2), Pasal 28I (1), Pasal 28 (J), dan Pasal 29 UUD. Di dalam Pasal 22 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (HAM) ditegaskan pula, bahwa: "*Setiap orang bebas memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu*".

Secara legal dan praktik, pengaturan tentang simbol agama ini berada pada dua titik tolak yang saling bertentangan, melarang atau memaksa, yang keduanya pada dasarnya bertentangan dengan prinsip HAM. Di beberapa daerah di Indonesia terdapat sejumlah peraturan yang teridentifikasi mengandung unsur pengharusan penggunaan pakaian muslim atau muslimah, seperti Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 4 Tahun 2004 tentang

²⁵⁶Asma Jahangir, *Report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief*, E/CN.4/2006/5, Paragraf 55

Kewajiban Berpakaian Muslim, Peraturan Daerah Enrekang Nomor 4 Tahun 2003 tentang Busana Muslim, Surat Edaran Bupati Cianjur Nomor 25/3643 dan Nomor 061.2/2896 tentang Jam kerja dan Anjuran Pemakaian Seragam Kerja Muslim dan Muslimah, Peraturan Daerah Kabupaten Maros-Sulawesi Selatan Nomor 16 tahun 2005 tentang Busana Muslim, Peraturan Daerah Kabupaten Gowa tentang Kewajiban Memakai Jilbab bagi Karyawan Pemerintah, dan Surat Edaran Bupati Indramayu tentang Kewajiban Busana Muslimah.²⁵⁷

Di dalam dunia pendidikan, Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 45 Tahun 2014 Tentang Pakaian Seragam Sekolah bagi Peserta Didik Jenjang Pendidikan Dasar dan Menengah mengatur tentang penggunaan pakaian keagamaan di sekolah. Kemudian Bab III tentang Jenis, Warna dan Model. Pasal 3 ayat (1) menegaskan pakaian seragam sekolah terdiri dari: a) Pakaian seragam nasional; b) pakaian seragam kepramukaan; dan c) pakaian seragam khas sekolah.²⁵⁸ Dalam Lampiran I sebagai penjelasan terhadap Pasal 3 (1) ini ditegaskan bahwa pakaian seragam nasional ini terdiri dari tiga macam, yaitu: pakaian seragam peserta didik putra, pakaian seragam peserta didik putri, dan pakaian seragam khas Muslimah. Menegaskan apa yang disebutkan dalam Pasal 3 ayat (1) huruf (c), Peraturan ini menyatakan bahwa ketentuan pakaian seragam sebagaimana dimaksud ayat (1) sebagai: ... *“d. Pakaian seragam khas sekolah diatur oleh masing-masing sekolah dengan tetap memperhatikan hak setiap warga negara untuk menjalankan keyakinan agamanya masing-masing”*.

Batang tubuh peraturan ini nampaknya bersifat netral, karena pemerintah hanya menegaskan adanya tiga macam jenis pakaian seragam (nasional, pramuka dan khas sekolah). Namun di dalam lampiran peraturan ditegaskan di dalam bahwa pakaian khas yang

²⁵⁷Pradana Boy ZTF, *Fikih Jalan Tengah: Dialektika Hukum Islam dan Masalah-masalah Masyarakat Modern* (Bandung: Karya Kita, 2008), 95

²⁵⁸Pasal 3 Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI No. 45 Tahun 2014 Tentang Pakaian Seragam Sekolah bagi Peserta Didik Jenjang Pendidikan Dasar dan Menengah

dimaksud di dalam peraturan ini pakaian Muslimah.²⁵⁹ Dengan kata lain, pemerintah sendiri membuka peluang adanya penggunaan pakaian (simbol) keagamaan dalam proses belajar-mengajar, dengan mengakui adanya pakaian seragam khas muslimah, yang berbeda dengan pakaian peserta didik putra dan pakaian peserta didik putri. Di sisi yang lain, keterbukaan penggunaan pakaian seragam khas ini juga menegaskan pentingnya memperhatikan hak setiap warga negara untuk menjalankan keyakinan masing-masing, sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 3 ayat (1) huruf (c) poin d.²⁶⁰

Keberadaan peraturan ini memunculkan pertanyaan serius dalam konteks kebebasan beragama ketika sejumlah kebijakan yang lebih rendah bertentangan dengan prinsip penghormatan terhadap keyakinan masing-masing. Karena tidak adanya sikap yang jelas tentang bagaimana seharusnya pemerintah daerah atau sekolah publik melaksanakan peraturan ini, penafsiran di daerah pun terjadi seraca beragam. Ada beberapa peraturan daerah yang ternyata secara prinsip bertentangan dengan peraturan tersebut karena berpotensi dan membuka peluang diskriminasi terhadap agama tertentu, seperti dalam surat yang dikeluarkan Dinas Pendidikan Pemerintah Kota Bogor tertanggal 1 April 2015 yang ditujukan untuk Kepala SD, SMP Negeri/Swasta, SMA/K Negeri/Swasta. Di dalam Surat ini disebutkan, bahwa setiap Kepala Sekolah diharapkan dapat menerapkan Peraturan Menteri tersebut dan di antaranya selain seragam nasional, pakaian yang harus digunakan oleh peserta didik dan tenaga pendidik pada hari Jumat adalah busana muslim.²⁶¹

²⁵⁹Pakaian khas muslimah yang dimaksud adalah: a) kemeja putih lengan panjang sampai pergelangan tangan, memakai satu saku di sebelah kiri dan dimasukkan kedalam rok; b) jilbab putih; c) rok panjang warna merah hati sampai mata kaki, lipit searah, tanpa saku, bagian pinggang disediakan tali gesper untuk ikat pinggang; d) ikat pinggang ukuran lebar 3 cm warna hitam; e) kaos kaki putih minimal 10 cm di atas mata kaki; f) sepatu hitam.

²⁶⁰Lampiran I Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI No. 45 Tahun 2014 tentang Pakaian Seragam Sekolah bagi Peserta Didik Jenjang Pendidikan Dasar dan Menengah.

²⁶¹Surat Dinas Pendidikan Pemerintah Kota Bogor No. 425.3/1531-Dikmen tertanggal 1 April 2015.

Di sisi yang lain, terdapat perbedaan penerapan terhadap peraturan tersebut, yaitu sebagaimana diterapkan di Kota Administrasi Jakarta Barat, yang diatur melalui Surat Edaran Suku Dinas Pendidikan Dasar Kota Administratif Jakarta Barat, yang menegaskan bahwa pakaian seragam sekolah pada hari Jumat adalah pakaian sadariah untuk laki-laki dan baju encim untuk putri.²⁶²

“Karena tidak adanya sikap yang jelas tentang bagaimana seharusnya pemerintah daerah atau sekolah publik melaksanakan peraturan ini, penafsiran di daerahpun terjadi seraca beragam. Ada beberapa peraturan daerah yang ternyata secara prinsip bertentangan.”

Selain itu, praktik yang sebelumnya telah terjadi, seperti sejumlah peraturan daerah yang menegaskan kewajiban penggunaan pakaian muslim bagi siswa juga terus berlangsung, meskipun telah ada peraturan menteri di atas. Yang cukup mencuat ke permukaan adalah ketika sejumlah kabupaten di Sumatera Barat memberlakukan Peraturan Daerah Berpakaian

Muslim dan Muslimah.²⁶³ Perda Kabupaten Pasaman, misalnya, menegaskan bahwa *“Setiap siswa Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP), Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (SLTA), Mahasiswa, dan Karyawan wajib berpakaian muslim dan muslimah, sedangkan bagi warga masyarakat umum adalah bersifat imbauan”*.²⁶⁴

²⁶²Surat Edaran Suku Dinas Pendidikan Kota Administratif Jakarta Barat No. 04/SE/2014 tentang Pakaian Seragam Sekolah tertanggal 8 Juli 2014.

²⁶³Setidaknya, terdapat 19 Kabupaten/Kota di Sumatera Barat yang menerapkan Perda Berpakaian Muslim dan Muslimah. Di antaranya adalah: Perda Kabupaten Pasaman, Sumatera Barat, No. 22 Tahun 2003 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah bagi Siswa, Mahasiswa dan Karyawan; Perda Kabupaten Lima Puluh Kota No. 5 Tahun 2003 tentang Kewajiban Berpakaian Muslim dan Muslimah; Perda Kabupaten Sawahlunto/Sijunjung No. 2 Tahun 2003 Tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah; Perda Kabupaten Solok Nomor 6 Tahun 2002 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah di Kabupaten Solok.

²⁶⁴Pasal 5 Perda Kabupaten Pasaman No. 22 Tahun 2003 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah bagi Siswa, Mahasiswa dan Karyawan.

Praktik lain yang mengemuka terkait dengan simbol keagamaan, terutama jilbab, di Indonesia adalah munculnya sejumlah larangan bagi muslimah untuk menggunakan jilbab di tempat umum, seperti sekolah, tempat kerja, dan lainnya. Di Lombok, misalnya, Dinas Ketenagakerjaan menemukan satu perusahaan yang berada di Lombok Epicentrum Mall melarang pekerjanya menggunakan jilbab,²⁶⁵ dan larangan jilbab oleh Blitzmegaplex yang mencuat pada tahun 2010.²⁶⁶ Hal ini yang hanya mengemuka ke publik, karena selain itu terindikasi ada banyak kasus-kasus pelarangan jilbab yang dilakukan oleh perusahaan atau badan usaha tertentu bagi karyawannya yang tidak terungkap karena karyawan sendiri merasa khawatir dipecat atau diberi sanksi oleh perusahaan.²⁶⁷

Di lingkungan pendidikan, terdapat pula sejumlah kasus pelanggaran jilbab yang dilakukan oleh sekolah, di antaranya adalah yang terjadi SMP 1 Besuki dan SMK Siang Tulungagung, Jawa Timur, di mana siswi yang beragama Islam dipersulit menggunakan jilbab,²⁶⁸ adanya pelarangan jilbab yang ditemukan oleh KPAI (Komisi Perlindungan Anak Indonesia) di sejumlah sekolah di Bali karena adanya pengaduan dari siswi dan/atau wali murid.²⁶⁹ Berbeda dengan kasus “keharusan”

²⁶⁵“Larangan Hijab di Mal Langgar Aturan Ketenagakerjaan”, Selasa, 1 September 2015, diakses dari <http://khazanah.republika.co.id/berita/dunia-islam/islam-nusantara/15/09/01/nu06a6313-larangan-hijab-di-mal-langgar-aturan-ketenagakerjaan>

²⁶⁶“Komnas HAM: Blitzmegaplex Terindikasi Melanggar Hak Pekerja”, *Hukum Online*, 8 November 2010, diakses dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4cd7f01cb5376/komnas-ham-blitzmegaplex-terindikasi-melanggar-hak-pekerja>

²⁶⁷UU No. 23 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan pada dasarnya telah melarang praktik diskriminasi bagi pekerja (Pasal 5), yang di antaranya adalah tidak adanya perbedaan berdasarkan agama.

²⁶⁸“Kemendikbud Sesalkan Larangan Berjilbab di Sekolah Lagi”, *Republika*, 28 Januari 2015, diakses dari <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/hukum/15/01/28/niva24-kemendikbud-sesalkan-larangan-berjilbab-di-sekolah-terjadi-lagi>

²⁶⁹“KPAI Temukan Bukti Tertulis Larangan Jilbab di Bali”, *Republika*, Rabu, 12 Maret 2014, <http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/14/03/12/n2bdtj-kpai-temukan-bukti-tertulis-larangan-jilbab-di-bali>

penggunaan jilbab di atas, dalam kasus larangan ini pemerintah langsung bertindak dan bahkan memberikan sanksi kepada otoritas publik yang melakukan pelarangan. Hal ini setidaknya terjadi pada kasus pelarangan jilbab di wilayah ketenagakerjaan dan di sekolah.²⁷⁰

Ada hal menarik yang patut diungkap dalam kasus kewajiban atau larangan penggunaan simbol agama ini. Sebagaimana ditegaskan oleh Kantor Wilayah Agama Provinsi Bali, bahwa isu pelarangan atribut keagamaan di Pulau Dewata bermula dari munculnya surat edaran dari sejumlah perusahaan kepada karyawannya pada masa bulan Ramadhan untuk menggunakan pakaian busana muslim saat bekerja. Padahal, tidak seluruh karyawan di Bali menganut agama Islam. Dengan teguran dari organisasi keagamaan, aturan tersebut akhirnya tidak diberlakukan secara menyeluruh dan hanya bagi penganut agama Islam saja.²⁷¹ Meski telah dapat diselesaikan, ternyata perintah ini menimbulkan permasalahan turunan, karena kemudian muncul sejumlah larangan jilbab di sekolah bagi siswi-siswi yang beragama Islam dan sempat menjadi permasalahan di tingkat nasional.

Permasalahan jilbab di atas hanya sebagian kecil dari permasalahan simbol agama yang banyak terjadi di Indonesia. Namun yang terpenting dari kasus-kasus di atas adalah bahwa kebebasan beragama harus dapat memberikan jalan tengah betul-betul diterima oleh semua penganut agama, tanpa memunculkan diskriminasi kepada kelompok manapun. Di sejumlah negara, Pelapor Khusus PBB tentang Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan menyampaikan kritiknya terhadap negara yang menerapkan pembatasan terhadap perempuan untuk menggunakan simbol keagamaan seperti jilbab

²⁷⁰“Kemendikbud Sesalkan Larangan Berjilbab di Sekolah Terjadi Lagi”, *Republika*, Rabu, 28 Januari 2015, <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/hukum/15/01/28/niva24-kemendikbud-sesalkan-larangan-berjilbab-di-sekolah-terjadi-lagi>

²⁷¹“Ini Kronologis Pelarangan Pemakaian Jilbab di Bali”, dalam *Republika*, Minggu, 24 Agustus 2014, diakses dari <http://khazanah.republika.co.id/berita/dunia-islam/islam-nusantara/14/08/24/nat1xz-ini-kronologis-pelarangan-pemakaian-jilbab-di-bali>

atau pakaian muslim, seperti di ranah pendidikan dan pekerjaan. Bahkan, pelapor khusus PBB tersebut menemukan adanya sanksi yang diberikan dan meningkatnya serangan yang terjadi di jalanan terhadap mereka yang menggunakan pakaian keagamaan ini di sejumlah negara. Di sisi yang lain pula, Pelapor Khusus PBB menemukan fakta adanya pemaksaan terhadap kelompok agama tertentu untuk menggunakan pakaian keagamaan, yang tidak jarang disertai dengan ancaman, sanksi dan pembunuhan karena enggan menggunakan pakaian yang dimaksud.²⁷²

Hal tersebut nampaknya menjadi tren yang mengglobal, tidak hanya di Indonesia, namun juga di negara-negara lain yang menghadapi situasi serupa di Indonesia. Titik singgung yang kemudian muncul adalah antara dua sisi yang bertolak belakang, menerapkan kewajiban penggunaan simbol agama ataupun melarang penggunaannya di ruang publik. Keduanya merupakan pelanggaran yang harus dicegah oleh pemerintah karena memunculkan diskriminasi dan intoleransi.

Kebebasan beragama meletakkan dasar argumentasinya pada kebebasan individu, yaitu kebebasan positif bagi setiap orang untuk menggunakan simbol agama – seperti jilbab – sebagai sebuah pilihan yang bebas dan sebaliknya kebebasan negatif untuk tidak “secara terpaksa” menggunakan simbol agama tersebut juga harus dijamin oleh negara. Hak setiap orang untuk mendapatkan pendidikan, misalnya, tidak boleh dihalangi dengan aturan yang melarang atau mengharuskan seseorang untuk menggunakan simbol agama. Lebih dari itu, hak orang tua untuk memastikan pendidikan dan moral anaknya sesuai dengan keyakinannya juga harus disampaikan kepada tenaga pendidik sebagai suatu hak yang dilindungi.²⁷³

Untuk yang pertama, terkait dengan kewajiban menggunakan simbol keagamaan negara seharusnya menahan diri dan berhati-hati untuk tidak mengintervensi pandangan keagamaan seseorang

²⁷²SR on FoRB, *Rapporteur's Digest on Freedom of Religion or Belief*, 22.

²⁷³Terkait dengan hak orang tua dalam hal pendidikan agama dijelaskan lebih detail dalam bagian lain buku ini.

dalam hal penggunaan simbol keagamaan. Hal ini didasarkan pada keragaman pandangan keagamaan itu sendiri, tidak hanya di antara umat beragama namun juga intraagama itu sendiri. Negara harus menghormati (*respect*) kebebasan aktif setiap orang dalam menjalankan agama yang diyakininya sebagai sebuah kebenaran serta mencegah untuk memaksa seseorang mengikuti atau menggunakan atribut keagamaan.

Lalu, bagaimana bila pemerintah mengeluarkan kebijakan berkaitan dengan penggunaan atribut atau simbol keagamaan kelompok tertentu yang hanya bersifat anjuran penggunaan, apakah dipandang sebagai diskriminasi atau tidak? Atau hal itu menjadi diskresi pemerintah sebagai penganut agama tertentu?

Prinsip HAM menjamin bahwa setiap orang memiliki hak untuk memanasifestasikan dan mengungkapkan keyakinan keagamaannya. Hal ini termasuk bagi seorang pemimpin politik. Secara prinsip pada dasarnya tidak ada larangan bagi pemerintah untuk membuat kebijakan yang bersifat diskresi terhadap pelaksanaan atribut atau simbol keagamaan yang bersifat "*voluntary*", tidak mengikat. Selama kebijakan diskresi itu merupakan anjuran, tidak mengikat secara hukum atau bersifat wajib (*compulsory*), dan tidak memiliki implikasi yang bersifat memaksa secara langsung ataupun tidak, kebijakan tersebut masih dapat ditoleransi. Namun sebaliknya, ketika anjuran ini memunculkan implikasi memaksa, secara langsung atau tidak, seperti adanya sanksi, perbedaan dalam pelayanan atau *treatment*, adanya dampak eksklusif dari lingkungan mayoritas terhadap mereka yang tidak mengikuti anjuran tersebut, maka kebijakan tersebut telah diskriminatif. Bisa jadi secara tekstual keputusan seorang otoritas publik bersifat *voluntary*, namun bila secara praktik ia memberikan dampak eksklusif (pengasingan) sosial bagi mereka yang tidak mengikuti anjuran, atau bahkan eksklusif yang disengaja oleh pengusung kebijakan, maka kebijakan telah beralih menjadi kebijakan yang diskriminatif.

Ada cukup banyak cerita bahwa mereka yang tidak menggunakan

simbol keagamaan kemudian dianggap tidak lengkap imannya, tidak taat kepada agama, bahkan mendapatkan perlakuan berbeda dari mereka yang mengikuti imbauan. Dalam konteks sekolah, misalnya, memberikan nilai rendah kepada mereka yang tidak mengikuti imbauan dan sama sekali bukan karena prestasi akademik mata pelajaran. Tindakan diskriminatif ini juga bisa mewujudkan dalam perlakuan berbeda terhadap pegawai negeri sipil atau karyawan perusahaan yang tidak mengikuti imbauan penggunaan atribut keagamaan. Meskipun hanya sebatas imbauan, anjuran penggunaan simbol atau atribut keagamaan yang demikian dapat dikategorikan sebagai pelanggaran terhadap hak kebebasan beragama atau berkeyakinan karena telah menimbulkan implikasi yang secara langsung ataupun tidak memaksa seseorang untuk mengikuti anjuran tersebut.

“Kebebasan beragama meletakkan dasar argumentasinya pada kebebasan individu, yaitu kebebasan positif bagi setiap orang untuk menggunakan simbol agama – seperti jilbab – sebagai sebuah pilihan yang bebas dan sebaliknya kebebasan negatif untuk tidak “secara terpaksa” menggunakan simbol agama tersebut juga harus dijamin oleh negara.”

Hal kedua yang hendak ditegaskan bagian ini adalah terkait dengan pembatasan yang mungkin dilakukan oleh negara terhadap penggunaan simbol atau atribut keagamaan. Meskipun dapat disederhanakan bahwa forum eksternum adalah wilayah di mana negara dapat melakukan pembatasan, namun melakukan penelitian dan pendalaman secara detail terhadap aspek keagamaan yang hendak dibatasi itu merupakan suatu hal yang sangat penting dilakukan terlebih dahulu. Selain itu, prinsip-prinsip pembatasan yang telah ditegaskan oleh Komite HAM PBB dan Siracusa Principle harus dijadikan rujukan bagaimana pembatasan tersebut diterapkan. Misalnya, dalam hal penggunaan *burqa*, jilbab, turban, *kipran*, atau pakaian dan atribut keagamaan lainnya. Pada prinsipnya merupakan simbol keagamaan yang digunakan oleh penganut agama atau keyakinan berdasarkan pada pertimbangan keyakinan dan keimanan

individu yang tidak bisa diintervensi oleh siapa pun. Maka itu, upaya pembatasan yang dilakukan oleh negara terhadap dan/atau pembiaran negara terhadap praktik pembatasan penggunaan simbol-simbol tersebut oleh institusi nonnegara harus betul-betul didasarkan pada alasan yang sah dan sesuai prosedur pembatasan. Alasan yang sah itu kemudian diperketat dengan kebutuhan dari pembatasan itu sendiri, misalnya sebagai identifikasi kewarganegaraan atau pembuktian hukum, sehingga proses pengungkapan identitas tersebut harus dilakukan secara tertutup dan sesuai dengan tujuan dasarnya, dengan tetap menjaga privasi dan keyakinan asasi seseorang.

Dalam rangkuman laporannya, Pelapor Khusus untuk Kebebasan Beragama PBB menawarkan sejumlah pertanyaan teknis ketika suatu kebijakan pembatasan diterapkan oleh negara, sehingga dengan aspek-aspek tersebut dapat diidentifikasi apakah pembatasan telah melampaui dari kewenangan pembatasan itu sendiri atau tidak. Jika pertanyaan-pertanyaan ini dapat terjawab secara afirmatif (positif), maka kebijakan tersebut dipandang absah menurut HAM, yaitu:

- a) Apakah intervensi tersebut harus diambil untuk melindungi atau mencegah munculnya risiko pada kepentingan sah? Apakah pilihan untuk membatasi kebebasan itu telah benar adanya untuk menanggulangi atau mengatasi risiko tersebut? Apakah kepentingan-kepentingan yang saling berbenturan ini telah diukur secara proporsional? Apakah pilihan cara tersebut akan memajukan toleransi antar umat beragama?²⁷⁴
- b) Apakah hasil dari pengukuran yang telah dilakukan menghilangkan stigmatisasi terhadap komunitas keagamaan tertentu?

²⁷⁴ Untuk pertanyaan terakhir dalam point (a) tersebut, menurut penulis, dimunculkan oleh Pelapor Khusus PBB karena di sejumlah negara dan beberapa perdebatan akademik terdapat praktik-praktik pembatasan simbol agama dengan tujuan untuk melindungi dan memajukan toleransi di antara umat beragama. Untuk itu, justifikasi pembatasan untuk melindungi perdamaian tersebut harus diukur dan dibuktikan secara valid oleh Negara.

Dari dua pertanyaan tersebut, Pelapor Khusus PBB menegaskan bahwa adanya tujuan objektif yang dapat dipertanggungjawabkan itu merupakan *safeguard* bagi kebebasan positif hak beragama atau berkeyakinan terkait manifestasi pengamalan keagamaan dan pelaksanaan nilai-nilai keagamaan yang diwujudkan melalui penggunaan simbol atau atribut secara sukarela dan tanpa paksaan (kebebasan negatif).

Kesimpulan

1. Sudah menjadi kelaziman setiap agama atau kepercayaan, dan juga para penganutnya memiliki dan menunjukkan simbol-simbol atau atribut keagamaan dan/atau keyakinannya, di setiap tempat, seperti rumah ibadah, publikasi, penyebaran dan pendidikan, dan lain-lain, sebagai manifestasi atau pengamalan nilai-nilai keagamaan. Namun demikian, hal ini tidak menutup kemungkinan adanya keyakinan mendasar bahwa penggunaan simbol-simbol itu merupakan keyakinan asasi individu atau kelompok keagamaan yang sama sekali bukan sebagai manifestasi keagamaan (*eksternum*).
2. Dalam hal simbol keagamaan, prinsip hak asasi manusia menegaskan pentingnya menjaga kebebasan positif dan negatif hak beragama secara bersamaan. Kebebasan positif adalah kebebasan setiap orang untuk menggunakan simbol agama, seperti jilbab, burqa, turban, dan *kipran*, sebagai sebuah pilihan yang bebas, tanpa paksaan. Sebaliknya, kebebasan negatif mengharuskan negara atau otoritas publik lainnya untuk tidak menerapkan penggunaan simbol atau atribut keagamaan tersebut “secara paksa” terhadap individu atau kelompok tertentu. Dengan kata lain, Negara memiliki kewajiban untuk menghormati dan menjamin hak setiap orang untuk menggunakan serta menunjukkan simbol-simbol keagamaan atau keyakinannya, seperti halnya negara harus menahan diri (tidak boleh) untuk mengadopsi simbol atau atribut keagamaan tertentu sebagai atribut publik yang wajib digunakan, dengan memaksakan simbol atau atribut tersebut, melarang simbol atau atribut keagamaan/keyakinan yang berbeda, dan/

atau meminta kelompok keagamaan/keyakinan mengubah simbol atau sebagian simbolnya yang mereka yakini.

3. Anjuran penggunaan simbol atau atribut keagamaan sebagai diskresi pemerintah atau otoritas publik lainnya karena diinspirasi oleh nilai keagamaan pada dasarnya masih dapat ditoleransi, asalkan kebijakan atau anjuran tersebut tidak memunculkan dampak perbedaan atau diskriminasi, seperti perbedaan perlakuan terhadap mereka yang tidak mengikuti anjuran tersebut. Apalagi, bila kebijakan penggunaan simbol atau atribut keagamaan itu dilakukan secara koersif melalui undang-undang, peraturan daerah, atau kebijakan otoritas publik yang mencantumkan sanksi bagi mereka yang tidak menaati kebijakan tersebut.
4. Pada prinsipnya, pembatasan terhadap simbol keagamaan tidak boleh dilakukan tanpa alasan yang sah. Pembatasan hanya dapat dilakukan apabila diperlukan karena alasan menjaga ketertiban publik, keselamatan publik, keamanan publik, kesehatan publik, pengakuan serta penghormatan atas hak orang lain, yang diterapkan melalui undang-undang, dilakukan dalam tempo waktu tertentu dan terbatas, serta dengan alasan yang dirumuskan secara komprehensif dan proporsional. Bila tidak, maka pembatasan yang dilakukan merupakan pelanggaran terhadap hak kebebasan beragama.

Rekomendasi

1. Negara dan setiap otoritas publik harus menghormati hak setiap orang untuk menjalankan keyakinan keagamaannya untuk menggunakan atau tidak menggunakan simbol dan atribut keagamaan.
2. Pemerintah pusat hendaknya melakukan evaluasi menyeluruh terhadap kebijakan-kebijakan yang ada, baik di tingkat nasional maupun di level daerah, yang secara diduga melanggar prinsip kebebasan beragama. Hal ini khususnya terkait dengan jaminan kebebasan positif setiap orang untuk menggunakan simbol atau atribut keagamaan dan kebebasan negatif untuk tidak dipaksa

menggunakan simbol atau atribut keagamaan tertentu yang tidak mereka yakini sebagai keyakinan keagamaan.

3. Pemerintah perlu merevisi atau mencabut kebijakan-kebijakan yang dinyatakan bertentang dengan hak kebebasan beragama, dan tidak memenuhi unsur objektivitas dan proporsionalitas pembatasan hak-hak manifestasi keagamaan.
4. Pemerintah perlu membuat kebijakan yang mengikat unsur privat/swasta agar tidak menerapkan aturan-aturan internal mereka yang melanggar prinsip kebebasan penggunaan simbol atau dan pembatasan terhadap simbol-simbol tersebut. []

8 Registrasi Agama dan Organisasi-organisasi Keagamaan

Muhammad Hafiz

KEBEBASAN untuk berpikir, hati nurani dan beragama merupakan hak yang tidak dapat dikurangi dalam situasi apapun (*underogable rights*). Keberadaannya dijamin oleh hukum HAM internasional dan sejumlah instrumen lainnya, termasuk pula UUD RI 1945 dan UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM. Di luar kategori kebebasan internal ini, terdapat hak yang melekat pada setiap orang dan komunitas keagamaan sebagai suatu hak yang melekat secara eksternal (manifestasi), yaitu hak untuk mendaftarkan dirinya sebagai entitas sosiologis atau subyek hukum.

Dengan entitas itu pula kelompok keagamaan memiliki hak-hak untuk bertindak secara hukum atau diakui sebagai komunitas. Meskipun termasuk dalam kategori kebebasan eksternal, registrasi agama atau hak untuk berorganisasi ini tidak boleh digunakan oleh Negara untuk membatasi secara sewenang-wenang kelompok agama, apalagi digunakan sebagai alat kontrol dan menjadikan registrasi agama sebagai sebuah kewajiban.

“Registrasi dapat dimaknai sebagai pengakuan entitas keagamaan (pencatatan entitas keagamaan), sekaligus pula registrasi sebagai pengakuan kelompok agama sebagai badan hukum.”

Tulisan ini hendak memetakan persoalan di seputar registrasi agama-agama ditinjau dari kebebasan beragama atau berkeyakinan. Selain itu juga akan dibahas bagaimana praktiknya di sejumlah negara. Hal lain yang terkait dengan persoalan ini adalah registrasi untuk organisasi-organisasi keagamaan agar memiliki status hukum legal.

Landasan Konseptual dan Peta Masalah

PENDAFTARAN agama ini berada pada posisi yang dilematis, terutama bila praktiknya tidak secara hati-hati diterapkan. Di satu sisi keberadaannya merupakan prasyarat penikmatan hak-hak keagamaan yang lain, namun di sisi yang lain registrasi sangat rentan terhadap pembatasan hak dan memunculkan diskriminasi. Hal ini terjadi di sejumlah negara, pendaftaran keagamaan dibuat secara ketat. Misalnya, hanya komunitas yang mencapai jumlah minimum pengikut dan/atau masa waktu keberadaan komunitas agama yang dapat mendaftarkan diri sebagai kelompok agama.

Di Rusia, sebagai contoh, kelompok keagamaan telah dapat mendaftarkan institusi agamanya dengan jumlah tidak kurang 10 orang pengikut. Di Polandia, melalui UU 7 Mei 1989 tentang Jaminan Kebebasan Berpikir dan Berkeyakinan, pendaftaran agama mengharuskan 15 jumlah penganut. Di Hungaria, pendaftaran agama mengharuskan jumlah 100 minimal, sementara di Slovakia setidaknya terdapat 20.000 tanda tangan yang diajukan untuk pendaftaran institusi keagamaan.²⁷⁵ Di Austria, status “agama yang diakui” hanya dapat diberikan kepada kelompok agama yang setidaknya telah ada 20 tahun hidup di Austria dan setidaknya memiliki pengikut sebagai 16.000 orang (0.2 persen dari total penduduk).²⁷⁶ Praktik lain yang terjadi adalah adanya justifikasi dari pejabat negara bagi kelompok agama untuk mendaftarkan diri. Di Bulgaria, sebagai contoh, UU

²⁷⁵Johan D. van der Vyer, “The Relationship of Freedom of Religion or Belief Norm to Other Human Rights”, dalam Tore Lindholm, at.al., *Facilitating Freedom of Religion*, 92-93

²⁷⁶Johan D. van der Vyer, “The Relationship of Freedom of Religion or Belief Norm to Other Human Rights”, *Facilitating Freedom of Religion*, 93-94

Personal dan Hukum Keluarga (yang direvisi 1994) mengharuskan adanya persetujuan dari Dewan Menteri untuk pendaftaran agama ini. Sesuai dengan UU tersebut, Dewan Menteri pernah menolak registrasi agama kelompok Saksi Yehovah dan Saksi Yehovah sempat membawa kasus ini ke Komisi HAM Eropa.

Meskipun hak kebebasan beragama dijamin sebagai hak fundamental di komunitas Eropa, dari gambaran di atas, masih terdapat sejumlah kendala dan tantangan dalam penerapan pencatatan kelompok agama ini. Secara praktik, dominasi agama-agama besar atau tradisional masih sangat kuat membayangi praktik pendaftaran ini. Proses pembangunan di Eropa sendiri masih berada dalam lingkup yang terus-menerus yang dilakukan oleh Komisi HAM Eropa.²⁷⁷ Di beberapa negara yang lain, terutama negara bekas Uni Soviet, seperti di Belarusia, meskipun hak kebebasan beragama diakui dalam undang-undang, namun pelaksanaannya hanya dilindungi oleh negara ketika kelompok-kelompok keagamaan ini telah didaftar.²⁷⁸ Demikian pula di Uzbekistan, Kazakhstan dan Moldova yang memilih pendaftaran sebagai prosedur wajib bagi kelompok agama, sehingga hak kebebasan beragama masih dibatasi dengan pendaftaran terlebih dahulu.²⁷⁹

Di samping konteks pendaftaran kelompok agama ini, permasalahan lainnya adalah tentang pendaftaran organisasi keagamaan.²⁸⁰ Meskipun agak berbeda, pendaftaran komunitas agama dan entitas agama sebagai badan hukum memiliki kemiripan yang sering kali dipertukarkan. Dalam hal ini, registrasi dapat dimaknai sebagai

²⁷⁷Sergej Flere, "Registration of Religious Communities in European Countries", dalam *Politics and Religion* 1, IV (2010), 99.

²⁷⁸Pendaftaran dalam konteks ini adalah wajib.

²⁷⁹Cole Durham, "Facilitating Freedom of Religion or Belief through Religious Association Laws", dalam Tore Lindholm, at.al., *Facilitating Freedom of Religion or Belief*, 386

²⁸⁰Ada dua istilah yang harus diperhatikan dalam tulisan ini, yaitu istilah pencatatan agama sebagai urusan administrasi pendataan saja dan registrasi agama sebagai sebuah badan hukum atau organisasi.

“Sebagai sebuah persoalan praktis, suatu kelompok sangat sulit melaksanakan kegiatan-kegiatan keagamaan yang sah tanpa adanya akses pada status kelembagaan hukum yang memiliki kewenangan sebagai badan hukum.”

pengakuan entitas keagamaan (pencatatan entitas keagamaan), sekaligus pula registrasi sebagai pengakuan kelompok agama sebagai badan hukum. Hal ini akan dijelaskan lebih rinci pada bagian selanjutnya tulisan ini. Namun yang hendak ditekankan di sini adalah bahwa ada permasalahan-permasalahan yang serupa di

antara keduanya dalam praktik, sehingga penjelasan secara lebih rinci dapat memberikan gambaran tentang bagaimana solusi dapat dialamatkan untuk menyelesaikan permasalahan yang ada dan memaksimalkan penikmatan hak-hak kebebasan beragama atau berkeyakinan.

Beberapa permasalahan terkait penerapan registrasi agama tersebut adalah: *Pertama*, registrasi agama diterapkan secara mandatori (kewajiban) oleh negara, sementara bagi kelompok yang tidak mendaftarkan justru tidak bisa menikmati hak-hak beragama atau berkeyakinan karena dianggap ilegal. *Kedua*, registrasi agama hanya diperkenankan bagi kelompok keagamaan dengan jumlah minimum, sehingga kelompok agama yang terbatas tidak bisa mendaftarkan. Dalam banyak praktik, jumlah minimum ini ditetapkan sangat tinggi. *Ketiga*, kendala administrasi dalam proses registrasi agama ini, sehingga prosesnya panjang, bertele-tele, dan menghalangi hak pengakuan terhadap agama itu sendiri. *Keempat*, adanya intervensi terhadap kelompok agama yang hendak mendaftar, sehingga memengaruhi independensi kelompok keagamaan. Hal ini biasanya diterapkan melalui persyaratan-persyaratan kelompok agama mana saja yang dapat didaftarkan dan mana yang tidak. *Kelima*, adanya dominasi dari kelompok mayoritas agama dan menghalangi kelompok minoritas untuk mencatatkan. Bahkan, dalam sejumlah kasus, kelompok agama mayoritas diberikan kewenangan untuk menilai agama mana saja yang dapat didaftarkan dan mana yang tidak. *Keenam*, praktik di sejumlah negara, registrasi agama dimaknai

sebagai “pengakuan” terhadap “keabsahan” agama tersebut yang kemudian memberikan justifikasi kepada negara untuk menghakimi keyakinan agama yang dipandang tidak terdaftar atau sesat.

Mengapa registrasi agama menjadi penting? Cole Durham mencatat bahwa sebagai sebuah persoalan praktis, suatu kelompok sangat sulit melaksanakan kegiatan-kegiatan keagamaan yang sah tanpa adanya akses pada status kelembagaan hukum yang memiliki kewenangan sebagai badan hukum.²⁸¹ Padahal di pihak lain, registrasi justru dapat menjadi petaka bagi kelompok agama karena bisa jadi mengalami tindakan atau perlakuan diskriminatif secara massif sebagaimana di masa-masa sebelumnya? Tentu pertanyaan ini perlu diungkap, karena pada dasarnya pendaftaran agama sendiri memiliki konsekuensi serius pada penikmatan hak. Sebagai contoh, dalam mendirikan rumah ibadat yang di sejumlah negara mengharuskan kelompok agama berbadan hukum. Selain itu juga penerimaan sumbangan keagamaan, izin atau pemberitahuan perayaan hari besar keagamaan, atau mendapatkan layanan keagamaan dari negara.

Dalam konteks Indonesia, ada kecenderungan kuat bagaimana hak kebebasan beragama atau berkeyakinan yang dijamin di dalam konstitusi hanya dapat dinikmati oleh kelompok agama-agama yang “diakui” oleh negara, sementara kelompok-kelompok agama di luar yang diakui justru mendapatkan diskriminasi dan intoleransi. Meskipun dalam perkembangannya saat ini, muncul tuntutan terhadap pemerintah untuk melindungi hak setiap warga negara, termasuk pula minoritas agama, sehingga perlu diketahui secara lengkap keberadaan kelompok-kelompok agama di Indonesia agar dapat dilindungi dan/atau difasilitasi.²⁸²

Keterbatasan informasi tentang entitas-entitas keagamaan ini

²⁸¹Cole Durham, *Facilitating Freedom of Religion or Belief through Religious Association Laws*, 326.

²⁸²Hal ini setidaknya pernah dikemukakan oleh Menteri Agama RI ketika hendak memberikan perlindungan kepada kelompok-kelompok agama di luar enam, seperti Baha’i, yang seringkali didiskriminasikan.

pula yang selalu dikeluhkan oleh Pemerintah Indonesia ketika didesak untuk melindungi kelompok minoritas dan memberikan pelayanan keagamaan sebagaimana agama-agama yang telah “diakui” keberadaannya. Untuk merujuk pada kepentingan tersebut registrasi agama dalam arti pengakuan eksistensi sosiologis kelompok-kelompok tersebut masih relevan untuk menjadi dasar perlindungan hak beragama atau berkeyakinan di Indonesia. Namun

“Negara perlu meninjau kembali praktik registrasi agama yang ada di negara masing-masing dalam upaya untuk memastikan hak setiap orang untuk menjalankan hak-hak beragama atau berkeyakinannya.”

demikian, seperti ditekankan oleh Komite HAM PBB, bahwa pendaftaran agama merupakan sebuah prosedur yang terkait dengan hak eksternal keagamaan, sehingga penerapannya tidak boleh menghalangi penikmatan hak beragama atau berkeyakinan yang justru termasuk sebagai forum internum.²⁸³

Secara lebih rinci, Pelapor Khusus PBB untuk Kebebasan Beragama menyatakan terdapat sejumlah catatan yang harus diperhatikan oleh negara dalam hal pendaftaran agama ini, yaitu:

- 1) Secara sistematis negara harus membangun langkah apapun untuk menjelaskan pemahaman tentang penghormatan terhadap hak setiap orang atas kebebasan beragama dan berkeyakinan sebagai HAM universal yang didasarkan pada martabat umat manusia, termasuk pula di dalamnya bagaimana pendaftaran agama diletakkan dalam upaya meningkatkan penikmatan hak beragama atau berkeyakinan bagi semua siapa pun, secara sendiri-sendiri ataupun berkelompok.
- 2) Atas dasar kebebasan beragama pula, negara harus menahan diri untuk menekan atau memaksa kelompok agama atau kepercayaan yang anggotanya memilih untuk tidak terdaftar sebagai badan hukum di bawah hukum domestik.

²⁸³Laporan Kunjungan ke Turkmekistan Pelapor Khusus PBB Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan, dokumen nomor A/HRC/10/8/Add.4.

- 3) Negara harus menginstruksikan segenap penegak hukum dan badan-badan pemerintah lainnya bahwa kegiatan keagamaan dari komunitas keagamaan atau keyakinan yang tidak terdaftar adalah sah (legal), karena kedudukan manusia yang memiliki hak kebebasan beragama dan berkeyakinan lebih utama dibandingkan pendaftaran yang prosedural.
- 4) Negara harus menawarkan pilihan dan prosedur yang sesuai dengan kelompok agama atau keyakinan untuk mendapatkan status hukum bila mereka menginginkan. Prosedur administrasi tersebut harus dilakukan dengan semangat untuk melayani penikmatan kebebasan beragama dan berkeyakinan bagi semua orang, sehingga prosesnya harus cepat, transparan, adil, inklusif dan tidak diskriminatif.
- 5) Pendaftaran harus didasarkan pada elemen-elemen yang jelas dan sesuai formalitas hukum, sehingga tidak tergantung pada persyaratan formal yang luas, seperti jumlah anggota, waktu komunitas tersebut ada, isi dan ajaran dari agama/keyakinan, struktur masyarakatnya, atau cara menunjuk tokoh agamanya.
- 6) Negara harus memastikan bahwa tidak ada suatu komunitas agama tertentu yang memiliki hak "veto" untuk menentukan status pendaftaran kelompok agama/keyakinan yang lain, baik secara *de facto* atau *de jure*.
- 7) Negara harus memberikan pemulihan hukum yang efektif bagi individu atau kelompok yang mengeluhkan adanya penolakan dalam pendaftaran sebuah agama/keyakinan.
- 8) Negara harus menahan diri dari melepaskan/menghapuskan status hukum agama atau keyakinan tertentu yang telah dimilikinya sebagai alat untuk mengendalikan atau memojokkan kelompok tersebut yang dianggap tidak sesuai dengan bangunan budaya Negara.

Pengaturan Registrasi Agama

PENDAFTARAN agama adalah bagian dari forum eksternum kebebasan beragama atau berkeyakinan yang pengaturannya terkandung dalam Pasal 18 Kovenan Internasional Hak Sipil dan

Politik. Keberadaannya merupakan titik awal dari penikmatan hak-hak yang lain, sehingga meskipun tidak secara eksplisit disebutkan di dalam Pasal 18 ICCPR, isu registrasi agama ini mendapatkan perhatian besar dalam diskursus HAM dan kebebasan beragama.

Resolusi Komisi HAM PBB (saat ini Dewan HAM PBB) Nomor 2005/40 dan dikuatkan pula melalui Resolusi Dewan HAM Nomor 6/37 mendorong agar negara memberikan perhatian tentang permasalahan registrasi ini. Resolusi-resolusi tersebut menegaskan agar negara meninjau kembali praktik registrasi agama yang ada di negara masing-masing dalam upaya untuk memastikan hak setiap orang untuk menjalankan hak-hak beragama atau berkeyakinannya, baik secara sendiri-sendiri ataupun bersama-sama, di ruang publik atau privat. Untuk itu pula, termasuk pengaturan tentang registrasi agama, harus ditetapkan menurut hukum HAM internasional yang menjamin hak setiap orang atau kelompok agama untuk didaftarkan dan/atau hak untuk mendapatkan status legal secara hukum.

Dalam konsepsi HAM, pendaftaran sebuah agama atau keyakinan bukanlah merupakan kewajiban dan tidak menjadi prasyarat bagi pelaksanaan suatu agama tertentu. Pendaftaran ini hanya sebagai perwujudan dari status badan hukum, karena dalam beberapa kegiatan kolektif komunitas agama atau keyakinan biasanya membutuhkan status kepribadian hukum yang diakui sebagai badan hukum dengan tanggung jawab sebagai hukum korporasi.

Sementara posisi kedudukan manusia yang tidak dapat disangkal sebagai pemegang hak kebebasan beragama dan berkeyakinan merupakan peringkat normatif tertinggi, yang bersifat independen, dibandingkan prosedur administratif yang diperlukan untuk mendapatkan status hukum. Informasi-informasi yang dibutuhkan dalam pendaftaran sebuah kelompok agama/keyakinan hanya untuk menentukan status badan hukum.

Implikasinya, keputusan administratif yang dikeluarkan negara terkait dengan pendaftaran kelompok keagamaan tidak pula dapat

dipandang sebagai tindakan belas kasih, justru sebaliknya menurut hukum internasional negara wajib untuk mengambil peran aktif dalam memfasilitasi penikmatan HAM secara penuh, termasuk pula kebebasan beragama dan berkeyakinan. Dengan tidak menyediakan pilihan hukum yang dapat diakses oleh semua kelompok agama atau keyakinan, negara telah gagal untuk menjalankan kewajibannya mereka di bidang HAM, spesifik dalam hal kebebasan beragama atau berkeyakinan,²⁸⁴ yang tidak jarang berkaitan erat dengan pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya sebuah komunitas.

Terkait dengan instrumen internasional ini, meskipun sepintas registrasi dan organisasi keagamaan diatur secara abstrak dan tidak menjangkau isu-isu konkret yang muncul dalam praktik pengaturan melalui undang-undang, dalam kenyataannya, implikasi instrumen dalam mendorong sebuah pendekatan yang fasilitatif menjadi jelas bila dianalisa secara cermat. Meskipun, ada tantangan analisa ketika ada banyak norma yang menjamin hak-hak tersebut dan seakan tumpang tindih.²⁸⁵

Terdapat sejumlah faktor yang menjadikan registrasi agama mendesak untuk diperhatikan dalam konteks hak beragama atau berkeyakinan. Di antara yang terpenting, sebagaimana diungkap di atas, pendaftaran – yang berkaitan dengan organisasi keagamaan – adalah vital sebagai landasan hukum untuk banyak aktivitas yang lain, sehingga hal ini menjadi suatu isu yang paling dikedepankan dan muncul sebagai suatu tuntutan umum.

Selain itu, pengaturan tentang pendaftaran lembaga negara ini cenderung menjadi indikator kunci mengenai kebebasan beragama, karena peraturan perundang-undangan sering kali menjadi alat yang digunakan negara untuk merespons permasalahan-permasalahan sosial yang melibatkan agama. Akibatnya, undang-undang, pengaturan

²⁸⁴Heiner Bielefeldt, *Report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief (SR FoRB)*, A/HRC/19/60, 22 December 2011.

²⁸⁵Cole Durham, *Facilitating Freedom of Religion or Belief through Religious Association Laws*, 348.

serta praktik registrasi dan organisasi ini dibuat secara ketat oleh negara. Sebaliknya, di sisi yang lain, terdapat negara yang memang mengatur registrasi agama sebagai suatu sarana untuk memfasilitasi kepentingan kelompok agama.²⁸⁶ Cole Durham membedakan antara fungsi fasilitasi dan fungsi kontrol dalam hal pendaftaran agama ini. Selain dari standar di atas, secara praktik ada keuntungan dan manfaat yang didapatkan oleh kelompok agama dalam relasi antara hak beragama atau berkeyakinan, hak atas status hukum, serta hak untuk berasosiasi. Di antaranya dan tidak terbatas pada:

- a) Memperoleh izin penggunaan tanah atau izin dari lembaga pemerintahan yang lain terkait dengan manifestasi hak-hak beragama, termasuk pula di dalamnya membuka rekening bank;
- b) Penetapan hak atas properti keagamaan, misalnya tanah, rumah ibadat, atau benda-benda berharga lainnya.
- c) Mengundang para pimpinan keagamaan, pekerja dan sukarelawan asing masuk ke suatu negara. Sebagaimana diketahui, untuk negara-negara tertentu setiap orang asing memerlukan izin masuk dari komunitas negara pengundang, sehingga status legal kelompok keagamaan dapat digunakan untuk menjadi prasyarat pengurusan surat izin masuk (visa);
- d) Penyelenggaraan kunjungan dan pelayanan di rumah sakit, penjara, dan militer;
- e) Kelayakan untuk mendirikan institusi pendidikan, baik pendidikan umum (swasta) ataupun lembaga pendidikan keagamaan (seperti pesantren atau seminari), baik untuk mendidik anak-anak dari komunitas agama tersebut ataupun untuk mendidik para agamawan.
- f) Di sejumlah negara, komunitas keagamaan mendapatkan pengecualian dari beragam bentuk pajak dan pengurangan kontribusi pada organisasi keagamaan, termasuk pula penerimaan subsidi dari pemerintah.²⁸⁷

²⁸⁶Cole Durham, *Facilitating Freedom of Religion or Belief through Religious Association Laws*, 332.

²⁸⁷OSCE/ODHIR, *Guideline on the Legal Personality of Religious or Belief Communities*, (Poland: OSCE/ODHIR, 2014), 13; Cole Durham, *Facilitating*

- g) Dalam konteks Indonesia, sejumlah hak yang dapat diidentifikasi bagi kelompok agama yang “terdaftar” di antaranya adalah adanya remisi bagi narapidana pada saat hari-hari besar keagamaan, libur nasional pada saat hari-hari besar keagamaan, fasilitasi di bawah Kementerian Agama, status perkawinan berdasarkan agama yang dianut, bahkan status identitas kependudukan yang masih dikaitkan dengan agama seseorang.²⁸⁸

Manfaat-manfaat di atas adalah yang telah teridentifikasi ketika suatu kelompok agama mendaftarkan diri. Hanya saja, dalam kerangka bahwa registrasi adalah fasilitasi (bukan kontrol) maka bukan berarti negara dapat mengesampingkan hak-hak kelompok agama tertentu yang tidak (atau tidak mau) diregistrasi. Pengaturan registrasi agama harus dibuat secara terbuka (sebagai hak) setiap kelompok agama, dengan penjelasan manfaat dan konsekuensi-konsekuensi yang jelas dari setiap pendaftaran yang dilakukan, sehingga bila terdapat penolakan untuk meregistrasi – apalagi penolakan itu didasarkan pada keyakinan internal/internum kelompok agama tersebut – negara harus menghormati keberatan yang disampaikan. Meskipun, terdapat permasalahan yang cukup pelik ketika di Indonesia status “pengakuan” eksistensi keagamaan ini masih dikaitkan dengan identitas kependudukan di dalam KTP.

Untuk itu, setidaknya terdapat sejumlah rambu-rambu yang diharuskan masuk dalam pengaturan registrasi agama tersebut agar registrasi justru tidak menjadi fungsi kontrol negara.

1. Registrasi agama seharusnya tidak dibuat sebagai kewajiban kelompok agama, meskipun pendaftaran dibutuhkan untuk memberikan jaminan penikmatan hak bagi kelompok agama secara maksimal. Hal ini juga berarti bahwa negara harus

Freedom of Religion or Belief through Religious Association Laws, 294-295

²⁸⁸Dalam praktik, pencatatan administrasi kependudukan ini tidak bersifat hitam putih, karena di sejumlah kantor catatan sipil ada beberapa kantor yang menerima pencatatan kelompok-kelompok agama di luar enam. Namun demikian, secara praktik memang kebanyakan kantor catatan sipil menolak untuk mencatatkan.

- membuka peluang bagi kelompok agama tertentu yang mungkin menolak untuk mendaftarkan diri.
2. Individu ataupun kelompok agama tetap diberikan kebebasan untuk beragama atau berkeyakinan, termasuk pula menjalankan agamanya tersebut, meskipun mereka tidak diregistrasi.
 3. Persyaratan registrasi agama tersebut hendaknya tidak menetapkan jumlah minimum penganut yang tinggi, sehingga kelompok-kelompok kecil keagamaan justru tidak mampu mendaftarkan diri.
 4. Tidak boleh adanya batasan usia sebuah organisasi keagamaan, misalnya telah harus ada di suatu negara selama sekian tahun agar bisa didaftarkan. Hal ini akan berpotensi menghalangi kelompok-kelompok keagamaan baru yang akan mendaftar.
 5. Proses dan prosedur pendaftaran yang seharusnya tidak berbelit-belit, lama dan panjang, yang membuat kelompok agama sendiri merasa kesulitan untuk mendaftar.
 6. Tidak hak eksklusif dan kewenangan yang luas sebuah lembaga negara tertentu untuk menentukan penerimaan atau penolakan kelompok agama tertentu.
 7. Tidak adanya klausul yang potensial digunakan oleh kelompok atau orang tertentu untuk meninjau kembali status kelompok agama lain secara diskriminatif, misalnya membuat kriteria baru yang bersifat retroaktif sehingga mengeksklusi suatu kelompok agama tertentu.
 8. Konsisten dengan prinsip otonomi, artinya bahwa negara tidak boleh menentukan atau menghakimi sebuah agama adalah lebih rendah posisi dan statusnya dari agama lain.
 9. Seharusnya, prosedur pendaftaran ini tidak terbatas waktu. Artinya, bahwa pendaftaran tidak harus dilakukan berulang-ulang kali oleh kelompok agama yang kemudian dapat menyebabkan hilangnya status terdaftar. Bila tidak, pendaftaran akan lebih mengarah pada prosedur kontrol bagi kelompok agama.
 10. Adanya keharusan daftar pendiri agama menjadikan registrasi juga bermasalah, karena tidak semua agama dapat menentukan

secara pasti dan unifikatif siapa pendiri agama tersebut.²⁸⁹

Dalam banyak kesempatan Pelapor Khusus PBB juga selalu menegaskan bahwa hukum HAM internasional mengakui hak kebebasan beragama atau berkeyakinan tersebut tanpa memandang status registrasi. Artinya, bahwa siapa pun atau kelompok agama apapun yang menolak untuk mendaftarkan diri, harus tetap diberikan jaminan hak untuk beragama dan memmanifestasikan agamanya, baik secara individu atau bersama-sama, di ruang privat atau publik. Sebaliknya, pembatasan terhadap hak-hak keagamaan yang bersifat eksternal (manifestasi) harus didasarkan pada prinsip-prinsip pembatasan yang telah ditegaskan dalam hukum HAM internasional (Pasal 18 paragraf 3 ICCPR).²⁹⁰ Pembatasan terhadap registrasi atau organisasi keagamaan ini hanya dibenarkan menurut hukum HAM, yaitu harus dirumuskan secara sempit untuk memaksimalkan kebebasan beragama, artinya, bahwa bidang cakupan pengaturannya pun berada pada batas-batas yang diperkenankan menurut UU dan harus diatur secara sempit.²⁹¹ Pengaturan tentang pembatasan ini tidak boleh justru membatasi hak kebebasan beragama atau berkeyakinan itu sendiri.

Aspek Pengaturan dan Organisasi Keagamaan

KRITERIA dan persyaratan registrasi agama sering kali digunakan sebagai alat kontrol untuk menghalangi suatu kelompok agama tertentu mendaftarkan diri sebagai entitas sosiologis ataupun hukum. Dalam hal ini, hukum HAM selalu menegaskan pula bahwa pendaftaran yang dilakukan oleh negara harus melalui mekanisme yang transparan, adil dan tidak diskriminatif, serta berfungsi sebagai fasilitasi terhadap kelompok agama untuk mendapatkan penikmatan hak yang lebih besar.

²⁸⁹OSCE/ODHIR, *Guideline on the Legal Personality of Religious or Belief Communities*, 13

²⁹⁰SR on FoRB, *Rapporteur's Digest on Freedom of Religion or Belief*, 41

²⁹¹Manfred Nowak, *UN Covenant on the Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, (Germany: N.P. Engel Publisher, 2005), second edition, 468.

Selain dari permasalahan di atas, secara praktik di banyak negara, setidaknya ada beberapa hal yang dimasukkan dalam pengaturan registrasi (dalam arti pencatatan) dan registrasi organisasi keagamaan ini, yaitu meliputi:

- a. Individu yang berwenang mendirikan lembaga atau entitas hukum untuk komunitas agama;
- b. Ketentuan tentang bagaimana pendiri/pendaftar mengidentifikasi diri mereka;
- c. Individu yang mewakili badan dan bagaimana mereka diidentifikasi;²⁹²
- d. Prosedur yang harus diikuti oleh pendaftar dalam pendaftaran atau pendirian lembaga keagamaan;
- e. Isi statuta, piagam, pasal pembentukan badan hukum atau dokumen lainnya bila berkaitan dengan status legal organisasi;
- f. Kriteria agama dalam pendaftaran dan/atau pengakuan lembaga oleh negara;
- g. Prosedur dan periode waktu untuk mendaftar dan/atau mendaftar kembali lembaga keagamaan;
- h. Prosedur banding bila pendaftaran ditolak.
- i. Pembatasan pada kegiatan-kegiatan keagamaan dan alasan penolakan pendaftaran.
- j. Perubahan dokumen lembaga keagamaan;
- k. Ketentuan mengenai pembubaran lembaga.²⁹³

Beberapa aspek di atas, diatur secara berbeda-beda sesuai dengan kepentingan dan tujuan dari regulasi registrasi itu sendiri. Lebih dari itu, tulisan ini menegaskan bahwa setiap aspek dapat saja diatur sedemikian rupa oleh negara, namun tetap harus ditegaskan bahwa prinsip utama dari registrasi agama adalah melayani dan

²⁹²Identifikasi dimaksud adalah bagaimana individu ini memiliki kuasa atas entitas agama atau organisasi yang didaftarkan mengingat agama sendiri merupakan entitas publik yang dimiliki secara bersama.

²⁹³Lihat lebih lanjut penjelasan Durham terkait dengan beberapa permasalahan ini, dalam Cole Durham, *Facilitating Freedom of Religion or Belief through Religious Association Laws*, 384.

memfasilitasi kelompok agama atau keyakinan untuk menjalankan hak-hak kebebasan beragama atau berkeyakinannya secara bebas. Regulasi registrasi harus ditegaskan sebagai upaya fasilitasi negara dan bukan sebagai kontrol atas agama-agama itu sendiri.

Registrasi sebagai pengakuan sosiologis (pencatatan)

REGISTRASI dalam kategori pertama ini dimaknai sebagai “pengakuan” kelompok keagamaan dan tidak secara otomatis memiliki konsekuensi pada status hukum (*legal personality*) sebuah komunitas. Sederhananya, registrasi dalam bentuk ini adalah “pencatatan” entitas keagamaan oleh negara untuk diketahui keberadaannya dan dipenuhi hak-haknya penganutnya, baik secara individu ataupun kelompok.

Merujuk pada pernyataan Pelapor Khusus PBB untuk Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan, secara praktik, pendaftaran agama ini terkait dengan “pengakuan” yang dimaknai dan diterapkan secara berbeda-beda dari satu negara ke negara yang lain. Menurutnya, pengakuan ini adalah salah satu istilah kunci yang banyak diperdebatkan dan disalahpahami dalam konsepsi kebebasan beragama dan berkeyakinan. Kesalahpahaman ini dapat memberikan dampak negatif bagi pemenuhan dan perlindungan hak kebebasan beragama atau berkeyakinan, karena dapat mengaburkan kewajiban internasional HAM yang seharusnya diemban oleh negara.²⁹⁴

Pelapor Khusus PBB untuk Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan membedakan antara tiga arti dari pengakuan, yaitu: *Pertama*, arti yang paling fundamental dari “pengakuan” perasaan untuk menghormati kedudukan semua manusia sebagai pemegang hak kebebasan beragama dan berkeyakinan, sebagai turunan dari kedudukan martabat kemanusiaan yang melekat pada seseorang. Konsekuensi dari pengakuan ini adalah bahwa pengakuan terhadap entitas keagamaan adalah pengakuan sosiologis atas keberadaan

²⁹⁴Heiner Bielefeldt, *Report of the UN SR FoRB*, dokumen nomor A/HRC/19/60, para. 20 – 25

atau eksistensi mereka sebagai individu yang beragama atau berkelompok.

Kedua, pengakuan dalam arti penyediaan status badan hukum bagi kelompok agama yang mungkin dibutuhkan untuk melakukan tindakan hukum secara kolektif. Untuk mendapatkan status ini, maka dibutuhkan sejumlah “prosedur pengakuan” yang dibentuk untuk memfasilitasi pembentukan kelompok keagamaan sebagai badan hukum, bukan untuk menghalangi, baik secara *de facto* atau *de jure*, akses terhadap status hukum tersebut. *Ketiga*, pengakuan dalam arti status istimewa tertentu untuk beberapa kelompok agama atau keyakinan, sering kali mewujud pada tindakan-tindakan yang menguntungkan, seperti pembebasan pajak atau pemberian subsidi, pada kelompok agama atau keyakinan tertentu.

Ketiga pemaknaan di atas relevan dalam pelaksanaan hak kebebasan beragama dan berkeyakinan oleh negara. Namun, ketiganya memiliki implikasi yang berbeda-beda. Pengakuan yang dikaitkan dengan status kedudukan manusia sebagai pemegang hak menjadi dasar utama pemenuhan hak. Hal ini meniscayakan hak yang melekat padanya tidak dapat dihalangi oleh permasalahan administratif dalam “prosedur pengakuan”, karena prosedur ini hanya dibutuhkan untuk kebutuhan hukum komunitas keagamaan. Dalam hal ini pula, prosedur yang dibuat oleh negara harus cepat, transparan, adil, terbuka dan tidak diskriminatif. Dengan kata lain, negara harus memastikan bahwa semua individu dapat menikmati kebebasan berpikir, hati nurani dan agama atau keyakinan atas dasar penghormatan terhadap martabat manusia yang melekat pada mereka. Menghormati kebebasan beragama dan berkeyakinan sebagai HAM ini tidak tergantung pada prosedur pendaftaran administrasi karena kedudukan pemegang hak bersifat independen dan tidak membutuhkan persetujuan dari negara.

Sementara yang kedua, pengakuan lebih dikaitkan dengan status legal sebagai subyek hukum, yaitu pendaftaran yang bertujuan untuk mendapatkan pengakuan sebagai badan hukum agar dapat bertindak

lainnya organisasi kemasyarakatan yang lain. Hal ini akan dijelaskan lebih lanjut dalam bagian selanjutnya tulisan ini.

Sementara pemaknaan yang terakhir, yaitu terkait hak istimewa kelompok agama tertentu tidak selalu berimplikasi pada hak kebebasan beragama dan berkeyakinan. Hanya saja, bila negara hendak menerapkannya, maka harus menjalankannya sesuai dengan prinsip-prinsip kesetaraan dan nondiskriminasi. Negara harus memastikan bahwa status khusus yang diberikan tersebut, baik secara *de jure* atau *de facto*, tidak menimbulkan tindakan diskriminatif terhadap penganut agama atau kepercayaan lain. Lebih dari itu, posisi khusus yang diberikan oleh negara kepada kelompok agama atau kepercayaan tertentu tidak boleh dijadikan alat bagi negara untuk tujuan kepentingan politik (identitas) karena dapat merugikan hak-hak individu dari kelompok minoritas.²⁹⁵

Dalam banyak kasus, terutama yang menimpa kelompok minoritas agama atau keyakinan, mereka dilarang untuk melaksanakan ibadat atau menyelenggarakan aktivitas keagamaan jika tidak ada persetujuan dari negara atau pendaftaran terlebih dahulu. Sebagaimana terjadi di Indonesia, Vietnam, Laos, dan Cina, pengakuan keagamaan menjadi bias karena dikaitkan dengan absah atau tidaknya sebuah ajaran keagamaan, sehingga sangat dominan dipengaruhi oleh kelompok mayoritas atau kekuasaan. Akibatnya, pengakuan justru dimaknai berbeda. Tidak lagi sebagai pengakuan sosiologis yang memfasilitasi seluruh kelompok agama, namun sebagai landasan politik pengakuan kelompok-kelompok agama tertentu yang dipandang sah dan resmi oleh negara.²⁹⁶

Registrasi sebagai suatu prosedur pencatatan seharusnya tidak dimaknai sebagai sebuah pengekanan atau kontrol terhadap agama. Sebaliknya, negara seharusnya dapat bersikap aktif untuk

²⁹⁵Heiner Bielefeldt, *Report of the UN SR FoRB*, A/HRC/19/60, para. 25

²⁹⁶Anat Scolnicov, *The Rights to Religious Freedom in International Law*, (USA and Canada: Routledge, 2011); Cole Durham, *Facilitating Freedom of Religion or Belief through Religious Association Laws*, 393.

melayani dan memenuhi kebutuhan setiap entitas keagamaan untuk dicatatkan sebagai kelompok keagamaan. Pencatatan ini penting untuk menjamin setiap orang atau kelompok agama mendapatkan hak-haknya, baik dalam menjalankan hak kebebasan beragama/berkeyakinan ataupun dalam konteks hak-hak yang lain di bidang sipil, politik, ekonomi, sosial dan budaya.

Registrasi sebagai Organisasi Keagamaan

ADALAH umum bahwa keberadaan organisasi keagamaan menyertai perkembangan dan pertumbuhan agama-agama atau keyakinan. Setidaknya, terdapat organisasi keagamaan yang merupakan bagian dari kepercayaan spiritual bahwa kehidupan orang-orang yang percaya harus berada dalam sebuah komunitas. Namun ada pula organisasi keagamaan yang terbentuk dengan kesadaran bahwa adanya organisasi akan hanya akan “mengakselerasi” pengamalan,

pengajaran bahkan penyebaran agama atau keyakinan itu. Menurut rezim HAM, kedua latar belakang organisasi keagamaan tersebut harus mendapat penghormatan serta penjaminan yang sama dari negara. Penghormatan dan penjaminan ini harus mencakup organisasi dari gerakan keagamaan baru, organisasi dari berbagai denominasi, dan organisasi dari aliran yang dianggap sesat oleh aliran *mainstream*.

Kriteria dalam registrasi ini juga harus merefleksikan tujuan besar dari registrasi itu sendiri, yaitu mendapatkan legal personality. Kriteria tersebut tidak lebih dari pengaturan tentang kelompok (lebih dari satu orang) yang hendak mendaftarkan diri sebagai asosiasi, memiliki tujuan yang jelas dan sah, serta ditegaskan dalam manajemen asosiasi dan penyelesaian perselisihan.

Hak berorganisasi/asosiasi dalam konteks beragama atau berkeyakinan erat kaitannya dengan hak berasosiasi secara umum. Pasal 20 DUHAM menegaskan hal ini, bahwa “*seseorang mempunyai hak atas kebebasan berserikat dan berasosiasi secara damai*” dan “*tidak*

seorang pun bisa dipaksa untuk bergabung pada suatu asosiasi".²⁹⁷ Hal ini pula yang ditegaskan di dalam Pasal 21 Konvensi Internasional Hak Sipil dan Politik (ICCPR), bahwa "*Hak untuk berkumpul secara damai harus diakui*" dan pembatasan hak tersebut hanya dapat dilakukan berdasarkan pertimbangan HAM.²⁹⁸ Secara konseptual, hak berasosiasi tersebut mencakup dimensi individu dan kelompok (kolektif), sehingga negara memiliki kewajiban yang bersifat positif untuk melindunginya dan menyediakan status bagi setiap entitas kelompok,²⁹⁹ termasuk pula penyediaan suatu kerangka kerja hukum bagi pembentukan personalitas yuridis dengan mana asosiasi dapat melangsungkan kegiatan-kegiatannya.³⁰⁰

Menurut para ahli, tipe pendaftaran agama atau organisasi keagamaan ini sebetulnya tidak terlihat problematik, karena di sejumlah negara ditegaskan bahwa syarat untuk mengekspresikan suatu hal yang bersifat publik, dalam hal tertentu, harus dilakukan dengan *legal standing* yang jelas. Dalam hal ini pula kemudian tidak dibedakan secara tegas antara registrasi asosiasi keagamaan dengan registrasi organisasi bentuk lain, meskipun tidak menutup peluang adanya mekanisme atau prosedur khusus untuk organisasi keagamaan yang dibedakan dengan organisasi-organisasi yang lain. Dalam kasus di Estonia, misalnya, pendaftaran organisasi keagamaan dibedakan dengan pendaftaran status hukum organisasi keagamaan, yang diatur secara khusus di dalam *Churches and Congregations Act (CCA)*. Sebaliknya, di Italia dan Irlandia, misalnya, status hukum dapat diproses oleh kelompok keagamaan melalui prosedur biasa lainnya organisasi kemasyarakatan yang lain.³⁰¹

²⁹⁷Pasal 20 ayat (1) dan (2) Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) Tahun 1948

²⁹⁸Pasal 21 Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik.

²⁹⁹Manfred Nowak, *UN Convention on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, 387.

³⁰⁰Cole Durham, *Facilitating Freedom of Religion or Belief through Religious Association Laws*, 364

³⁰¹OSCE/ODIHR, *Guidelines on the Legal Personality of Religious or Belief Communities*, 20 dan 25.

Untuk itu, menurut pendapat ini, bahwa registrasi untuk kelompok keagamaan harus merefleksikan sifat *rule of law*, yang meliputi:

1. sistem registrasi harus transparan dan tidak ambigu, seperti didasarkan pada kriteria yang teridentifikasi melalui hukum atau peraturan, yang sesuai dengan standar hukum internasional;
2. tidak boleh bersifat diskriminatif, baik kepada kelompok agama atau kepercayaan, secara langsung ataupun tidak;
3. keputusan tentang diambilnya persetujuan pendaftaran dilakukan secara imparial dan konsisten, termasuk pula penolakan terhadap aplikasi tertentu yang harus objektif, masuk akal, dan dapat ditinjau melalui prosedur pengadilan.

Selain itu, kriteria dalam registrasi ini juga harus merefleksikan tujuan besar dari registrasi itu sendiri, yaitu mendapatkan *legal personality*. Kriteria tersebut tidak lebih dari pengaturan tentang kelompok (lebih dari satu orang) yang hendak mendaftarkan diri sebagai asosiasi, memiliki tujuan yang jelas dan sah, serta ditegaskan dalam manajemen asosiasi dan penyelesaian perselisihan. Biasanya, di sejumlah negara, ditegaskan pula dari mana keuangan lembaga didapatkan serta tanggung jawab ketika berhubungan dengan pihak ketiga.

Dalam hal adanya kekhususan bagi asosiasi atau perkumpulan keagamaan ini, negara dapat saja membentuk suatu keputusan yang memang membedakan pendaftaran organisasi keagamaan dengan organisasi yang lain. Namun demikian, menurut hukum internasional, hal ini tidak boleh melenceng dari prinsip awal mengapa registrasi itu harus dilakukan, yaitu untuk mendapatkan status subyek hukum agar aktivitas atau hak-hak manifestasi keagamaan yang lain dapat dilaksanakan. Dengan begitu, prosedur ini pun harus sesuai dengan prinsip *rule of law* yang telah dijelaskan di atas.³⁰²

³⁰²Dutch Advisory Council on International Affairs, *Registration of Communities based on Religion or Belief*, 15; bandingkan OSCE/ODHIR, *Guideline for Review of Legislation Pertaining to Religious Freedom*, (Edinburg: ODHIR, 2004), 18

Terkait dengan pembubaran organisasi atau perkumpulan keagamaan negara juga harus tetap memegang prinsip hak asasi manusia dalam konteks kebebasan berasosiasi. Pembubaran organisasi keagamaan merupakan salah satu isu yang sangat menentukan apakah terdapat penikmatan hak secara penuh atau tidak dalam hal kebebasan beragama. Menurut hukum HAM internasional, seperti halnya pembentukan sebuah organisasi keagamaan yang merupakan hak setiap komunitas agama, pembubarannya pun demikian. Pembubaran harus dilakukan berdasarkan pada kehendak dan kemauan komunitas itu sendiri.³⁰³

Pengaturan dan Praktik di Indonesia

SECARA hukum, Indonesia tidak termasuk negara yang mengatur registrasi agama secara ketat, karena tidak ada satu pun peraturan perundang-undangan yang menegaskan registrasi tersebut berikut pula konsekuensi hukum dari registrasi yang dilakukan. Hanya saja, secara praktik, “pengakuan” keabsahan agama-agama di Indonesia telah diterapkan sejak tahun 1965 ketika UU No. 1/PNPS/1965 disahkan. Meskipun tidak secara eksplisit, UU ini seakan memberikan justifikasi sah bagi 6 (enam) agama yang dianut di Indonesia, sehingga agama-agama lain didiskriminasikan dan tidak difasilitasi sebagaimana mestinya.

Pasal 1 UU No. 1/PNPS/1965 Tentang Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama menegaskan tentang agama yang dianut ini: *“Setiap orang dilarang dengan sengaja di muka umum menceritakan, menganjurkan atau mengusahakan dukungan umum, untuk melakukan penafsiran tentang sesuatu **agama yang dianut** di Indonesia atau melakukan kegiatan-kegiatan keagamaan yang menyerupai kegiatan-kegiatan keagamaan dari agama itu, penafsiran dan kegiatan mana menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama itu”*. Selanjutnya, hal ini ditafsirkan dalam penjelasannya, *“Agama-agama yang dipeluk oleh penduduk di Indonesia ialah Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha dan*

³⁰³OSCE/ODHIR, *Guideline for Review of Legislation Pertaining to Religious Freedom*, 18

khong Cu (Confusius)."

Ada kepelikan tersendiri ketika pengakuan agama dikaitkan dengan layanan keagamaan dan identitas kependudukan seperti di Indonesia, karena seharusnya identitas kependudukan sama sekali tidak berhubungan dengan agama atau keyakinan seseorang.

Dinyatakan bahwa dalam sejarah perkembangan agama-agama di Indonesia karena keenam agama tersebut dipeluk hampir seluruh penduduk Indonesia, maka selain mendapat jaminan pengakuan seperti yang diberikan oleh pasal 29 ayat 2 Undang-Undang Dasar, juga mereka **mendapat bantuan-bantuan dan perlindungan** seperti yang diberikan oleh pasal

ini. Ini tidak berarti bahwa agama-agama lain, misalnya: Yahudi, Zoroastrian, Shinto, Taoism dilarang di Indonesia. Mereka mendapat jaminan penuh seperti yang diberikan oleh pasal 29 ayat 2 dan mereka dibiarkan adanya, asal tidak melanggar ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam peraturan ini atau peraturan perundangan lain.

Merujuk pada Penjelasan Pasal 1 ini, sebetulnya terdapat karakter yang agak berbeda dari pengaturan kelompok keagamaan di Indonesia, karena pengakuan yang dimaksud nampaknya dikaitkan dengan bantuan-bantuan dan perlindungan yang diberikan oleh negara. Dalam ungkapan yang berbeda, Hasse J, dkk., mencatat: *"Hanya agama-agama tersebut yang memiliki representasi di Kementerian Agama baik di tingkat Pusat maupun Daerah. Agama-agama yang mendapat pengakuan memiliki ruang untuk mengekspresikan ajaran-ajaran melalui praktik-praktik keagamaan seperti ibadah dan perayaan-perayaan"*. Lebih lanjut, ditegaskan, bahwa: *"Agama-agama tersebut memiliki struktur organisasi yang lengkap yang menunjang keberlangsungan pelaksanaan dan penyebaran ajaran. Dengan struktur organisasi seperti ini, agama-agama tersebut dimanjakan dengan fasilitas-fasilitas penunjang eksistensi di masa datang"*.³⁰⁴

³⁰⁴Hasse J, dkk., "Diskriminasi Negara terhadap Agama di Indonesia: Studi Persoalan Posisi Hukum Tawani Tolotang Pasca Pengakuan Agama Resmi", dalam *Jurnal Kawistara I*, No. 2, 17 Agustus 2011, 181.

Dengan demikian, pengakuan terhadap eksistensi agama ini memiliki konsekuensi terhadap pelayanan keagamaan, yang di dalamnya sebetulnya termasuk pula identitas administrasi kependudukan. Secara praktik, hampir genap setengah abad UU PNPS ini dijalankan, diskriminasi dan intoleransi terjadi kepada agama atau kepercayaan yang tidak “diakui”. Lebih dari itu, diskriminasi terjadi seakan sistematis ketika kelompok kepercayaan “dipaksa” untuk memilih salah identitas keagamaan yang diakui tersebut, terutama ketika hendak mengurus identitas kependudukan.

Identitas Agama dan Kependudukan

IDENTITAS kependudukan menjadi sangat rumit dalam konteks Indonesia, terutama ketika Indonesia masih meletakkan agama sebagai aspek penting kehidupan berbangsa dan bernegara, di antaranya terlihat dari tingginya reaksi masyarakat penghapusan kolom agama di dalam KTP. Namun demikian, pencantuman agama di dalam KTP tersebut memiliki kaitan erat dengan status agama yang diakui dan tidak diakui di dalam UU No.1/PNPS/1965, bahkan di dalam UU Administrasi Kependudukan identitas agama diakui dan tidak diakui tersebut semakin dipertegas.

Ada kepelikan tersendiri ketika pengakuan agama dikaitkan dengan layanan keagamaan dan identitas kependudukan seperti di Indonesia, karena seharusnya identitas kependudukan sama sekali tidak berhubungan dengan agama atau keyakinan seseorang. Layanan atau fasilitas keagamaan tentu dapat dimaklumi bila masih diterapkan, asalkan hal itu dijalankan secara imparisial, setara dan tidak diskriminatif. Hanya saja, dalam konteks identitas kependudukan, seharusnya negara memandang semua warga negara sebagai subyek yang sama dan setara. Di sinilah letak kerumitan yang dihadapi ketika hendak mengatur tentang registrasi agama di Indonesia, dikaitkan dengan pemaknaan dari pengakuan negara sebagaimana disebutkan di atas. Untuk itu pula, sejumlah catatan yang harus dipertimbangkan, yaitu:

- a. Bila registrasi hendak diterapkan, maka pelaksanaannya harus dibuat secara terbuka dan dilaksanakan dalam kerangka peningkatan penikmatan dan pemenuhan hak-hak keagamaan oleh setiap orang. Hal ini juga berarti bahwa registrasi agama harus dibuat dalam kerangka “hak”, yaitu bahwa setiap komunitas agama berhak meregistrasikan agama atau keyakinannya secara bebas, sukarela dan tanpa paksaan.
- b. Registrasi sebagai pencatatan, yaitu hanya prosedur administratif untuk melakukan pendataan terhadap agama atau kepercayaan yang ada di Indonesia dan memudahkan negara untuk memberikan perlindungan dan pelayanan kepada setiap kelompok keagamaan secara adil dan tidak diskriminatif, seperti bantuan sosial, pendidikan agama, atau pelayanan-pelayanan yang bersifat publik lainnya. Pengakuan harus dimaknai sebagai “pengakuan sosiologis” terhadap eksistensi kelompok keagamaan di Indonesia, bukan sebagai kontrol atau pengistimewaan.
- c. Perlu dirumuskan secara tegas apakah registrasi ini memiliki konsekuensi terhadap pelayanan atau tidak. Secara praktik, selama ini, kelompok-kelompok agama yang “diakui” telah mendapatkan layanan dan fasilitas dari negara, terutama di bawah Kementerian Agama. Dengan demikian, ketika ruang registrasi dibuka kepada seluruh kelompok keagamaan, maka peluang untuk mendapatkan pelayanan dan menghapuskan diskriminasi kepada kelompok-kelompok agama di luar agama enam ini juga terbuka. Tentang bentuk dan bagaimana pelayanan itu harus dijalankan oleh negara tentu akan menjadi persoalan lain yang harus didiskusikan lebih lanjut, mengingat sudah kokohnya bangunan birokrasi pemerintahan di Kementerian Agama.

Sampai di sini, permasalahan tentang pengakuan keagamaan dapat diatasi. Negara membuka diri untuk mengakui “eksistensi” semua agama dan menjamin pelaksanaan hak-hak beragama secara bebas, tanpa diskriminasi. Sementara kelompok agama yang tidak menghendaki pendaftaran telah pula mengetahui implikasi-

implikasinya, seperti tidak mendapatkan pelayanan bantuan sosial keagamaan atau fasilitas-fasilitas lain yang hanya dapat dilakukan oleh organisasi (*legal personality*).

Hanya saja, bagi kelompok yang tidak menghendaki pendaftaran ini, permasalahan lain muncul ketika terdapat hak-hak kewarganegaraan yang ternyata masih dikaitkan dengan status keagamaan, misalnya apakah hak atas identitas agama dalam administrasi kependudukan (KTP) juga tidak dapat dipenuhi ketika mereka menolak untuk mendaftarkan diri. Padahal, KTP adalah hak setiap orang sebagai warga negara, bukan sebagai penganut agama tertentu, sehingga pengaturan tentang pendaftaran agama yang dikaitkan dengan identitas kependudukan – yang berbasis pada hak kewarganegaraan – menjadi agak rumit.

Ada beberapa pilihan yang bisa diambil untuk mengatasi permasalahan ini, namun memiliki konsekuensi yang berbeda-beda:

a) Rezim pendaftaran dan pelayanan. Pendaftaran agama yang dimaknai sebagai pendataan entitas keagamaan, sekaligus pula dikaitkan dengan layanan keagamaan dari negara. Dalam hal ini, kelompok keagamaan diberikan kebebasan untuk mendaftarkan diri atau tidak, namun diberikan informasi tentang implikasi bila tidak mendaftarkan diri. Terkhusus bagi kelompok keagamaan atau keyakinan yang menolak untuk terdaftar, bila skema ini yang digunakan, maka negara harus menyediakan slot khusus bagi kelompok tersebut untuk melakukan registrasi seperti skema pertama di atas, agar hak-hak mereka sebagai warga negara tidak terlanggar.³⁰⁵

³⁰⁵Hal lain yang juga menjadi permasalahan adalah terkait dengan pendidikan agama di sekolah, karena harus diputuskan dahulu apakah pendidikan agama sekolah negeri (sekolah publik milik negara) termasuk dalam kategori hak warga negara atau bukan. Bila sebagai hak warga negara, maka mau tidak mau negara harus memfasilitasi setiap kelompok agama yang telah terdaftar, sebagaimana keharusan negara memberikan KTP dan identitas kependudukan lainnya kepada mereka. Sebaliknya, bila pendidikan agama ini dipandang sebagai hak seseorang sebagai orang yang beragama,

- b) Rezim pendaftaran.** Pendaftaran agama dimaknai sebagai pendataan entitas keagamaan saja, sehingga tidak ada implikasi apapun bagi mereka yang mendaftarkan agamanya kecuali terdata di dalam arsip negara. Pengakuan sosiologis lebih dikedepankan di sini. Dalam hal ini, penolakan kelompok agama tertentu dapat saja diminimalisasi, negara meyakinkan bahwa pendaftaran hanya sebagai pendataan untuk memberikan hak atas identitas kependudukan.
- c) Rezim pencatatan.** Sarana terakhir yang mungkin dapat digunakan adalah “pencatatan” kelompok keagamaan, yang berarti mencatat eksistensi kelompok keagamaan sebagai data yang dimiliki oleh negara. Pencatatan mensyaratkan adanya keaktifan negara untuk melakukan pendataan untuk mengetahui semua komunitas agama atau keyakinan yang ada di Indonesia, dan tidak memiliki implikasi apapun terkait dengan hak-hak keagamaan. Keunggulan dari pendekatan ini, pencatatan akan dapat menjawab problem administrasi kependudukan yang dimiliki dengan pendekatan registrasi. Artinya, dengan mengetahui eksistensi kelompok agama – bisa jadi kelompok agama tersebut menolak untuk mendaftarkan diri – maka negara harus mengakui identitas kependudukan mereka layaknya warga negara yang lain.

Entitas Keagamaan dan Organisasi Keagamaan

PENGATURAN organisasi keagamaan seharusnya tidak menghalangi penikmatan hak-hak beragama, karena pada intinya organisasi keagamaan adalah perangkat yang sering kali dibutuhkan oleh kelompok agama untuk lebih dapat memmanifestasikan ajaran agama dan keyakinannya, termasuk di dalamnya adalah identitas organisasi sebagai subyek hukum.³⁰⁶ Dalam konteks Indonesia, adalah penting

sebagaimana hak komunitas agama mendapatkan bantuan dari negara, maka negara harus menyerahkan pendidikan agama tersebut kepada komunitas agama masing-masing, termasuk pula menjamin hak-hak mereka sebagai siswa/siswi tetap terlindungi, seperti mendapatkan soal ujian yang sesuai dengan apa yang mereka pelajari dan sebagainya. Lebih lanjut tentang hal ini akan dijelaskan dalam tulisan lain buku ini.

³⁰⁶Cole Durham, *Facilitating Freedom of Religion or Belief through Religious*

untuk mempertegas kembali perbedaan yang harus ditinjau secara lebih spesifik, yaitu antara entitas keagamaan sebagai suatu kelompok besar (*genus*) dan entitas kelompok keagamaan yang lebih kecil (*species*). Untuk yang pertama, dapat disederhanakan dengan kategori agama-agama yang ada, seperti Islam, Protestan, Katolik, Buddha, Hindu, Kong Hu Cu, Baha'i, dan sebagainya, sedangkan organisasi keagamaan yang lebih kecil dapat dicontohkan dengan organisasi Nahdlatul Ulama, Muhammadiyah, Persatuan Islam, Jemaat Ahmadiyah Indonesia, Ahlul Bait Indonesia, dan sebagainya dalam agama Islam; Persatuan Gereja-gereja Indonesia di dalam Kristen; KWI di dalam Katolik; dan sebagainya.

Dari klasifikasi ini, pertanyaan yang muncul kemudian tentunya adalah pada level manakah pengaturan registrasi dan organisasi keagamaan ini akan dibuat? Apakah akan mengatur tentang kelompok-kelompok agama dalam kategori *genus* atau sebaliknya mengatur organisasi-organisasi dalam kategori *species*? Di dalam sejumlah kajian yang mendasarkan pada pengalaman Negara-negara Eropa/Barat, pengaturan organisasi keagamaan sering kali dibuat umum, yaitu masuk dalam kategori kedua, karena memang kebutuhannya adalah untuk meningkatkan penikmatan kelompok-kelompok agama.³⁰⁷ Hal ini sangat masuk akal, karena bisa jadi permasalahan utama kelompok agama di negara-negara tersebut adalah bagaimana komunitas agama ini dapat bertindak secara hukum dengan pihak ketiga dan adanya pengaturan organisasi secara lebih profesional.

Dalam konteks Indonesia saat ini, pengaturan yang hanya berlandaskan pada registrasi organisasi, apalagi registrasi sebagai entitas hukum belum dapat menjawab permasalahan mendasar hak beragama. Hal ini, di antaranya, disebabkan masih menguatnya pengaturan agama dalam sendi kehidupan masyarakat, termasuk di dalamnya adalah identitas kependudukan. Untuk itu, dalam sejumlah kasus, tidak semua keyakinan keagamaan atau kepercayaan yang

Association Laws, 322.

³⁰⁷Lihat pada keuntungan pembentukan organisasi keagamaan dengan *legal personalities* di atas.

sudah terdaftar sebagai organisasi dapat menikmati hak-hak mereka sebagai warga negara dan secara penuh menikmati hak-hak beragamanya.

Satu contoh yang sangat populer adalah ketika kelompok penghayat kepercayaan yang berjumlah ratusan di Indonesia telah terdaftar sebagai organisasi,³⁰⁸ ternyata hak-hak mereka untuk mendapatkan identitas kependudukan (KTP) masih belum terpenuhi. Permasalahan utama yang muncul adalah karena entitas sosiologis mereka sebagai sebuah agama atau keyakinan (dalam level *genus*) tidak diakui oleh negara. Sebaliknya, sejumlah kasus yang muncul di lapangan, pemerintah bersama-sama dengan aparat hukum dan kelompok masyarakat intoleran, ramai-ramai membubarkan organisasi penghayat atas dalih penyimpangan dari ajaran murni agama-agama besar.³⁰⁹ Hal serupa terjadi ketika pendidikan agama di sekolah sama sekali tidak mengakomodasi kepentingan penghayat kepercayaan, sementara pendidikan agama menjadi salah satu pelajaran utama yang dipertimbangkan dalam kelulusan siswa/siswi.

Untuk itu pula, pengaturan tentang registrasi agama atau organisasi keagamaan ini harus ditempatkan secara proporsional untuk tujuan apa registrasi dilakukan; menjamin hak-hak kelompok agama sebagai entitas subyek hukum atau lebih dari itu sebagai pengakuan entitas sosiologis keagamaan yang dijamin hak-hak secara utuh oleh negara. Registrasi agama juga harus mampu mengakomodasi semua kepentingan agama, menjamin eksistensi mereka, serta kebebasan untuk menjalankan hak beragama, baik secara sendiri-sendiri, berkelompok, di ranah privat ataupun di ranah publik. Contoh studi kasus berikut ini dapat menjadi bahan refleksi sejauh mana hak

³⁰⁸Menurut Himpunan Penghayat Kepercayaan (HPK), terdapat 234 organisasi penghayat yang terdaftar di Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (Depdikbud) dan Departemen Dalam Negeri (Depdagri). Fandy Hutari, "Menimbang Nasib Aliran Kepercayaan", dalam *Midjournal*, 1 September 2015, diakses dari <http://midjournal.com/2015/09/menimbang-nasib-aliran-penghayat-kepercayaan>

³⁰⁹Salah satu contoh yang paling nyata dari pembubaran ini menimpa kelompok aliran Ajsaka di Tangerang. Lihat box kasus.

warga untuk mendirikan organisasi keagamaan kerap tidak mudah.

Studi Kasus Paguyuban Ajisaka

Organisasi Penghayat Paguyuban AJISAKA adalah organisasi resmi yang tercatat di Pemerintah. Keberadaan penghayat kepercayaan Paguyuban Ajisaka di desa Rancagong telah berlangsung lebih dari 30 tahun, dan selama ini aman tenteram, tidak pernah ada permasalahan atau konflik apapun dengan masyarakat. Status Paguyuban Ajisaka diformalkan sebagai organisasi penghayat Kepercayaan dengan mendaftarkan kepada Instansi yang menangani penghayat Kepercayaan, yaitu Direktorat Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa Ditjen Kebudayaan, Departemen Kebudayaan dan Pariwisata, dan mendapatkan Tanda Inventarisasi, dengan Nomor: TI.302/F.8/N.1.1/2008. Dalam rangka memenuhi ketentuan Undang-Undang Keormasan, Organisasi AJISAKA yang kepengurusannya berpusat di Jakarta Selatan, mendaftarkan diri ke Kesbangpol Jakarta Selatan, dan mendapatkan SKT (Surat Keterangan Terdaftar) dengan nomor: 1788/1.862.42.

Pada sekitar Maret 2015, muncul berita yang berkembang di masyarakat Dusun IV Desa Rancagong Kecamatan Legok, bahwa kelompok Paguyuban Ajisaka merupakan kelompok yang menyimpang dari akidah Islam dan bertujuan membuat agama baru. Selanjutnya, beberapa orang warga setempat melaporkan isu tersebut kepada MUI dan MUI Kecamatan Legok mengirim surat kepada Kepala Desa Rancagong, Kecamatan Legok, meminta kepala desa memfasilitasi pertemuan dengan kelompok tersebut. Pada 15 Maret 2015 pertemuan terjadi antara kelompok aliran Ajisaka dan instansi terkait, di kantor Kelurahan Rancagong, Kecamatan Legok, Tangerang, dengan agenda untuk menengahi perbedaan akidah antara warga Dusun IV Desa Rancagong dengan warga penghayat Paguyuban Ajisaka. Di antara yang hadir adalah Kepala Desa bersama perangkatnya, MUI, FPI, DANRAMIL Legok, Wakapolsek Legok, serta tokoh-tokoh agama, tokoh-tokoh masyarakat.

Dalam pertemuan, pihak MUI menyampaikan tuduhan-tuduhan

sebagaimana isu yang berkembang, dan berpendapat, bahwa paham yang diajarkan oleh Suropto (pimpinan Ajisaka) telah bertentangan dengan Ajaran Islam dan melakukan kegiatan yang tidak benar. Kemudian Kepala Desa juga menyatakan ancaman, bahwa semua pengikut ajaran Suropto (Paguyuban Ajisaka) kalau meninggal tidak boleh dimakamkan di Desa Rancagong. Atas tuduhan ini, Suropto membantah semuanya dan menyatakan hal itu tidak benar.

Selanjutnya, Danramil (Komandan Rayon Militer) menyatakan bahwa paham yang diajarkan Suropto telah meresahkan masyarakat. Ia menanyakan tentang agama Suropto di KTP, kemudian menanyakan tentang Rukun Islam dan Rukun Iman kepada pimpinan Ajisaka ini. Suropto tak menjawab pertanyaan tentang rukun Iman dan Islam, Danramil langsung menghakimi bahwa keyakinan Suropto salah dan meminta Suropto membubarkan ajaran (paguyuban Ajisaka) yang selama ini diajarkan kepada pengikutnya dan menyuruh kembali kepada ajaran Islam.

Kepala Desa, MUI dan Danramil memaksa Suropto untuk membubarkan paham yang diajarkan serta membuat surat pernyataan untuk tidak lagi melakukan kegiatan ajaran kepercayaan dari Paguyuban Ajisaka di Desa Rancagong, dan Sanggar tempat pertemuan paguyuban tidak boleh digunakan lagi, serta mencopot semua atribut yang ada.

Kemudian beberapa orang dari MUI dan FPI membuat konsep pernyataan pembubaran dengan tulisan tangan, yang selanjutnya minta ditandatangani pak Suropto di atas Meterai, dan diikuti tanda tangan saksi-saksi yang terdiri dari MUI Kec. Legok, Kepala Desa Rancagong, Danramil Kecamatan Legok, Kapolsek (Kepala Kepolisian Sektor) Legok (diwakili Wakapolsek), KUA Legok, dan FPI Legok.

Sumber: Dewan Musyawarah Pusat Majelis Luhur Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa – Indonesia

Dalam kerangka hukum yang berlaku di Indonesia, terdapat evolusi pengaturan tentang organisasi, termasuk di dalamnya organisasi keagamaan. Perlu ditekankan, pengaturan dalam hal ini hanya sebatas pengaturan organisasi dalam level kedua (*species*) dan sama sekali tidak terkait dengan pengakuan entitas keagamaan. Secara garis umum sejak masa kemerdekaan, negara menganggap hak berorganisasi atau berkumpul sebagai suatu hal alamiah dari kehidupan sosial (*presumption of liberty*), sehingga negara cenderung membiarkan tumbuhnya perserikatan-perserikatan warga. Pengaturan muncul dalam konteks memberikan status perdata kepada organisasi-organisasi tersebut, termasuk pula bagi organisasi keagamaan. Pergeseran pendekatan terjadi ketika UU Nomor 8 tahun 1985 tentang Organisasi Masyarakat disahkan, yang kemudian disusul oleh UU Nomor 16 Tahun 2001 dan Nomor 28 Tahun 2004 Tentang Yayasan.

Dengan karakter negara yang otoriter, UU Nomor 8 tahun 1985 yang dibentuk pada masa Orde Baru mulai mengintervensi hak berorganisasi dan asosiasi ini secara lebih jauh dalam hal pengawasan dan pembubaran organisasi masyarakat (Ormas). Ormas ini dilindungi sejauh patuh terhadap ideologi negara, tidak menggunakan ideologi marxisme-leninisme-komunisme, tidak melakukan kegiatan yang dilarang secara eksplisit oleh pemerintah, serta patuh terhadap prosedur pengawasan dan intervensi pemerintah.³¹⁰ Singkatnya, UU Ormas 1985 diperuntukkan sebagai alat kontrol dan pengawasan Ormas di Indonesia. Hal ini pula yang salah satunya menyebabkan hiruk-pikuk asas tunggal Pancasila di masa-masa tahun 1980-an dan menyebabkan sejumlah gejolak di masyarakat, di antaranya adalah pembubaran sejumlah organisasi kemasyarakatan dan pemuda, seperti Pemuda Islam Indonesia (PII) pada tahun 1987 oleh Menteri Dalam negeri.

Perubahan pendekatan ini juga terjadi pada saat UU Yayasan (tahun 2001 dan 2004) disahkan, termasuk pula isu tentang pengaturan

³¹⁰Ridaya Laodengkowe, *Mengatur Masyarakat Sipil*, (Jakarta: Pirak, 2010), 83

ormas di dalam RUU Perkumpulan. Lebih jauh, peraturan-peraturan ini mengatur lebih jauh tentang substansi organisasi masyarakat, tidak hanya aspek administrasi. Sejak masa reformasi, pengaturan ormas ini relatif redup, meskipun pengaturannya tidak pernah dihapuskan, hingga akhirnya UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

Pengaturan UU Ormas di bawah rezim baru ini bisa dikatakan berbeda dari sebelumnya, karena semua bentuk organisasi yang tumbuh dalam masyarakat disebut organisasi kemasyarakatan, baik yang berbadan hukum hingga tidak berbadan hukum. UU ini juga mengatur seluruh organisasi yang bergerak nyaris di semua bidang, mulai dari bidang keagamaan hingga seni.³¹¹ Dalam hal ini, UU Ormas menghilangkan kategorisasi Ormas yang diatur dalam UU sebelumnya dan menyerahkan sepenuhnya ke Ormas bersangkutan sesuai AD/ADRT (Pasal 7), adanya penambahan syarat pendirian oleh warga negara asing dan badan hukum asing (Pasal 47 (2) dan ayat (3), larangan terhadap ormas diganti dengan pelarangan penggunaan bendera dan lambang yang sama dengan negara (pasal ini dihapuskan oleh MK), pembubaran ormas oleh pemerintah daerah yang harus mendapatkan pertimbangan DPRD, kepala kejaksaan, dan kepala kepolisian sesuai tingkatannya (Pasal 65 ayat (3)), serta adanya pengakuan tidak perlu mendaftar bagi ormas yang telah berdiri sejak sebelum kemerdekaan.

Menurut UU ini, Ormas adalah *“organisasi yang didirikan dan dibentuk oleh masyarakat secara sukarela berdasarkan kesamaan aspirasi, kehendak, kebutuhan, kepentingan, kegiatan, dan tujuan untuk berpartisipasi dalam pembangunan demi tercapainya tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila”*, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 butir 1 UU Ormas.

Secara tidak langsung, disampaikan dalam sebuah diskusi tentang UU Ormas, UU 17/2013 ini ditujukan untuk mengatasi terorisme,

³¹¹“UU Ormas, Dulu dan Sekarang”, *Harian Kompas*, 12 November 2015.

tindak pidana pencucian uang, tindak kekerasan, dan mendorong transparansi serta akuntabilitas ormas.³¹² Di dalam UU sendiri, tujuan ormas diuraikan secara detail dan sempat mendapatkan penolakan dari sejumlah pihak dan akhirnya ditetapkan oleh MK tidak mengikat.

Setelah disahkan, karena sejak pembahasan telah mendapatkan penolakan dari sejumlah pihak, pada 23 Desember 2014, Mahkamah Konstitusi (MK) menerima 9 (sembilan) pasal dari 21 pasal yang diajukan Pengurus Pusat Muhammadiyah untuk diuji materi secara hukum. Hal ini termaktub dalam Putusan MK Nomor 82/PUU-XI/2013.³¹³ Di antara yang signifikan dalam putusan MK ini adalah penghapusan tujuan Ormas yang termaktub dalam Pasal 5 dan menyatakan Pasal 5 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai bahwa tujuan bersifat kumulatif dan/atau alternatif. Selanjutnya, pasal-pasal yang dihapuskan adalah Pasal 8 (ruang lingkup Ormas di tingkat Nasional, Provinsi dan Kabupaten/Kota), Pasal 16 ayat (3) (tentang surat keterangan terdaftar sebagai syarat bagi Ormas yang tidak berbadan hukum), Pasal 17 (kewajiban verifikasi bagi pemerintah terhadap dokumen pendaftaran dan pengeluaran surat keterangan terdaftar), Pasal 18 (Ormas tidak berbadan hukum), Pasal 23 dan Pasal 24 (jumlah minimal Ormas 25 persen dari jumlah Provinsi atau Kabupaten/Kota), Pasal 25 (Kepengurusan di luar negeri), Pasal 34 (Hak dan kewajiban anggota Ormas), Pasal 40 ayat (1) (Pemberdayaan Ormas oleh Pemerintah), dan Pasal 59 ayat (1) huruf a (Kesamaan bendera dan lambang Ormas dengan bendera dan lambang Negara).³¹⁴

³¹²“UU Ormas, Dulu dan Sekarang”, *Harian Kompas*, 12 November 2015.

³¹³Pasal-pasal perubahan yang diajukan adalah: Pasal 1 angka 1, Pasal 4, Pasal 5, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 21, Pasal 23, Pasal 24, Pasal 25, Pasal 30 ayat (2), Pasal 33 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 34 ayat (1), Pasal 35, Pasal 36, serta Pasal 38. Sementara yang dikabulkan oleh MK adalah Pasal 5, Pasal 8, Pasal 16 ayat (3), Pasal 17, Pasal 18, Pasal 23, Pasal 24, Pasal 25, Pasal 34, Pasal 40 ayat (1), dan Pasal 59 ayat (1) huruf a.

³¹⁴Lihat Amar Putusan MK No. 82/PUU-XI/2013 tanggal dikeluarkan pada 24 Desember 2014, 17

Dari uraian di atas, dapat diketahui bahwa semua bentuk organisasi atau badan hukum yang selama ini digunakan oleh kelompok agama, seperti yayasan atau perkumpulan, pada dasarnya masuk dalam skema organisasi kemasyarakatan. Untuk itu pula, setiap Ormas terikat dengan sejumlah aturan dan ketentuan yang ada di dalam UU tersebut. Yang signifikan di dalam Putusan MK tersebut dalam konteks kehidupan beragama adalah adanya keleluasaan bagi Ormas untuk tidak harus berbadan hukum dan hal ini berarti bahwa *legal standing* Ormas diatur secara terbuka dan diserahkan ke masing-masing organisasi. Implikasinya pula, pemerintah tidak bisa membubarkan atau menertibkan organisasi-organisasi yang tidak berbadan hukum tersebut.

Kesimpulan dan Rekomendasi

- 1) Registrasi agama harus dimaknai sebagai upaya fasilitasi negara terhadap semua kelompok agama atau keyakinan, yang dengannya hak-hak beragama dapat dinikmati secara penuh dan setara. Untuk itu, prosedur registrasi harus pula dirumuskan secara akuntabel, profesional dan transparan, dengan tujuan untuk mengakomodasi kepentingan semua kelompok agama.
- 2) Dari perspektif penganut agama atau keyakinan harus dibuat dalam kerangka “hak” dan bukan “kewajiban”, sehingga negara membuka peluang secara bebas bagi komunitas keagamaan untuk mendaftarkan komunitasnya atau tidak, termasuk pula untuk membentuk organisasi keagamaan.
- 3) Perumusan prosedur dan persyaratan pendaftaran organisasi harus dibuat secara mudah dan fleksibel, tidak menyulitkan, serta tidak ditujukan sebagai kontrol atau pengawasan kelompok keagamaan di Indonesia. Untuk itu, persyaratan minimum jumlah pengikut, definisi yang terlalu rumit dan kompleks tentang apa itu agama atau keyakinan, serta batas waktu minimum telah berada di Indonesia, adalah kriteria-kriteria yang harus dilihat secara baik dan seksama agar prosedur justru tidak menghalangi hak kebebasan beragama atau berkeyakinan.
- 4) Registrasi agama tidak dapat dijadikan alasan atau justifikasi bagi

negara untuk membubarkan komunitas keagamaan, melarang aktivitas, apalagi menghalangi hak komunitas tersebut untuk menjalankan hak-haknya sebagai warga negara dalam konteks kebebasan beragama atau berkeyakinan.

- 5) Perlu dirumuskan secara komprehensif bagaimana mengelola kebutuhan hak atas asosiasi berbadan hukum dan kelompok masyarakat yang menolak untuk mendaftarkan agama atau komunitasnya terkait dengan hak atas identitas kependudukan. Registrasi yang dibuat secara terbuka tidak semestinya menghalangi kelompok agama yang menolak untuk mendaftarkan tidak mendapatkan hak-hak atas identitas, seperti KTP.
- 6) Untuk itu, negara harus memastikan adanya pilihan terhadap rezim pendaftaran, yang penulis sebutkan di atas, yaitu: 1) Rezim pendaftaran dan pelayanan; 2) Rezim pendaftaran saja; 3) Rezim pencatatan. Dari ketiga, yang paling aman dan tidak diskriminatif adalah rezim pencatatan, yaitu negara melakukan pencatatan setiap kelompok agama untuk menjamin hak-haknya sebagai warga negara sekaligus pula jaminan terhadap hak-hak untuk menjalankan agama secara bebas. []

9 Mendirikan Lembaga Amal, Penggalangan Dana, dan Bantuan Luar Negeri

Muhammad Subhi Azhari

BAIK secara teologis maupun sosiologis, keberadaan lembaga amal atau lembaga kemanusiaan yang terhubung dengan agama atau kelompok keagamaan sudah menjadi fakta global yang tak terhindarkan. Dalam banyak tradisi keagamaan, aktivitas amal dan kemanusiaan ini bahkan menjadi bagian integral dari doktrin agama. Dalam Islam misalnya ada istilah zakat, sadakah, wakaf, hibah dan lain-lain. Dalam Kekristenan ada istilah karitas atau charity, perpuluhan (*tithe*) dan persembahan. Praktik perpuluhan juga memiliki akar yang kuat dalam tradisi Yahudi dalam Perjanjian Lama.³¹⁵

Dalam perkembangannya, doktrin-doktrin dan praktik beramal dan bederma dalam tradisi agama-agama ini tidak lagi berdimensi individual namun juga telah menyentuh ruang publik yang lebih luas dengan memproyeksikan konsep-konsep amal ini untuk mewujudkan kesejahteraan umum dan kebaikan bersama.³¹⁶ Komunitas agama atau keyakinan secara tradisional dan historis telah lama terlibat dalam pendirian dan pengelolaan lembaga amal dengan tujuan membantu kelompok-kelompok rentan dan kurang beruntung serta melaksanakan berbagai kegiatan kemanusiaan seperti pendidikan, kesehatan, bencana alam dan lain-lain.

³¹⁵Hilman Latief, "Agama dan Pelayanan Sosial: Interpretasi dan Aksi Filantropi dalam Tradisi Muslim dan Kristen di Indonesia", dalam *Jurnal Religi IX*, No. 2 (Juli 2013), 177-178.

³¹⁶Hilman Latief, "Agama dan Pelayanan...", 180

Tulisan ini hendak menyajikan persoalan di seputar pendirian lembaga amal, penggalangan dana dan bantuan luar negeri yang dikaitkan dengan hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan. Pengaturan-pengaturan di tingkat nasional dalam bentuk peraturan perundang-undangan maupun praktik-praktiknya akan dijadikan sebagai contoh sejauh mana persoalan tersebut berpengaruh terhadap pelaksanaan HAM, khususnya kebebasan beragama dan berkeyakinan.

Dua Masalah Pokok: Lembaga Amal dan Tuduhan Pemurtadan

DI DALAM kebanyakan kajian para pemerhati hak dan kebebasan beragama telah banyak mencatat persoalan yang dihadapi lembaga-lembaga keagamaan baik yang bersifat domestik maupun internasional yang beroperasi untuk tujuan-tujuan kemanusiaan seperti pendidikan, kesehatan bahkan bencana alam adalah tuduhan-tuduhan adanya praktik pemurtadan/proselytisme dalam misi-misi kemanusiaan tersebut.

Di Indonesia, tuduhan semacam ini sudah menjadi isu sentral bahkan sejak awal Orde Baru. Mujiburrahman mencatat pada 21 Juli 1967, Lukman Harun, salah satu pemimpin muda muslim menyampaikan pandangannya tentang adanya praktik misionaris Kristen melalui bantuan luar negeri. Menurutnya, bantuan luar negeri terhadap gerakan Kekristenan di Indonesia telah dilakukan dengan berbagai cara: bantuan dana, pembangunan gereja, rumah sakit, beasiswa, makanan dan lain-lain. Lukman memperkuat pendapatnya dengan merujuk laporan dua media: *Time*, 16 Juni 1967 dan *Christian Science Monitor*, 5 April 1967 yang menyebut masyarakat Kristen di Amerika telah mengumpulkan 300.000 US dolar untuk kegiatan misionaris di Indonesia. Lukman juga mengutip laporan media Indonesia yang melaporkan bahwa The Christian Relief Service bekerja sama dengan Majelis Agung Waligereja Indonesia (MAWI) menyediakan 30 juta pound makanan dan obat-obatan untuk disalurkan ke Indonesia. Menurutnya, berbagai bantuan tersebut adalah bentuk intervensi asing terhadap Indonesia. Bantuan-bantuan tersebut juga

sebagai kedok kristenisasi karena diberikan kepada warga muslim yang miskin.³¹⁷ Dengan kata lain, Lukman menuding umat Kristen di Indonesia telah menggunakan cara-cara yang tidak *fair* dalam penyebaran agama. karena itu, Lukman mendesak kepada pemerintah untuk: 1) mengendalikan bantuan luar negeri; 2) membatasi kegiatan misionaris hanya dibolehkan kepada orang yang belum beragama.³¹⁸

Pada pertemuan pemimpin Muslim-Kristen di Bourmana, Libanon pada Juli 1972, Menteri Agama Mukti Ali juga menyampaikan pandangan terkait bantuan luar negeri ini. Namun berbeda dengan Lukman, Mukti Ali justru menyarankan agar bantuan-bantuan luar negeri dari Negara Barat ke negara-negara berkembang tidak hanya untuk organisasi Kristen, melainkan juga untuk komunitas non-Kristen. Karena jika bantuan hanya diberikan kepada komunitas Kristen, justru akan menimbulkan ketegangan. Dalam pertemuan tersebut dihasilkan Memorandum yang menegaskan bahwa kebebasan beragama harus dijamin terhadap setiap kelompok minoritas. Namun pada saat yang sama menggarisbawahi bahwa dalam melaksanakan misi agama, kegiatan pemurtadan harus dihindari baik dari mayoritas terhadap kelompok minoritas maupun dari minoritas melalui pendekatan ekonomi dan budaya terhadap kelompok mayoritas. Sejalan dengan saran Mukti Ali, Memorandum tersebut menegaskan: "*Kami menyambut munculnya kemauan dari masyarakat agama untuk memberi bantuan material dan nonmaterial yang tidak ditujukan hanya untuk komunitas agama tertentu, melainkan untuk semua komunitas beragama*". Memorandum ini kemudian menjadi pemicu kontroversi di tanah air.³¹⁹

Pada akhir November 2010, muncul satu laporan dari International Crisis Group (ICG) yang menyebutkan bahwa meningkatnya ketegangan antar agama di Indonesia salah satunya disebabkan oleh

³¹⁷Mujiburrahman, *Feeling Threatened Muslim-Christian Relation in Indonesia's New Orde*, (Amsterdam: ISIM, 2006), 33.

³¹⁸Mujiburrahman, *Feeling Threatened Muslim-Christian Relation ...*, 34.

³¹⁹Mujiburrahman, *Feeling Threatened Muslim-Christian Relation...*, 72-73.

praktik kristenisasi yang dilakukan lembaga-lembaga sosial milik Kristen. Laporan ini menyebutkan Yayasan Mahanaim, salah satu organisasi Neo-Pentakosta yang paling bonafide serta aktif, sangat dibenci kaum muslim garis keras karena program-programnya menjadikan orang-orang muslim yang miskin sebagai objek pemurtadan. Selain itu, Yayasan Kaki Dian Emas, yang dijalankan oleh pendeta yang tadinya muslim, menggunakan kaligrafi Arab pada sampul-sampul publikasinya, seolah-olah isinya mengenai Islam, dan mewajibkan setiap siswa sekolahnya mengkristenkan sepuluh orang sebagai syarat kelulusan. Menurut laporan ini, yayasan-yayasan tersebut sebagian didanai dari luar negeri dan sebagian murni lokal.³²⁰

Tudingan praktik pemurtadan melalui lembaga-lembaga amal berbasis keagamaan ternyata juga terjadi di Amerika. *Anti Defamation League (ADL)*, sebuah lembaga nonpemerintah di Amerika mengeluarkan *factsheet* membahas program *The Faith-Based Initiative* dan *Charitable Choice*. Menurut ADL kedua program ini membahayakan kebebasan beragama dan hak-hak sipil. Menurut ADL, program *Faith-Based Initiative* adalah perubahan dramatis terkait pendanaan yang dilakukan pemerintah AS untuk layanan kesejahteraan sosial. Namun dari perencanaan dan pelaksanaannya telah melahirkan persoalan serius bagi kebebasan beragama dan integritas lembaga-lembaga keagamaan di negara tersebut karena tidak disertai landasan perlindungan hak beragama dan pencegahan diskriminasi. Program yang digagas presiden George W. Bush pada tahun 2001 ini kemudian menjadi problematis karena memberi peluang negara memberi dana kepada lembaga-lembaga keagamaan untuk melakukan kegiatan *proselitysm*. Program ini adalah kelanjutan dari program *Charitable Choice* yang digagas Presiden Clinton, program yang juga menghadapi persoalan yang sama.³²¹

³²⁰Lihat, "Indonesia "Kristenisasi" dan Intoleransi" dalam http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-east-asia/indonesia/B114-indonesia-christianisation-and-intolerance.aspx?alt_lang=id (diakses 13 April 2016).

³²¹Anti Defamation League, "The Faith-Based Initiative and 'Charitable Choice': Harmful to Religious Liberty and Civil Rights", (Anti-Defamation

Bahkan menurut kajian *Center for Inquiry*, lembaga nonpemerintah lainnya, program *Faith-Based Initiative* ini telah menyerang kebebasan beragama dan prinsip Konstitusi Amerika Serikat, karena: 1) Memaksa para pembayar pajak untuk menyubsidi kegiatan lembaga-lembaga keagamaan yang berbeda dengan keyakinannya. 2) Program ini melanggar kebebasan beragama penerima dana program. Karena para pembayar pajak menyubsidi lembaga-lembaga keagamaan untuk memaksa warga kurang beruntung untuk terlibat dalam ibadah atau melakukan perpindahan agama sebagai ganti dari bantuan yang mereka terima.³²²

“Di Indonesia, model pengaturan lembaga amal menggunakan kedua-duanya, yakni baik melalui aturan khusus maupun aturan yang lebih umum. Isu pengendalian lembaga amal sudah mengemuka bahkan sejak awal masa Orde Baru.”

Pengendalian Lembaga Amal

MASALAH berikutnya yang muncul dalam kaitannya dengan keberadaan lembaga-lembaga amal berbasis agama di sejumlah negara adalah isu terkait pengendalian lembaga dan kegiatan-kegiatan amal. Isu ini memang sebagai implikasi langsung dari munculnya berbagai kecurigaan terhadap lembaga amal sebagaimana dijabarkan sebelumnya. Dari pengalaman beberapa negara, model pengendalian yang paling umum adalah dengan membuat atau memberlakukan UU atau peraturan yang lebih rendah baik yang secara langsung mengatur lembaga amal melalui aturan khusus maupun melalui UU umum terkait dengan organisasi kemasyarakatan.

Di Indonesia, model pengaturan lembaga amal menggunakan kedua-duanya, yakni baik melalui aturan khusus maupun aturan yang lebih umum. Isu pengendalian lembaga amal sudah mengemuka bahkan

League, 2012), 1.

³²²Daniel Borowitz, J.D. dan Ruth Michael, Ph. D., “Safeguarding Religious Liberty In Charitable Choice and Faith-Based Initiatives” (Washington D.C.: Center For Inquiry, 2009), 2.

sejak awal masa Orde Baru. Pada 2 Januari 1979, Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri menerbitkan Surat Keputusan Bersama (SKB) Nomor 01 tahun 1979 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penyiaran Agama dan Bantuan Luar Negeri Kepada Lembaga Keagamaan di Indonesia. Dari namanya, dapat kita asumsikan SKB ini berusaha mengendalikan upaya-upaya penyiaran agama melalui bantuan luar negeri. Meskipun secara tersurat, SKB ini menyatakan tidak ditujukan untuk membatasi usaha pembinaan dan penyiaran agama, namun dari latar belakang sebelum lahirnya SKB ini, dapat disimpulkan bahwa ada keresahan dari sebagian kalangan terkait maraknya bantuan luar negeri untuk kegiatan penyiaran agama terutama di kalangan umat Kristen kala itu.

Pasca kerusuhan Tolikara yang mengakibatkan 1 masjid dan beberapa kios di Distrik Karubaga, Tolikara Papua dibakar pada 17 Juli 2015, muncul juga isu penyebaran agama melalui lembaga asing. Anggota Komisi III DPR Mulfachri Harahap mengingatkan pemerintah agar menertibkan sekelompok misionaris asing yang berada di Papua. Ia mencurigai para misionaris asing itu tidak hanya bertujuan menyebarkan ajaran agama Nasrani, tetapi juga memiliki motif untuk memprovokasi dan memecah belah golongan masyarakat di sana. *"Ini bukan hanya sekadar penyebaran agama, tapi juga menyangkut keutuhan Indonesia. Dan di Papua rawan hal-hal seperti itu,"* tuturnya pada Republika, Selasa (21/7).³²³

Fakta ini menunjukkan pemerintah sendiri nampaknya masih memiliki kecurigaan terhadap bantuan-bantuan asing yang masuk ke Indonesia salah satunya digunakan untuk kegiatan penyebaran agama. Pandangan ini juga tercermin dari salah satu misi lahirnya UU Ormas dan UU Yayasan yang mengatur bantuan-bantuan asing kepada organisasi masyarakat sipil harus dilaporkan ke Pemerintah.³²⁴

³²³Lihat "DPR: Pemerintah Harus Awasi Kegiatan Misionaris Asing di Papua", <http://hizbut-tahrir.or.id/2015/07/22/dpr-pemerintah-harus-awasi-kegiatan-misionaris-asing-di-papua/>, diakses 14 Mei 2016.

³²⁴Lihat "Naskah Akademik Rancangan Undang-undang tentang Organisasi

Masih terkait dengan persoalan kegiatan amal dan bantuan luar negeri ini, *Human Rights Without Frontiers International*, satu lembaga yang berbasis di Brussels dalam Laporan Tahunan 2015 melaporkan bahwa seorang Pastor Katolik di Bhutan telah dihukum penjara 3 tahun 11 bulan karena dituduh telah menerima dana 11 ribu US Dollar dari lembaga Kristen di luar negeri untuk menyelenggarakan pelatihan dan penyebaran agama Kristen di negara yang mayoritasnya beragama Buddha tersebut. Pastor tersebut didakwa melanggar Pasal 71 UU tentang *Civil Society Organization* yang melarang penggalangan dana untuk kegiatan yang melanggar hukum di negara tersebut.³²⁵

Di Bulgaria, UU tentang Agama tahun 1949 juga melarang pendirian rumah sakit dan lembaga amal dilakukan oleh gereja. Gereja juga diharuskan meminta izin dari Direktur Departemen Agama untuk membuat dan mengelola hubungan dengan denominasi, organisasi, yayasan atau individu dari luar negeri, termasuk untuk menerima dana. Bahkan praktik pemurtadan yang dilakukan kelompok misionaris dari luar negeri dilarang total.³²⁶

Persoalan pengendalian lembaga amal juga menjadi salah satu isu yang mengemuka di Amerika. Minnesota, salah satu negara bagian, misalnya memberlakukan UU Negara Bagian *The Minnesota Charitable Solicitation Act (MCSA)*. Undang-undang ini mengatur bahwa organisasi keagamaan yang mengumpulkan dana di atas 50 persen dari nonanggotanya harus terdaftar dan membuat laporan keuangan. Dalam perjalanannya UU ini dipermasalahkan oleh sebagian organisasi keagamaan karena dinilai mengintervensi urusan internal agama.

Kemasyarakatan", (Jakarta: Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2011), 19.

³²⁵Human Rights Without Frontier, *FoRB Annual Report: In Prison for their religious or belief*, (Brussels: Human Rights Without Frontier International, 2015), 15.

³²⁶Tore Lindholm, et.al., *Facilitating Freedom of Religion or Belief: A Deskbook*, (Oslo: Springer Science+Business Media Dordrecht, 2004), 99.

Dari paparan di atas tergambar di banyak negara, pengelolaan lembaga-lembaga amal atau bantuan luar negeri terhadap kegiatan keagamaan sering menjadi masalah. Ini tidak hanya terjadi di negara-negara berkembang seperti Indonesia atau Bhutan namun juga dapat menjadi masalah di negara maju seperti Amerika Serikat. Di satu sisi, kegiatan-kegiatan amal dan bantuan luar negeri dari masyarakat sering dicurigai atau dituduh oleh negara telah sebagai bentuk praktik proselitisme terselubung melalui bantuan-bantuan sosial terutama kepada warga kurang mampu. Sebagai responsnya, negara membuat aturan guna mengontrol secara ketat keberadaan dan aktivitas lembaga-lembaga amal keagamaan dan bantuan luar negeri. Namun di sisi lain ketika negara melahirkan kebijakan atau program pemberian bantuan-bantuan pendanaan kepada lembaga-lembaga keagamaan juga dicurigai oleh masyarakat sebagai bentuk praktik fasilitasi negara terhadap kegiatan pemurtadan dan diskriminasi melalui bantuan dan pelayanan sosial. Alhasil, masyarakat yang menolak menuntut agar kebijakan tersebut dicabut.

Pengaturan Hak Mendirikan Lembaga Amal

“Ketiadaan pengaturan secara eksplisit mengenai hak untuk mendirikan dan mengola lembaga amal dalam ICCPR dapat dilihat sebagai akibat dari masih adanya kegamangan dan perdebatan yang muncul dalam proses perumusannya.”

MENDIRIKAN lembaga amal merupakan salah satu dimensi kolektif dari kebebasan beragama atau berkeyakinan. Meskipun dalam sejumlah instrumen HAM internasional seperti Konvensi Hak Sipil dan Politik dan Konvensi Hak Asasi Manusia Eropa tidak disebutkan secara khusus tentang hak ini, namun hak ini dijamin

sebagai perluasan dari hak untuk memanasifestasikan agama dan keyakinan termasuk dalam konteks hubungan antara hak beragama atau berkeyakinan dengan kebebasan berasosiasi/berorganisasi.³²⁷

³²⁷Mina Yildirim, *The Collective Dimension of Freedom of Religion or Belief in International Law The Application of Findings to the Case Of Turkey*, (Abo, Finland: Abo Akademi University Press, 2015), 128.

Menurut Heiner Bielefeldt, Pelapor Khusus Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan PBB, kegiatan amal atau bantuan-bantuan kemanusiaan dari lembaga-lembaga agama adalah fakta umum. Hal ini karena baik umat beragama maupun organisasi keagamaan di sebagian besar agama menilai membantu orang lain baik yang seagama maupun yang berbeda agama adalah panggilan keagamaan. Karena itulah menurutnya, Pasal 18 paragraf 3 ICCPR memaknai praktik atau manifestasi agama dalam arti luas termasuk mencakup kegiatan amal. Selain itu Pasal 6 (b) Deklarasi Penghapusan Segala Bentuk Intoleransi dan Diskriminasi tahun 1981 menegaskan bahwa kebebasan berpikir, berkeyakinan atau beragama juga memasukkan kebebasan untuk mendirikan dan mengelola lembaga amal sebagai kebebasan yang harus dihormati dan dilindungi.³²⁸

Ketiadaan pengaturan secara eksplisit mengenai hak untuk mendirikan dan mengolah lembaga amal dalam ICCPR dapat dilihat sebagai akibat dari masih adanya kegamangan dan perdebatan yang muncul dalam proses perumusannya. Mina Yildirim dalam pengamatannya menyebutkan bahwa dalam proses perumusan Pasal 18 ICCPR, sebagian perumus telah mengusulkan agar kebebasan beragama juga mencakup kebebasan bagi denominasi atau komunitas agama mengorganisir dirinya sendiri, kebebasan untuk menjalankan kegiatan misionaris, kebebasan untuk melaksanakan pendidikan dan kerja-kerja kesehatan dan seterusnya. Usulan tersebut di satu sisi menunjukkan adanya kebutuhan pengakuan bahwa setiap sekte atau kelompok keagamaan sebagai sebuah kelembagaan secara inheren memiliki kebebasan untuk menentukan cara hidup dan mengembangkan doktrin mereka. Namun di lain sisi, usulan tersebut juga dapat dilihat sebagai kebutuhan untuk melindungi satu kelompok keagamaan dari kelompok keagamaan lain termasuk dari kegiatan misionaris yang dapat melahirkan kesalahpahaman antar

³²⁸Heiner Bielefeldt, "Report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief Mission to Kazakhstan", A/HRC/28/66/Add.1, 23 Desember 2014, 12.

agama.³²⁹

Pada akhirnya Pasal 18 Kovenan tidak secara tegas menyebut hak ini. Begitupun pada Komentar Umum 22, Komite HAM juga tidak menyebutnya. Namun menurut Yildirin, sangat jelas bahwa Komite HAM memandang cakupan yang luas dari Pasal 18 tersebut. Hanya Deklarasi Penghapusan Intoleransi dan Diskriminasi tahun 1981 lah yang secara eksplisit menyebut hak ini. Meski demikian, baik di dalam ICCPR yang mengatur tentang pembatasan maupun Deklarasi 1981, keduanya tidak menyatakan bahwa hak ini adalah hak yang tidak bisa dibatasi. Pertanyaannya adalah bagaimana model pembatasan yang diperbolehkan dan paling mendekati prinsip-prinsip HAM internasional? Tidak mudah menjawab pertanyaan ini. Namun kita dapat membandingkan praktik-praktik yang terjadi di beberapa negara.

Dalam pengalaman sejumlah sistem pengaturan tentang pendirian organisasi-organisasi keagamaan di berbagai negara. Cole Durham mencatat misalnya ada dua pendekatan yang paling umum digunakan: Pertama, model memfasilitasi; dan kedua, model mengontrol. Di Amerika dan sebagian besar Negara Eropa Barat, model pengaturan tentang pendirian badan keagamaan cenderung bersifat memfasilitasi aktivitas keagamaan.³³⁰ Di Inggris misalnya diberlakukan *Charities Act 2011* menggantikan *Charities Act 2006, 1993 dan 1992*. Aturan-aturan tersebut umumnya mengatur tentang pendaftaran kegiatan amal di Inggris dan Wales. Untuk melaksanakan mandat aturan ini, dibentuk Charity Commision yang bertugas mengatur dan mendaftarkan kegiatan-kegiatan amal.

Di Amerika, ketika ada kebijakan yang cenderung mengontrol secara

³²⁹Mina Yildirim, *The Collective Dimension of Freedom of Religion or Belief in International Law The Application of Findings to the Case Of Turkey*, (Abo, Finland: Abo Akademi University Press, 2015), 128.

³³⁰Cole Durham, *Facilitating Freedom of Religion or Belief through Religious Association Laws*, 321

diskriminatif kegiatan amal, Mahkamah Agung dapat membatalkannya menggunakan landasan Konstitusi, seperti sengketa antara Larson vs Valente di Minnesota terkait diberlakukannya Undang-Undang Negara Bagian *The Minnesota Charitable Solicitation Act (MCSA)*.³³¹ John Larson, pejabat yang bertanggung jawab untuk menegakkan undang-undang ini memberitahu salah satu gereja setempat (*Unification Church*) bahwa gereja tersebut terkena aturan di atas. Valente dan para anggota gereja membawa kasus ini ke pengadilan hingga Mahkamah Agung AS. Dalam putusannya Mahkamah Agung menyatakan UU tersebut bertentangan dengan Konstitusi khususnya Amandemen Pertama yang melarang negara membatasi kebebasan beragama.³³²

Namun pendekatan yang jauh berbeda digunakan di negara-negara bekas Uni Soviet, yang pengaturannya lebih ketat digunakan sebagai mekanisme kontrol. Durham mencontohkan Belarus dan beberapa Negara Asia Tengah masih meberlakukan aturan yang sangat membatasi terhadap organisasi keagamaan. Bahkan ketika terjadi reformasi perundang-undangan, semangat dan pemikiran lama yang berorientasi kontrol masih banyak dipertahankan. sering kali peraturan pelaksanaan yang mengatur perkumpulan keagamaan terus menggunakan peraturan-peraturan seperti itu untuk menciptakan hambatan bagi aktivitas keagamaan dan bukan untuk memfasilitasinya.³³³

Observasi Durham di atas tidak banyak melihat praktik-praktik pengaturan di luar Eropa dan Amerika. Namun salah satu pengalaman di Asia yang dapat ditilik adalah India yang sistem hukumnya banyak

³³¹Undang Undang ini mengatur bahwa organisasi keagamaan yang mengumpulkan dana di atas 50 persen dari non anggotanya harus terdaftar dan membuat laporan. Undang Undang ini sesungguhnya bertujuan melindungi publik dari penyelewengan dana oleh lembaga-lembaga amal.

³³²Lihat, "Larson v. Valente case brief: 456 U.S. 228 (1982)" <http://www.lawschoolcasebriefs.net/2013/11/larson-v-valente-case-brief.html> (diakses 10 Mei 2016).

³³³Cole Durham, *Facilitating Freedom of Religion or Belief through Religious Association Laws*, 328.

mengadopsi sistem hukum Inggris namun juga punya karakteristik lokal yang kuat. Di India, hak bagi setiap warga negara untuk membentuk asosiasi dijamin Konstitusi. India memberi kewenangan kepada Pemerintah Pusat dan Negara Bagian untuk membuat aturan tentang lembaga amal ini. Karena itu, pengaturan tentang lembaga amal ini cukup rumit dan sangat beragam.

Menurut Adukia, ada sekitar 45 Aturan di tingkat Pusat dan Negara Bagian India yang mengatur lembaga amal ini. Namun paling tidak ada tiga model dasar pengaturan lembaga amal di India, yaitu: Yayasan (*trusts*); Organisasi kemasyarakatan dan model Perkumpulan. Dalam praktiknya, jika lembaga amal dibentuk sebagai yayasan, maka dia harus tunduk pada UU tentang yayasan yang berlaku di negara bagian tersebut. Namun jika di negara bagian tersebut tidak ada UU Yayasan, maka yang berlaku adalah UU Pemerintah Pusat tentang Yayasan tahun 1882.³³⁴

Jika lembaga amal mengambil bentuk Organisasi Kemasyarakatan, maka dia harus tunduk pada UU Pendaftaran Organisasi Masyarakat tahun 1860. Selain itu, lembaga amal juga dapat mengambil bentuk Perkumpulan Nonprofit dan harus tunduk pada UU Perkumpulan tahun 1956 bagian 25. Tidak ada satu pun UU khusus di tingkat Pemerintah Pusat yang mengatur ketiga model ini secara utuh. Masih dalam kaitan lembaga amal, ada beberapa aturan terkait yakni UU Pajak Pemasukan 1961 serta UU Bantuan Luar Negeri tahun 2010 yang salah satunya untuk membatasi bantuan luar negeri yang ditujukan untuk kegiatan antinasionalisme.³³⁵ Ketiga karakteristik pengaturan perkumpulan keagamaan di berbagai negara tersebut menggambarkan beragamnya karakteristik berbagai negara serta beragamnya faktor yang mempengaruhi sistem hukum yang ada.

³³⁴CA. Rajkumar S. Adukia, "Overview of Laws Relating to Charitable Organisation in India", 7, <http://www.caaa.in/Image/Laws%20relating%20to%20Charitable%20Organisations%20in%20India.pdf>

³³⁵CA. Rajkumar S. Adukia, "Overview of Laws Relating to Charitable Organisation in India", 8.

Jika kita bandingkan pengalaman-pengalaman tersebut dengan Indonesia, dalam sudut pandang keragaman hukum kita akan menilai Indonesia memiliki pengalaman yang khas. Namun jika kita coba menggunakan pembagian kategori yang diajukan Durham, model pengaturan perkumpulan amal di Indonesia cenderung berkarakter mengontrol ketimbang memfasilitasi. Hal ini mengingat kebanyakan latar belakang munculnya sejumlah pengaturan tentang lembaga amal dan bantuan luar negeri sebagaimana telah disebutkan pada pembahasan sebelumnya adalah untuk merespons kecurigaan-kecurigaan adanya misi terselubung di balik misi kemanusiaan lembaga amal dan bantuan luar negeri pada saat itu. Ini bukan berarti karakter hukum yang cenderung mengontrol seperti itu tidak boleh diberlakukan. Tetapi karena mendirikan lembaga amal adalah manifestasi dari dimensi eksternum kebebasan beragama. Pertanyaannya adalah, apa saja aspek yang diatur guna memperkuat jaminan hak atas kebebasan beragama dan bukan malah sebaliknya?

Rekomendasi

MERUJUK pada beberapa kajian yang ada, paling tidak ada sejumlah aspek yang penting diatur negara dalam kaitannya dengan pendirian lembaga amal dan penggalangan dana dalam konteks hak dan kebebasan beragama yaitu:

1. Prinsip kebebasan mendirikan dan mengelola lembaga amal sebagai bagian dari kebebasan beragama. Hak ini di satu sisi harus dilihat sebagai hak individu yang dijalankan secara bersama-sama dengan orang lain. Namun di sisi yang lain juga harus dilihat sebagai bagian dari hak berorganisasi dan berasosiasi.
2. Pengaturan yang memberi jaminan atas status legal karena status legal sangat dibutuhkan dalam melaksanakan fungsi-fungsi komunal seperti memiliki properti atau untuk bertindak atas nama hukum.³³⁶ Menurut Cole Durham, jika properti dari komunitas agama dimiliki atas nama individu, maka kepentingan

³³⁶Anat Scolnicov, *The Right to Religious Freedom in International Law* (New York: Routledge, 2011), 92-93.

kelompok dapat menjadi masalah karena bisa saja individu yang bersangkutan menggunakan properti tersebut untuk tujuan yang tidak sejalan dengan kepentingan kelompok tersebut.³³⁷

3. Pengaturan tentang registrasi kelembagaan harus ditujukan untuk mengakui keberadaan status legal organisasi dan tidak diberlakukan secara diskriminatif. Namun apabila dalam pengaturan registrasi diberlakukan persyaratan-persyaratan yang dimaksudkan untuk memonitor atau membatasi aktivitas kelembagaan, meskipun tidak diberlakukan secara diskriminatif, maka model pengaturan registrasi seperti ini dapat membahayakan hak atas kebebasan beragama.³³⁸
4. Negara harus dapat memberikan ukuran yang jelas dan efektif untuk mencegah terjadinya pelanggaran hak untuk mendirikan lembaga amal ini serta menjamin akuntabilitas para pelaksananya.
5. Dalam kasus tuduhan-tuduhan terjadinya penyelewengan misi kemanusiaan sebagaimana ditengarai banyak terjadi di Indonesia dan banyak negara, negara harus menyediakan mekanisme hukum bagi lembaga yang dituduh untuk menjawab tuduhan tersebut sekaligus mekanisme sanksinya. []

³³⁷Cole Durham, *Facilitating Freedom of Religion or Belief through Religious Association Laws*, 322.

³³⁸Anat Scolnicov, *The Right to Religious...*, 97.

10 | Penyiaran Agama

Alamsyah M. Dja'far

PENYIARAN agama adalah salah satu dari sekian hak memanasifestasikan agama (*forum externum*). Bentuk aktivitasnya mencakup penyebaran informasi keagamaan melalui tatap muka langsung atau menggunakan media dan biasanya ditujukan terhadap sasaran yang berbeda agama atau keyakinan. Hak penyiaran agama dijamin dalam berbagai instrumen nasional dan internasional. Penyiaran agama bukan hal yang dilarang di Indonesia. Jika merujuk pasal 29 ayat (2) UUD 1945, penyiaran agama merupakan hak beragama yang dijamin dan dirangkum dalam frasa “menjalankan agama dan kepercayaannya” itu.

Dari perjalanan sejarah kehadiran agama-agama besar di Indonesia hampir tidak mungkin terjadi tanpa “kebebasan” praktik penyiaran agama. Sebelum kedatangan Islam dan Kristen pada abad ke-13 ke Nusantara, pola keagamaan yang dominan adalah campuran animisme pagan dan mistisisme. Praktik tersebut diekspresikan dengan praktik pemujaan terhadap roh dan alam. Situasi ini juga berlangsung di masa periode kekuasaan Kerajaan Buddha dan Hindu pada abad ke-9 hingga ke-13. Hindu dan Buddha masuk ke Nusantara melalui kontak dagang orang India dengan Melayu. Keduanya diterima dan beradaptasi dengan keyakinan-keyakinan pribumi yang sudah muncul jauh sebelum itu.³³⁹

³³⁹Howard M. Federspiel, *Labirin Ideologi Muslim: Pencarian dan Pergulatan Persis di Era Kemunculan Negara Indonesia (1923-1957)* (Jakarta: Serambi, 2004),

Namun demikian praktik dan wacana penyiaran agama memang salah satu isu sensitif dan kontroversial hingga saat ini. Masalah ini sering memantik debat, pergesekan, dan dituding biang kerok merebaknya konflik antarsekte atau agama. Tidak hanya Indonesia, sejumlah negara di kawasan lain seperti di Asia, Amerika atau Eropa pun, perdebatan dalam mengatur penyiaran agama menjadi diskusi panjang. Apalagi di Indonesia terdapat regulasi yang melarang penyiaran agama kepada orang-orang yang sudah beragama. Jika dipetakan, problem dan isu-isu penting dalam penyiaran agama di Indonesia muncul dalam dua hal. *Pertama*, pembatasan diskriminatif penyiaran agama. *Kedua*, kriminalisasi dan kekerasan terhadap praktik penyiaran agama.

Pada masa Orde Baru muncul Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1979 Tentang Tatacara Pelaksanaan Penyiaran Agama dan Bantuan Luar Negeri Kepada Lembaga Keagamaan di Indonesia (selanjutnya disebut SKB Penyiaran Agama). Inilah peraturan yang secara khusus mengatur penyiaran agama dan digunakan dalam merespons dan mengatasi kasus-kasus penyiaran agama. SKB menegaskan penyiaran agama dilarang dilakukan terhadap mereka yang sudah beragama. Logika kebalikannya berarti boleh ditujukan kepada mereka yang dianggap “belum beragama”.

Lahirnya SKB Penyiaran sendiri dipicu salah satunya oleh berkembangnya informasi keberhasilan spektakuler kegiatan misionaris selama lima tahun pasca-1965. Pada dasawarsa 1970, sejumlah informasi menyebut pertumbuhan gereja meningkat pesat dan jumlah konversi ke Kristen melonjak, khususnya di Jawa Tengah dan Jawa Timur. Ketika itu diperkirakan Muslim-Jawa yang melakukan konversi mencapai 2 juta orang,³⁴⁰ kebanyakan berasal dari mereka yang dituduh Partai Komunis Indonesia dan mendapat perlakuan buruk dari masyarakat Muslim. Bagi sebagian kalangan

³⁴⁰Ali Munhanif, “Prof Dr. A. Mukti Ali: Modernisasi Politik-Keagamaan Orde Baru” dalam Azyumardi Azra dan Saiful Umam, *ed.*, *Menteri Agama RI Biografi Sosial Politik* (Jakarta: INIS-PPIM-Litbang Agama Depag RI, 1998), 303

muslim konservatif keberhasilan misionaris itu ditopang oleh adanya dukungan pemerintah.

Dalam periode berikutnya ketegangan meletus menjadi konflik kekerasan. Di beberapa tempat di Jawa Tengah dan Aceh, gereja dibakar pemuda muslim. Di Sulawesi Utara dan Ambon sebaliknya terjadi pembakaran masjid oleh penganut Kristen Protestan. Antara tahun 1975 – 1984, tercatat jumlah gereja yang dirusak sekitar 891 gereja, jumlah perusakan tertinggi dalam sejarah perjalanan bangsa Indonesia sejauh ini.³⁴¹ Melalui SKB, pemerintah berharap kasus-kasus ketegangan berbasis agama, khususnya Islam-Kristen, yang dipandang mengganggu stabilitas dan ketahanan nasional dapat diatasi. SKB diterbitkan di era Menteri Agama Alamsjah Ratu Prawiranegara (1978-1983), seorang tokoh berlatar belakang militer yang ditunjuk Presiden Soeharto. Di masa kepemimpinannya, Alamsjah mengusung agenda stabilitas dan ketahanan nasional sebagai prioritas kementeriannya.

Beleid ini mendapat tentangan dari komunitas Kristen dan Katolik. Melalui Dewan Gereja Indonesia (DGI) –saat ini menjadi Persekutuan Gereja-Gereja di Indonesia—dan Majelis Agung Wali gereja (MAWI) –kini KWI—menulis surat keberatan kepada pemerintah. Mereka beranggapan aturan ini membatasi hak dasar beragama untuk menyiarkan agama mereka. SKB Penyiaran pada akhirnya membentuk wacana seolah-olah penyiaran agama dilarang menurut hukum hingga hari ini. Kecenderungan ini muncul dalam salah satu isu kontroversial seputar kristenisasi atau islamisasi. Awal November 2014, sebuah video berjudul *Spesial: Kristenisasi Terselubung di Car Free Day Jakarta* yang terpampang di *Youtube* memicu pro kontra di tengah publik. Lebih dari 9.700 komentar, dari rasional hingga marah, muncul dalam tautan video. Sebagian komentar menilai video tersebut tendensius. Sebagian lain setuju bahwa itu kristenisasi

³⁴¹Data itu merujuk hasil yang direkam dalam buku *Beginikah Kemerdekaan Kita?* (1997) yang disunting Paul Tahalele dan Thomas Santoso. Lihat Fatimah Husein, *Muslim-Christian Relation in The New Order Indonesia The Exclusivist and Inclusivist Muslim's Persepective* (Bandung : Mizan, 2005), 194

yang dilarang. Salah seorang di antara komentator bertanya, apakah menyebarkan Kristen melanggar hukum? Sebagian melanggar, sebagian lagi tidak.³⁴²

Sementara itu, masih di awal November 2014, di sebuah laman maya keislaman mengungkap kisah sukses pendakwah Islam asal Papua Fadlan Garamatan mengislamkan lebih dari 3000 orang Papua. Di hadapan ratusan peserta di Masjid Nurul Huda Universitas Sebelas Maret (UNS), Fadlan berkisah bagaimana usahanya mengislamkan orang-orang Papua, termasuk keluarga pendeta.³⁴³ Setahun sebelumnya, isu islamisasi di Papua juga sempat dimuat koran Australia *Sydney Morning Herald*. Koran ini bahkan menilai islamisasi dilakukan pemerintah. Caranya mengirimkan anak-anak Papua ke Jawa untuk disekolahkan di pesantren-pesantren dan menjadi muslim.³⁴⁴ Koran ini mengangkat kembali kasus tersebut pada Maret 2014. Hasil wawancara sejumlah tokoh Islam dan politik termuat di sana. Penyiaran agama terhadap anak-anak tanpa izin dan kesediaan orang tua merupakan praktik penyiaran agama yang dilarang dalam instrumen internasional.

Kriminalisasi terhadap pelaku penyiaran agama terjadi di beberapa

³⁴²Lihat komentar-komentara dalam “Spesial: Kristenisasi Terselubung di Car Free Day Jakarta” <https://www.youtube.com/watch?v=QUw11Tk6VnU> (diakses 26 April 2015)

³⁴³“Kisah Ustadz Fadlan Mengislamkan 3712 Warga Pedalaman Papua” <http://panjimas.com/news/nasional/2014/11/11/kisah-ustadz-fadlan-mengislamkan-3712-warga-pedalaman-papua/> (diakses 26 April 2015)

³⁴⁴*Sydney Morning* menyamakan nasib warga Papua Barat dengan perlakuan pemerintah Australia terhadap suku Aborigin. Kebijakan pemerintah Australia pada 1910-1971, mengambil dan mengirim sekitar 100 ribu anak suku Aborigin untuk dididik berdasarkan budaya Eropa atau Barat. Atas kejadian ini, Pemerintah Australia kemudian meminta maaf pada “generasi yang hilang” tersebut sejak pemerintahan Perdana Menteri Kevin Rudd. Informasi itu dibantah pemerintah Indonesia lewat juru bicara Staf Khusus Presiden Bidang Hubungan Internasional, Teuku Faizasyah. Katanya informasi itu tidak berdasar. “Istana Pertanyakan Berita Islamisasi di Papua”, <http://www.tempo.co/read/news/2013/05/06/078478403/Istana-Pertanyakan-Berita-Islamisasi-Papua> (diakses 24 April 2016)

tempat. Salah satunya di Aceh. Ia menimpa pasangan suami istri. Keduanya ditangkap kantor Satuan Polisi Pamong Praja dan Wilayatul Hisbah (Satpol PP dan WH) Aceh karena diduga melakukan kristenisasi dengan cara menyebar buku yang berisi ajaran Yehuwa. Keduanya ditengarai akan diseret ke pengadilan.³⁴⁵ Pada 2005 Seorang pendeta bernama Joshua di Bandung pernah menjadi target sasaran pembunuhan kelompok teroris. Dua dari empat pelaku tercatat sebagai pimpinan forum anti permotadan (Fakta) di Palembang.³⁴⁶ Kemungkinan besar reaksi terhadap praktik penyiaran agama di masa mendatang masih akan terus terjadi. Karena itu pula harus terus didiskusikan. Jika penyiaran agama bukan “hal terlarang” lantas bagaimana cara mengelola dan pengaturan yang sejalan dengan Konstitusi dan aturan HAM? Masalah-masalah inilah yang akan didiskusikan selanjutnya.

Kerangka Konseptual dan Jaminan Hukum Penyiaran Agama

SECARA kebahasaan, “siar” menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia(KBBI) berarti meratakan ke mana-mana; memberitahukan kepada umum (melalui radio, surat kabar, dan sebagainya); mengumumkan (berita dan sebagainya); menyebarkan atau mempropagandakan (pendapat, paham, agama, dan sebagainya); menerbitkan dan menjual (buku, gambar, foto, dan sebagainya); mengirimkan (lagu-lagu, musik, pidato, dan sebagainya) melalui radio. Penyiaran berarti proses, cara, perbuatan menyiarkan.³⁴⁷ Jadi penyiaran adalah aktivitas menyebarluaskan dengan berbagai cara dan medium.

³⁴⁵“Penyebar Buku Kristen Melanggar Hukum”, *Serambi Indonesia*, 6 Februari 2015, <http://aceh.tribunnews.com/2015/02/06/penyebar-buku-kristen-melanggar-hukum?page=2> (diakses 25 April 2016)

³⁴⁶“Teroris Palembang Pernah Coba Bunuh Pendeta di Bandung”, *Komnas Online*, 3 Juli 2008, <http://news.kompas.com/read/2008/07/03/21033277/teroris.palembang.pernah.coba.bunuh.pendeta.di.bandung> (diakses 25 April 2016)

³⁴⁷Lihat “siar” dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia* online <http://badanbahasa.kemdikbud.go.id/kbbi/index.php> (diakses 25 April 2016)

Terma penyiaran agama dipilih dengan beberapa pertimbangan. Selain karena arti yang sejalan dengan definisi yang banyak diangkat para ahli, terma ini lebih populer lewat SKB Penyiaran Agama. Padanan kata yang dianggap lebih dekat dengan terma penyiaran agama adalah proselitisme (*proselytism*). Kata ini berasal dari bahasa Yunani *prosêlutos* dan Latin, *proselytus*. *Prosêlutos*, kata benda, berasal dari kata yang berarti “datang” dengan awalan yang berarti “terhadap” atau “menuju”. Secara harfiah berarti mungkin menjadi seseorang yang datang (dari satu lokasi ke lokasi lain).³⁴⁸

Salah satu definisi menjelaskan bahwa proselitisme adalah segala tindakan, termasuk ucapan, yang melibatkan usaha penyebaran agama atau firman Tuhan dan usaha-usaha membujuk yang lain untuk pindah konversi atau mengikuti pesan-pesan yang disampaikan orang-orang yang melakukan proselitisasi. Definisi lainnya menerangkan proselitisme ialah aktivitas untuk mengomunikasikan sebuah agama atau pandangan hidup melalui komunikasi secara verbal atau melalui sejumlah aktivitas terkait sebagai sebuah undangan bagi yang lainnya untuk memeluk agama atau pandangan hidup tersebut.³⁴⁹ Ini berarti istilah islamisasi atau kristenisasi –hingga berarti sebagai upaya konversi —menjadi bagian dari proselitisme.

Proselitisme memang acap dilihat berkonotasi negatif dan sensitif. Untuk mengatasi persoalan tersebut sambil melihatnya secara lebih “positif”, Tad Stahnke dari organisasi Human Rights First merumuskan definisi yang dapat dijadikan pijakan. Menurutnya, proseletisme merupakan tindakan ekspresif yang dilakukan dengan tujuan mencoba mengubah keyakinan agama, afiliasi, atau identitas lainnya. Dalam proselitisme, ada dua pihak: “sumber” (*source*), yakni

³⁴⁸Leo Walsh, “Proselytism and Evangelization: Important Distinctions for Catholic Catechists” (Makalah disampaikan dalam Catechetical Sunday United State Conference of Catholic Bishop, 22 September 22, 2012) 1-2

³⁴⁹Howard O. Hunter & Polly J. Price, “Regulation of Religious Proselytism in the United States,” *Brigham Young University Law Review* (2001), 538. Bisa diunduh di <http://digitalcommons.law.byu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2069&context=lawreview> (diakses 25 April 2016)

orang yang menginisiasi tindakan proselitisme, dan sasaran (target), orang yang menerima dari tindakan proselitisme.³⁵⁰

Definisi ini menurut Stahnke berimplikasi pada beberapa konsep penting. *Pertama*, mengabaikan gagasan dari tindakan atau perilaku yang tidak patut. *Kedua*, menekankan bahwa proselitisme merupakan tindakan yang disengaja (*intentional conduct*), dilakukan dengan tujuan dan dalam kerangka pandangan tertentu. Dengan alasan ini, kata “proselitisasi” dikesampingkan karena mengandaikan proses ketimbang tindakan manusia yang bertujuan (*purposeful human action*). *Ketiga*, definisi itu menyiratkan bahwa “sumber” tidak harus memiliki keyakinan agama sendiri. Upaya-upaya membujuk target melepaskan afiliasi atau keyakinan agama mereka saat itu tanpa harus mengganti atau memeluk dengan keyakinan agama sumber karenanya masuk bagian dari proselitisme.³⁵¹

Proselitisme dalam Pandangan Agama/Keyakinan

AGAMA Islam dan Kristen, sebagai contoh, adalah dua agama dengan doktrin yang diyakini sebagian pengikutnya jika penyebaran agama sebagai elemen penting beragama. Disebut sebagian pengikut, karena ada sebagian pengikut Islam dan Kristen yang tidak pula menafsirkan bahwa konsep proselitisme harus berakhir dengan konversi. Orang seperti Friedrich Max Mueller yakin bahwa penyiaran agamalah yang membuat agama-agama bisa bertahan. Menurut orientalis dan ahli studi perbandingan agama asal Jerman ini, sejak 143 tahun silam hanya agama-agama misionaris yang mampu bertahan dan berkembang di dunia. Sementara agama-agama nonmisionaristik bakal sekarat.³⁵²

³⁵⁰Lihat Tad Stahnke “The Right To Engage In Religious Persuasion” dalam Tore Lindholm, dkk., eds. *Facilitating Freedom of Religion or Belief: A Deskbook* (Leiden: Martinus Nijhoff, 2004), 620

³⁵¹Lihat Tad Stahnke “The Right To Engage In Religious Persuasion”, 620

³⁵²Keyakinan Muller ini dikemukannya ketika memberi kuliah di Westminster Abbey, 3 Desember 1873. Muller memasukan Buddha, Islam, dan Kristen sebagai agama misionaristik, sementara Yahudi, Hindu, dan Zoroaster dalam

Tentu saja tidak semua orang setuju dengan keyakinan Mueller. Agama-agama yang disebutnya nonmisionaristik seperti Hindu dan Yahudi masih hidup hingga sekarang. Tapi, pandangan Muller menginformasikan hal penting: fakta dan pengalaman agama-agama besar menegaskan jika aktivitas penyiaran agama menjadi bagian penting agama. Karenanya bisa dipahami mengapa hak penyiaran agama menjadi salah satu yang hak kebebasan beragama berkeyakinan yang patut dijamin.

Dalam Kristen, istilah yang agaknya tepat disandingkan adalah “misi” atau “penginjilan” (evangelisasi). Misi atau aktivitas misionari adalah aktivitas mengomunikasikan sebuah agama atau pandangan hidup melalui komunikasi secara verbal atau melalui sejumlah aktivitas sebagai sebuah undangan bagi lainnya untuk memeluk agama atau pandangan hidup tersebut. Berbeda dengan misi, kegiatan yang lebih bersifat ke internal umat Kristen disebut *diakonia* atau aktivitas pelayanan terhadap gereja.³⁵³

Di sebagian kalangan Kristen, usaha penginjilan masih dipandang sebagai kristenisasi bagi yang belum beragama Kristen dan mendorong yang telah beragama Kristen untuk beragama lebih militan. Namun sebagian lagi justru sudah memaknai penginjilan sebagai pewartaan kabar baik dalam masyarakat pluralistik yang berperan dalam proses pembangunan masyarakat yang lebih baik, lebih manusiawi, dan beradab. Di lingkungan Katolik, Paus Benediktus XVI membuat pernyataan terkait penyiaran agama, gereja berkembang tidak untuk melakukan proselitisme, tetapi untuk menarik melalui pesan keselamatan.³⁵⁴

kategori agama non-misionaristik. Lihat Arvind Sharma, *Problematizing Religious Freedom* (New York: Springer, 2011), 175.

³⁵³Olaf H. Schumman, *Dialog Antar Umat Beragama* (Jakarta: Gunung Mulia, 2008), 120

³⁵⁴Ungkapannya ini secara lebih lengkap menegaskan, “*The Church considers herself the disciple and missionary of this Love: missionary only insofar as she is a disciple, capable of being attracted constantly and with renewed wonder by the God who has loved us and who loves us first (cf. 1Jn 4, 10). The Church does not engage in proselytism*”. “**Benedict XVI Homilies 22407**”, dalam *Basilica of St Pietro*

Sementara itu dalam Islam, konsep serupa misi disebut dengan “dakwah”. Dakwah bisa menyasar kelompok di luar Islam dan bertujuan agar memeluk Islam (konversi), juga bisa dimaknai secara umum, mengabarkan nilai-nilai universal Islam kepada publik luas (propagasi).³⁵⁵ Para ulama mengartikan dakwah sebagai upaya mengajak umat manusia kepada jalan Islam dengan beragam metode seperti lisan, tulisan, atau tindakan nyata.³⁵⁶ Seperti dalam Kristen, di kalangan Islam terdapat pandangan yang melihat dakwah sebagai usaha mengajak orang lain agar memeluk Islam (konversi). Sikap ini berangkat dari keyakinan Islam sebagai satu-satunya yang benar. Di luar Islam tidak ada kebenaran. Namun demikian sebagian lainnya menilai dakwah adalah usaha untuk menyebar nilai-nilai Islam yang universal yang juga memiliki kesamaan tujuan dengan agama lainnya. Sehingga, target dakwah tidak lagi dilihat upaya konversi melainkan peningkatan kualitas manusia, tidak hanya bagi muslim tapi umat lainnya. Sebagian ulama menilai dakwah merupakan perbuatan utama setelah iman.³⁵⁷

Berbeda dengan dua agama ini, kelompok agama lokal atau masyarakat pribumi umumnya tidak memiliki konsep penyiaran agama untuk tujuan konversi yang jelas, bahkan cenderung menolak konsep tersebut. Salah satu faktornya adalah realitas yang umum mereka hadapi dalam kehidupan keagamaan dan keyakinan mereka

in Ciel d'Oro, Pavia, Third Sunday of Easter, 22 April 2007, <http://www.clerus.org/bibliaclerusonline/en/cv0.htm> diakses 30 September 2016

³⁵⁵Dalam *Lisan al-Arab* (Lidah Arab), ahli bahasa Arab Ibnu Manzur al-Misri mengartikan dakwah dalam beberapa. *Pertama*, meminta pertolongan (*al-istigitstah*). *Kedua*, menghambakan diri (*ibadah*) baik kepada Allah maupun kepada selain Allah. Misalnya tercatat dalam QS. Al-A'raf [7]: 194. *Ketiga*, memanjatkan permohonan kepada Allah SWT (berdoa). *Keempat*, persaksian Islam (*syahadat al-Islam*). Contohnya tercantum dalam surat Nabi Muhammad kepada Heraklius, *ud'uka bi di'ayat al-Islam* (aku memanggil Anda dengan persaksian tentang Islam). *Keempat*, memanggil atau mengundang (*al-nida*).

³⁵⁶Lihat misalnya Ahmad Mahmud, *Dakwah ila al-Islam* (Mauqi' al-Islam, tt), 14. Ia mengartikan dakwah sebagai upaya agar orang lain condong, termotivasi, dan simpati untuk melakukan ajaran Islam (*fi' al-imalatun wa targhibun*).

³⁵⁷Yusuf Qardhawi, *Tsaqafat Ad-Daiyah* (Kairo: Maktabah Wahbah, 1996), 3

yang selalu menjadi korban penyiaran agama. Karena itu ketika bicara mengenai realitas kehidupan mereka biasanya menunjukkan tiga hal. Pertama, realitas mereka sendiri tentang penindasan agama. Kedua, penolakan terhadap hak penyiaran agama sebagai bagian dari kebebasan beragama. Ketiga, dimasukkannya hak restorasi atau kompensasi untuk penghilangan agama dalam definisi kebebasan beragama.³⁵⁸

Konstitusi dan Instrumen HAM Internasional

MESKIPUN kata “penyiaran agama” tidak ditemukan dalam UUD 1945, tidak berarti ia tidak dijamin sebagai bagian dari hak memmanifestasikan agama. Hak ini secara tidak langsung tercakup dalam hak beragama sebagaimana dituangkan dalam Pasal 28E ayat (1) dan (2); Pasal 28 I ayat (1) dan Pasal 29 ayat (2). Dalam Pasal 28E ayat (1), hak penyiaran agama ada dalam konteks “beribadah menurut agamanya”.³⁵⁹ Di Pasal 28 ayat (2) hak ini masuk dalam frasa “menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya”.³⁶⁰ Sementara itu “hak beragama” dan “untuk beribadah menurut agamanya dan kepercayaannya itu” dinyatakan masing-masing dalam UUD 1945 pasal 28I ayat (1) dan Pasal 29 ayat (2).³⁶¹

³⁵⁸Arvind Sharma, *Problematizing Religious Freedom* (Newtork: Springe, 2011), 100. Arvind juga mengulas dalam bagian ini tentang konsep penyiaran agama-agama di luar Islam dan Kristen seperti Buddha dan Hindu.

³⁵⁹UUD 1945 Pasal 28 E ayat (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.

³⁶⁰UUD 1945 Pasal 28 E ayat (2): Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.

³⁶¹UUD 1945 Pasal 28 I 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 apapun. UUD 1945 Pasal 29 ayat 2 : ...

Hak ini juga dinyatakan kembali dalam UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM di Pasal 22 ayat (1) dan (2). Dalam Instrumen HAM Internasional, kata proselitisme juga tidak disebut langsung, namun menjadi bagian yang dinyatakan dalam pasal 18 ayat (1) Konvensi Hak Sipil dan Politik (ICCPR), terutama terkait kalimat “pengajaran”.³⁶² Apa yang dimaksud sebagai “pengajaran” ini kemudian mendapat penjelasan lebih jelas dalam Komentar Umum 22 paragraf 4. Komentar Umum menjelaskan, pengajaran agama melingkupi juga praktik “membuat dan menyebarkan teks-teks atau publikasi-publikasi agama”.³⁶³

Hal senada dijelaskan juga dalam Deklarasi tentang Penghapusan Semua Bentuk Intoleransi dan Diskriminasi Berdasarkan Agama atau Kepercayaan (1981) Pasal 6 (d) dan (e).³⁶⁴ Dalam Pasal 6 poin (d), Deklarasi tersebut menambahkan kata yang relevan di bidang-bidang ini (*relevant publications in these areas*). Sementara dalam poin (e),

³⁶²Pasal 18 ayat (1) Konvensi Hak Sipil dan Politik: Setiap orang berhak atas kebebasan berpikir, keyakinan dan beragama. Hak ini mencakup kebebasan untuk menetapkan agama atau kepercayaan atas pilihannya sendiri, dan kebebasan, baik secara sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, baik di tempat umum atau tertutup, untuk menjalankan agama dan kepercayaannya dalam kegiatan ibadah, pentaatan, pengamalan, dan pengajaran.

³⁶³“... the practice and teaching of religion or belief includes acts integral to the conduct by religious groups of their basic affairs, [...] the freedom to establish seminaries or religious schools and the freedom to prepare and distribute religious texts or publications.” (“...pengamalan dan pengajaran agama atau kepercayaan mencakup kegiatan-kegiatan integral yang dilakukan oleh kelompok-kelompok agama berkaitan dengan urusan-urusan mendasar mereka, [...] kebebasan untuk membentuk seminari atau sekolah agama, dan kebebasan untuk membuat dan menyebarkan teks-teks atau publikasi-publikasi agama”).

³⁶⁴*The right to freedom of thought, conscience, religion or belief includes the freedom, "To write, issue and disseminate relevant publications in these areas".* (Hak atas kebebasan berpikir, hati nurani, beragama atau kepercayaan harus mencakup, antara lain, kebebasan untuk, “menulis, menerbitkan dan menyebarkan berbagai penerbitan yang relevan di bidang-bidang ini). *The right to freedom of thought, conscience, religion or belief includes the freedom, "To teach a religion or belief in places suitable for these purposes."* (Hak atas kebebasan berpendapat, hati nurani, beragama atau kepercayaan harus mencakup, antara lain, kebebasan untuk “mengajarkan suatu agama atau kepercayaan di tempat-tempat yang cocok untuk tujuan-tujuan ini)

Deklarasi menambahkan frasa “di tempat-tempat yang cocok untuk tujuan-tujuan ini “ (*in places suitable for these purposes*). Jaminan ini juga diperkuat oleh Resolusi Komisi HAM 2005/40 paragraf 4 (d) dan Resolusi Badan HAM 6/37 paragraf 9 (g). Disebutkan “*Urges States, to ensure, in particular, [...] the right of all persons to write, issue and disseminate relevant publications in these areas*’.

Beberapa Dimensi Penyiaran Agama

UNTUK melihat kompleksitas masalah tersebut amat penting memeriksa empat dimensi utama dalam penyiaran agama. Keempatnya dapat dijadikan pertimbangan dalam perlindungan atau pembatasan praktik penyiaran agama; memahami praktik yang tidak patut, bahkan melanggar prinsip kebebasan beragama.³⁶⁵

a. Sumber (the Source)

Terma “sumber” ini digunakan Stahnke untuk merujuk apa yang dimaksud sebagai komunikan atau penyampai dalam teori komunikasi. Memang belum ada alasan jelas mengapa Stahnke menggunakannya, bukan terma lain seperti “penyampai” yang lebih netral. Kemungkinan karena “sumber” dianggap lebih menjelaskan posisi penyampai aktivitas proselitisme. “Sumber” adalah pihak penyampai pesan keagamaan yang akan disampaikan kepada orang lain yang disebutnya sebagai “sasaran”. Sumber lebih menekankan bahwa pihak penyampai sebagai sumber informasi, bahkan kebenaran, dan harus disampaikan kepada “sasaran”.

Dari sisi sumber, jaminan penyiaran agama terkait erat dengan dua rumpun HAM. *Pertama*, kebebasan manifestasi agama/keyakinan.

³⁶⁵Perumusuan dimensi ini merujuk pembagian dalam teori komunikasi: komunikator (*communicator*), orang yang menyampaikan informasi atau pesan; komunikan (*communicatee*), orang yang menerima informasi atau pesan; pesan (*message*), informasi yang disampaikan oleh komunikator yang berupa lambang-lambang; media (*media*), alat yang digunakan untuk menyampaikan pesan/informasi. Kata “sumber” dan “sasaran” merujuk pada pandangan Stahnke.

Kedua, hak atas kebebasan berekspresi. Stahnke mengakui tidak ada konsensus pasti apakah proselitisme bagian dari manifestasi agama/keyakinan dan karena itu bagian dari hak beragama/berkeyakinan. Instrumen internasional sejauh ini tidak menyebut langsung proselitisme, kecuali Konvensi HAM Amerika.³⁶⁶ Tidak adanya pengakuan langsung ini menurutnya menandakan tingkat sensitivitas sekaligus kerumitan menemukan standar yang disepakati bersama.

Namun fakta dan pengalaman agama-agama besar juga tidak bisa diabaikan dalam melihat kasus ini. Perkembangan agama-agama sejauh ini salah satunya ditopang aktivitas proselitisme. Karenanya bisa dipahami jika usaha mempersuasi orang lain untuk memeluk keyakinan agama baru atau afiliasi keagamaan yang baru menjadi bagian dari hak memmanifestasikan agama. Meski sebagian agama atau keyakinan tidak mengharuskan pengikutnya melakukan konversi, namun sebagian besar justru mewajibkan pengikutnya untuk menyebarkan pesan-pesan agama kepada sebanyak mungkin orang dan berusaha mengonversi mereka. Kenyataan inilah yang menempatkan posisi proselitisme, mengutip Arcot Krishnaswami, menjadi aspek penting dari hak memmanifestasikan agama.³⁶⁷

Dalam kasus *Kokkinakis v. Grece*, Pengadilan HAM Eropa memutuskan bahwa proselitisme merupakan bagian dari hak menjalankan agama yang dijamin dalam Pasal 9 Konvensi Eropa.³⁶⁸

³⁶⁶Pasal 12 (1) memasukan hak penyebaran satu agama/keyakinan sebagai bagian dari hak beragama/berkeyakinan. Lihat HRCR, "American Convention on Human Rights" http://www.hrcr.org/docs/American_Convention/oashr4.html (diakses 25 April 2016).

³⁶⁷Arcot Krishnaswami (Special Rapporteur of the Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and Protection of Minorities), *Study of Discrimination in the Matter of Religious Rights and Practices (E/CN.4/Sub.2/200/Rev.1)* (New York: PBB, 1960), 34

³⁶⁸Lihat pasal 9 ayat (1) dan (2) Konvensi bagi Perlindungan Hak-hak Asasi Manusia dan Kebebasan Fundamental (1958). Konvensi ini ditandatangani di Roma, 14 November 1950 (ETS No. 005). Berlaku pada 3 September 1958. Pasal 9 ayat (1): Setiap orang berhak atas kebebasan berpikir, keyakinan/hati nurani dan beragama; hak ini mencakup juga kebebasan untuk berganti agama atau kepercayaan, dan kebebasan baik sendirian maupun bersama dengan

Pengadilan menyatakan, hak menjalankan agama pada dasarnya termasuk hak mencoba meyakinkan orang lain, contohnya melalui pengajaran, bahkan mengubah agama/keyakinan tertentu. Jika tidak, pasal ini hanya akan menjadi “pasal mati”. Dari sudut ini putusan Pengadilan Eropa dapat dikatakan telah mempertimbangkan upaya melindungi hak “sumber”. Kasus *Kokkinakis v. Greece* bermula dari laporan seorang penganut gereja ortodoks ke polisi terhadap sepasang suami istri pengikut Saksi Yehuwa. Tindakan pengikut Saksi Yehuwa mendatangi dari rumah ke rumah untuk membujuk orang lain bergabung dengan agama mereka itu dinilai mengganggu dan melanggar hukum.³⁶⁹ Pengadilan Eropa menyatakan larangan proselitisme hanya tepat ditujukan untuk praktik proselitisme yang tidak tepat seperti proselitisme dalam bentuk intimidasi, kekerasan, atau cuci otak.³⁷⁰

Di Yunani, proselitisme dianggap sebagai gangguan terhadap agama lain yang tidak diperbolehkan (*impermissible interference*) dan dianggap tindak pidana. Hukum Yunani mendefinisikan proselitisme adalah “setiap usaha-usaha langsung maupun tidak langsung untuk mengganggu keyakinan agama seseorang dari persuasi keagamaan yang berbeda, dengan tujuan merusak keyakinan itu, baik melalui setiap jenis bujukan, dukungan material, bantuan materi, atau dengan cara curang atau dengan mengambil keuntungan dari pengalaman, kepercayaan, kebutuhan, intelektual yang rendah atau naif.”³⁷¹

orang-orang lain dan baik secara terbuka maupun diam-diam, mewujudkan agama atau kepercayaannya dalam beribadah, mengajar, pengamalan dan pentaatan. Pasal 9 ayat (2): Kebebasan seseorang untuk mewujudkan agama atau kepercayaannya hanya boleh dikenakan pembatasan yang diatur dengan undang-undang dan perlu dalam suatu masyarakat demokrasi demi kepentingan keselamatan umum, untuk menjaga ketertiban, kesehatan atau kesucilaan umum, atau untuk menjaga segala hak dan kebebasan orang lain.

³⁶⁹Lihat Johan D. van der Vyver “The Relationship of Freedom of Religion or belief Norms to Other Human Rights” dalam Tore Lindholm, dkk., eds. *Facilitating Freedom of Religion or Belief*, 107-108

³⁷⁰Johan D. van der Vyver “The Relationship of Freedom of Religion or belief Norms to Other Human Rights”, 108

³⁷¹“Religious Intolerance in Greece”, dalam *Religious Tolerance: Ontario Consultants on Religious Tolerance*, http://www.religioustolerance.org/rt_greec.

Hak penyiaran agama juga bisa dilihat dari sudut hak berekspresi, sebuah rumpun HAM lainnya. Tentu saja terdapat implikasi lain melihat satu kasus penyiaran agama disebut juga bagian dari kebebasan berekspresi. Dalam praktiknya, dua hak ini saling beririsan dalam satu kasus. Meski tampak sulit dibedakan, proselitisme agama sebetulnya bisa dibedakan antara hak beragama dengan kebebasan berekspresi. Proses “sumber” yang melakukan proselitisme terhadap “sasaran” karena motivasi agama, namun si “sasaran” tidak memeluk agama yang tertentu sulit dianggap sebagai bagian dari hak manifestasi agama. Dalam kasus ini, lebih mudah disebut kebebasan berekspresi. Dengan melihat kasus proselitisme dari dua level tadi pada akhirnya akan memberi kebebasan kepada pihak penguji menentukan apakah keyakinan yang dibawa oleh sumber adalah bagian dari keyakinan “agama” atau kebebasan berekspresi. Pilihan ini selanjutnya berimplikasi pada prinsip dan standar hukum yang dipergunakan.

b. Sasaran (Target)

Dalam komunikasi sasaran tidak disebut komunikan atau penerima pesan dalam teori komunikasi. Belum ada penjelasan lebih utuh pula mengapa terma “sasaran” ini yang juga dipakai. Kemungkinan karena makna ini memiliki sifat “aktif” ketimbang semata-mata “pasif” jika dibanding obyek. Meski begitu dibanding penerima pesan, kata “sasaran” bermakna atas-bawah. Menurut Stahnke, terdapat lima hak “sasaran” yang perlu dijamin dan dilindungi dari sisi sasaran: hak atas memilih agama, hak menerima informasi, hak mengembangkan agama; hak untuk bebas dari ketersinggungan terkait perasaan keagamaan; hak kelompok minoritas agama.

htm (diakses 30 September 2016); lihat pula, “LAW REPORT / Greek case violated religious freedom: Kokkinakis v Greece - European Court of Human Rights, Strasbourg 25 May 1993”, *Independent News Online*, 16 Juni 1993, <http://www.independent.co.uk/news/uk/law-report-greek-case-violated-religious-freedom-kokkinakis-v-greece-european-court-of-human-rights-1492004.html> (diakses 30 September 2016)

Dalam instrumen nasional dan internasional, setiap orang memiliki hak untuk memilih agama. Segala tindakan pemaksaan yang membatasi pelaksanaan hak ini merupakan pelanggaran kebebasan beragama. Dalam instrumen HAM internasional hak memilih agama meliputi hak mengganti atau berpindah agama/keyakinan sebagaimana disebutkan di atas. Namun di beberapa negara, perlakuan terhadap pindah agama (*apostasi*) memang menentukan pengaturan atas aktivitas penyiaran agama. Di Indonesia meski pindah agama tidak dilarang, namun masih sulit dipraktikkan secara terbuka. Pindah agama hak yang dijamin dalam frasa “memilih atau memeluk agama”. Beberapa negara Islam memiliki aturan yang melarang pindah agama berdasarkan hukum syariah. Jika *apostasi* –melepas atau menolak keyakinan agama tertentu –dianggap sebuah pelanggaran, pada umumnya aktivitas proselitisme juga dilarang.

Tidak berarti pula kebebasan berpindah agama atau memilih keyakinan ateistik otomatis negara memperbolehkan proselitisme. Misalnya saja Malaysia yang melarang proselitisme kepada umat Islam. Pemerintah Malaysia beralasan jika larangan aktivitas proselitisme yang dilakukan nonmuslim terhadap umat Islam tidak merintangi umat Islam untuk pindah agama.³⁷² Jaminan akan proselitisme pada akhirnya dapat memberi jalan bagi terpenuhinya “hak menerima informasi” bagi setiap orang. Hak menerima informasi merupakan konsekuensi wajar dari adanya jaminan kebebasan berpendapat dan berekspresi. Pasal 19 (2) ICCPR menyebut kebebasan berekspresi mencakup di dalamnya kebebasan mencari dan menerima informasi dan semua jenis gagasan. Pembatasan terhadap proselitisme bisa membatasi akses setiap orang yang suka rela atau berkeinginan mendapat informasi, termasuk informasi keagamaan.

Dalam praktik, memang sangat terbuka peluang jika “sumber” melancarkan kritik atau penggambaran negatif terhadap doktrin,

³⁷²“Report of the UN Special Rapporteur on Religious Intolerance”, E/CN.4/1990/46, 22 January 1990, Paragraf 58, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G90/100/42/PDF/G9010042.pdf?OpenElement> (30 September 2016)

kitab suci, atau tradisi keagamaan tertentu. Semuanya ditujukan demi meyakinkan sasaran untuk meyakini atau pindah agama. Praktik semacam ini, jika upaya tersebut tidak berhasil menggoyahkan keyakinan “sasaran”, acap kali melukai perasaan keagamaan. Untuk menjaga melukai perasaan keagamaan itu, negara bisa menetapkan hukum untuk mencegahnya. Begitupun jika dalam aktivitas proselitisme berisi siar kebencian atau advokasi dan propaganda perang. Pembatasan ini bisa memiliki landasan sebagai bagian dari peran negara untuk melindungi hak orang lain. Atas dasar demi melindungi hak orang lain itu, Pengadilan Eropa memutuskan jika kebijakan pemerintah Inggris yang melarang distribusi film *Visions of Ecstasy* yang disutradarai Wingrove adalah tindakan yang tidak melanggar Pasal 10 Konvensi Eropa.³⁷³

Aspek terakhir dari hak sasaran yang penting diperhatikan adalah hak kelompok minoritas untuk merawat dan mengembangkan identitas dan tradisi mereka. Jika definisi minoritas ini merujuk pada rumusan Francesco Capotorti, Special Rapporteur PBB untuk subkomisi Pencegahan Diskriminasi dan Perlindungan Minoritas, tahun 1977, maka agama-agama lokal atau masyarakat adat yang di Indonesia disebut sebagai kelompok aliran kepercayaan termasuk di dalamnya.³⁷⁴ Dalam konteks internasional, agama-agama lokal seperti Sunda Wiwitan, Dayak Kaharingan, atau masuk dalam kategori minoritas. Istilah lain yang juga dipakai adalah masyarakat

³⁷³Film ini memperlihatkan secara erotis impian atau khayalan seorang biarawati terhadap Yesus Kristus yang tergantung di salib. Badan klasifikasi Film Inggris menolak permohonan untuk memperoleh sertifikat klasifikasi, yang berarti film itu tak boleh didistribusikan, dijual, dan disewasakan atau diedarkan kemasyarakat umum. Mangrove melaporkan kepada Komisi Eropa bahwa Inggris (UK) telah melanggar Pasal 10 Konvensi Eropa.

³⁷⁴Minoritas, menurut Francesco, adalah sebuah kelompok yang dari sisi jumlah lebih rendah dari sisa populasi penduduk suatu negara, berada dalam posisi tidak dominan, yang anggotanya –menjadi warga negara suatu negara—memiliki karakteristik etnis, agama, bahasa, yang berbeda dari sisi penduduk dan menunjukkan, meski hanya secara implisit, rasa solidaritas yang diarahkan untuk melestarikan budaya, tradisi, agama, dan bahasa mereka.

pribumi (*indigenous peoples*) seperti Suku Badui Banten.³⁷⁵

Salah satu tujuan melindungi hak minoritas adalah demi memastikan keberlangsungan hidup dan keberlanjutan pengembangan identitas keagamaan mereka.³⁷⁶ Jaminan ini termaktub dalam pasal 27 ICCPR.³⁷⁷ Karena itu pemerintah harus melakukan berbagai cara untuk melindungi hak dan mencapai tujuan tersebut. Pertanyaannya, apakah proselitisme yang menysasar pada kelompok minoritas berbahaya karena menghilangkan identitas mereka sehingga perlu dibatasi? Tidak selalu harus dipahami jika keberhasilan konversi dan proselitisme berhasil dilakukan adalah sebuah pelanggaran terhadap hak-hak minoritas. Pilihan pindah agama atau tetap pada agama semula pada dasarnya merupakan pilihan bebas individu, termasuk di lingkungan minoritas. Hanya saja tantangan yang selalu dihadapi kelompok minoritas adalah pada posisi mereka yang lemah dan tidak sepadan menyebabkan mereka tidak bebas dan independen dalam menentukan pilihan. Itulah mengapa hak-hak minoritas penting dilindungi negara.

Bagaimanapun tidak bisa diabaikan pula bahwa sejarah penyiaran agama pada masyarakat pribumi beriringan dengan praktik

³⁷⁵Definisi *Indigenous people* dituangkan dalam hasil kerja Kelompok Kerja tentang populasi masyarakat adat (Working Group on Indigenous Populations), ketentuan Konvensi ILO No. 169 dan isi Deklarasi PBB tentang Hak-Hak Kelompok Asli. *Indigenous peoples* didefinisikan sebagai keturunan dari masyarakat yang tinggal di tanah atau teritori sebelum era kolonialisasi atau terbentuknya batas negara. Mereka memiliki sistem sosial, ekonomi dan politik, bahasa, kebudayaan, keyakinan yang berbeda, dan ditentukan untuk menjaga serta mengembangkan identitas yang berbeda itu. Mereka ini menunjukkan keterikatan yang kuat dengan tanah leluhur mereka dan sumber daya alam yang terkandung di dalamnya, termasuk dalam kelompok nondominan dari masyarakat dan mengidentifikasi diri sebagai masyarakat adat.

³⁷⁶Komentar Umum Komite HAM PBB No. 23, paragraf 9

³⁷⁷Pasal 27 ICCPR : Di negara-negara yang memiliki kelompok minoritas berdasarkan suku bangsa, agama atau bahasa, orang-orang yang tergolong dalam kelompok minoritas tersebut tidak boleh diingkari haknya dalam masyarakat, bersama-sama anggota kelompoknya yang lain, untuk menikmati budaya mereka sendiri, untuk menjalankan dan mengamalkan agamanya sendiri, atau menggunakan bahasa mereka sendiri.

kolonialisasi. Sejarah Kristiani Eropa misalnya sering dipandang sebagai sejarah kolonial di Afrika dan Asia, termasuk di Indonesia. Tidak beda jauh dengan proses perubahan agama Islam yang melakukan ekspansi di Arab ke Afrika Utara, Timur Tengah dan Persia. Karena itulah penting sekali mempertimbangkan bahwa masyarakat pribumi (*indigenous people*) memiliki hak-hak kolektif dan individual untuk tidak menjadi sasaran etnosida dan genosida budaya, termasuk pencegahan dan kompensasi dari pertama, tindakan yang menyebabkan tercerabutnya mereka dari integritas mereka sebagai bangsa yang berbeda, atau tercerabutnya mereka dari nilai-nilai budaya atau identitas etnik. *Kedua*, bentuk asimilasi atau integrasi oleh budaya-budaya atau pandangan hidup lain yang diberlakukan pada mereka melalui program-program legislatif, administratif atau program lainnya.

Pasca dikeluarkannya SKB Penyiaran Agama, masyarakat pribumi dan agama-agama lokal telah menjadi sasaran proselitisme oleh agama-agama besar. SKB Penyiaran Agama menegaskan bahwa penyiaran agama dilarang melalui tiga cara berikut:

1. Menggunakan bujukan dengan atau tanpa pemberian barang, uang, pakaian, makanan dan atau minuman, pengobatan, obat-obatan dan bentuk-bentuk pemberian apapun lainnya agar orang atau kelompok orang yang telah memeluk/menganut agama yang lain berpindah dan memeluk/menganut agama yang disiarkan tersebut
2. Menyebarkan pamflet, majalah, buletin, buku-buku, dan bentuk-bentuk barang penerbitan cetakan lainnya kepada orang atau kelompok orang yang telah memeluk/menganut agama yang lain.
3. Kunjungan dan rumah ke rumah umat yang telah memeluk/menganut agama yang lain.

c. Medium Penyiaran Agama

Jika merujuk instrumen, medium penyiaran agama ini beragam baik langsung (*face to face*) atau melalui media seperti media umum

(koran, televisi, radio) atau media sosial. Begitupun dengan medium film atau suara. Jenis-jenis medium ini disinggung dalam Deklarasi tentang Penghapusan Semua Bentuk Intoleransi dan Diskriminasi Tahun 1981 dengan *“to write, issue and disseminate relevant publications in these areas”* atau tempat-tempat yang cocok untuk tujuan-tujuan ini. “Contoh tempat-tempat yang cocok adalah tempat ibadah atau di ruang kelas keagamaan “sumber”. Catatannya, sasaran yang datang ke tempat-tempat tersebut juga atas kehendak sendiri secara sukarela. Praktik ini dapat dianggap sebagai gangguan yang tidak dikehendaki ketika terjadi di tempat ibadah atau ruang kelas sasaran. Adapun tempat seperti penjara atau rumah sakit bukan dianggap tempat yang cocok.

Penyiaran agama, dengan tetap tunduk pada pertimbangan keamanan, bisa dilakukan di tempat-tempat publik tertentu seperti jalanan atau taman. Mahkamah Agung AS menetapkan bahwa tempat-tempat publik untuk pidato yang termasuk aktivitas penyiaran agama adalah tempat-tempat yang secara historis “diperuntukkan buat berkumpul dan berdebat” atau telah dibuka oleh negara “digunakan publik sebagai tempat bagi untuk kegiatan mengekspresikan sesuatu”.³⁷⁸ Lokasi Car Free Day di Bundaran Hotel Indonesia seperti dalam kasus kristenisasi di Car Free Day bisa dianggap tempat yang dimungkinkan untuk penyiaran agama.

Bagaimana dengan tempat-tempat publik seperti kantor pemerintah, ruang pengadilan, sekolah, pengadilan? Meskipun milik publik, namun mesti segera dicatat tempat-tempat tersebut bukanlah tempat yang secara historis digunakan untuk kegiatan proselitisme. Berbeda dengan jalan atau taman, tempat tersebut juga memiliki kebebasan yang tidak sama untuk pergi atau tinggal. Di tempat-tempat ini orang-orang mungkin diharuskan untuk senantiasa ada di tempat.

³⁷⁸“Perry Education Association v. Perry Local Educators’ Association”, No. 81-896, Supreme Court of the United States, October 13, 1982 – decided February 23, 1983, http://www.bc.edu/bc_org/avp/cas/comm/free_speech/perry.html (diakses 25 April 2016)

Tempat lain yang bisa digunakan untuk penyiaran agama adalah tempat tinggal. Syaratnya diinginkan oleh pemilik rumah yang menjadi “sasaran” penyiaran agama. Penghormatan pemerintah atas hak properti seperti tempat tinggal berimplikasi pada terbatasnya kemampuan pemerintah membatasi aktivitas tersebut di rumah-rumah mereka. Tetapi pemerintah dapat merespons jika aktivitas tersebut dilakukan di rumah-rumah “sasaran” yang tidak diinginkan dan mereka mengajukan keberatan. Pembatasan terhadap proselitisme dari rumah ke rumah sebetulnya bagian yang diatur dalam SKB. Namun SKB tidak mengatur unsur-unsur seperti kegiatan yang diinginkan atau mendapat izin dari sasaran. SKB hanya mengatakan dilakukan melalui “kunjungan dan rumah ke rumah umat yang telah memeluk/menganut agama yang lain”. Selain diskriminatif karena hanya ditujukan kepada yang sudah beragama, aturan ini tidak mempertimbangkan hak sasaran yang mungkin bersedia dan ingin mendapat informasi keagamaan dari sumber. Di Indonesia, praktik proselitisme dari rumah ke rumah sering dilakukan Saksi Yehova. Bagian sebagian pihak di kalangan Kristen merasa kegiatan tersebut hal tidak biasa dan “mengganggu”. Pada 1976 Saksi Yehova yang biasa menyebar informasi dari rumah ke rumah dilarang oleh Kejaksaan berdasarkan Surat Keputusan Jaksa Agung No.Kep JA/12/1976 yang ditandatangani Jaksa Agung Ali Said.³⁷⁹

e. Pesan atau konten penyiaran

Secara prinsip, isi pesan keagamaan yang dimuat dalam aktivitas proselitisme keagamaan sepenuhnya hak “sumber” atau si pemberi pesan. Namun tidak berarti penyampaian pesan tidak dapat dibatasi. Manakala melanggar prinsip-prinsip pembatasan, pesan tertentu dapat dibatasi. Pesan yang bisa dibatasi antara lain jika pesan tersebut atau cara menyampaikannya masuk dalam kategori penghujatan (*blasphemy*) atau mengakibatkan ketersinggungan perasaan keagamaan (*the injury to religious feelings*). Ini mungkin

³⁷⁹Anas Said (ed), *Menekuk Agama, Membangun Tahta: Kebijakan Orde Baru* (Depok, Desantara, 2004), 178

terjadi untuk meyakinkan “sasaran”, sumber bisa berekspresi atau berpendapat yang di dalamnya berisi kritik atau penggambaran negatif terhadap doktrin, (ayat-ayat) kitab suci, atau pendiri tradisi keagamaan tertentu. Untuk mengubah keyakinan seseorang proselitisme kemungkinan memuat pandangan atau argumen mana yang tidak benar atau tidak dikehendaki dari keyakinan-keyakinan agama yang dipeluk si sasaran.³⁸⁰

Memang tidak gampang menentukan kategori penghujatan atau menimbulkan ketersinggungan perasaan keagamaan. Karenanya pembatasannya harus sangat hati-hati. Ketentuan-ketentuan hukum yang nantinya akan diatur seyogianya dituangkan dalam bentuk istilah-istilah yang lebih umum, menjangkau hampir semua kegiatan penyebaran agama. Negara harus secara hati-hati mempertimbangkan tingkatan niat, motif, atau sudut pandang untuk melihat pelanggaran tersebut. Jika sudut pandang lebih mengarah pada sudut pandang sasaran atau pandang pengikut “yang khusus” dari keyakinan “sumber” maupun sasaran penerapannya bisa bias dan cenderung disalahgunakan.

Sebagai contoh pembatasan terhadap pesan dan pikiran-pikiran yang disampaikan anggota kelompok keagamaan minoritas atau orang-orang yang mempunyai pandangan ateis atau agnostik. Pembatasan tidak bisa didasarkan semata-mata karena alasan ketidakpopuleran pesan-pesan mereka. Pembatasan harus diarahkan dalam kerangka pembatasan yang dibenarkan. Jadi, pembatasan karena alasan menjaga “ketertiban umum” atau dianggap bentuk “penghujatan” yang disandarkan pada sikap intoleransi orang-orang lain terhadap pelaksanaan secara damai hak kelompok ateis atau agnostik maka ini merupakan argumen yang lemah.

³⁸⁰Lihat Tad Stahnke “The Right To Engage In Religious Persuasion” dalam Tore Lindholm, dkk., eds. *Facilitating Freedom of Religion or Belief*, 631-632

Perlindungan dan Pembatasan

SELAIN alasan-alasan yang dijamin dalam instrumen HAM seperti dijelaskan sebelumnya, ilmuwan sosial menyuguhkan analisis dan kajian untuk menjawab mengapa penyiaran agama penting dilindungi. Salah satunya dilakukan Brian Grim. Ia mengemukakan tiga alasan mengapa kebencian keagamaan justru lebih berkurang jika penyiaran agama tidak dibatasi.³⁸¹ *Pertama*, kebencian keagamaan cenderung paling tinggi ketika pemerintah membatasi kebebasan beragama, termasuk penyiaran agama. Sebagaimana disajikan Grim dalam “*The Price of Freedom Denied*”, pembatasan kebebasan beragama justru acap menambah keuntungan dari agama yang monopolistik dan pemerintah yang koersif. Sebaliknya, ketika kebebasan beragama dilindungi dan masyarakat bebas mempersuasi orang lain kepada keyakinan yang mereka miliki, masyarakat memiliki pluralisme yang kaya, yang memberikan ruang bagi suara-suara moderat dalam agama.

Kedua, penyiaran agama menambahkan pada moderasi dan pluralisme guna mengatasi berkembangnya kekerasan ekstremisme. Sangat penting bagi orang-orang dengan beragam latar belakang agama terlibat dalam proses deradikalisasi kaum ekstremis melalui suguhan argumen agama lain. Sejauh ekstremisme kekerasan terkait dengan kurangnya pemahaman agama yang berinformasikan, penyiaran agama bisa menjadi salah satu mekanisme dimana keragaman dan gagasan yang tidak mengambil jalan kekerasan dapat dieksplorasi.

Ketiga, penelitian oleh ilmuwan politik Robert Woodberry menunjukkan secara historis dan statistik bahwa penyiaran agama kelompok Protestan sangat mempengaruhi naik dan menyebarnya demokrasi yang stabil di seluruh dunia. Penyiaran agama merupakan katalis penting memulai pengembangan dan penyebaran nilai dan

³⁸¹Brian Grim, “Freedom to Proselytize Associated with Lower Religious Hostilities”, *The Interfaith Observer*, December 7, 2015, <http://www.theinterfaithobserver.org/journal-articles/2015/12/7/freedom-to-proselytize-associated-with-lower-religious-hosti.html> (diakses 30 September 2016)

praktik kebebasan beragama, pendidikan massa, cetakan massal, koran, organisasi sukarela, dan reformasi kolonial, yang pada akhirnya menciptakan kondisi demokrasi yang lebih stabil. Dalam cara serupa, seperti karena penyiaran agama kaum misionaris mempertemukan kebutuhan manusia, mereka seringnya adalah orang-orang lapangan yang siap dipanggil untuk merespons.

Meski diyakini bakal memberi udara segar bagi kehidupan publik, penyiaran agama juga menyimpan sisi problematika dan kontroversi bagi sebagian pemeluk agama dan mendorong beberapa Pemerintahan Negara menyusun pembatasan aktivitas tersebut. Riset *Pew Research Center* pada 2013 menyuguhkan data, 33 persen negara-negara di dunia membatasi penyiaran agama oleh semua atau beberapa kelompok keagamaan. Di tahun yang sama 20 persen negara-negara di dunia membatasi konversi agama, 43 persen membatasi misionaris asing, dan 47 persen membatasi penyiaran dan literatur keagamaan dan seluruh aktivitas terkait penyebaran agama.³⁸²

Dalam diskursus kontemporer, pembatasan terhadap aktivitas penyiaran agama biasanya bermuara pada empat argumen utama. *Pertama*, argumen bahwa penyiaran agama bisa dibatasi demi menjaga tertib sosial (*social order*). Misalnya dengan alasan adanya kompetisi yang diwarnai permusuhan antar kelompok keagamaan atau fakta sejarah tentang kekerasan agama, pembatasan aktivitas kelompok antagonistik dalam penyiaran agama dinilai membantu menjaga harmoni masyarakat dan mencegah konflik lebih jauh.

Kedua, argumen bahwa membatasi penyebaran agama mungkin diperlukan untuk melindungi masyarakat adat atau masyarakat rentan serta kelompok minoritas. Bagi negara-negara dengan kelompok-

³⁸²Data ini dimuat Ani Sarkissian dalam “Ranking Rights: Does Protecting the Right to Proselytize Violate Religious Freedom?”, *The Interfaith Observer*, December 9, 2015, <http://www.theinterfaithobserver.org/journal-articles/2015/12/9/does-protecting-the-right-to-proselytize-violate-religious-f.html> (diakses 4 Mei 201

kelompok yang telah berhasil memegang praktik keagamaan kuno atau dengan minoritas berisiko, membatasi penyebaran agama untuk kelompok ini dapat membantu mempertahankan integritas budaya mereka dan mencegah hilangnya identitas kultural mereka.

Ketiga, argumen bahwa penyiaran agama dapat (dan harus) dibatasi jika ditujukan untuk masyarakat rentan atau menggunakan taktik koersif. Misalnya, penyebaran agama diarahkan pada anak-anak sekolah atau tahanan, yang mungkin tidak memilih kebebasan yang penuh. Selain itu, “sumber” seharusnya tidak dapat menggunakan kekuatan, intimidasi, ancaman, atau insentif material untuk memaksa individu agar mengubah agama mereka.

Keempat, beberapa negara menegakkan hukum agama (seperti syariat Islam), dengan interpretasi yang mengharuskan mereka untuk menempatkan pembatasan pada konversi dan penyebaran agama. Sebagaimana hasil riset *Pew Research Center* 2013, setidaknya 24 negara mayoritas Muslim memiliki undang-undang atau larangan *de facto* pada penyiaran agama untuk umat Islam Muslim dan konversi dari Islam. Sementara itu di negara-negara sekuler pembatasan penyiaran agama juga cenderung menjadikan agama sebagai justifikasi paling umum.

Dalam kajiannya Ani Sarkissian menemukan bukti adanya praktik pembatasan penyiaran agama dikaitkan dengan situasi Pemilu yang kurang kompetitif dan rendahnya pemenuhan hak-hak sipil dan politik. Dalam studi lain, Brian Grim menunjukkan pembatasan penyiaran agama cenderung mendorong, dan bukannya menekan, permusuhan agama.³⁸³ Temuan lainnya yang menunjukkan pembatasan penyiaran agama hanya akan mendorong adanya monopoli agama tertentu

³⁸³Pada 2014, hasil riset Pew Research memampang data bahwa permusuhan terhadap proselitisme lima kali lebih banyak terjadi di negara-negara dengan peraturan pembatasan proselitisme dibanding negara-negara yang tidak membatasi praktik proselitisme. Begitupun dengan kebencian terhadap praktik konversi empat kali lebih banyak terjadi di negara-negara dengan peraturan pembatasan proselitisme ketimbang negara-negara yang absen aturan tersebut.

dan kebijakan pemerintah yang koersif juga diungkap Stahnke. Di sejumlah negara yang dikajinya, pembatasan penyiaran agama biasanya ditujukan untuk dua hal. *Pertama*, mencegah konversi dari agama dominan atau melindungi posisi kelompok keagamaan dominan. *Kedua*, mendorong ketaatan pada ideologi politis yang dominan.³⁸⁴

Kasus pertama jamak ditemukan di negara-negara Islam. Pembatasan bisa terjadi pada semua atau sebagian aspek pembatasan seperti pelarangan terhadap apostasi, penerapan UU secara meluas terhadap penghujatan dan perusakan/ketersinggungan perasaan keagamaan dan pelarangan pada penyebaran agama. Kasus kedua umumnya ditemukan di negara-negara yang mendukung ideologi komunis atau sosialis. Pembatasan biasanya dilakukan untuk membangun atau menjaga keunggulan ateisme atau keyakinan dengan sifat yang juga antireligius dan biasanya merupakan bagian dari ideologi politik resmi atau didukung negara. Pelarangan penghujatan atau ketersinggungan agama biasanya bisa digantikan atau bisa pula ditambahkan dengan aturan yang berlaku luas yang membatasi kebebasan berekspresi khususnya tindakan mengecam atau mengkritik partai politik yang berkuasa.

Malaysia, Republik Rakyat Tiongkok, dan Ukraina adalah tiga negara yang melakukan kebijakan peraturan pembatasan untuk melindungi kelompok keagamaan yang dominan atau ideologi politik resmi. Konstitusi Malaysia memberikan sanksi kepada orang yang melakukan penyebaran agama kepada umat Islam. China melarang aktivitas keagamaan termasuk penyiaran agama. Alasannya demi membimbing secara benar masyarakat dalam perkembangannya sebagai suatu negara sosialis. Sementara itu UU Ukraina yang membatasi penyebaran agama bisa dilihat sebagai reaksi atas praktik penyebaran agama dan pluralisme keagamaan yang sedang tumbuh di negara-negara Eropa bagian timur dan bekas Uni Soviet setelah

³⁸⁴Lihat Tad Stahnke "The Right To Engage In Religious Persuasion" dalam Tore Lindholm, dkk., eds. *Facilitating Freedom of Religion or Belief*, 631-632

runtuhnya komunisme.

Sebagai prinsip universal, penerapan HAM tentu tidak begitu saja mengabaikan partikularitas dan lokalitas di mana ia tumbuh dan berkembang. Nilai-nilai HAM mengakui kekhasan sejarah masing-masing negara seperti realitas mengenai tradisi keagamaan yang dominan, ideologi negara resmi, atau karakter keagamaan institusi negara. Hanya saja realitas tersebut tidak membenarkan pembatasan kebebasan terhadap hak manifestasi agama atau keyakinan kelompok lainnya.

Pembatasan manifestasi agama, termasuk di dalamnya penyiaran agama, harus mempertimbangkan beberapa aspek ini. *Pertama*, eksistensi kelompok agama dominan tidak harus dan tidak boleh mengakibatkan terhalangnya hak orang-orang dari anggota kelompok keagamaan yang berbeda. *Kedua*, pembatasan oleh negara terhadap manifestasi keyakinan keagamaan dilarang hanya mengambil suatu konsepsi sempit atau eksklusif dari satu tradisi tunggal tentang moralitas publik. *Ketiga*, setiap pembatasan terhadap manifestasi agama atau keyakinan tidak boleh “diberlakukan untuk tujuan diskriminatif atau diterapkan dengan cara diskriminatif”. Ia harus berlandaskan pada agama atau keyakinan haruslah didukung oleh kriteria objektif dan masuk akal demi mencapai suatu tujuan yang sah menurut ICCPR.

Salah satu contoh pembatasan ketiga adalah praktik diskriminatif dalam SKB Penyiaran Agama. Aturan ini mengkhususkan bagi yang sudah “beragama” dan kemudian ditafsirkan sebagai agama yang diakui. Kebijakan ini pada akhirnya menjadikan kelompok-kelompok yang dianggap belum beragama seperti aliran kepercayaan sebagai sasaran proselitisme yang mengabaikan HAM.

Dalam kasus-kasus di seputar penyiaran agama besar kemungkinan dijumpai praktik-praktik yang dianggap “tidak konvensional”, “tidak etis”, bahkan pelanggaran pidana, dan pada gilirannya mengganggu ketertiban publik. Misalnya, proselitisme dengan bentuk-bentuk

tindakan intimidatif dan koersif agar memeluk atau pindah dari agama atau kepercayaan sebelumnya, upaya konversi kepada anak-anak, dan di saat-saat tidak normal seperti saat bencana alam. Tindakan-tindakan ini bisa merupakan bentuk yang melanggar prinsip-prinsip kebebasan beragama.

Untuk menentukan mana penyiaran agama yang tidak konvensional, tidak etis, mengganggu ketertiban publik, intimidatif dan koersif tentu memerlukan kajian lebih lanjut. Bagaimana kita melihat cara-cara yang disebut dalam SKB Penyiaran Agama dalam kategori-kategori tersebut? Apakah bujukan dengan atau tanpa pemberian barang, uang, pakaian, makanan dan atau minuman, pengobatan, obat-obatan dan bentuk-bentuk pemberian apapun lainnya agar orang atau kelompok orang yang telah memeluk/menganut agama yang lain berpindah dan memeluk/menganut agama merupakan penyiaran yang tidak konvensional, tidak etis, atau intimidatif? Begitupun dengan penyebaran pamflet, majalah, buletin, buku-buku, dan bentuk-bentuk barang penerbitan cetakan lainnya kepada orang atau kelompok orang yang telah memeluk/menganut agama yang lain atau kunjungan dan rumah ke rumah umat yang telah memeluk/menganut agama yang lain.

Sebagai bahan perbandingan, dua negara bagian di India menyatakan jika tindakan mengubah atau mencoba mengubah agama seseorang, langsung maupun tidak langsung, dari satu keyakinan agama kepada keyakinan yang lain dengan menggunakan paksaan atau dengan bujukan atau dengan cara-cara yang curang, merupakan tindakan pidana. Mereka yang membantu konversi semacam itu juga dilarang. Pemaksaan dalam regulasi tersebut meliputi unjuk kekuatan atau ancaman yang akan melukai, termasuk ancaman fisik atau komunikasi sosial; penipuan termasuk di dalamnya keterangan yang menyesatkan atau kelakuan curang lainnya; “bujukan” termasuk menawarkan sejumlah hadiah atau pemberian baik secara tunai atau sejenisnya, termasuk bantuan dan keuntungan (*benefit*) baik berkaitan dengan keuangan atau yang lain. Aturan ini tampak lebih jelas ketimbang SKB Penyiaran Agama. Untuk merespons isu-isu

seputar kasus penyiaran agama ada dua pertanyaan pokok yang perlu dijawab. Jawaban ini pada gilirannya memiliki implikasi berbeda untuk menentukan apakah pemerintah perlu mengatur melalui regulasi. *Pertama*, apakah itu termasuk wilayah yang menjadi perhatian isu HAM? *Kedua*, apakah ini hanya merupakan aksi-aksi kriminal. Jika itu bentuk aksi kriminal cara mengatasinya melalui hukum kriminal yang tersedia.³⁸⁵

Seandainya ditemukan kasus yang dilakukan tanpa kekerasan (*non violent act*) menurut hukum yang berlaku sebaiknya tidak memilih proses kriminalisasi sebagai jalan penyelesaian. Dialog jauh lebih produktif. Kriminalisasi terhadap tindakan damai biasanya memberi jalan bagi lahirnya persekusi yang sering kali dialami kelompok minoritas. Terhadap penyiaran yang dianggap bermasalah tadi, maka penting sekali dicatat bahwa “korban” memiliki kewenangan utama. Bagaimanapun hak mengubah atau mempertahankan agama pada dasarnya merupakan hak subjektif, maka kekhawatiran mengenai konversi dan cara melakukannya seharusnya dinyatakan oleh korban sendiri.

Perlu juga dicatat tindakan proselitisme “yang tidak etis” tidak selalu bertentangan dengan standar internasional. Meski sebagian kasus tidak menjadi bagian yang mendapat menikmati perlindungan HAM, namun tindakan tersebut juga tidak harus berakhir dan dilihat sebagai tindak pidana. Dalam kasus semacam itu sebaiknya dilihat kasus per kasus, menelisik konteks dan situasi setiap situasi individual, dan bisa diproses sesuai dengan UU pidana dan perdata umum. Sebaiknya kasus-kasus semacam ini juga menghindari kriminalisasi, meskipun mekanisme hukum tersedia.³⁸⁶ Bagaimanapun berbagai kritik, bahkan yang keras sekalipun, terhadap agama lain merupakan hal yang dilindungi, tetap saja perlu mempertimbangkan tindakan-tindakan yang dirasakan sebagai serangan pada agama lain yang bisa mempengaruhi tatanan publik. Di sinilah pentingnya membangun

³⁸⁵SR on FoRB, *Rapporteur's Digest on Freedom of Religion or Belief*, 32

³⁸⁶SR on FoRB, *Rapporteur's Digest on Freedom of Religion or Belief*, 32

kesepehaman bersama menyangkut prinsip-prinsip etis yang akan menyumbang ruang publik yang sehat.

Kode Etik Proselitisme

AGAR terbangun keseimbangan antara penguatan toleransi di satu sisi dan jaminan kebebasan menyiarkan agama, maka penting sekali kode etik bersama tentang proselitisme yang disepakati di antara komunitas beragama. Etika ini akan berisi kumpulan asas-asas atau nilai-nilai moral yang bersifat universal dalam aktivitas proselitisme yang disepakati komunitas agama dan berkeyakinan atau komunitas-komunitas lain yang terkait dalam isu-isu kemanusiaan.

Kode Etik dari *The International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief* misalnya menyusun dan menyetujui delapan poin tanggap bencana terbesar dunia pada 1994. Ini dipakai sebagai standar dalam menjalankan kegiatan-kegiatan kemanusiaan organisasi-organisasi tersebut. Kode etik yang bersifat sukarela ini terdiri dari 10 prinsip, di antaranya prinsip kemanusiaan yang pertama kali harus dijunjung dalam setiap aktivitas; bahwa pemberian bantuan tidak boleh memandang ras, keyakinan, atau kebangsaan dari penerima dan tanpa sikap membeda-bedakan yang merugikan; bantuan juga tidak boleh mewakili pandangan politik atau agama tertentu; menghormati budaya dan adat istiadat di wilayah target bantuan.³⁸⁷

Di Indonesia, upaya merumuskan kode etik ini sudah dilakukan sejumlah komunitas agama di antaranya “Kode Etik Penyuluh dan Pedoman Penyuluhan Agama”. Kode etik ini dari hasil Lokakarya Nasional Penyuluhan Agama yang digelar di Bogor, 13-15 Juni 2006.³⁸⁸Isinya menegaskan beberapa prinsip dasar. *Pertama*, untuk

³⁸⁷“Code of conduct,” <http://www.ifrc.org/en/publications-and-reports/code-of-conduct/> (diakses 23 April 2016)

³⁸⁸Di antara penyusunnya berasal dari perwakilan masing-masing agama seperti Ahmadi Isa, M. Qasim Mathar, Ahmad Kamaludiningrat, Gunawan

tidak melakukan hal-hal yang tidak terpuji kepada penganut agama lain melalui cara paksaan, bujukan dan bantuan ekonomi maupun peluang pekerjaan yang bertujuan mengajak seseorang berpindah agama. *Kedua*, tidak menyebarkan fitnah dan kebencian terhadap agama lain. *Ketiga*, menumbuhkembangkan semangat kerukunan melalui berbagai kegiatan kemanusiaan, sehingga masyarakat dapat membudayakan kerukunan beragama di kalangan mereka.

Kode etik ini tentu saja harus diperluas untuk masalah-masalah yang mengatur proselitisme kepada “umat di luar mereka”. Dengan begitu bisa dipegang sebagai panduan etis setiap pemuka agama dalam menyiarkan agama mereka. Prosesnya betul-betul dilakukan secara partisipatif oleh setiap perwakilan agama dan keyakinan yang ada. Ini berarti berbeda pendekatan seperti pola yang terjadi dalam SKB Penyiaran Agama yang lebih bersifat atas-bawah.

Selanjutnya perbincangan mengenai kode etik di level internasional salah satunya dilakukan Koalisi Oslo untuk Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Oslo, Norwegia. Pada 2009, bersama aktivitas-aktivitas misionaris dan hak asasi manusia menyusun panduan etika dalam aktivitas-aktivitas misionaris dan hak asasi manusia. Pertemuan tersebut terdiri dari rangkaian konsultasi sejak 2005 dan termasuk di dalamnya sejumlah seminar nasional serta internasional di bawah naungan Koalisi Oslo, dengan perwakilan dari lembaga akademisi Norwegia maupun luar negeri, komunitas keyakinan dan organisasi-organisasi yang melakukan kegiatan penyebaran agama. Hasil-hasil pertemuan tersebut menghasilkan dokumen yang diberi judul “Aktivitas-aktivitas Misionaris dan HAM: Ketentuan-ketentuan Mendasar untuk Aktivitas-aktivitas misionaris yang direkomendasikan (Sebuah pijakan bagi penciptaan kode etik individu)”. Di modul ini, kegiatan misionari diterjemahkan dengan

Yuli AS, Romo Maxi Un Bria, dan Eklefina Manati. “Kode Etik Penyuluh Dan Pedoman Penyuluhan Agama”. Diakses dari <http://mangarajaoloan.blogspot.com/2011/03/kode-etik-penyuluh-agama.html>

penyiaran agama.³⁸⁹

Kode etik ini terdiri dari dua bagian berdasarkan sasaran. *Pertama*, untuk mereka yang terlibat dalam aktivitas-aktivitas penyiaran agama. *Kedua*, mereka yang menjadi sasaran Aktivitas Misionaris. Di Bagian pertama, kode etik ini di antaranya menegaskan jika klaim agama sesuatu yang bisa diterima, namun tidak untuk perlakuan kasar dan olok-olok kepada agama yang lain. Kritik persuasif terhadap suatu agama juga dinilai bukan tindakan yang tidak etis. Tindakan cara-cara kontroversial dalam proselitisme seperti kunjungan dari pintu ke pintu bisa diterima tetapi dengan prinsip menghormati hak atas privasi dan juga dapat diterima menurut norma sosial setempat. Prinsip lain yang diatur adalah bahwa paksaan dan manipulasi tidak boleh menjadi bagian dari aktivitas-aktivitas misionaris. Para pelaku proselitisme juga tidak dibenarkan berbicara tentang agama-agama yang lain atau pengikut mereka dalam pengertian yang dapat dipandang sebagai pidato penyebar kebencian.

Pada bagian mereka yang menjadi sasaran misionaris, kode etik menegaskan mengenai tata cara penyelesaian merespons cara-cara yang dianggap tidak etis. Anggota-anggota komunitas harus terlebih dahulu mencoba untuk menyelesaikan persoalan ini melalui kontak secara langsung dengan mereka yang terlibat. Jika masalah itu tetap ada, maka anggota-anggota komunitas harus membawa persoalan tersebut agar menjadi perhatian dari para pimpinan organisasi misionaris. Dalam upaya mendorong mediasi atau dialog sebagai

³⁸⁹Lihat Koalisi Oslo untuk Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan Oslo, "Aktivitas-aktivitas Misionaris dan Hak Asasi Manusia: Ketentuan-ketentuan Mendasar untuk Aktivitas-aktivitas misionaris yang Direkomendasikan (Sebuah pijakan bagi penciptaan kode etik individu)". http://www.jus.uio.no/smr/english/about/programmes/oslocoalition/docs/groundrules_bahasa.pdf (diakses 23 April 2016). Judul dalam bahasa Inggris *Missionary Activities and Human Rights: Recommended Ground Rules for Missionary Activities (A basis for creating individual codes of conduct)*. Dapat diunduh di http://www.jus.uio.no/smr/english/about/programmes/oslocoalition/docs/groundrules_english.pdf (diakses 23 April 2016). Dokumen ini diterjemahkan ke dalam lima bahasa (Inggris, Arab, Indonesia, Rusia, dan Prancis)

jalan untuk menyelesaikan persoalan terkait aktivitas-aktivitas misionaris, dewan lintas-agama dengan mandat luas harus dibentuk. Ketika mediasi atau dialog tidak menghasilkan perlindungan yang memuaskan terhadap hak-hak anggota komunitas untuk mempertahankan ajaran agama mereka, atau dalam situasi-situasi lain dimana mereka merasa bahwa hak-hak mereka dilanggar melalui aktivitas-aktivitas keagamaan yang lain, anggota-anggota komunitas harus mengajukan keberatan melalui jalur hukum yang sejalan dengan standar-standar HAM internasional.

Kesimpulan & Rekomendasi

1. Penyiaran agama merupakan bagian dari hak kebebasan beragama/berkeyakinan yang dijamin dalam UUD 1945 dan instrumen internasional. Hak ini berkaitan pula dengan hak-hak lain seperti hak kebebasan berekspresi, mendapatkan informasi, atau perlindungan terhadap kelompok minoritas.
2. Penyiaran agama melalui bentuk tindakan-tindakan intimidatif dan koersif, siar kebencian, dan propaganda merupakan bagian dari praktik penyiaran yang tidak dilindungi dan dapat dibatasi dengan pembatasan yang sejalan dengan pembatasan HAM.
3. SKB Penyiaran Agama tidak melarang praktik penyiaran agama. SKB hanya melarang jika ditujukan untuk mereka yang belum beragama melalui beberapa cara. Meski demikian, peraturan ini merupakan peraturan yang diskriminatif dan tidak sejalan dengan pembatasan HAM dan karena itu harus segera dicabut. Pembatasan penyiaran agama melalui peraturan, jika ini dipilih, harus dilakukan melalui Undang-Undang.
4. Dalam penyiaran agama ditemukan pula praktik-praktik “tidak konvensional” dan “tidak etis” yang pada gilirannya mengganggu toleransi agama/keyakinan. Praktik-praktik tersebut tidak selalu merupakan tindakan pelanggaran pidana dan HAM. Karena itu cara menyelesaikan berbeda dimana langkah dialog harus dikedepankan.
5. Untuk kepentingan menjamin penyiaran agama dan toleransi sangat dibutuhkan adanya kesepakatan bersama antara

komunitas beragama/berkeyakinan tentang etika bersama penyiaran agama. Etika bersama ini menjadi upaya bersama merespons isu-isu penyiaran keagamaan sebagai salah satu isu sensitif dan kontroversial. Dengan kesepakatan terbangun konsepsi bersama antara tindakan yang masuk tindakan kriminal atau tindakan tidak etis dalam praktik penyiaran agama.

6. Pemerintah juga perlu memastikan agar kelompok agama lokal atau mereka yang disebut masyarakat adat (*indigenous people*) terlindungi untuk mengembangkan agama dan keyakinannya dan tidak terancam dari usaha-usaha penghilangan keagamaan.

[]

11 Hak Untuk Pengajaran dan Pendidikan Agama

Febi Yonesta

DALAM Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019, salah satu dari 3 (tiga) masalah pokok bangsa yang dicatat adalah merebaknya praktik-praktik intoleransi dan krisis kepribadian bangsa. Politik penyeragaman telah mengikis karakter Indonesia sebagai bangsa pejuang, memudahkan solidaritas dan gotong royong, serta meminggirkan kebudayaan lokal.³⁹⁰ Pengaruh gagasan penyeragaman dan intoleransi begitu masif merasuk ke akar rumput, baik melalui jalur keagamaan, maupun melalui jalur pendidikan formal. Bukan hanya di perguruan tinggi, pengaruh gagasan penyeragaman sangat umum ditemukan di sekolah-sekolah dasar dan menengah. Kebijakan sekolah yang mengutamakan praktik keagamaan agama tertentu, mulai dari cara berpakaian, saat memulai pelajaran, atau perayaan hari besar, menunjukkan fakta pengaruh kuat gagasan penyeragaman. Anak didik tidak lagi mengenali realitas perbedaan di lingkungan sekolah. Mereka menjadi asing dengan perbedaan, bahkan bisa jadi merasa terancam. Sementara tidak ada kebijakan atau praktik baik pengajaran tentang pentingnya keberagaman di sekolah-sekolah.

³⁹⁰Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019, Buku I Agenda Pembangunan Nasional

Segregasi Pengajaran Agama

Kebijakan dan praktek pendidikan agama di sekolah-sekolah Negeri menerapkan pemisahan peserta didik pada jam-jam pelajaran agama. Sekolah cenderung mengakomodasi pendidikan agama mayoritas peserta didik di ruang kelas yang sama, dan memisahkan peserta didik yang berasal dari agama minoritas di ruang kelas lainnya. Bagi peserta didik beragama lain dengan jumlah cukup signifikan, sekolah pada umumnya memfasilitasi pendidikan agama di ruang kelas lainnya di sekolah. Namun, jika peserta didik yang beragama lain itu jumlahnya tidak signifikan, maka sekolah cenderung tidak memfasilitasi.

Kebijakan dan praktek pemisahan pendidikan agama yang selama ini diterapkan, secara tidak langsung telah menanamkan kesadaran kepada peserta didik bahwa agama adalah sesuatu yang memisahkan mereka. Diskusi perbedaan agama dianggap sebagai sesuatu yang lebih baik dihindari agar tidak menyinggung perasaan orang lain, atau dikhawatirkan bisa membahayakan akidah yang diyakini.³⁹¹

Diskriminasi Pengajaran Agama

Akibat adanya kebijakan pemisahan pengajaran agama, sekolah-sekolah negeri berkewajiban menyediakan tenaga-tenaga pengajar dari agama-agama peserta didik. Namun sayangnya, tenaga pengajar yang disediakan terbatas pada agama-agama arus utama, seperti Islam, Kristen, Katolik, Hindu, dan Buddha. Sementara para peserta didik dengan agama di luar agama-agama tersebut, secara umum tidak mendapat layanan pengajaran agama sesuai dengan keyakinan yang dianutnya.

Situasi seperti ini misalnya dialami oleh peserta didik berlatar penghayat kepercayaan, dimana mereka terpaksa mengikuti pelajaran

³⁹¹ Ringkasan Laporan Penelitian Problematika Pendidikan Agama Penelitian Di sekolah-sekolah SD, SMP, SMA di Kota Jogjakarta 2004-2006
<http://e-dokumen.kemenag.go.id/files/tF8gZUp21284260139.pdf>

agama tidak sesuai dengan keyakinan yang dianutnya, bukan hanya akibat dari diskriminasi layanan pengajaran agama, akan tetapi juga akibat dari data peserta didik saat pertama kali mendaftar ke sekolah. Dalam hal, anak Penghayat mendaftar ke sekolah dengan dengan dokumen kependudukan yang tercatat sebagai Kristen, maka anak Penghayat dipastikan memperoleh pengajaran Kristen di sekolahnya. Masalah ini sangat terkait erat dengan diskriminasi terhadap penghayat dalam bidang administrasi kependudukan, dimana para penghayat terpaksa memilih salah satu agama dari 5 (lima) agama arus utama, yang dianggap diakui oleh negara agar mendapat layanan administrasi pendudukan.

Bentuk diskriminasi lainnya dilakukan dalam bentuk pemotongan nilai agama. Di beberapa daerah mayoritas muslim, seperti di Sumatera Barat dan Aceh, fenomena diskriminasi terhadap para peserta didik dengan latar belakang agama non-muslim ditemukan secara tersembunyi dalam bentuk pemotongan nilai oleh pihak sekolah dari nilai asli yang diberikan oleh pengajar agamanya. Namun pihak sekolah maupun Dinas Pendidikan di daerah tersebut enggan mengakuinya.

Berbeda dengan sekolah negeri, sekolah-sekolah swasta yang berada di bawah naungan yayasan keagamaan, sebelum 2003 tidak diwajibkan untuk menyediakan tenaga pengajar agama untuk setiap peserta didik yang berbeda agama. Namun setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, sekolah swasta juga dikenakan kewajiban untuk menyediakan pengajaran agama bagi peserta didik yang berbeda agama. Kebijakan ini menimbulkan kesulitan di pihak sekolah swasta, yang seluruh pembiayaan penyelenggaraan pendidikannya selama ini ditanggung sendiri.

Penguatan Identitas Kelompok

Beberapa sekolah negeri menunjukkan adanya kebijakan dan praktek penguatan identitas kelompok dari mayoritas agama guru dan peserta

didik. Pendidikan agama cenderung diajarkan secara dogmatik. Topik-topik dalam pendidikan agama kristen misalnya, lebih menekankan pada aspek-aspek teologis, sedangkan dalam pendidikan agama Islam, lebih menekankan pada identitas keislaman, baik mengenai sumber-sumber hukum Islam, cara berpakaian, maupun revitalisasi dakwah.

Beberapa sekolah negeri menerbitkan kebijakan yang mewajibkan penggunaan jilbab kepada guru dan peserta didik perempuan yang berlatar muslim³⁹² serta menerapkan praktek ritual doa sebelum memulai pelajaran pertama dan setelah pelajaran terakhir yang didominasi oleh agama mayoritas sekolah tersebut.³⁹³ Situasi ini semakin mendorong penguatan identitas kelompok, serta kekurangpedulian pada kelompok agama yang berbeda.

Terlebih, organisasi intra sekolah di bidang kerohanian, semakin memperkuat identitas kelompok dan menjauhkan peserta didik dari pemahaman tentang ajaran agama lainnya. Unit kerohanian intra sekolah yang kerap didominasi oleh para senior atau alumni dan tak jarang dimanfaatkan oleh partai politik tertentu, memang menawarkan metode pengajaran agama yang lebih variatif dibandingkan dengan pengajaran agama dalam kelas, namun unit kegiatan ini terlepas dari kontrol sekolah dan semakin mengurangi ruang interaksi para peserta didik dengan kelompok agama yang berbeda.

Penguatan identitas kelompok dapat berkontribusi pada meningkatnya intoleransi di kalangan peserta didik, bahkan guru. Dalam survey yang digelar Lembaga Kajian Islam dan Perdamaian (LaKIP) selama Oktober 2010-Januari 2011, diperoleh temuan bahwa dari 59 sekolah negeri dan swasta yang diteliti, antara lain ditemukan bahwa 48,9 persen peserta didik dan 28,2 persen guru

³⁹² Ringkasan Laporan Penelitian Problematika Pendidikan Agama Penelitian Di sekolah-sekolah SD, SMP, SMA di Kota Jogjakarta 2004-2006, <http://e-dokumen.kemenag.go.id/files/tF8gZUp21284260139.pdf>

³⁹³ <http://www.tempo.co/read/kolom/2014/12/15/1842/Doa-Anak-Sekolah>

pendidikan agama Islam di SMP dan SMA menyatakan bersedia terlibat dalam aksi kekerasan terkait agama dan moral. Sebesar 25,8 persen peserta didik dan 21,1 persen guru menganggap Pancasila tidak lagi relevan.³⁹⁴

Sejarah Pendidikan Agama

Kebijakan Pendidikan Agama di Indonesia pada era 1950 – 1965 merupakan mata pelajaran pilihan.³⁹⁵ Di awal era Orde Baru, kebijakan pendidikan agama berubah menjadi wajib untuk diikuti oleh seluruh peserta didik.³⁹⁶ Upaya untuk mengembalikan status pelajaran agama kembali menjadi pelajaran pilihan pernah dilakukan di tahun 1973 pada Sidang MPR, namun dengan alasan trauma komunisme, usaha tersebut tidak berhasil. Menteri Pendidikan periode 1985-1993, Fuad Hasan, pernah berpendapat bahwa pendidikan agama adalah tanggung jawab orangtua. Sekolah umum tidak semestinya dibebani dengan tugas yang bukan menjadi kewajibannya.

Di tahun 2000-an, pembahasan RUU Sisdiknas juga diwarnai dengan wacana menghapuskan pendidikan agama dari sekolah umum, namun wacana ini pun tidak berhasil. Sebaliknya, faksi Islam di Parlemen berhasil memperkuat klausula “meningkatkan keimanan, ketakwaan, dan ahlak mulia” di dalam salah satu tujuan pendidikan nasional, sebagai sebuah upaya untuk memahamkan masyarakat tentang pentingnya syariah.³⁹⁷ Kebijakan pendidikan agama dalam

³⁹⁴[http://nasional.tempo.co/read/news/2011/04/26/079330249/departemen-agama-tolak-komentari-survey-radikalisme-peserta didik](http://nasional.tempo.co/read/news/2011/04/26/079330249/departemen-agama-tolak-komentari-survey-radikalisme-peserta-didik)

³⁹⁵UU No. 4 Tahun 1950 jo. UU No. 12 Tahun 1954 jo. TAP MPRS No. II/MPRS/1960 menetapkan pengadaan mata pelajaran agama di sekolah-sekolah negeri sampai perguruan tinggi, dengan ketentuan boleh untuk tidak diikuti. Pelajaran agama bukan faktor penentu dalam kenaikan kelas.

³⁹⁶TAP MPRS No. XXVII/MPRS/1966 tentang Agama, Pendidikan dan Kebudayaan menetapkan tujuan pendidikan adaah membentuk manusia Pancasilais sejati. Kebijakan mewajibkan peserta didik mengikuti pendidikan agama adalah bagian dari strategi untuk menangkal paham komunisme.

³⁹⁷Suhadi et.al., *Politik Pendidikan Agama*, Kurikulum 2013 dan Ruang Publik Sekolah.

konteks ini berwujud apologetik dan eksklusif.

Implikasi dari tujuan pendidikan untuk membangun manusia Indonesia yang beriman, bertakwa serta berahlak mulia, membuat semua mata pelajaran, sebagaimana dirumuskan dalam kurikulum 2013, harus mendukung kompetensi yang membangun sikap spiritual. Problemnya kompetensi spiritual yang diberikan sangat bergantung pada latar belakang guru yang mengajar, dimana di sekolah negeri yang peserta didiknya heterogen, hal ini akan sangat bermasalah.

Selain melalui sekolah negeri, pendidikan agama diberikan melalui madrasah mulai dari tingkat dasar (ibtidaiyah), tingkat menengah pertama (tsanawiyah), dan tingkat menengah atas (alimah). Kebijakan untuk menegerikan madrasah dimulai sejak 1967. Meskipun sempat terhenti, memasuki tahun 2000 kebijakan menegerikan madrasah dimunculkan kembali. Pada tahun 1975, Pemerintah Orde Baru menerbitkan Surat Keputusan Bersama yang menyejajarkan madrasah dengan sekolah umum, dengan ketentuan sekurang-kurangnya memuat 30 persen mata pelajaran agama Islam disamping mata pelajaran umum.³⁹⁸ Namun dalam prakteknya, sebagian besar madrasah yang didukung oleh Pemerintah cenderung menganut dan mengajarkan Mazhab atau aliran keagamaan tertentu saja. Praktek ini dapat dipandang sebagai bentuk afiliasi negara terhadap mazhab dimaksud.

Untuk menunjang penyelenggaraan pendidikan agama, Pemerintah Pusat mengalokasikan anggaran dalam jumlah yang cukup signifikan dari total anggaran pendidikan nasional. Di tahun 2016 saja, Pemerintah mengalokasikan sebesar 46.8 triliun atau sekitar 11 persen dari seluruh total anggaran pendidikan yang mencapai 419,2 triliun rupiah. Meskipun pada kenyataannya tidak semua agama yang

³⁹⁸Sejarah Pendidikan Islam Dan Organisasi Ditjen Pendidikan Islam, http://pendis.kemenag.go.id/index.php?a=artikel&id2=sejarahpendis#.VxQ_lzHamC4

hidup di Indonesia menikmati alokasi anggaran ini.³⁹⁹

Hak Atas Pengajaran Agama

Hak untuk mengajarkan pendidikan agama merupakan bagian dari hak menjalankan atau memmanifestasikan agama sebagaimana dijamin dalam konstitusi dan berbagai instrumen terkait hak atas kemerdekaan beragama, baik di tingkat domestik maupun internasional.

Pasal 18 (1) Kovenan Hak Sipil dan Politik

Setiap orang memiliki hak atas kemerdekaan berpikir, berhati-nurani dan beragama. Hak ini termasuk pula kemerdekaan untuk menganut agama atau keyakinan atas pilihannya sendiri, dan kemerdekaan, baik secara sendiri-sendiri maupun secara berkelompok bersama orang lain dan di muka umum atau tempat pribadi, untuk menjalankan agama atau keyakinannya dalam penyembahan, perayaan, praktek dan pengajaran.

Menurut komentar umum nomor 22 terhadap pasal di atas, hak atas pengajaran dan pendidikan agama meliputi hak untuk mendirikan seminari atau sekolah keagamaan, termasuk menyiapkan dan mendistribusikan teks atau publikasi yang berkaitan dengan itu.

Dalam konteks Indonesia, sekolah keagamaan telah menjadi realitas sosial dan tradisi keagamaan. Sekolah-sekolah keagamaan seperti pesantren, dayah, dan madrasah dalam tradisi Islam, seminari dalam tradisi Katolik, sekolah teologia dalam tradisi Kristen, merupakan realitas yang tidak hanya hidup di tengah-tengah masyarakat, akan tetapi juga bahkan diakui oleh pemerintah. Sekolah keagamaan bahkan cenderung terafiliasi dan mengajarkan mazhab atau aliran keagamaan tertentu saja.

³⁹⁹Dalam kasus *Waldman v. Canada*, Komite HAM berpendapat bahwa jika negara memilih untuk memberikan pendanaan publik kepada sekolah keagamaan, maka akses yang sama terhadap pendanaan publik ini harus diberikan secara tidak diskriminatif.

Hak Orangtua atau Wali Atas Pendidikan Agama Anaknya

NAMUN demikian, hak atas pengajaran keagamaan perlu memperhatikan ketentuan Pasal 18 (4) Kovenan Hak Sipil dan Politik yang menyatakan:

“Negara Pihak dalam Kovenan ini berjanji untuk menghormati kebebasan orang tua dan apabila diakui, wali hukum yang sah, untuk memastikan bahwa pendidikan agama dan moral bagi anak-anak mereka sesuai dengan keyakinan mereka sendiri”

Merujuk pada ketentuan pasal tersebut, Komentar Umum Nomor 22 menjelaskan bahwa sekolah-sekolah negeri⁴⁰⁰ diperbolehkan memberikan mata pelajaran seperti sejarah umum agama-agama dan etika selama diajarkan secara netral dan obyektif. Dengan demikian, sekolah-sekolah negeri yang memberikan pelajaran agama atau keyakinan tertentu saja, tidak konsisten dengan ketentuan Pasal 18 (4) Kovenan, kecuali jika diberlakukan pengecualian secara non-diskriminatif atau diberikan alternatif yang mungkin mengakomodasi keinginan orangtua dan wali. Ketentuan ini tentu saja tidak dapat diwajibkan kepada sekolah swasta.

Berdasarkan kedua ketentuan mengenai hak pengajaran agama di satu sisi dan hak orangtua atau wali terhadap pendidikan agama anak-anaknya, hak atas pengajaran atau pendidikan keagamaan yang bersifat dogmatik dan eksklusif secara jelas merupakan bagian dari hak atas kemerdekaan yang sepatutnya dihormati dan diterima oleh negara sebagai bagian dari eksistensi keragaman agama atau keyakinan warga negaranya. Namun demikian, negara tidak sepatutnya berafiliasi dengan agama atau keyakinan tertentu saja. Sebaliknya, negara bertanggungjawab untuk mempromosikan kesadaran untuk saling menghormati perbedaan agama atau

⁴⁰⁰Menurut merriam-webster, Sekolah Negeri adalah sekolah-sekolah yang menerima anggaran dan dikontrol oleh Pemerintah. Sedangkan sekolah-sekolah swasta tidak memperoleh pendanaan dan dikelola oleh pihak swasta. <http://www.merriam-webster.com/dictionary/public%20school>.

keyakinan, sehingga intoleransi dan diskriminasi atas dasar agama bisa dihindari. Dalam hal ini, negara harus mengartikulasikan penghormatannya terhadap kelompok keagamaan yang berbeda, dan mengakomodasi kemerdekaan beragama atau berkeyakinan ke dalam konten buku-buku acuan dan kurikulum pendidikan, termasuk pula pilihan metode pengajaran.⁴⁰¹

Oleh karena itu, dalam hal negara memiliki kebijakan untuk memberikan dukungan kepada sekolah-sekolah keagamaan yang eksis dalam realitas sosial keagamaan, termasuk tapi tidak terbatas pada madrasah, pesantren, seminari, sekolah tinggi agama atau teologia, maka negara harus berkepentingan untuk mempromosikan toleransi beragama melalui buku teks dan kurikulum sekolah-sekolah keagamaan tersebut. Hal ini sejalan pula dengan sikap Menteri Agama, Lukman Saifudin, yang menyatakan bahwa madrasah sebagai institusi pendidikan yang tumbuh dan berkembang jauh sebelum indonesia merdeka, menjadi benteng efektif mencegah virus gerakan radikalisme.⁴⁰²

Akan tetapi, model pengajaran agama yang dilakukan secara partikular sebagaimana diajarkan di sekolah-sekolah agama, tidak tepat untuk diterapkan di sekolah-sekolah umum negeri. Termasuk penerapan praktek-praktek ritual agama tertentu ke dalam kegiatan belajar-mengajar. Sebab penerapan model ini justru memposisikan negara menjadi terafiliasi dengan agama-agama tertentu saja. Terlebih jika peserta didik yang memiliki agama atau keyakinan yang berbeda tetap diharuskan mengikuti mata pelajaran agama yang tidak sesuai dengan keinginan orangtua atau walinya. Praktek pengecualian peserta didik non-muslim dari keharusan mengikuti pelajaran agama Islam selama ini, sesungguhnya cukup sejalan dengan ketentuan Komentar Umum nomor 22, jika saja kebutuhan pengajaran agama peserta didik yang beragama atau berkeyakinan

⁴⁰¹Ingvill Thorson Flesner, *Promoting Tolerance Through Religious Education, Facilitating Freedom Of Religion Or Belief: A Desk Book*

⁴⁰²m.antaranews.com/berita/466973/menag-madrasah-jadi-benteng-cegah-redikalisme

berbeda tersebut, tetap difasilitasi oleh pemerintah sebagai bentuk perlakuan yang non-diskriminatif. Atau, menjadikan mata pelajaran agama sebagai mata pelajaran pilihan bagi peserta didik sesuai keinginan dari orangtua atau walinya.

Menarik memperhatikan kebijakan Sistem Pendidikan Nasional pemerintah saat ini, khususnya mengenai model mata pelajaran agama yang diterapkan secara wajib dengan ketentuan penyediaan tenaga pengajar yang seagama, sebagaimana diatur dalam Pasal 12 ayat (1) huruf a Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional. Meskipun ketentuan tersebut bermakna non-diskriminatif, namun kebijakan semacam ini akan sangat membebani sekolah negeri, dalam hal ini Pemerintah. Dengan mengingat betapa banyak ragam aliran keagamaan atau keyakinan yang dianut oleh orangtua atau wali peserta didik, peluang adanya diskriminasi dalam penyediaan tenaga pengajar agama yang sesuai dengan agama atau keyakinan peserta didik akan tetap terjadi.

Kebijakan terbaik yang semestinya dilakukan oleh Pemerintah adalah dengan membuat kurikulum yang membuat peserta didik mengenal ragam agama atau keyakinan yang tumbuh di tengah-tengah masyarakat Indonesia dan dunia. Model pendidikan multikulturalisme, yang diartikan sebagai upaya untuk menerima adanya kemajemukan, tetapi juga mendorong saling *mengetahui* dan *menghormati* identitas agama yang berbeda,⁴⁰³ sejalan dengan prinsip yang dijelaskan dalam Komentar Umum Nomor 22. Selain tidak akan membebani negara, dan terhindar dari peluang melakukan diskriminasi, model kurikulum multikulturalisme justru akan membantu pemerintah dalam mempromosikan toleransi dan kemerdekaan beragama, serta mencegah virus radikalisme yang menyusup ke tengah-tengah masyarakat melalui institusi pendidikan.

Model pendidikan agama alternatif lainnya adalah model pendidikan seperti yang dikembangkan oleh Yayasan Kanisius yang dikenal

⁴⁰³Ahimsa-Putra, 2009, sebagaimana dikutip Suhadi et.al., *Politik Pendidikan Agama, Kurikulum 2013 dan Ruang Publik Sekolah*.

dengan istilah pendidikan religiositas. Menurut Komisi Pendidikan Keuskupan Agung Semarang, pendidikan religiositas diartikan sebagai komunikasi iman antarsiswa yang seagama maupun berlainan agama mengenai pengalaman hidup mereka yang digali/diungkapkan maknanya, sehingga mereka terbantu untuk menjadi manusia utuh (religius, bermoral, terbuka) dan diharapkan mampu menjadi pelaku perubahan sosial, demi terwujudnya kesejahteraan bersama lahir dan batin.⁴⁰⁴

Model pendidikan multikulturalisme atau model pendidikan religiositas, dapat menjadi alternatif dari model pendidikan agama partikular yang sejalan dengan standar hak atas kemerdekaan beragama di bidang pengajaran dan pendidikan agama, sekaligus berkesesuaian dengan keinginan orangtua atau wali atas pendidikan agama anak-anaknya. Model pendidikan agama alternatif ini, bukan saja sejalan dengan standar hak beragama, akan tetapi juga sebagai jalan keluar dari ketentuan yang membebani pihak sekolah negeri, termasuk pemerintah, dalam penyediaan dukungan pengajaran agama bagi peserta didik secara non-diskriminatif.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Berdasarkan seluruh uraian di atas, dapat kiranya disimpulkan sebagai berikut:

1. Hak untuk pengajaran agama, termasuk membangun sekolah keagamaan, merupakan hak yang dijamin dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. Hak untuk pengajaran agama harus sejalan dengan keinginan orangtua atau wali atas pendidikan agama anak-anaknya;
3. Negara memiliki kewajiban untuk mempromosikan toleransi dan kemerdekaan beragama melalui kurikulum, buku teks, serta metode pengajaran pendidikan agama, baik yang diberikan oleh sekolah-sekolah agama maupun sekolah-sekolah umum,

⁴⁰⁴Ringkasan Laporan Penelitian Problematika Pendidikan Agama Penelitian Di sekolah-sekolah SD, SMP, SMA di Kota Jogjakarta 2004-2006

terutama yang memperoleh dukungan penuh atau parsial dari Pemerintah;

4. Negara tidak boleh mewajibkan peserta didik di sekolah-sekolah umum negeri untuk mengikuti pelajaran agama, termasuk mengikuti praktek ritual agama, yang tidak sesuai dengan keinginan orangtua atau walinya;
5. Negara harus membuat kebijakan untuk mengembangkan model pendidikan multikulturalisme atau religiositas, termasuk ke dalam praktek dan kegiatan sekolah, sebagai alternatif dari pendidikan agama yang diajarkan secara dogmatis dan eksklusif, agar dapat memenuhi kewajiban hak beragama atau berkeyakinan di satu sisi, serta tidak membebani anggaran negara di sisi lain. []

12

Hak Orang Tua Menentukan Pendidikan Agama dan Moral Anak- anaknya

Siti Aminah

SALAH satu elemen dari pelaksanaan hak kebebasan beragama berkeyakinan ini adalah hak orang tua untuk menentukan pendidikan agama dan moral anak-anaknya –selanjutnya disebut hak orang tua-, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 18 ayat 4 Kovenan Hak Sipil dan Politik. Hak ini tidak dapat dilepaskan dari sejarah dan budaya dari peradaban manusia yang menempatkan peran penting orang tua dalam mengasuh dan membesarkan anak-anaknya. Orang tua berkepentingan untuk meneruskan nilai-nilai, keyakinan keagamaan dan warisan budaya kepada generasi berikutnya. Walau terdapat perdebatan apakah hak orang tua⁴⁰⁵ ini adalah “hak” atau “*privelege*”⁴⁰⁶, namun Kovenan Hak Sipil dan Politis (Sipol) dan Konvensi Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (Ekosob), meminta negara-negara untuk menghormati kebebasan orang tua untuk memastikan bahwa pendidikan agama dan moral anak-anak mereka sesuai dengan keyakinan mereka sendiri.

⁴⁰⁵Article 18(4), International Covenant on Civil and Political Rights; Art. 13(3), International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, form the International Bill of Human Rights

⁴⁰⁶Baca, James G. Dwyer, “Parents' Religion and Children's Welfare: Debunking the Doctrine of Parents' Rights”, *William & Mary Law Faculty Publications School*, 1994.

Sebaliknya, rasa keagamaan yang dimiliki oleh anak-anak akan mengalami perkembangan seiring dengan perkembangan pada diri mereka secara menyeluruh. Perkembangan keagamaan anak bukan merupakan proses yang berdiri sendiri, tetapi merupakan rangkaian yang tidak putus dan saling terkait dalam satu mekanisme yang saling mempengaruhi. Setiap anak memiliki hak memilih dan menjalankan agama atau keyakinan yang dimilikinya. Mereka tidak bisa dipaksa untuk menerima ajaran agama atau kepercayaan yang diinginkan orang tua atau pengasuhnya, prinsip kepentingan terbaik anak menjadi hal utama yang menjadi pertimbangan. Pada titik ini biasanya muncul konflik tentang hak antara hak orang tua dan hak anak dalam pelaksanaan hak kebebasan beragama/berkeyakinannya masing-masing.

Demikian pula halnya dalam pelaksanaan hak orang tua dan hak anak ini, akan berkaitan kewajiban negara untuk memenuhi hak pendidikan. Setiap orang berhak memperoleh pendidikan sebagai hak dasar yang melekat pada diri setiap manusia. Konvensi Hak Anak (KHA) mewajibkan negara untuk mengakui hak anak atas pendidikan. Untuk memenuhinya negara wajib di antaranya untuk membuat pendidikan dasar yang terbuka bagi setiap anak dan mengambil langkah untuk mendorong kehadiran anak yang tetap di sekolah dan penurunan angka putus sekolah.⁴⁰⁷

Dalam pelaksanaan pemenuhan hak pendidikan ini, negara melalui kurikulum sekolah maupun kegiatan sekolah dilarang memaksa anak-anak dari agama minoritas mengikuti pendidikan agama mayoritas atau pendidikan yang dirancang untuk mengindoktrinasi mereka terhadap agama atau keyakinan tertentu. Negara diwajibkan tidak hanya untuk menghormati kebebasan beragama atau kepercayaan, tetapi juga untuk melindungi kebebasan tersebut dalam suasana toleransi dan penghargaan keragaman agama di sekolah-sekolah. Pendidikan sekolah dapat dan harus memberikan kontribusi untuk penghapusan stereotip negatif yang sering mengganggu hubungan

⁴⁰⁷Pasal 26 Konvensi Internasional Hak anak

antara agama/keyakinan yang berbeda dan memiliki dampak merugikan.

Pentingnya negara menghormati praktik keagamaan anak-anak dan keluarga mereka dan dukungan keluarga ditegaskan kembali oleh Heiner Bielefeldt, Pelapor Khusus PBB tentang Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan dalam laporannya tentang hak agama anak-anak.⁴⁰⁸ Hal ini ditegaskan mengingat anak-anak karena usianya akan menjadi kelompok paling rentan terlanggar haknya, padahal status anak sebagai pemegang hak, harus dihormati, dijamin dan dipenuhi oleh negara.

Tulisan ini akan membahas tentang hak orang tua, hak anak dalam konteks kebebasan beragama/berkeyakinan dan bagaimana negara melalui sekolah publik menghormati hak orang tua/wali dalam pendidikan agama atau moral bagi anak-anaknya. Tulisan ini akan terbagi dalam 4 bahasan yaitu: (1) Kerangka konseptual hak orang tua, hak anak dan hak atas pendidikan; (2) Kerangka Hukum Internasional Hak orang tua disertai kasus-kasus terkait hak orang tua; (3) Kerangka Hukum Nasional tentang hak orang tua terhadap Pendidikan Agama atau Moral anaknya; (4) Rekomendasi pemenuhan hak orang tua dalam pendidikan agama dan moral anak-anaknya.

Kerangka Konseptual: Pengertian Orang Tua, Wali Sah dan Anak

HUBUNGAN antara orang tua dan anak adalah sangat penting bagi suatu masyarakat dan negara karena orang tua menyediakan individu yang akan mempengaruhi kehidupan suatu masyarakat dan negara. Namun, peran orang tua telah bergeser dari waktu ke waktu, dan hukum telah mengalami perubahan pula, termasuk dalam hubungan antara orang tua/wali dan anak. Negara dapat melakukan intervensi terhadap hubungan yang melanggar khususnya pelanggaran

⁴⁰⁸“Children also have the right to freedom of religion or belief, and that must be protected”, *OHCHR*, dapat dilihat di <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16647&LangID=E> (diakses 23 Oktober 2015)

terhadap hak-hak anak.

Pengertian orang tua menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) diartikan sebagai (1) ayah ibu kandung; 2 (orang tua) orang yang dianggap tua (cerdik pandai, ahli, dan sebagainya); orang-orang yang dihormati (disegani) di kampung; tetua; (2) orang tua angkat pria dan wanita yang menjadi ayah dan ibu seseorang berdasarkan adat atau hukum yang berlaku; dan (3) orang tua asuh orang yang membiayai (sekolah dan sebagainya) anak yang bukan anaknya sendiri atas dasar kemanusiaan.⁴⁰⁹ Menurut UU Perlindungan Anak, orang tua didefinisikan sebagai “ayah dan/atau ibu kandung, atau ayah dan/atau ibu tiri, atau ayah dan/atau ibu angkat.”⁴¹⁰ Dengan demikian, orang tua dapat dikategorikan menjadi tiga, yaitu :

1. Orang tua kandung (biologis)
2. Orang tua tiri
3. Orang tua angkat adalah orang yang diberi kekuasaan untuk merawat, mendidik, dan membesarkan anak berdasarkan peraturan perundang-undangan dan adat kebiasaan⁴¹¹ baik sendiri-sendiri, maupun bersama-sama bertanggung jawab dalam mengasuh dan membesarkan anak. Sedangkan wali adalah orang atau badan yang dalam kenyataannya menjalankan kekuasaan asuh sebagai orang tua terhadap anak⁴¹².

Pengertian anak dalam konsep hak kebebasan beragama/berkeyakinan dalam tulisan ini merujuk pada pengertian anak dalam Konvensi Hak Anak, yaitu seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan.

Orang tua atau wali memiliki hak dan kewajiban untuk mengasuh

⁴⁰⁹Kamus Besar Bahasa Indonesia online <http://kbbi.web.id/orang>

⁴¹⁰Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak

⁴¹¹Pasal 1 ayat (4) Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2007

⁴¹²Pasal 1 angka 5 UU No. 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak

dan mendidik anak hingga si anak dewasa dan dapat berperan di dalam masyarakatnya. Secara normatif, orang tua berkewajiban dan bertanggung jawab untuk: (a) mengasuh, memelihara, mendidik, dan melindungi anak; (b) menumbuhkembangkan anak sesuai dengan kemampuan, bakat, dan minatnya; (c) mencegah terjadinya perkawinan pada usia anak; dan (d) memberikan pendidikan karakter dan penanaman nilai budi pekerti pada anak.⁴¹³ Peran inilah yang kemudian memberikan *privelege* kepada orang tua/wali untuk menentukan pendidikan agama dan moral anak-anaknya.

Hak Orang Tua dan Hak Anak

ORANG tua memainkan peran penting dalam setiap pembahasan hukum yang berkaitan dengan perawatan dan pengasuhan anak. Terdapat dua pendapat utama antara siapa yang lebih berhak terhadap anak, apakah negara atau orang tua. Pandangan pertama, mereka yang berpandangan bahwa negara berhak menggunakan kekuasaan dan sumber daya untuk meningkatkan kehidupan anak-anak. Bagi mereka hak orang tua merupakan kendala hukum yang terbesar untuk intervensi pemerintah dalam melindungi anak-anak dari praktik pengasuhan yang salah atau berbahaya. Mereka menilai kewenangan negara lebih besar selama perawatan dan pendidikan anak-anak. Namun, apa pun pandangan mereka tentang distribusi otoritas membesarkan anak antara orang tua dan negara, secara umum menganggap bahwa orang tua tetap memiliki sejumlah hak sehubungan dengan membesarkan anak-anak mereka. Perdebatan terjadi pada ruang lingkup hak-hak yang seharusnya, bagaimana menyeimbangkan antara kepentingan negara atau kepentingan anak-anak dan hak-hak orang tua, dan ketika orang tua/wali harus kehilangan semua atau beberapa dari hak anak mereka.⁴¹⁴

Pandangan kedua, mereka yang menganggap orang tua lebih berhak dari negara, memiliki pembenaran-pembenaran sebagai

⁴¹³Pasal 26 No. UU 23 Tahun 2002 Perlindungan Anak

⁴¹⁴James G. Dwyer, "Parents' Religion and Children's Welfare", 3

berikut: (1) kepentingan anak-anak dalam hubungan yang dekat dan dalam menerima perawatan dari orang-orang yang mengenal mereka dengan baik dan memedulikan mereka; (2) kepentingan orang tua dalam hubungan yang dekat intim dan dalam mencetak kehidupan baru sesuai dengan cita-cita mereka; dan (3) kepentingan masyarakat dan keluarga sebagai sebuah bangunan penting dari budaya demokrasi.⁴¹⁵

Menurut James G. Dwyer semua pembenaran untuk hak orang tua sebenarnya tidaklah sehat. Ia menilai bahwa hak orang tua untuk membesarkan anak, - daripada diizinkan untuk melakukan tugas orang tua dan untuk membuat keputusan tertentu atas nama anak sesuai dengan anak hak-tidak konsisten dengan prinsip-prinsip yang tertanam dalam hukum dan moralitas kita. Yaitu, pembatasan yang diizinkan terhadap hak-hak yang melekat pada ruang lingkup hak-hak individu, membatasi mereka untuk melindungi otonomi pribadi dan penentuan nasib sendiri dari pemegang hak. Pembatasan ini mewujudkan ajaran moral bahwa tidak ada individu lain yang berhak untuk mengendalikan kehidupan orang lain. Setiap individu bebas dari campur tangan dari luar, tidak peduli seberapa intim hubungan antara mereka dan terutama tidak dalam cara bertentangan dengan kepentingan orang lain.⁴¹⁶ Lebih lanjut, ia mengusulkan revisi substansial dari hukum yang berkaitan dengan membesarkan anak, yaitu agar hak anak lah, bukan hak orang tua, yang menjadi dasar hukum untuk melindungi kepentingan anak. Hukum hanya memberikan pada orang tua hak istimewa (*privilege*) untuk membesarkan anak, terbatas dalam ruang lingkup untuk tindakan dan keputusan yang tidak bertentangan dengan kepentingan anak sendiri.⁴¹⁷

Pendapat James G. Dwyer tersebut sejalan dengan prinsip-prinsip Konvensi Hak Anak (KHA), bahwa “anak adalah pemegang hak”, dan

⁴¹⁵James G. Dwyer, “Parents’ Religion and Children’s Welfare”, 4

⁴¹⁶James G. Dwyer, “Parents’ Religion and Children’s Welfare”, 4

⁴¹⁷James G. Dwyer, “Parents’ Religion and Children’s Welfare”, 4

hak orang tua dibatasi oleh prinsip-prinsip hak anak. KHA mengakui keluarga sebagai kesatuan alamiah yang paling baik untuk melindungi anak-anak dan menyediakan kondisi bagi perkembangan anak. Anak juga berhak mendapatkan perawatan, keamanan, pengasuhan yang menjamin penghormatan pribadi anak. Pasal 3 KHA menyatakan bahwa pertimbangan orang tua harus menghormati kepentingan terbaik anak. Setiap anak berhak untuk mengetahui dan dirawat oleh orang tuanya (Pasal 7). KHA membebaskan tanggung jawab kesejahteraan kepada kedua orang tua dan negara, dan Negara berkewajiban untuk mengakui tanggung jawab orang tua untuk membesarkan anak (Pasal 5). Untuk itu negara berkewajiban mengambil tindakan positif guna mendukung orang tua dalam melaksanakan tugas ini (Pasal 18). Orang tua juga memiliki tanggung jawab utama untuk memastikan anak dapat menikmati standar hidup yang layak, tetapi jika orang tua tidak mampu menyediakan dan merawat anak mereka, maka negara memiliki tanggung jawab untuk membantu atau turut campur (Pasal 27). Orang tua harus memberikan arahan yang tepat dan bimbingan bagi anak, dengan cara yang sesuai dengan kapasitas perkembangan anak, yaitu, apabila anak mulai tumbuh dewasa harus diakui memiliki hak untuk menyuarakan hal-hal yang bersifat pribadi (Pasal 14).

Penciptaan hak anak-anak didasarkan pada kenyataan bahwa karena statusnya sebagai seorang anak, mereka sangat rentan terancam integritas dan martabatnya sehingga kemudian membutuhkan perlindungan khusus. Dalam setiap peristiwa pelanggaran HAM, korban pertama selalu anak-anak. Anak-anak menghadapi risiko yang lebih besar dari pada orang dewasa, mengalami penderitaan dengan derajat lebih dalam akibat didiskriminasi daripada orang dewasa baik berdasarkan jenis kelamin, agama, ras, serta setiap klasifikasi yang dilekatkan padanya. Anak sering kali diperlakukan sebagai obyek dan bukan sebagai subyek. Anak dianggap sebagai milik dan sebagai simbol status bagi keluarga. Oleh karena itu anak-anak membutuhkan HAM dengan kualifikasi khusus sesuai dengan karakteristik anak karena: (1) Anak merupakan kelompok rentan dan membutuhkan perlindungan khusus; (2) Anak merupakan kelompok masyarakat yang berbeda kebutuhan dan hak-hak dengan orang

dewasa; dan (3) Anak memiliki hak yang spesifik sebagai bagian dari HAM.⁴¹⁸

Dan dalam perspektif hak anak, menurut Johanna Eriksson, alasan anak-anak membutuhkan pengaturan dan perhatian khusus dalam rangka melindungi, memajukan, dan memenuhi hak-hak yang melekat padanya, adalah :

1. Anak-anak memiliki status yang setara dengan orang dewasa (*equal status with adults*) sebagai anggota kelompok manusia, mereka bukan milik orang tua;
2. Kelangsungan hidup, tumbuh kembang dan partisipasi aktif anak merupakan proses yang penting (*crucial*) bagi setiap masyarakat dan membuat hal tersebut menjadi masuk akal untuk berinvestasi dalam pertumbuhan dan perkembangan anak;
3. Anak-anak pada awalnya benar-benar sangat tergantung, namun mereka dapat tumbuh menuju kemandiriannya dengan bantuan orang dewasa;
4. Masa kanak-kanak adalah masa paling formatif dalam kehidupannya. Keadaan perkembangan anak-anak membuat mereka rentan khususnya terhadap kondisi-kondisi yang mungkin mempengaruhi hidup mereka, misal konflik bersenjata, kekerasan, kekurangan pangan, polusi lingkungan, dan sebagainya.
5. Masa remaja adalah periode yang kritis dalam kehidupan anak, perilaku negatif atau positif akan berpengaruh selama periode ini yang akan berdampak pada kehidupan masa dewasanya kelak;
6. Anak-anak berperan tidak pada bagian proses politik formal sehingga sulit bagi mereka untuk menggunakan sistem hukum. Oleh karena itu diperlukan pengaturan khusus untuk menjamin bahwa hak anak-anak dan kepentingan anak-anak seharusnya diwakili secara tepat dalam semua pengambilan keputusan yang

⁴¹⁸Adzkar Ahsinin, "Mengenal Prinsip, Norma Pelaksanaan Konvensi Hak Anak (KHA)", dalam ILRC, *Hak Anak Adalah Hak Asasi Manusia: Modul Pelatihan Anak Yang Berkonflik dengan Hukum (ABH) Untuk Anak Jalanan*, (Jakarta: ILRC, 2012), 34

berdampak pada kehidupan mereka.⁴¹⁹

Secara substantif hak anak mencakup seluruh kategorisasi HAM yang secara tradisional diklasifikasikan dalam rumpun hak sipil dan hak politik di satu sisi, dan hak ekonomi, sosial dan budaya di sisi lain. Terdapat klasifikasi umum dari keseluruhan hak-hak yang terkandung dalam KHA dikenal sebagai 3 P yaitu :⁴²⁰

1. *Penyediaan (Provision)*; Hak anak harus diberikan melalui layanan sosial dan layanan dasar lainnya, dari perawatan kesehatan dan pendidikan, serta manfaat jaminan sosial untuk mencapai standar hidup yang memadai;
2. *Perlindungan (Protection)*; Hak anak untuk dilindungi dari segala macam tindak kekerasan, termasuk penganiayaan, penelantaran, bentuk eksploitasi seksual komersial dan lainnya, penyiksaan dan penahanan yang sewenang-wenang;
3. *Partisipasi (Participation)*; Hak anak untuk menyatakan pandangannya (berpartisipasi) dalam seluruh keputusan yang mempengaruhi kehidupan anak dan masyarakat secara keseluruhan.

Keseluruhan hak yang tercakup dalam ketiga klasifikasi tersebut saling terkait dan saling memperkuat seluruh hak yang dijamin dalam KHA, termasuk dalam hak kebebasan beragama/berkeyakinan.

Kerangka Hukum Hak Orang Tua atas Pendidikan Agama dan Moral Anak dan Hak Anak atas Kebebasan Beragama/Berkeyakinan

PERLINDUNGAN hak kebebasan beragama/berkeyakinan oleh negara diberikan dengan menghormati hak orang tua atau wali dalam konteks pendidikan agama dan moral. Hal ini secara tegas dijamin

⁴¹⁹Adzkar Ahsinin, "Mengenal Prinsip, Norma Pelaksanaan Konvensi Hak Anak (KHA)", 35

⁴²⁰Adzkar Ahsinin, "Mengenal Prinsip, Norma Pelaksanaan Konvensi Hak Anak (KHA)", 37

dalam Pasal 18 Ayat (4) Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik yang menyatakan: *“Negara Pihak dalam Kovenan ini berjanji untuk menghormati kebebasan orang tua dan apabila diakui, wali hukum yang sah, untuk memastikan bahwa pendidikan agama dan moral bagi anak-anak mereka sesuai dengan keyakinan mereka sendiri.”*⁴²¹ Deklarasi Penghapusan Segala Bentuk Intoleransi dan Diskriminasi Berdasarkan Agama 1981, memberikan pengertian yang lebih detail, yaitu:

Pasal 5

- 1) Orang tua atau, wali hukum anak berhak mengorganisir kehidupan keluarga sesuai dengan Agama atau kepercayaannya dan dengan mengingat pendidikan kesusilaan dalam membimbing sampai anak hingga dewasa.
- 2) Setiap anak harus memperoleh hak untuk mempunyai akses ke pendidikan dalam persoalan agama atau kepercayaan sesuai dengan harapan orang tuanya. Atau, bagaimanapun nanti, para wali hukumnya, dan tidak dapat dipaksa menerima pengajaran agama atau kepercayaan yang berlawanan dengan harapan-harapan orang tuanya atau wali hukumnya, kepentingan terbaik anak merupakan asas pedoman.
- 3) Anak harus dilindungi dari bentuk diskriminasi apapun berdasarkan alasan agama atau kepercayaan. Anak harus dibimbing hingga dewasa dalam semangat pengertian, kerukunan, persahabatan antar bangsa, perdamaian dan persaudaraan universal, penghormatan terhadap kebebasan berdasarkan agama atau kepercayaan orang-orang lain, dan dalam kesadaran sepenuhnya bahwa tenaga dan kecakapannya harus dicurahkan pada pelayanan terhadap manusia sesamanya.
- 4) Dalam kasus seorang anak yang tidak di bawah asuhan baik orang tuanya atau wali hukumnya, perhatian yang semestinya diberikan kepada harapan-harapan khusus mereka atau bukti lain apapun mengenai harapan-harapan mereka dalam persoalan agama atau kepercayaan, kepentingan-kepentingan terbaik anak merupakan asas pedoman.
- 5) Pengamalan suatu agama atau kepercayaan yang di dalamnya

⁴²¹Pasal 18 Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik

anak dibesarkan tidak boleh membahayakan kesehatan jasmani dan rohaninya atau untuk pengembangan dirinya sepenuhnya dengan memperhatikan ketentuan pasal I ayat 3 Deklarasi ini.

Dan Komite HAM melalui Komentar Umum No. 22, memberikan pernyataan terkait pendidikan agama di sekolah publik, yaitu:

- 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 objektif. 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.
- 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.⁴²²

Dalam komentarnya, kita mendapatkan panduan bahwa pelajaran agama dan moral yang diberikan oleh sekolah publik, haruslah: (1) Diberikan secara netral dan objektif; (2) Kebebasan orang tua atau wali untuk memastikan bahwa pendidikan agama dan moral bagi anak-anak mereka sesuai dengan keyakinan mereka sendiri; (3) Tidak membenarkan pendidikan publik yang mengajarkan satu agama atau

⁴²²Komentar Umum Komite HAM PBB No. 22

kepercayaan tertentu saja; (4) pendidikan publik yang mengajarkan satu agama/kepercayaan dibolehkan terdapat ketentuan tentang pengecualian atau alternatif yang tidak diskriminatif yang mengakomodir keinginan orang tua dan wali yang sah.

Dalam kenyataannya hal tersebut sangat sulit dilakukan. Satu mata pelajaran agama/keyakinan/etika yang diberikan akan merefleksikan orientasi agama/keyakinan/etika tertentu dan menghilangkan agama/keyakinan/etika yang lainnya. Sementara sekolah dengan orientasi sekuler, akan menimbulkan keberatan bagi penganut agama/keyakinan.

Terkait dengan pembatasan, selain pembatasan yang diizinkan yang sama untuk hak-hak individual lainnya, hak orang tua ini dibatasi oleh hak anak. Anak sebagai kelompok rentan pelanggaran HAM termasuk pelanggaran atas kebebasan beragama. Hal itu dikarenakan keterbatasan fisik dan pengetahuannya, maka dalam kondisi apapun, hak atas kebebasan beragama anak harus dilindungi dan dihormati oleh Negara dan juga pihak ketiga. Di bawah naungan KHA, anak-anak tidak lagi dilihat menjadi sebagai harta, harta benda atau pelengkap dari orang tua mereka, atau di bawah otoritas orang dewasa. Anak-anak menyandang 'status pribadi' yang menggambarkan anak sebagai manusia yang memiliki hak dan martabat. Pasal 14 ayat (1) KHA secara tegas menyatakan anak berhak mempunyai dan mengadopsi agama sesuai dengan pilihannya. Ini berarti anak diberikan otonomi agar diberi kesempatan menentukan pilihan agamanya dan tidak boleh ada tindakan koersif dalam menentukan pilihannya, sebagai berikut:

Pasal 14

- 1) Negara-negara Pihak harus menghormati hak anak atas kebebasan berpikir, hati nurani dan beragama.
- 2) Negara-negara Pihak harus menghormati hak-hak dan kewajiban-kewajiban orang tua, dan apabila berlaku, wali hukum, untuk memberikan pengarahan pada anak dalam melaksanakan haknya dengan cara yang sesuai dengan

- kemampuan anak yang sedang berkembang.
- 3) Kebebasan untuk menyatakan agama seseorang atau kepercayaan seseorang, dapat tunduk hanya pada pembatasan-pembatasan seperti yang ditentukan oleh undang-undang dan yang diperlukan untuk melindungi keselamatan umum, ketertiban umum, kesehatan atau kesusilaan atau hak-hak atau kebebasan-kebebasan dasar orang lain

Pasal 14 ayat (1) Kovenan Hak-Hak Anak (KHA) secara tegas menyatakan anak berhak mempunyai dan mengadopsi agama sesuai dengan pilihannya. Pasal ini mengandung arti adanya larangan tindakan-tindakan koersif dalam menentukan agama si anak. Begitu juga negara tidak boleh memperlakukan tindakan diskriminatif terhadap anak dalam hal pengakuan keagamaan anak.⁴²³ Anak berhak atas kebebasan berekspresi termasuk kebebasan untuk mencari, menerima dan memberikan informasi,⁴²⁴ termasuk hal-hal terkait dengan agama. Anak juga berhak untuk berpendapat terhadap setiap permasalahan yang berdampak terhadapnya secara bebas dan pendapatnya tersebut harus dinilai secara wajar dengan mempertimbangkan umur dan kematangan anak.⁴²⁵ Negara harus melarang praktik-praktik manifestasi keagamaan/keyakinan yang melukai fisik/mental perkembangan anak⁴²⁶

Ruang lingkup Hak Orang Tua

SELAIN melalui kebijakan peraturan perundang-undangan yang menjamin hak orang tua ini, ruang lingkup hak orang tua bisa kita temui dalam sejumlah putusan pengadilan di berbagai negara, sebagai berikut:

a. Hak Memilih Sekolah Publik, Swasta atau *Home Schooling*

Salah satu ruang lingkup hak orang tua adalah orang tua berhak

⁴²³Pasal 2 Konvensi Internasional Hak-Hak Anak

⁴²⁴Pasal 13 ayat (1) Konvensi Internasional Hak-Hak Anak

⁴²⁵Pasal 12 Konvensi Internasional Hak-Hak Anak

⁴²⁶Pasal 5 ayat (5) Deklarasi PBB tentang Penghapusan Semua Jenis Intoleransi dan Diskriminasi atas dasar agama

untuk mendaftarkan anak-anak mereka ke sekolah swasta daripada ke sekolah publik, apakah sekolah swasta keagamaan atau sekolah swasta yang bersifat sekuler (*Pierce v. Society of Sisters* (1925)). Dalam konteks hukum Amerika Serikat berdasarkan putusan Mahkamah Agung, yang membatalkan UU Wajib Belajar di Oregon yang mewajibkan anak-anak berusia 8 – 14 tahun untuk sekolah di sekolah publik, Mahkamah Agung AS menyatakan putusan tersebut bertentangan dengan Konstitusi (Amandemen ke 14) dengan pertimbangan walaupun negara memiliki kekuasaan untuk mengatur seluruh sekolah, tetapi orang tua dan wali memiliki hak dan tugas untuk memilih dan mempersiapkan pendidikan untuk anak-anak mereka.⁴²⁷

Melalui kasus *Winconsin v Yoder*, seorang anak dapat tidak hadir di sekolah karena bertentangan dengan agama/keyakinan orang tua/komunitasnya. Sebagai contoh, menurut keyakinan komunitas Amish, anak-anak setelah selesai kelas 8 (14 tahun) tidak perlu mengikuti pendidikan sekolah, karena mereka harus belajar cara bertani dan bertukang sebagai bagian dari sistem kepercayaan mereka. Kasus ini mempertimbangkan apakah anggota komunitas agama dapat dipaksa untuk mengikuti skema wajib belajar, yang dapat merugikan ajaran agama mereka sendiri. Mahkamah Agung AS berpendapat bahwa kepentingan negara bersifat sekunder untuk masyarakat Amish dalam melestarikan tradisinya, melalui pendidikan informal yang mereka miliki. Putusan ini menjadi cikal bakal konsep *homeschooling*.

Dengan demikian, orang tua atau wali dapat memilih: 1) Sekolah Publik; 2) Sekolah Swasta, baik yang bersifat nasional atau berdasarkan agama; dan 3) *Homeschooling*. Pilihan ini diakomodasi dalam UU Sisdiknas Indonesia, yang mengategorikan 3 (tiga) jenis pendidikan yaitu formal, nonformal, dan informal. *Homeschooling* termasuk kategori pendidikan informal yang

⁴²⁷Robert Bunting, "Pierce vs. Society of Sisters (1925)", *The Oregon Encyclopedia*, https://oregonencyclopedia.org/articles/pierce_vs_society_of_sisters_1925_/#.V-3aV5N96Rs (Diakses 30 September 2016)

dilakukan oleh keluarga dan lingkungan berbentuk kegiatan belajar secara mandiri. Negara tidak mengatur proses pembelajarannya, tetapi hasil pendidikan informal diakui sama dengan pendidikan formal dan nonformal setelah peserta didik lulus ujian sesuai dengan standar nasional pendidikan.⁴²⁸

b. Hak Anak Tidak Mengikuti Kurikulum yang Akan Memaksa Mereka Untuk Melanggar Keyakinan Agama Keluarga.

Pada tahun 1942, Sekolah-sekolah di Virginia Barat mengadopsi aturan yang memaksa semua guru dan murid menghormati bendera kebangsaan Amerika Serikat setiap hari. Jika siswa menolak dia akan dianggap melawan dan dikeluarkan dari sekolah. Ia tidak akan diterima kembali ke sekolah sampai siswa sesuai dengan aturan yang dibuat. Sementara itu, ia dianggap “bolos” dan akan dibawa ke pengadilan anak. Kemudian orang tua bisa didenda \$ 50 per hari dengan hukuman penjara tidak melebihi 30 hari. Siswa-siswa dari Saksi Yehuwa meminta pengecualian karena menghormati bendera bertentangan dengan keyakinan agama mereka. Bendera diyakini sebagai berhala. Pengadilan mengabulkan permohonan saksi Yehuwa dan memutuskan untuk kepentingan semua siswa, tidak hanya mereka yang termotivasi agama, bahwa memberi hormat kepada bendera melanggar hak individu, hak intelektual dan memilih keyakinan mereka sendiri. Siswa berhak untuk menolak pembacaan wajib ortodoksi resmi, politik atau sebaliknya.

c. Hak Meninjau Kurikulum dan Bahan Ajar

d. Hak Tidak Mengikuti Kegiatan Ekstrakurikuler.

Orang tua berhak menolak anak-anaknya mengikuti kegiatan ekstrakurikuler dengan alasan agama/keyakinan. Sebagai contoh i tidak mengikuti pelatihan militer yang dinyatakan wajib (Spence v. Bailey, 1972) dan kelas pendidikan jasmani di mana siswa harus mengenakan “pakaian tidak sopan” (Moody v.

⁴²⁸Pasal 26 ayat (6) UU No. 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional

Cronin, 1979).

e. Hak untuk diinformasikan kegiatan anak

Orang tua berhak diinformasikan jika anaknya terdaftar dalam kursus yang meliputi pendidikan seks, keluarga berencana, tema homoseksual, isu-isu keragaman, atau kekerasan ekstrem.

f. Hak Menggunakan Simbol Agama

Dalam kasus hukum *Menora v. Asosiasi Sekolah Tinggi Illinois* (1982), Pengadilan AS memutuskan bahwa Asosiasi Sekolah Tinggi Illinois wajib untuk mengakomodasi pemain basket Yahudi yang ingin memakai penutup kepala, meskipun aturan asosiasi melarang tutup kepala. Kasus *Menora* ini merupakan pengecualian dalam arti sempit untuk pakaian seragam, bukan hak yang lebih luas untuk memilih keluar dari persyaratan kurikulum.

g. Hak akses terhadap catatan anak, termasuk nilai, disiplin, dan proses konseling.

h. Hak Tidak Mengikutsertakan Anaknya pada hari-hari dari ketaatan beragama.

i. Menerima kredit pajak dan voucher yang sama untuk menghadiri sekolah-sekolah nonagama sama dengan kredit pajak dan voucher menghadiri sekolah-sekolah agama.

Hak Orang Tua Dalam Sistem Pendidikan Nasional

SEBELUM membahas tentang hak orang tua dalam menentukan pendidikan agama dan moral anaknya, kita harus melihat terlebih dahulu bagaimana hak kebebasan beragama/berkeyakinan bagi anak. Hak beragama itu sendiri termaktub dalam Pasal 28E ayat (1) dan (2) UUD 1945. Selain itu juga Pasal 55 UU HAM dan Pasal 6 UU Perlindungan Anak menjamin bahwa: *“Setiap Anak berhak untuk beribadah menurut agamanya, berpikir, dan berekspresi sesuai dengan tingkat kecerdasan dan usianya dalam bimbingan Orang Tua*

atau Wali.”

Ini artinya, pada dasarnya anak sejak lahir telah memiliki hak beragama/kepercayaan. Akan tetapi sebelum anak dapat menentukan pilihannya, agama anak memang mengikuti agama yang dianut oleh orang tuanya.⁴²⁹ Anak dapat menentukan agama pilihannya apabila anak tersebut telah berakal dan bertanggung jawab, serta memenuhi syarat dan tata cara sesuai dengan ketentuan agama yang dipilihnya, dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴³⁰ Dengan demikian, pada dasarnya UU tidak memberikan batasan usia kapan anak berhak memilih agama yang ia anut. Selama ia sudah berakal dan bertanggung jawab, maka ia berhak memilih agama yang ia yakini. Namun, jika dilihat lagi dari konteks pengawasan orang tua, maka anak berhak memilih agamanya sendiri pada usia 18 tahun.

Selain itu, UU Perlindungan Anak mengkriminalisasikan *“setiap orang yang dengan sengaja menggunakan tipu muslihat, rangkaian kebohongan atau membujuk anak untuk memilih agama lain bukan atas agamanya sendiri, padahal diketahui atau patut diduga bahwa anak tersebut belum berakal dan belum bertanggung jawab sesuai dengan agama yang dianutnya, dipidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah).*⁴³¹

Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 018/PUU III/2005 terhadap uji materi ketentuan dalam pasal ini menegaskan bahwa larangan penyebaran agama kepada anak-anak adalah salah satu bentuk perlindungan negara terhadap hak kebebasan bergama/berkeyakinan anak. Dalam konteks ini sebelum anak dapat menentukan pilihannya, agama yang dipeluk anak mengikuti agama orang tuanya.⁴³² Dengan sendirinya pendidikan agama dan

⁴²⁹Pasal 42 ayat (2) UU Perlindungan Anak

⁴³⁰Penjelasan Pasal 42 ayat (2) UU Perlindungan Anak

⁴³¹Pasal 86 UU Perlindungan Anak

⁴³²Pasal 42 UU Perlindungan Anak

moral menjadi hak dan kewajiban orang tua si anak, dan negara berkewajiban menghormatinya, termasuk dalam sistem pendidikan nasionalnya.

Contoh 1 : V (15 tahun) adalah anak perempuan lahir dari orang tua yang menganut agama Buddha. Orang tuanya memilih memasukan V ke sekolah keagamaan (Katolik). Pada suatu hari V menyatakan bahwa ia ingin pindah agama menjadi Katolik. Ibu dan Bapaknya mengatakan ia boleh memilih agama Katolik ketika ia berusia 18 tahun, dan sebelum itu, V diminta untuk tetap mempelajari dan mengamalkan agama Buddha, dan orang tuanya akan menemani V mempelajari agama Katolik dari pendeta yang diizinkan oleh orang tuanya.

Contoh 2 : C (16 tahun) adalah anak perempuan dari keluarga Kristen. Pada suatu saat ia tertarik dan berkeinginan memeluk agama Islam. Secara sembunyi-sembunyi ia mempelajari agama Islam dan belajar untuk salat. Ketika orang tuanya mengetahuinya, C dikurung di dalam kamar, mukena dan buku-bukunya dirampas dan C tidak boleh berhubungan dengan siapa pun juga.

Dalam contoh 1, negara tidak boleh melakukan intervensi

Dalam contoh 2, negara harus melakukan intervensi karena orang tua melakukan pelanggaran hak anak.

Hak Orang Tua dalam Sistem Pendidikan Nasional

Walau dalam UU Perlindungan Anak dan UU HAM jelas dijamin dan dinyatakan bahwa setiap anak berhak untuk beribadah menurut agamanya, berpikir, dan berekspresi sesuai dengan tingkat kecerdasan dan usianya dalam bimbingan Orang Tua atau Wali, namun hal ini tidak Nampak dalam UU Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas). Dalam bagian tentang Hak dan Kewajiban Orang tua, hanya dinyatakan bahwa *“orang tua berhak berperan serta dalam memilih satuan pendidikan dan memperoleh*

*informasi tentang perkembangan pendidikan anaknya*⁴³³ dan berkewajiban memberikan pendidikan dasar kepada anaknya.⁴³⁴

Hal yang terkait dengan pendidikan agama masuk ke dalam hak dari peserta didik yaitu *"mendapatkan pendidikan agama sesuai dengan agama yang dianutnya dan diajarkan oleh pendidik yang seagama,"*⁴³⁵ dan Pendidik dan/atau guru agama yang seagama dengan peserta didik difasilitasi dan/atau disediakan oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah.⁴³⁶ Selanjutnya pendidikan agama ini dijabarkan dalam PP Nomor 5 tahun 2007 tentang Pendidikan Agama yang memberikan aturan sebagai berikut :

Pasal 4

- 1) Pendidikan agama pada pendidikan formal dan program pendidikan kesetaraan sekurang-kurangnya diselenggarakan dalam bentuk mata pelajaran atau mata kuliah agama.
- 2) Setiap peserta didik pada satuan pendidikan di semua jalur, jenjang, dan jenis pendidikan berhak mendapat pendidikan agama sesuai agama yang dianutnya dan diajar oleh pendidik yang seagama.
- 3) Setiap satuan pendidikan menyediakan tempat menyelenggarakan pendidikan agama.
- 4) Satuan pendidikan yang tidak dapat menyediakan tempat menyelenggarakan pendidikan agama sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat bekerja sama dengan satuan pendidikan yang setingkat atau penyelenggara pendidikan agama di masyarakat untuk menyelenggarakan pendidikan agama bagi peserta didik.
- 5) Setiap satuan pendidikan menyediakan tempat dan kesempatan kepada peserta didik untuk melaksanakan ibadah berdasarkan ketentuan agama yang dianut oleh peserta didik.
- 6) Tempat melaksanakan ibadah agama sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dapat berupa ruangan di dalam atau di sekitar

⁴³³Pasal 7 Ayat (1) UU Sistem Pendidikan Nasional

⁴³⁴Pasal 7 Ayat (2) UU Sistem Pendidikan Nasional

⁴³⁵Pasal 12 Ayat 1 UU Sistem Pendidikan Nasional

⁴³⁶Penjelasan Pasal 12 Ayat (1) UU Sistem Pendidikan Nasional

lingkungan satuan pendidikan yang dapat digunakan peserta didik menjalankan ibadahnya.

- 7) Satuan pendidikan yang berciri khas agama tertentu tidak berkewajiban membangun rumah ibadah agama lain selain yang sesuai dengan ciri khas agama satuan pendidikan yang bersangkutan.

Ini berarti, sekolah-sekolah swasta yang berciri khas agama memiliki kewajiban untuk memberikan pendidikan agama terhadap siswa yang agamanya berbeda dengan ciri sekolah yang bersangkutan. Misalnya, sekolah swasta berbasis agama Katolik wajib memberikan pendidikan agama kepada siswa beragama non-Katolik. Begitu pula, sekolah swasta Islam wajib memberikan pendidikan agama non-Islam kepada siswa non-muslim. Dari ketentuan tersebut, tampak tidak ada jaminan hak orang tua/wali untuk menentukan pendidikan agama dan moral anak-anaknya.

Contoh : Orang tua A, beragama Islam, memilih sekolah untuk anaknya di sekolah publik. Mereka menginginkan anaknya mengikuti pelajaran Agama Buddha dengan pertimbangan untuk mengenal dan memahami konsep anti kekerasan dari agama Buddha. Dalam konteks HAM seharusnya keinginan orang tua dipenuhi oleh sekolah. Namun dalam peraturan perundang-undangan Indonesia hak ini tidak bisa dipenuhi.

Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI), mengidentifikasi empat masalah pokok pendidikan agama di sekolah,⁴³⁷ yaitu:

a. Masalah Teologis

Masalah teologis terkait dengan sistem pendidikan agama konvensional yaitu pendidikan agama yang bertujuan untuk membentuk/menjadikan (*learning to be*) peserta didik sebagai pemeluk agama yang bertakwa. Dengan sistem ini, pendidikan agama dimaknai dan berfungsi sebagai media/alat “misi dakwah”

⁴³⁷KPAI, “Implementasi Pendidikan Agama di Sekolah dan Solusinya”, 18 Juni 2014, <http://www.kpai.go.id/artikel/implementasi-pendidikan-agama-di-sekolah-dan-solusinya/> (Diakses 30 September 2016)

agama, termasuk satuan pendidikan berciri khas agama tertentu. Sehingga tujuan untuk membangun toleransi sebagai budaya demokrasi sulit untuk dicapai.

b. Masalah Politis

Politik “pengakuan” agama oleh pemerintah, yang hanya mengakui enam agama: Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha, dan Konghucu, menyebabkan pemeluk-pemeluk agama selain enam agama diminta mengikuti pendidikan agama yang diselenggarakan di satuan pendidikan atau mengikuti agama satuan pendidikan. Demikian pula tafsiran mayoritas yang diberikan dan menjadi acuan standar menyebabkan anak-anak dari keluarga dengan tafsiran berbeda harus menerima dididik dalam tafsiran mayoritas. Hal ini bersifat koersif, yaitu anak dipaksa mengikuti pendidikan agama yang tidak dipeluknya dan hak orang tua untuk menentukan pendidikan agama dan moral anaknya dilanggar pula.

c. Problem administratif-pedagogis

Sesuai dengan ketentuan, kewenangan mengajar pendidikan agama hanya oleh pendidik atau guru agama. Namun, karena kekurangan guru, sering kali pendidikan agama diajarkan oleh tokoh agama/guru bidang studi lain yang dinilai menguasai agama.

d. Problem kurikuler

Pendidikan agama tidak atau kurang memberikan perspektif dan pengenalan terhadap agama lain karena faktor muatan dan metode pendidikan. Problem ini ditengarai menjadi pemicu rendahnya sikap toleransi internal dan antar umat beragama. Kekerasan keagamaan sebagiannya dipicu oleh sikap tertutup dan tidak toleran terhadap pemeluk keyakinan lain.

Contoh Kasus terkait Hak Orang Tua dalam Menentukan Pendidikan Agama dan Moral Anaknya

MESKIPUN UU Sisdiknas, tidak memberikan jaminan terkait hak orang tua dalam menentukan pendidikan agama dan moral anaknya, namun sejumlah kasus terkait dengan hak ini terjadi, di antaranya:

1. Keberatan dengan Materi Pendidikan Seks

Orang tua siswa Sekolah Dasar (SD) di Lahat keberatan dengan materi buku pelajaran yang dibagikan kepada siswa kelas 5. Di dalam buku Olahraga dan Kesehatan, Bab Menjaga Kebersihan Alat Reproduksi, terdapat materi pembahasan tentang jenis dan organ kelamin pada yang dinilai tidak layak bagi siswa sekolah dasar. Buku itu dianggap vulgar dan tidak sesuai dengan budaya lokal yang masih tabu membahas soal seks (edukatif) pada anak-anak.⁴³⁸ Selain pembahasan tentang jenis dan organ kelamin, sejumlah orang tua keberatan terhadap materi tips berpacaran dalam buku Pendidikan Jasmani Olahraga dan Kesehatan untuk kelas 10 SMA. Mereka menganggap buku yang disusun Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan itu membuat pelajar mengetahui istilah pacaran.⁴³⁹ Karena isu ini kemudian menjadi polemik, buku-buku tersebut ditarik dari siswa dan tidak disebar.

2. Isi Buku Ajar Mengandung Kekerasan

Selain materi terkait pendidikan seks, materi pelajaran yang mendapatkan protes adalah buku yang mempromosikan kekerasan, seperti berikut :

- a. Buku pelajaran untuk siswa tingkat Sekolah Dasar dalam mata pelajaran Pendidikan Lingkungan Budaya Jakarta (PLBJ) penuh dengan cerita kekerasan. Cerita-cerita yang ada dalam buku mengilustrasikan sadisme, perselingkuhan, perebutan

⁴³⁸“Ortu Di Lahat Keberatan Siswa SD diajarkan Materi Seks”, *Rakyat Merdeka Online*, Senin, 23 November 2015, <http://www.rmolsumsel.com/read/2015/11/23/40649/Ortu-di-Lahat-Keberatan-Siswa-SD-Diajarkan--Materi-Seks-> (30 September 2016)

⁴³⁹“Guru di Bandung Juga Protes Materi Gaya Pacaran Sehat dan Gambar Remaja Berjilbab di Buku Pelajaran”, *Kompas online*, 16 Oktober 2014, <http://regional.kompas.com/read/2014/10/16/20254361/Guru.di.Bandung.Juga.Protes.Materi.Gaya.Pacaran.Sehat.dan.Gambar.Remaja.Berjilbab.di.Buku.Pelajaran> (diakses 30 September 2016)

- harta, bahkan pembunuhan.⁴⁴⁰
- b. Buku Kumpulan Lembar Kerja Peserta Didik (KLKPD) untuk mata pelajaran Pendidikan Agama Islam (PAI) SMA Kelas XI di Kabupaten Jombang tersisipi materi paham Islam radikal. Buku berjudul “Pendidikan Agama Islam Sekolah Menengah Atas”. Pada halaman 78 terdapat pemikiran tokoh Islam masa modern dari Arab Saudi, Muhammad bin Abdul Wahab. Tokoh asal Arab Saudi ini merupakan pencetus aliran Wahabiyah yang berpendapat :
- Yang boleh dan harus disembah hanyalah Allah SWT, dan orang yang menyembah selain Allah SWT telah menjadi musyrik dan boleh dibunuh;
 - Kebanyakan orang Islam bukan lagi penganut paham tauhid yang sebenarnya karena mereka meminta pertolongan bukan lagi dari Allah, tetapi dari syekh atau wali dari kekuatan gaib.
 - Orang Islam demikian juga menjadi musyrik
 - Menyebut nama nabi, syekh, atau malaikat sebagai perantara dalam doa juga merupakan syirik
 - Meminta syafaat selain dari kepada Allah SWT adalah juga syirik
 - Bernazar selain dari Allah SWT juga syirik
 - Memperoleh pengetahuan selain dari Al-Quran, Hadis dan Qiyas merupakan kekufuran
 - Tidak percaya kepada Qada’ dan Qadar juga merupakan kekufuran. Demikian pula menafsirkan Al-Quran dengan ta’will (interpretasi bebas) adalah kufur
- c. Buku Anak Islam Suka Membaca karangan Nurani Musta’in terbitan Pustaka Amanah, Solo, Jawa tengah, cetakan 2013 memuat unsur-unsur kekerasan paham kebencian, SARA dan Pornografi.
- d. Buku TK di Depok terdapat kalimat yang mengarah pada

⁴⁴⁰“Buku Pelajaran SD Penuh Budaya Kekerasan”, *Indonesian Corruption Watch*, 14 April 2012, <http://www.antikorupsi.org/en/content/buku-pelajaran-sd-penuh-budaya-kekerasan> (diakses 30 September 2016)

radikalisme. Beberapa diantaranya adalah “Gegana Ada Dimana”, “Bahaya Sabotase”, “Cari Lokasi Di Kota Bekasi”, “Gelora Hati Ke Saudi”, “Bom”, “Sahid Di Medan Jihad”, hingga “Selesai Raih Bantai Kiai”

3. Isi Buku Mengandung Konten Pornografi

Beberapa materi pelajaran yang dipandang mengandung konten pornografi adalah:

- a. Buku Pelajaran Bercerita tentang PSK
Sebuah SD Negeri di Malang mendapati LKS-nya memiliki materi seronok. Pasalnya dalam LKS tersebut dijelaskan tentang perjuangan seorang ibu yang berprofesi sebagai pekerja seks komersial (PSK) demi anak-anaknya.
- b. Gambar Bugil di Buku Perpustakaan
Saat siswa di SDN 4 Lamokato sedang mengerjakan tugas di perpustakaan, mereka kaget karena mendapati gambar perempuan bugil pada buku mereka. Gambar tersebut terdapat pada buku panduan sains dan teknologi. Siswa kelas III itu pun merasa terkejut saat mengetahui gambar apa yang ditemukannya. Dia pun segera melapor pada pihak guru
- c. LKS Bergambar Miyabi
Salah satu bintang porno asal Jepang, Miyabi, terpampang di LKS di SMP Islam Brawijaya Kota Mojokerto. Mengetahui hal tersebut, LKS itu pun segera dibakar dengan disaksikan para pengajar dari sekolah tersebut.
- d. Buku Bacaan dengan Konten Porno
Di salah satu sekolah menengah pertama (SMP) di Kabupaten Wonogiri, Jawa Tengah, ditemukan sebuah buku bacaan yang mengandung konten tidak layak seperti ‘Sex Before Married’, ‘Pacaran Tanpa Kiss Garing Lah Yaw’, sampai tulisan ‘Do Safe Sex’.
- e. Mengandung permusuhan terhadap Ras
Dalam buku Bahasa Indonesia untuk SMP/MTs kelas IX terdapat bahan bacaan tentang lintah darat yang dinilai memberikan stereotip negatif terhadap ras Arab.

4. Paksaan untuk mengikuti pelajaran agama untuk anak-anak yang orang tuanya Penganut Kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa (YME)

Banyak kalangan penganut yang merasakan adanya diskriminasi terhadap anak-anak mereka di sekolah. Para siswa penganut Kepercayaan kepada Tuhan YME, umumnya masih “dipaksa” mengikuti pelajaran agama, yang bukan menjadi keyakinan mereka. Diskriminasi ini tidak lepas dari politik pengakuan negara yang mengakui enam agama yaitu Islam, Katolik, Kristen, Hindu, Buddha dan Konghucu, yang mengakibatkan agama-agama di luar enam agama mengalami diskriminasi. Hal ini juga terjadi dalam sistem pendidikan agama, yang hanya mengatur pendidikan agama bagi siswa pemeluk enam agama resmi. Berbagai peraturan perundangan yang menerjemahkan UU Sisdiknas tidak menyentuh persoalan pendidikan keagamaan bagi penghayat kepercayaan. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan, secara eksplisit menyebutkan bahwa Pendidikan keagamaan meliputi pendidikan keagamaan Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha, dan Konghucu. Hal ini jelas membatasi pendidikan agama dan keagamaan pada enam agama.

Begitu juga halnya Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor 43 dan 41 Tahun 2009 tentang Pedoman Pelayanan kepada Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan YME, negara melayani pemakaman dan memfasilitasi pembangunan sanggar atau sarasehan bagi kelompok penghayat, tapi tidak disinggung sama sekali ihwal soal pendidikan bagi penghayat kepercayaan. Dengan demikian pendidikan agama bagi anak-anak dari penghayat kepercayaan di sekolah formal sampai sekarang tidak memiliki payung hukum yang jelas. Semuanya tergantung pada niat baik sekolah dan komunikasi antara orang tua/wali dengan sekolah.

Rekomendasi

BERDASARKAN uraian tersebut di atas, nampak bahwa di satu sisi negara mengambil alih hak dan kewajiban orang tua dalam memberikan pendidikan agama dan moral bagi anak-anaknya. Hal ini nampak dari Sistem Pendidikan Nasional yang tidak memberikan hak orang tua dalam menentukan pendidikan agama dan moral anak-anaknya di sekolah publik. Untuk pemenuhan hak orang tua ini maka direkomendasikan :

1. Dimasukkannya jaminan hak orang tua dalam peraturan perundang-undangan terkait perlindungan kebebasan beragama/ berkeyakinan, dan/atau dalam UU Sistem Pendidikan Nasional;
2. Jaminan hak orang tua diiringi dengan pembatasan-pembatasan, terutama pembatasan terkait dengan hak anak
3. Disediaknya media komplain yang terstruktur dalam sistem pendidikan nasional terkait keberatan orang tua terhadap materi dan bahan bacaan yang berkaitan dengan agama dan moralitas
4. Materi dan metode pendidikan agama dapat mengenalkan anak akan agama lain, sehingga anak-anak mendapatkan pengalaman kepada berinteraksi dengan pemeluk agama lain baik di dalam lingkungan sekolah maupun di masyarakat. []

Bagian Ketiga

Masalah-Masalah yang Bersinggungan dalam Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan

Bagian ini akan melihat sejumlah topik yang saling bersinggungan terkait dengan masalah kebebasan beragama atau berkeyakinan.

Topik yang dibahas adalah ujar kebencian dan propaganda perang, pembatasan hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan, serta pemulihan bagi korban pelanggaran kebebasan beragama atau berkeyakinan.

13

Siar Kebencian dan Propaganda Perang Berdasarkan Agama atau Keyakinan

Siti Aminah

TULISAN ini akan mengkaji siar kebencian dan propaganda perang berdasarkan agama –(selanjutnya disebut siar kebencian) dalam kerangka hukum dan HAM. Penulisan tema ini didasarkan pada latar belakang bahwa Indonesia merupakan negara yang dibangun atas dasar keberagaman suku, etnik, adat istiadat, budaya, bahasa, agama dan kepercayaan. Keberagaman ini, termasuk keberagaman agama, membuat masing-masing umat beragama tidak bisa tidak harus saling berjumpa dan berinteraksi. Interaksi antar identitas, melahirkan sikap ramah dan toleran terhadap perbedaan baik dari suku, agama, ras, dan antar golongan. Kemampuan dalam menerima perbedaanlah yang melahirkan dan membuat Indonesia mampu mempertahankan kesatuan dan persatuan bangsa. Namun, interaksi juga melahirkan hal-hal negatif, yaitu ketidakmampuan menerima perbedaan, sehingga melahirkan intoleransi terhadap seseorang atau kelompok yang memiliki identitas yang berbeda.

Data mengenai praktik intoleransi agama dapat ditemui dari peristiwa-peristiwa pelanggaran hak kebebasan beragama/berkeyakinan –yang dilaporkan. Sebagai contoh, penyerangan dan pengusiran Ahmadiyah di berbagai kota di Indonesia, penyerangan dan pengusiran Syiah di Sampang, perusakan gereja HKBP Filadephia, pemukulan terhadap pendeta di Ciketing (Bekasi), gangguan ibadah terhadap pemeluk

agama Nasrani, pembongkaran kuburan penganut Sapto Dharmo, hingga tidak dilayaninya administrasi kependudukan untuk warga negara di luar enam agama yang diakui. Dalam peristiwa-peristiwa tersebut, kelompok-kelompok minoritas keagamaan menjadi sasaran intimidasi, *koersi*, persekusi, perusakan properti, penutupan paksa tempat ibadah, penjarahan, penganiayaan, dan bentuk kekerasan lainnya.

Dalam peristiwa-peristiwa pelanggaran kebebasan beragama dan berkeyakinan, Wahid Institute dan Setara Institute, mengidentifikasi bahwa ujar kebencian yang disampaikan secara terus-menerus telah berkontribusi terhadap meningkatnya kekerasan terhadap kelompok-kelompok minoritas. Terdapat pola intimidasi dan penyerangan yang berjalan beriringan. Jika intimidasi dan ancaman dari kelompok intoleran tidak mempengaruhi sikap pihak yang diintimidasi, maka kelompok intoleran tidak ragu menggunakan kekerasan fisik, baik terhadap korban maupun propertinya, tindakan diskriminasi maupun permusuhan.⁴⁴¹ Artinya, ujar kebencian yang biasanya dilakukan oleh kelompok-kelompok intoleran menjadi pemicu terjadinya kekerasan, diskriminasi, dan permusuhan terhadap kelompok-kelompok minoritas. Pada tingkatan yang lebih lanjut, ujar kebencian dapat digunakan untuk mengobarkan perang terhadap kelompok agama lain. Namun, melarang ujar kebencian juga memerlukan tingkat kehati-hatian, mengingat ujar kebencian berkaitan dengan pemenuhan hak lain yaitu hak kebebasan berpendapat dan berekspresi, hak kebebasan beragama/berkeyakinan dan tingkat sensitivitas keagamaan dalam masyarakat Indonesia. Tulisan ini akan membahas (1) Kerangka konseptual ujar kebencian; (2) Batasan-batasan perbuatan dikategorikan ujar kebencian dan tidak; (3) Rekomendasi menanggulangi ujar kebencian, baik melalui hukum maupun nonhukum.

⁴⁴¹Lihat dalam Laporan tahunan The Wahid Foundation dan Setara Institute tentang situasi kebebasan beragama atau berkeyakinan di Indonesia dalam laman: <http://www.wahidinstitute.org/wi-id/laporan-dan-publikasi/laporan-tahunan-kebebasan-beragama-dan-berkeyakinan.html> dan <http://setara-institute.org/>

Kerangka Konseptual Siar Kebencian dan Propaganda Perang

DALAM Konteks Indonesia istilah *hate speech*, umumnya diterjemahkan sebagai “siar kebencian”⁴⁴², “ujaran kebencian”⁴⁴³ atau “penebaran kebencian”⁴⁴⁴ Dalam konteks hukum yang ada khususnya yang terkait dengan *hate speech* digunakan diksi “menyiarkan”⁴⁴⁵, “menyebarkan”⁴⁴⁶ atau “pernyataan”⁴⁴⁷. Dan dalam tulisan ini digunakan istilah “siar kebencian”.

Penggunaan istilah siar kebencian merujuk kepada Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), siar memiliki arti enam arti yaitu : (1) meratakan ke mana-mana: (2) memberitahukan kepada umum (melalui radio, surat kabar, dan sebagainya); mengumumkan (berita dan sebagainya); (3) menyebarkan atau mempropagandakan (pendapat, paham, agama, dan sebagainya): (4) menerbitkan dan menjual (buku, gambar, foto, dan sebagainya); (5) memancarkan (cahaya, terang, dan sebagainya); (6) mengirimkan (lagu-lagu, musik, pidato, dan sebagainya) melalui radio.⁴⁴⁸ Dari pengertian tersebut kata siar menjadi lebih luas daripada “ujaran”, “penebaran” ataupun

⁴⁴²Baca Muchaan, “Siar Kebencian”, <http://haruqflowers.blogspot.com/2011/03/siar-kebencian.html> (diakses 16 Januari 2013); Achmad Fauzi, “Syiah Sampang Versus Syiar Kebencian”, *KORAN TEMPO*, 6 Januari 2012; Ceprudin, “Bahaya Syiar Kebencian Bagi Kerukunan”, *Jateng Pos*, 29 Agustus 2012, <http://elsaonline.com/?p=1413> (diakses 11 Januari 2013); “Tindak Tegas Penyebar Syiar Kebencian Agama”, *Suara Pembaruan*, <http://www.suarapembaruan.com/home/tindak-tegas-penyebar-syiar-kebencian-agama/26185>, (diakses 11 Januari 2013)

⁴⁴³Uli Parulian Sihombing, dkk., *Menyebarkan Kebencian atas Dasar Agama adalah Kejahatan, Kertas Kerja untuk Advokasi Kebebasan Beragama di Indonesia*, (Jakarta: ILRC, 2012); Rofi Uddarojat, *Reportase Program Agama dan Masyarakat Radio 68H Ceramah Yang Menimbulkan Kebencian*, <http://islamlib.com/id/artikel/ceramah-yang-menimbulkan-kebencian>, (diakses 11 Januari 2013)

⁴⁴⁴Imparsial, *Penebaran Kebencian, Studi Pengaturan di Indonesia dan Perbandingan Negara Lain*, (Jakarta: Imparsial, 2015)

⁴⁴⁵Lihat Pasal 155 Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP)

⁴⁴⁶Lihat Pasal 157 KUHP

⁴⁴⁷Lihat Pasal 156 KUHP

⁴⁴⁸*Kamus Besar Bahasa Indonesia* online <http://kbbi.web.id/siar>

“pidato”, dan lebih sesuai daripada penggunaan istilah “syiar” yang berarti kemuliaan; kebesaran.⁴⁴⁹ Dalam hukum, khususnya KUHP terdapat perbuatan “menyiarkan” sebagai terjemahan dari ‘*verspreiden*’.

Menurut Adami Chazawi, kata menyiarkan (*verspreiden*) dalam KUHP adalah melakukan perbuatan dengan menyebarkan sesuatu (objek tindak pidana) kepada umum sehingga sesuatu tersebut diketahui oleh orang banyak (umum). Oleh karena tidak disebutkan caranya menyiarkan, maka cara tersebut harus disesuaikan dengan sifat objek dan wadah yang disiarkan⁴⁵⁰. Siar dalam KUHP lebih luas dari pengertian siar dalam konteks UU Penyiaran. Sehingga, secara sederhana siar kebencian bisa diartikan sebagai “menyebarkan kebencian”

Dalam khazanah ilmu sosial, Raphael Cohen-Amalgor, mendefinisikan siar kebencian sebagai: “*Hate speech is defined as bias-motivated, hostile, malicious speech aimed at a person or a group of people because of some of their actual or perceived innate characteristics. It expresses discriminatory, intimidating, disapproving, antagonistic, and/or prejudicial attitudes towards those characteristics, which include gender, race, religion, ethnicity, color, national origin, disability or sexual orientation. Hate speech is intended to injure, dehumanize, harass, intimidate, debase, degrade and victimize the targeted groups, and to foment insensitivity and brutality against them*”.⁴⁵¹

Dari definisi di atas, siar kebencian harus didasarkan pada sikap intoleransi berdasarkan karakteristik tertentu, baik agama, denominasi, jenis kelamin, identitas gender, disabilitas maupun orientasi seksual seseorang atau kelompok. Hal ini menjadi penting

⁴⁴⁹Kamus Besar Bahasa Indonesia online <http://kbbi.web.id/syiar>

⁴⁵⁰Adami Chazawi, “Penghinaan Khusus Dalam UU Penyiaran”, makalah, <http://adamichazawi.blogspot.co.id/2009/07/penghinaan-khusus-dalam-uu-penyiaran.html>

⁴⁵¹Laszlo Foldi, “Hate Speech”, presentasi power point dalam HREYN Study Session, November 2012.

untuk membedakan apakah sebuah perbuatan dikategorikan sebagai ujar kebencian atau tidak.

Contoh :

“Bakmi itu enak, apa lagi Basmi Lo yang songong!”

“Dasar Cina, matiin aja!”

Kedua ucapan di atas sama-sama mengekspresikan kebencian. Contoh pertama ucapan kebencian tidak didasarkan pada identitas tertentu, tetapi lebih kepada sifat seseorang, dalam contoh ini adalah sombong, maka contoh pertama tidak dapat dikategorikan sebagai ujar kebencian. Contoh kedua, ekspresi kebencian didasarkan karena kebencian dan intoleransi terhadap ras Tionghoa, sehingga dikategorikan sebagai ujar kebencian.

Article 19, sebuah organisasi HAM yang bermarkas di London memberikan pengertian *hate speech* dengan terlebih dahulu menguraikan dua elemen pengertian “*hate*” dan “*speech*” yaitu:⁴⁵²

- Benci (*hate*) adalah emosi yang kuat dan irasional dari penghinaan, permusuhan dan kebencian terhadap individu atau kelompok, yang dijadikan target karena mereka memiliki karakteristik tertentu yang dilindungi (diakui hukum internasional).⁴⁵³
- Pidato/perkataan (*Speech*) adalah setiap ekspresi untuk menyampaikan pendapat atau ide - membawa pendapat atau ide internal ke publik-, yang dapat dilakukan melalui berbagai bentuk: tulis, nonverbal, visual atau artistik, dan dapat disebarluaskan melalui media, termasuk internet, barang cetak, radio, atau

⁴⁵²Article 19, ‘*Hate Speech*’ Explained: A Toolkit (tt: Article 19, 2015), 10.

⁴⁵³Terjemahan bebas dari *Hate: the intense and irrational emotion of opprobrium, enmity and detestation towards an individual or group, targeted because of their having certain - actual or perceived – protected characteristics (recognised under international law)*. Lihat Article 19, ‘*Hate Speech*’ Explained, 9

televisi”⁴⁵⁴

Sederhananya, dari dua elemen itu, siar kebencian adalah “ekspresi kebencian yang diskriminatif terhadap orang lain.”⁴⁵⁵ Definisi ini memiliki rentang yang sangat luas dari ekspresi seseorang, termasuk ekspresi yang sah secara hukum, dan terlalu sumir untuk digunakan dalam mengidentifikasi pembatasan ekspresi yang sah di bawah hukum HAM. Di luar pengertian dua elemen dasar tersebut, telah dan tetap terjadi perdebatan terkait definisi, bahwa ekspresi kebencian yang diskriminatif tidaklah cukup menjadi alasan pembatasan. Harus ada hal lebih yang ditampilkan atau diekspresikan, bentuk ekspresi kebencian apa yang bisa dilarang, juga termasuk perselisihan tentang unsur-unsur siar kebencian.⁴⁵⁶

⁴⁵⁴Terjemahan bebas dari *Any expression imparting opinions or ideas – bringing an internal opinion or idea to an external audience. It can take many forms: written, non-verbal, visual, artistic, etc, and may be disseminated through any media, including internet, print, radio, or television. Article 19, ‘Hate Speech’ Explained, 9*

⁴⁵⁵Article 19, ‘Hate Speech’ Explained, 9

⁴⁵⁶Perdebatan untuk siar kebencian terkait dengan pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut: (a) Apa yang merupakan “karakteristik yang dilindungi” untuk mengidentifikasi individu atau kelompok yang menjadi target dari ‘siar kebencian’? (b) Derajat yang diberikan kepada isi (*content*) dan nada (*tone*) dari ekspresi; (c) Derajat kerugian yang disebabkan; (d) Derajat dari bahaya yang ditimbulkan (*harm caused*); (e) apakah ekspresi dianggap berbahaya dengan sendirinya karena merendahkan atau tidak manusiawi atau dianggap memiliki konsekuensi potensial berbahaya atau aktual, seperti: menghasut untuk melakukan tindakan terhadap target oleh orang ketiga atau sekelompok orang, seperti kekerasan; (f) Apakah siar kebencian menyebabkan respons emosional dari target, seperti terhina atau tertekan; atau mempengaruhi sikap negatif masyarakat, karena “penyebaran” atau “hasutan” kebencian; (g) Kebutuhan untuk membuktikan penyebab (*causation*) antara siar kebencian dengan dampak spesifik yang ditimbulkan; (h) Kebutuhan untuk menentukan apakah bahaya itu mungkin terjadi (*likely*) atau segera terjadi (*imminent*). (i) Kebutuhan untuk advokasi (*advocate*) bahaya, apakah pembicara memiliki niat untuk terjadinya bahaya, dan penyebaran (*dissemination*) ke publik dari ekspresi. Article 19, ‘Hate Speech’ Explained, 10

Berikut beberapa definisi ujar kebencian dari berbagai institusi yang masing-masing menunjukkan pendekatan yang beragam:

1. Parlemen Dewan Eropa

Dalam rekomendasi Nomor R(97)20 Parlemen Dewan Eropa tentang “hate speech” mendefinisikan hate speech sebagai : “all forms of expression which spread, incite, promote or justify racial hatred, xenophobia, anti-Semitism or other forms of hatred based on intolerance, including intolerance expressed by aggressive nationalism and ethnocentrism, discrimination and hostility towards minorities, migrants and people of immigrant origin.”⁴⁵⁷

2. Pengadilan HAM Eropa,

Dalam kasus *Gündüz v. Turkey*, Pengadilan HAM Eropa memberikan definisi sederhana yaitu, “all forms of expression which spread, incite, promote or justify hatred based on intolerance (including religious intolerance).”⁴⁵⁸

3. Hatred Act (2006)

Negara Inggris melalui Hatred Act mendefinisikan hate speech sebagai: “hate speech is any speech, gesture or conduct, writing, or display which is forbidden because it may incite violence or prejudicial action against or by a protected individual or group, or because it disparages or intimidates a protected individual or group. The law may identify a protected individual or a protected group by disability, ethnicity, gender, gender identity, nationality, religion, race, sexual orientation, or other characteristic.”⁴⁵⁹

⁴⁵⁷Rekomendasi No. R(97) 20 Parlemen Eropa tentang Ujar Kebencian, diadopsi 30 October 1997

⁴⁵⁸Anne Weber, *Manual on Hate Speech*, (Prancis: Council of Europe Publishing, Conseil de l’Europe, France, September 2009), 3.

⁴⁵⁹“Racial and Religious Hatred Act 2006”, *Legislation Gov. UK.*, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/1/contents> (diakses September 2016)

5. Komite CERD

Komite PBB untuk Penghapusan Kekerasan Rasial mengartikan ujar kebencian sebagai:

“a form of other-directed speech which rejects the core human rights principles of human dignity and equality and seeks to degrade the standing of individuals and groups in the estimation of society.”⁴⁶⁰

6. Surat Edaran Nomor: SE/ 06 / X /2015 tentang Penanganan Ujaran Kebencian (Hate Speech)

Ujaran kebencian dapat berupa tindak pidana yang diatur dalam KUHP dan ketentuan pidana lainnya di luar KUHP, yang berbentuk antara lain: (1) penghinaan; (2). pencemaran nama baik;(3) penistaan; (4) perbuatan tidak menyenangkan; (5) memprovokasi; (6) menghasut; (7) penyebaran berita bohong; dan semua tindakan di atas memiliki tujuan atau bisa berdampak pada tindak diskriminasi, kekerasan, penghilangan nyawa, dan/atau konflik sosial.

Melihat berbagai definisi di atas, walaupun belum terdapat definisi yang baku dan final dari maka dapat disimpulkan pengertian dan ruang lingkup ujar kebencian adalah :

1. Setiap bentuk ekspresi kebencian,
2. Menyebarkan, mengajak, atau mempromosikan kebencian berdasar ras, jenis kelamin, etnis, kebangsaan, agama, orientasi seksual, atau karakteristik lainnya;
3. Menghasut kekerasan, diskriminasi, atau permusuhan terhadap

⁴⁶⁰Komite PBB Penghapusan Diskriminasi Ras, Rekomendasi Umum No. 35 tentang Penanganan ujar Kebencian Rasial, 26 September 2013, CERD/C/GC/35, para. 7

- seorang individu atau kelompok karena karakteristiknya; dan
4. Membenarkan siar kebencian.
 5. Dilakukan melalui berbagai bentuk: tulis, nonverbal, visual atau artistik, dan dapat disebarluaskan melalui media, termasuk internet, barang cetak, radio, atau televisi.

Akar Masalah Siar Kebencian Keagamaan

MEREBAKNYA siar kebencian agama tidak dapat dilepaskan dari akar kebencian berbasis agama atau keyakinan yang muncul dan tumbuh berkembang di dalam masyarakat, terlepas ada atau tidaknya kebijakan formal yang bersifat intoleran atau diskriminatif. Menurut Mudhofir Abdullah, akar kekerasan agama disebabkan “teologi kekerasan”, yaitu metode penafsiran dengan cara ayat-ayat dikumpulkan, ditafsirkan dan digiring pada pemahaman eksklusif sehingga menghasilkan ayat-ayat kekerasan. Konteks turunnya ayat sering diabaikan demi memperoleh kesimpulan yang telah ditentukan. Pesan perdamaian dan pilihan-pilihan moral universal dikalahkan oleh tafsir ayat yang sudah dikurung.⁴⁶¹ Teologi kekerasan ini terdapat pada semua agama, kebudayaan, dan aliran-aliran kepercayaan.

Masalah penafsiran terhadap teks keagamaan ini disampaikan pula oleh M. Yudhie Haryono (Nusantara Center), yang meneliti konflik keagamaan di Indonesia bahwa “keimanan pada teks secara *scriptural* diyakini sebagai sebab utama dari konflik yang terus berulang terjadi. Skripturalisme dengan demikian dianggap sebagai *prima causa* (sebab awal) dari konflik yang terjadi”.⁴⁶² Noorhaidi Hasan, menyatakan pula bahwa “doktrin-doktrin kitab suci yang ditafsirkan secara salah dapat menyediakan legitimasi dan berfungsi sebagai daya pemingkai (*framing resource*) bagi aktivisme kekerasan”.⁴⁶³

⁴⁶¹Mudhofir Abdullah, *Jihad Tanpa Kekerasan* (Solo: Inti Medina, 2009), 13

⁴⁶²M. Yudhie Haryono, “Skripturalisme: Akar Utama Konflik Agama di Indonesia”, *Jurnal Sekretariat Negara RI* 16, Mei 2010, 185

⁴⁶³Noorhaidi Hasan, “Ideologi, Identitas dan Ekonomi Politik Kekerasan: Mencari Model Solusi Mengatasi Ancaman Radikalisme dan Terorisme di

Namun, Nelson-Pallmeyer mengajukan tesis bahwa kekerasan religius yang dilakukan agama-agama monoteis (Yudaisme, Kristianisme, Islam) tidak semata-mata masalah distorsi dalam penafsiran teks-teks suci. Nelson lebih jauh masuk ke inti teologi bahwa kekerasan itu lebih berakar dalam tradisi kekerasan seakan-akan Tuhan menghendaki kekerasan dan hal ini dianggap benar.⁴⁶⁴ Sehingga otoritas agama pun takut mempertanyakan karena seakan-akan mengancam kebenaran pesan Tuhan atau menggoyahkan dasar keimanan. Bahkan sebelum menafsirkan, lingkup gerak pemahaman sudah dibatasi oleh suatu struktur pemaknaan yang dominan, yaitu kekerasan. Dalam kekerasan agama-agama, gambaran Tuhan yang menonjol ialah Tuhan sebagai penghukum, penganiaya, pemaksa, pembalas dendam dan sewenang-wenang.⁴⁶⁵ Dari berbagai pendapat seperti diurai di atas, walau berbeda dalam melihat akar utama kekerasan, namun hampir seluruhnya berpendapat bahwa teologi kekerasan membentuk keyakinan yang sangat rentan konflik.

Konsep-konsep pemahaman terhadap ajaran agama yang demikian tidak lantas berdiri sendiri untuk menimbulkan kekerasan agama. Menurut Noorhaidi Hasan, radikalisme agama berhubungan dengan sejarah, ideologi, masalah struktural, identitas, bahkan dengan

Indonesia”, *Jurnal Prisma* 4, 29 Oktober 2010, (LP3ES, Jakarta), 3.

⁴⁶⁴Haryatmoko, *Dominasi Penuh Muslihat, Akar Kekerasan dan Diskriminasi*, (Jakarta: Graemedia, 2010), 85.

⁴⁶⁵Haryatmoko, *Dominasi Penuh Muslihat*, 85. Pemikiran Islam tentang Tuhan berpusat pada nama-nama atau sifat-sifat Ilahi yang diwahyukan dalam Al-Quran, yang disebut sembilan puluh sembilan nama Allah (asma' alhusna). Masing-masing dari dua perspektif dasar itu yaitu ketakterbandingan dan keserupaan. Ketakterbandingan Allah mengingatkan kita pada nama-nama seperti Mahakuasa, Maha Agung, Maha Pembalas, Maha Penghancur, Maha Penyiksa dll menekankan pada keagungan, kebesaran, kekuasaan, kontrol dan maskulinitas. Sedangkan keserupaan Allah mengingatkan kita pada nama-nama Maha Indah, Maha Pemaaf, Maha Pemberi Hidup, Maha Pengasih dll, Sifat feminitas Allah ini tidak menjadi perspektif dominan dalam menafsirkan agama, sehingga agama cenderung menjadi pembenar tafsir kekerasan, seperti yang disampaikan oleh Nelson-Pallmeyer. Selanjutnya baca Sachiko Murata, *The Tao of Islam: Kitab Rujukan tentang Relasi Gender dalam Kosmologi dan Teologi Islam*, terjemahan (Bandung: Mizan, 1996)

pergeseran geostrategi dan politik global seiring menguatnya arus globalisasi.⁴⁶⁶ Selanjutnya Mudhofir mengidentifikasi faktor-faktor pendukung kekerasan, yaitu: (1) pengaruh tafsir ayat kekerasan; (2) pengaruh represi politik; (3) ketidakadilan politik internasional terhadap dunia islam; (4) respons terhadap modernitas; (5) faktor pendidikan; dan (6) faktor kemiskinan.⁴⁶⁷ Salah satu bentuk kekerasan agama yang pertama adalah siar kebencian. Uraian di atas bahwa pengikut sebagian besar agama meyakini bahwa agama/keyakinannya adalah yang paling benar dan yang lainnya adalah salah (*claim of truth*).

Lantas, apakah setiap penyebarluasan keyakinan keagamaan dikategorikan sebagai siar kebencian? Sesungguhnya tidak setiap buku, ceramah, atau pernyataan keagamaan bersifat siar kebencian, kecuali yang menghasut diskriminasi, permusuhan dan kekerasan. Berikut tabel sederhana untuk membedakan apakah menyebarluaskan agama/penafsiran agama dapat dikategorikan sebagai siar kebencian atau bukan.

<i>Hate Speech</i>	Bukan <i>Hate Speech</i>
Tulisan atau buku yang menghasut agar memusuhi, mendiskriminasi atau melakukan kekerasan atas dasar agama dengan menyalahgunakan isi kitab suci	Isi kitab suci Karya akademik
Ceramah keagamaan yang bersifat menghasut dan menggunakan kata-kata yang mendiskriminasi, memusuhi dan menganjurkan kekerasan	Orasi ilmiah Debat ilmiah

⁴⁶⁶Noorhaidi Hasan, "Ideologi, Identitas dan Ekonomi Politik Kekerasan, 4

⁴⁶⁷Noorhaidi Hasan, "Ideologi, Identitas dan Ekonomi Politik Kekerasan, 45-

Buku, tulisan atau ceramah keagamaan yang menyatakan ajarannya yang paling benar di mata Allah atau Tuhan yang bersifat menghasut dan menggunakan kata-kata yang mendiskriminasi, memusuhi dan menganjurkan kekerasan	Buku, tulisan atau ceramah keagamaan yang menyatakan ajarannya yang paling benar di mata Allah atau Tuhan yang tidak menghasut dan menggunakan kata-kata yang mendiskriminasi, memusuhi dan menganjurkan kekerasan
Menggunakan tafsir agama untuk menghasut orang melakukan kekerasan, diskriminasi atau permusuhan	Penafsiran ajaran agama yang merupakan hasil pemikiran tanpa berupa hasutan
Menyebarkan tafsir atau keyakinan berbeda dengan orang atau anggota kelompok lain dalam satu agama dan menghasut untuk melakukan kekerasan, diskriminasi atau permusuhan	Menyebarkan tafsir atau keyakinan berbeda dengan orang atau anggota kelompok lain dalam satu agama.
Fatwa/pendapat keagamaan yang menghasut dan menggunakan kata-kata yang mendiskriminasi, memusuhi dan menganjurkan kekerasan	Fatwa/pendapat keagamaan tentang suatu hukum agama yang diyakini tanpa bersifat menghasut dan tidak menggunakan kata-kata yang mendiskriminasi, memusuhi dan menganjurkan kekerasan
Menyatakan pikiran yang menghasut orang untuk melakukan kekerasan, diskriminasi atau permusuhan	Menyatakan pikiran di depan umum, baik melalui tulisan atau lisan, yang tanpa hasutan untuk melakukan kekerasan, diskriminasi atau permusuhan
Menyatakan kebencian atau ketidak-sukaan kepada orang yang berbeda agama/keyakinan yang menghasut untuk melakukan kekerasan, diskriminasi atau permusuhan	Menyatakan kebencian atau ketidak-sukaan kepada orang yang berbeda agama/keyakinan

Dengan demikian, sebenarnya *claim of truth* itu sendiri tidak berbahaya untuk tertib sosial. Namun hal itu bisa berbahaya manakala diikuti oleh faktor-faktor ekonomi, politik, psikologi sosial, dan politik identitas yang selanjutnya diekspresikan dengan menekan anggota/kelompok agama/keyakinan lain. Selain itu juga adanya tindakan menyebarkan kebencian untuk melakukan diskriminasi, memusuhi dan atau melakukan dan kekerasan yang dengan sendirinya mengganggu tertib sosial.

Siar kebencian akan memberikan dampak terhadap individu dan kelompok bahkan kehidupan sosial suatu bangsa atau negara.⁴⁶⁸ Siar kebencian akan meresap dan diderita terutama oleh kelompok-kelompok yang menjadi sasaran kebencian, seperti kelompok agama minoritas, sekte/denominasi keagamaan, ras, etnis minoritas dan minoritas seksual. Terutama jika kebencian terus diproduksi sehingga membentuk spiral kekerasan. Selanjutnya, siar kebencian akan mempengaruhi kehidupan sosial suatu masyarakat yaitu terjadinya kesenjangan sosial dan segregasi masyarakat berdasarkan identitasnya masing-masing.

Siar kebencian, juga dapat menjadi awal terjadinya kejahatan genosida dan kejahatan kemanusiaan. Seperti kasus-kasus yang terjadi di Northern Ireland, Bosnia, Kosovo, Macedonia, Cyprus, Nigeria, Sudan, Timur Tengah, Iraq, Iran, Afghanistan, East Timor, India, Sri Lanka, Philippines, dan sebagainya.⁴⁶⁹ Di dalam kasus Rwanda, misalnya, radio Mille Collines digunakan sebagai media

⁴⁶⁸Rendah diri, menarik diri dari pergaulan sosial, penurunan prestasi akademik, gangguan kesehatan (darah tinggi, sakit kepala, gangguan kecemasan), ketergantungan terhadap alkohol, depresi, bunuh diri, terusir dari tempat tinggalnya (*internal displace person/IDP*). Lihat, Craig R. Smith, *Circumventing The "True Threat" Standard in Campus Hate Speech Codes*, (The Center For First Amendment Studies), http://www.firstamendmentstudies.org/wp/pdf/hate_speech.pdf (diakses Desember 2013).

⁴⁶⁹UN SR on Freedom of Expression and Opinion, " *Report of the Special Rapporteur to the General Assembly on hate speech and incitement to hatred*", dokumen Nomor 1/67/357, (7 September 2012) http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/67/357 (diakses 30 September 2016)

yang menyerukan Etnis Hutu untuk melakukan pembunuhan terhadap Etnis Tutsi.⁴⁷⁰ Hal sama pernah terjadi di Indonesia, ketika siar kebencian mengakibatkan terjadinya konflik sosial yaitu memicu kerusuhan Masohi (Maluku) pada tahun 2009.⁴⁷¹ Dengan demikian, siar kebencian dapat dilihat sebagai perbuatan siar kebencian sendiri, dan perbuatan sebagai bagian dari persiapan untuk melakukan pelanggaran hak yang lainnya.

Anatomi Masalah Siar Kebencian

BERIKUT ini akan dibahas bagaimana dimensi persoalan Siar Kebencian, terutama dikaitkan dengan jenis-jenis hak lainnya.

a. Siar Kebencian vs Hak Kebebasan Bicara

Siar kebencian sangat terkait dengan kebebasan berbicara seseorang. Kebebasan berbicara sendiri adalah hak untuk menyampaikan pendapat dan ide, tanpa rasa takut jika pemerintah akan membalas atau melakukan sensor. Istilah kebebasan berpendapat kerap digunakan

⁴⁷⁰Pembantaian di Rwanda, dikenal sebagai genosida Rwanda, adalah pembantaian terhadap 800.000 suku Tutsi dan Hutu moderat oleh sekelompok ekstremis Hutu yang terjadi dalam periode 100 hari pada tahun 1994. PBB membentuk *International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR)* yang diberikan kewenangan untuk mengadili kasus genosida, yang meliputi pula hasutan langsung dan umum untuk melakukan tindakan genosida.

⁴⁷¹Asmara Washua, koordinator Forum Komunikasi Islam Maluku Tengah, dan calon legislatif yang diusung salah satu partai Islam, untuk daerah pemilihan Kecamatan Saparua-Haruku menyebarkan selebaran, penggalangan tanda tangan dan ajakan demonstrasi terhadap Wilhelmina Holle. Wilhelmina Holle, seorang guru SD dituduh telah menghina Islam dan Nabi Muhammad di depan murid-muridnya, saat memberikan les privat pada tanggal 10 November 2008. Rumor tersebut secara terus menerus disebarluaskan oleh Asmara, yang mengakibatkan terjadinya penyerangan dan pembakaran Letwaru, sebuah desa Kristen yang tersisa dari konflik Maluku. Wilhelmina dipidana 1 tahun penjara dengan tuduhan melanggar Pasal 156a huruf a KUHP. Pasca kerusuhan yang telah menimbulkan kerusakan, barulah Asmara Washua, dipidana 1 tahun karena menyebarkan permusuhan. Baca lebih lanjut, Uli Parulian Sihombing, dkk., *Ketidakadilan Dalam Beriman: Hasil Monitoring Kasus-Kasus Penodaan Agama dan Ujaran Kebencian atas Dasar Agama di Indonesia* (Jakarta: The Indonesia Legal Resources Center (ILRC), 2012), 41

bersamaan dengan kebebasan berekspresi. Di dalamnya termasuk setiap tindakan untuk mencari, menerima dan menyampaikan informasi terlepas dari media yang digunakan. Namun, bukan karena atas nama kebebasan berbicara dan berekspresi, berarti seseorang bebas melakukan serangan terhadap orang lain, karena manifestasi hak ini dibatasi dengan berbagai variasi pembatasan.⁴⁷²

Hak kebebasan berbicara dan berekspresi ini sendiri dijamin dan dilindungi sebagai hak asasi manusia dalam Pasal 19 DUHAM dan Pasal 19 ICCPR, yang menyatakan bahwa :

1. Setiap orang berhak untuk berpendapat tanpa campur tangan.
2. Setiap orang berhak atas kebebasan untuk menyatakan pendapat; hak ini termasuk kebebasan untuk mencari, menerima dan memberikan informasi dan pemikiran apapun, terlepas dari pembatasan-pembatasan secara lisan, tertulis, atau dalam bentuk cetakan, karya seni atau melalui media lain sesuai dengan pilihannya.
3. Pelaksanaan hak-hak yang dicantumkan dalam ayat 2 pasal ini menimbulkan kewajiban dan tanggung jawab khusus. Oleh karenanya dapat dikenai pembatasan tertentu, tetapi hal ini hanya dapat dilakukan sesuai dengan hukum dan sepanjang diperlukan untuk: (a) Menghormati hak atau nama baik orang lain; (b) Melindungi keamanan nasional atau ketertiban umum atau kesehatan atau moral umum."Pelaksanaan hak atas kebebasan berekspresi disertai dengan tugas dan tanggung jawab khusus yang berhubungan dengan kepentingan orang lain atau orang-orang dari masyarakat secara keseluruhan.⁴⁷³

⁴⁷²Pembatasan yang umumnya dilakukan adalah larangan untuk melakukan pencemaran nama baik (*libel*), fitnah (*slander*), cabul (*obscenity*), penghasutan (*incitement*), kata makian (*fighting words*), informasi rahasia (*classified information*), hak privacy (*right to privacy*), hak untuk dilupakan (*right to be forgotten*), alasan keamanan publik (*public security*), alasan ketertiban umum (*public order*) dll

⁴⁷³Komentar Umum Komite HAM PBB No. 10 (Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 9 (1994)), diadopsi sesi keenam belas tahun 1983.

Dengan demikian kebebasan berbicara setiap orang disertai dengan tugas dan tanggung jawab khusus, yang di antaranya, dengan tidak melakukan ujar kebencian. Larangan ujar kebencian tidak bertentangan dengan hak kebebasan berbicara/bereksprei. Hal ini ditegaskan dalam Komentar Umum 22 ICCPR terkait Pasal 19 dan 20, yang menyatakan :“...Larangan advokasi kebencian diperlukan, dan sepenuhnya sesuai dengan hak kebebasan bereksprei sebagaimana tercantum dalam pasal 19, pelaksanaannya disertai dengan tugas dan tanggung jawab khusus. Larangan advokasi kebencian menjadi lebih luas yaitu ke segala bentuk propaganda yang mengancam atau mengakibatkan tindakan agresi atau pelanggaran terhadap perdamaian Piagam PBB.”⁴⁷⁴

b. Ujar Kebencian dan Hak Kebebasan Beragama/Berkeyakinan

Selain berelasi dengan pelaksanaan hak kebebasan berpendapat dan bereksprei, ujar kebencian juga berkaitan dengan hak kebebasan beragama/berkeyakinan sebagaimana dijamin dalam Pasal 18 ICCPR. Namun, ini bukan berarti pelaksanaan hak kebebasan beragama/berkeyakinan ini dilakukan tanpa pembatasan yang diizinkan. Salah satu bentuk pembatasan adalah larangan melakukan ujar kebencian. Hal ini ditegaskan dalam Komentar Umum Komisi HAM PBB maupun resolusi yang dinyatakan sebagai berikut :

- a. Tidak dibenarkan adanya pelaksanaan ajaran agama atau keyakinan yang merupakan propaganda perang/advokasi hasutan kebencian terhadap suatu agama/anggota kelompok agama tersebut yang mengakibatkan diskriminasi, permusuhan atau kekerasan;⁴⁷⁵
- b. Resolusi Majelis Umum PBB Nomor 66/167 tertanggal 27 Maret 2012 tentang memerangi intoleransi, *negative stereotyping*, stigmatisasi, diskriminasi, hasutan yang mengakibatkan kekerasan,

⁴⁷⁴Komentar Umum Komite HAM PBB No.11, yang diadopsi pada 29 Juli 1983, merupakan komentar terhadap Pasal 20, khususnya hubungan antara Pasal 19 dan 20

⁴⁷⁵Komentar Umum Komite HAM PBB No. 11, diadopsi pada 29 Juli 1983.

kekerasan atas orang atas dasar agama atau keyakinan. Resolusi ini menegaskan sikap Dewan HAM PBB yang menentang advokasi kebencian keagamaan yang mendorong tindak diskriminasi, kekejaman atau kekerasan, baik yang melibatkan penggunaan media cetak, audiovisual, elektronik ataupun media lain apapun. Selanjutnya Dewan HAM PBB mendesak negara-negara anggota PBB untuk mengadopsi aturan yang mengkriminalkan pelaku advokasi kebencian⁴⁷⁶

c. Membedakan Konsep Hate Speech dan Hate Crime

Selain konsep '*hate speech*', terdapat pula konsep "*hate crime*" (kejahatan kebencian) yang serupa namun tidak sama. Pengertian kejahatan kebencian yang paling dasar yang dirumuskan oleh Gerstenfeld sebagaimana dikutip oleh Muhammad Mustofa adalah "*tindak pidana yang dilakukan setidak-tidaknya atau sebagian dengan motivasi adanya kelompok afiliasi korban*". Kelompok afiliasi tersebut dapat merupakan kelompok ras, agama, etnis, gender, ketidakmampuan dan lain-lain.⁴⁷⁷

"*Hate crime*" didefinisikan sebagai suatu kejahatan atau tindak pidana yang dimotivasi oleh suatu kebencian atas dasar kebangsaan, ras, agama, atau yang lainnya. Unsur dari "*hate crime*" adalah suatu kejahatan atau tindak pidana (bisa berupa pembunuhan, intimidasi, perusakan barang, serangan, dan sebagainya) dan suatu motif yang bias. Persamaannya dengan *hate speech* adalah motivasi pelaku yaitu kebencian terhadap kelompok sasaran yang dijadikan korban. Sedangkan perbedaannya adalah unsur terjadinya suatu kejahatan

⁴⁷⁶Resolusi Majelis Umum PBB Nomor 66/167 tertanggal 27 Maret 2012 tentang memerangi intoleransi, *negative stereotyping*, stigmatisasi, diskriminasi, hasutan yang mengakibatkan kekerasan, kekerasan atas orang atas dasar agama atau keyakinan (*Combating intolerance, negative stereotyping and stigmatization of, and discrimination, incitement to violence and violence against, persons based on religion or belief*).

⁴⁷⁷Muhammad Mustofa, *Kriminologi, Kajian Sosiologi Terhadap Kriminalitas Perilaku Menyimpang dan Pelanggaran Hukum* (Bekasi: Sari Ilmu Pratama (SIP), 2010), edisi kedua, 207

atau tindak pidana. Untuk “*hate crime*” terjadi bila sudah ada akibat kejahatan atau tindak pidana, sementara untuk “*hate speech*” tidak memerlukan akibat terjadinya suatu tindakan, cukup suatu ekspresi (secara verbal, tertulis, gambar, simbol, audiovisual, atau lewat medium maya seperti internet) yang merupakan “siar kebencian yang membentuk suatu hasutan” untuk melakukan diskriminasi, permusuhan, atau kekerasan⁴⁷⁸. Karenanya “*hate crime*”, dirumuskan dalam bentuk tindak pidana materiil, yaitu memerlukan dampak dari tindakan, sedangkan *hate speech* dirumuskan dalam bentuk tindak pidana formil, yaitu tidak memerlukan akibat dari siar kebencian yang dilakukan.

Contoh 1

Sebuah keluarga beragama Kristen, pindah ke rumah di dalam sebuah kompleks perumahan yang mayoritas beragama Islam. Di kota tersebut sedang berkembang isu kristenisasi. Pada satu sore, dua orang pemuda melewati rumah tersebut dan melemparkan batu ke arah jendela yang menyebabkan kaca jendela, sambil berteriak: “Dasar Kafir!Mingat Dari Sini!”, dan batu yang dilempar terdapat kertas bertuliskan “Kafir Halal Darahnya!”

Contoh 2

Dalam sebuah aksi damai bertemakan solidaritas terhadap korban-korban pelanggaran HAM. Dalam aksi tersebut, hadir Anggota Jamaah Ahmadiyah Indonesia (JAI), penganut Syiah, penghayat kepercayaan, Ormas keagamaan, LSM, jurnalis dan jamaah gereja. Tiba-tiba Z datang dan tanpa banyak tanya, mencengkeram leher dan memukul wajah A, yang menyebabkan hidung A patah. Ketika ditanya, diketahui Z dan A tidak saling mengenal, dan Z mengatakan bahwa ia mengenali A sebagai anggota JAI dan ia meyakini bahwa Ahmadiyah adalah sesat dan menyesatkan.

⁴⁷⁸Komisi Untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (Kontras), *Panduan Pemolisian & Hak Berkeyakinan, Beragama dan Beribadah* (Jakarta: Kontras, 2009), 86

Kedua contoh tersebut merupakan bentuk kejahatan kebencian (*hate crime*) dalam bentuk tindak pidana perusakan benda, ancaman dan penganiayaan yang bermotifkan kebencian berdasarkan agama.

d. Membedakan Siar Kebencian dengan Penistaan Agama (*Blasphemy*)

Salah satu isu yang memerlukan perhatian khusus terkait dengan siar kebencian ini adalah kesulitan membedakannya dengan penistaan agama (*blasphemy*) atau penodaan agama (*defamation of religion*). Terjadi bias pemahaman bahwa siar kebencian adalah sama penistaan agama/penodaan agama.

Penistaan atau penghinaan terhadap Tuhan dikenal dengan istilah *Blasphemy* (Inggris) atau *Goldslastering* (Belanda). Dalam arti luas, *blasphemy* dapat diartikan sebagai penentangan hal-hal yang dianggap suci atau yang tak boleh diserang (tabu). Bentuk *blasphemy* umumnya adalah perkataan atau tulisan yang menentang ketuhanan terhadap agama-agama yang mapan. Di beberapa negara tindakan tersebut dilarang oleh hukum. *Blasphemy* dilarang keras oleh tiga agama Ibrahim (Yahudi, Kristen dan Islam). Dalam agama Yahudi, *blasphemy* adalah menghina nama Tuhan atau mengucapkan hal-hal yang mengandung kebencian terhadap Tuhan. Dalam Kristen, dalam Kitab Perjanjian Baru dikatakan menista Roh Kudus adalah dosa yang tak diampuni dan pengingkaran terhadap Trinitas juga digolongkan sebagai *blasphemy*. Dalam Kitab Perjanjian Lama, pelaku *blasphemy* diancam hukuman mati, dengan cara dilempari batu. Dalam Islam, *blasphemy* adalah menghina Tuhan, Nabi Muhammad dan nabi-nabi yang diakui dalam Al Quran serta menghina Al Quran itu sendiri. Buddha dan Hindu tak mengenal adanya *blasphemy*, paling tidak secara resmi. *Blasphemy* menjadi hukum negara sejak munculnya teokrasi, di mana terjadi penyatuan antara kekuasaan agama dengan

kekuasaan politik.⁴⁷⁹

Bentuk-bentuk penistaan agama, masuk ke dalam salah satu atau lebih dari kategori berikut:⁴⁸⁰

1. Penistaan Agama Langsung (*Direct Blasphemy*): yang berusaha untuk melindungi agama, doktrin, simbol, atau kepribadian yang dihormati, dari kritik yang dirasakan, kontradiksi, penghinaan, stigmatisasi, stereotip atau “pencemaran nama baik;”
2. Penghinaan Perasaan Keagamaan (*Insult to religious feelings*): yang berusaha untuk melindungi perasaan atau kepekaan dari sekelompok orang dari perasaan “terhina,” “tersinggung,” atau “marah” oleh peristiwa penistaan terhadap agama; dan
3. Hukum yang luas dan jelas yang membatasi ekspresi menyangkut agama atau keyakinan. Dalam tipe secara luas atau samar-samar disusun undang-undang, sering tentang perlindungan moral publik atau ketertiban umum, yang diterapkan untuk secara tidak sah membatasi kebebasan berekspresi dan menutup perdebatan tentang agama atau keyakinan.

Sementara konsep hukum HAM bertujuan untuk melindungi individu (*people*), dan tidak melindungi konsep yang bersifat abstrak, seperti agama atau sistem keyakinan. Hak kebebasan berekspresi tidak dapat dibatasi untuk tujuan melindungi agama atau ide sejenis atau simbol dari kritik atau untuk melindungi perasaan penganut agama dari serangan dan kritik terhadapnya. Sehingga berdasarkan hal ini konsep penistaan agama tidak sesuai dengan konsep HAM. Hal ini bukan berarti penistaan agama sebagai sesuatu yang dapat diterima, namun dibutuhkan penemuan metode-metode yang lebih sensitif untuk melindungi nilai-nilai perasaan keagamaan, tanpa mengancam kebebasan berekspresi dan kebebasan beragama atau berkeyakinan yang lainnya.

⁴⁷⁹Margiyono, dkk, *Bukan Jalan Tengah : Eksaminasi Publik Putusan Mahkamah Konstitusi Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 1 PNPS Tahun 1965 Tentang Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama* (Jakarta: ILRC, 2010), 57

⁴⁸⁰Article 19, *Hate Speech Explained*, 19

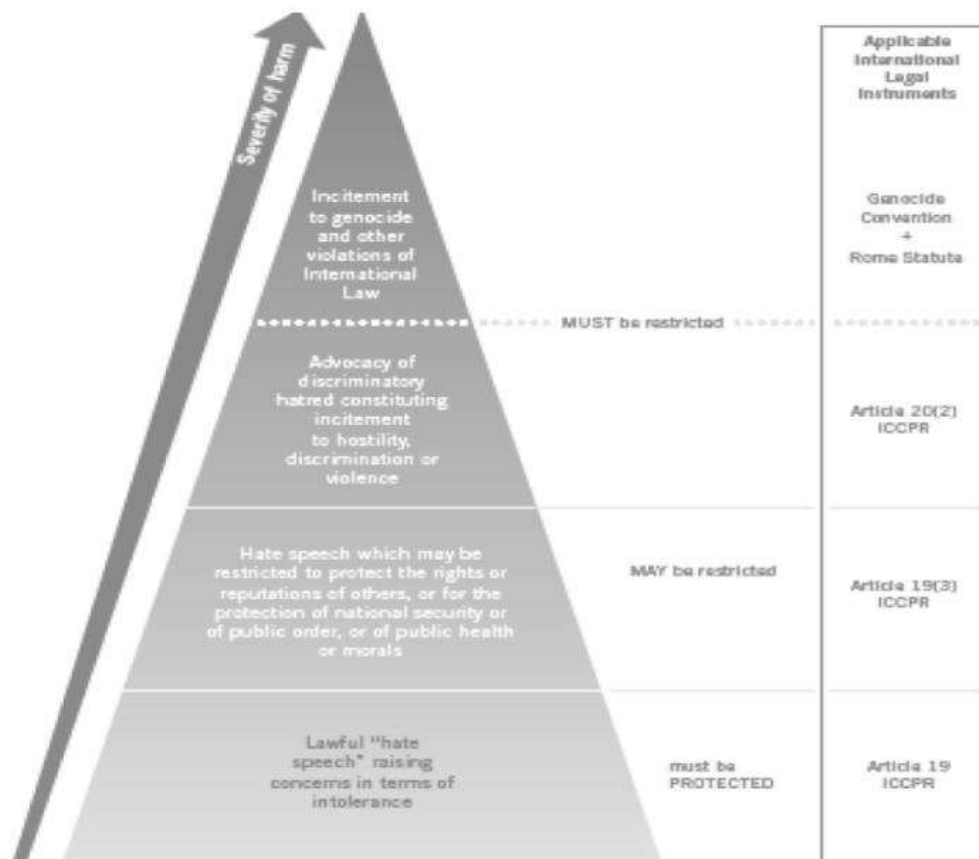
Standar HAM internasional secara tegas merekomendasikan penghapusan UU tentang penistaan/penodaan agama. Rekomendasi ini secara eksplisit diberikan dalam *Rabat Action Plan* dan didukung oleh Komentar Umum Komite HAM PBB Nomor 34. Demikian halnya beberapa prosedur khusus Dewan HAM PBB juga telah menyuarakan keprihatinan mengenai dampak UU penistaan/penodaan agama kepada Dewan HAM dan merekomendasikannya untuk dicabut. Berikut alasan-alasan yang mendukung pencabutan UU penistaan agama :⁴⁸¹

1. Hukum HAM internasional membedakan antara perlindungan ide atau keyakinan dari perlindungan hak-hak orang atas dasar agama atau keyakinan mereka. Hak untuk kebebasan berpikir, hati nurani, agama atau kepercayaan di bawah hukum internasional melekat pada individunya (penganutnya) dan tidak melindungi agama atau keyakinannya itu sendiri.
2. Larangan penistaan/penodaan agama kerap kali digunakan untuk mencegah dan menghukum ekspresi dari kelompok minoritas atau pandangan yang kontroversial, menghambat debat terbuka dan jujur, serta pertukaran pengetahuan. Ini termasuk di dalamnya dialog di internal agama maupun antar agama, tetapi juga kritik terhadap pemimpin agama dan komentar terhadap doktrin keagamaan dan ajaran keimanan
3. Larangan penistaan/penodaan agama kerap digunakan untuk membungkam ekspresi dan pendapat penganut kelompok agama minoritas dan ateis atau nonteis. Hak kebebasan berpendapat dan berekspresi, dan hak kebebasan beragama/ berkeyakinan mengandalkan menghormati pluralisme dan nondiskriminasi. Pluralisme menjadi penting, karena keyakinan agama yang dipegang satu orang mungkin menyinggung kepercayaan yang lain. Dengan mengistimewakan salah satu agama/keyakinan di atas yang lain, baik secara hukum maupun pengaruh, penistaan agama dipastikan akan diskriminatif terhadap orang-orang dengan agama-agama atau keyakinan minoritas

⁴⁸¹Article 19, *Hate Speech Explained*, 19

Tipologi Siar Kebencian

UNTUK menjawab kesulitan dalam mengidentifikasi siar kebencian, Article 19 memberikan tiga kategori berdasarkan tingkat kebayaannya, yaitu: (1) siar kebencian yang harus dilarang; (2) siar kebencian yang dapat dilarang; dan (3) ekspresi kebencian yang harus dilindungi dari pembatasan.⁴⁸² Ketiganya dapat digambarkan dalam piramida siar kebencian sebagai berikut :



Gambar Piramida Kebencian

a. Siar Kebencian yang harus dilarang

Di bawah hukum internasional, negara diminta untuk melarang bentuk yang paling berbahaya dari siar kebencian. Larangan ditujukan untuk mencegah bahaya yang luar biasa dan tidak dapat diubah, dari maksud pembicara dan mampu untuk menghasut, yaitu: pertama,

⁴⁸²Article 19, *Hate Speech Explained*, 18

hasutan langsung dan di depan umum, untuk melakukan genosida (*Direct and public incitement to genocide*). Kejahatan genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan merupakan **gross violation of human rights** yang dikategorikan sebagai musuh umat manusia (**hostis humanis generis**). Kejahatan ini merupakan **jus cogens**, yakni hukum yang memaksa dan berada dalam posisi hierarkis yang tertinggi dibandingkan dengan semua norma dan prinsip lainnya. Norma **jus cogens** dianggap mutlak (**peremptory**) dan tidak dapat diabaikan. Terhadap kejahatan ini, setiap umat manusia mempunyai tanggung jawab untuk melakukan penghukuman secara adil.

Karena sifat kejahatan ini, maka hasutan langsung dan di depan umum untuk melakukan genosida haruslah dilarang. Siar kebencian yang dimaksud di sini adalah hasutan untuk melakukan perbuatan-perbuatan baik sebagian maupun seluruhnya, sebagai berikut :

- Membunuh para anggota kelompok;
- Menyebabkan luka-luka pada tubuh atau mental para anggota kelompok;
- Dengan sengaja menimbulkan pada kelompok itu kondisi hidup yang menyebabkan kerusakan fisiknya dalam keseluruhan ataupun sebagian;
- Mengenakan upaya-upaya yang dimaksudkan untuk mencegah kelahiran di dalam kelompok itu;
- Dengan paksa mengalihkan anak-anak dari kelompok itu ke kelompok yang lain.

Kedua, setiap siar kebencian yang mendorong diskriminasi, permusuhan dan kekerasan. Setiap siar kebencian yang mendorong terjadinya diskriminasi, permusuhan dan kekerasan haruslah dilarang. Larangan siar kebencian berdasarkan agama ini analog dengan Pasal 20(2) ICCPR, tetapi dengan ketentuan tambahan sebagaimana diatur dalam Pasal 19(3) ICCPR. Juga tujuan dari Pasal 20 (2) ICCPR adalah untuk melindungi kelompok-kelompok minoritas.

b. Siar Kebencian yang dapat dilarang

Hukum HAM Internasional mengizinkan negara untuk membatasi hak kebebasan berpendapat dan berekspresi secara terbatas dan dalam kondisi tertentu, sesuai dengan pembatasan yang sah dan diizinkan dalam Pasal 19(3) ICCPR. Pembatasan-pembatasan bisa diterapkan dengan memastikan penghormatan HAM orang lain, melindungi keamanan nasional atau ketertiban umum atau kesehatan atau moral umum, melalui peraturan hukum yang diformulasikan secara tepat dan mematuhi HAM. Ada beberapa bentuk siar kebencian, yang menargetkan individu sebagai korbannya. Siar kebencian yang menyasar individu ini, tidak sesuai dengan kriteria Pasal 20 (2) ICCPR, karena pelaku/pembicara tidak berusaha untuk menghasut orang lain untuk mengambil tindakan terhadap orang atas dasar karakteristik tertentu. Jenis siar kebencian ini termasuk di antaranya ancaman kekerasan, dan pelecehan.

c. Siar Kebencian yang tidak dilarang

Sebuah ekspresi mungkin akan menyakiti atau menyinggung perasaan seseorang atau kelompok, namun tidak memenuhi ambang bahaya di mana pembatasan ekspresi dibenarkan. Ekspresi intoleransi ini mengganggu toleransi, norma kesopanan dan adab atau penghormatan terhadap hak orang lain. Namun, walau tidak dapat dilarang oleh hukum, bukan berarti tidak dapat dilakukan upaya-upaya untuk mencegah terjadinya intoleransi. Upaya paling efektif adalah membangun dialog dan debat antar budaya atau antar agama untuk mempromosikan toleransi.

Mengatasi Siar Kebencian dan Propaganda Perang

MENGATASI Siar kebencian dapat dilakukan dengan sejumlah instrumen dan cara. Di antaranya menggunakan model dan pengalaman berikut ini:

1. Penanggulangan melalui Kebijakan Hukum

Dari seluruh ketentuan hukum HAM Internasional, Pasal 20 Ayat (2) mewajibkan negara untuk “melarang” siar kebencian. Namun tidak berarti secara eksplisit untuk melakukan pidana. Penggunaan hukum pidana merupakan pilihan terakhir, setelah sanksi-sanksi lain seperti administratif atau perdata dilakukan. Pidana harus diterapkan secara ketat dan sempit dalam mendefinisikan perbuatan yang dikriminalisasikan sebagai siar kebencian. Frank La Rue, Pelapor Khusus Hak Kebebasan Berpendapat dan Berekspresi, meminta para negara mempertimbangkan unsur-unsur berikut ketika menentukan apakah suatu ekspresi merupakan siar kebencian, yaitu:⁴⁸³

- a. Bahaya nyata dan segera karena ekspresi yang disampaikan,
- b. Maksud si pembicara untuk menghasut diskriminasi, permusuhan atau kekerasan
- c. Pertimbangan cermat oleh pengadilan dari konteks di mana kebencian itu diungkapkan

Setiap penilaian kontekstual harus mencakup pertimbangan berbagai faktor, termasuk keberadaan pola ketegangan antara komunitas agama atau ras, diskriminasi terhadap kelompok sasaran, nada dan isi pidato, orang menghasut kebencian dan cara untuk menyebarluaskan ekspresi kebencian. Pelapor Khusus menggarisbawahi bahwa hanya kasus hasutan untuk kebencian serius dan ekstrem, yang melewati ambang batas, yang harus dikriminalisasi. Selanjutnya, Pelapor Khusus menegaskan kembali bahwa semua siar kebencian harus dihukum, dengan panduan sebagai berikut:⁴⁸⁴

- a. Tidak ada yang harus dihukum karena pernyataan yang benar;
- b. Tidak ada yang harus dihukum karena penyebaran pidato kebencian kecuali telah menunjukkan bahwa mereka

⁴⁸³UN SR on FoEO, *Report of the Special Rapporteur to the General Assembly on hate speech and incitement to hatred*, A/67/357, 2012

⁴⁸⁴UN SR on FoEO, *Report of the Special Rapporteur to the General Assembly on hate speech and incitement to hatred*, A/67/357, 2012.

- melakukannya dengan tujuan menghasut diskriminasi, permusuhan atau kekerasan;
- c. Hak wartawan untuk memutuskan cara terbaik untuk mengomunikasikan informasi dan ide-ide kepada publik harus dihormati, khususnya ketika mereka melaporkan rasisme dan intoleransi;
 - d. Tidak ada yang harus dikenakan penyensoran sebelumnya;
 - e. Setiap pengenaan sanksi oleh pengadilan harus sesuai dan ketat dengan prinsip proporsionalitas .

Selain itu, hasil Konsultasi Ahli dan Lokakarya Pakar PBB yang membahas siar kebencian, mendefinisikan pengertian-pengertian dasar siar kebencian yaitu :⁴⁸⁵

- a. “Kebencian” adalah keadaan pikiran yang ditandai sebagai emosi yang intens dan irasional penghinaan, permusuhan dan kebencian terhadap kelompok sasaran;
- b. “Advokasi” adalah eksplisit, disengaja, dukungan publik dan aktif dan promosi kebencian terhadap kelompok sasaran;
- c. “Hasutan” mengacu pada pernyataan tentang kelompok nasional, ras atau agama yang menciptakan risiko akan melakukan diskriminasi, permusuhan atau kekerasan terhadap orang yang tergolong kelompok-kelompok sasaran;
- f. “Diskriminasi” dipahami sebagai setiap perbedaan, pengecualian atau pembatasan yang dibuat atas dasar ras, warna kulit, keturunan, asal-usul kebangsaan atau etnis, kebangsaan, jenis kelamin, orientasi seksual, bahasa, agama, pendapat politik atau lainnya, usia, posisi ekonomi, kekayaan, status perkawinan, kecacatan, atau status lainnya yang memiliki dampak atau tujuan perusakan atau penghapusan pengakuan, penikmatan atau pelaksanaan, semua hak asasi manusia dan kebebasan fundamental di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil atau lainnya dari kehidupan publik ;

⁴⁸⁵UN SR on FoEO, *Report of the Special Rapporteur to the General Assembly on hate speech and incitement to hatred*, A/67/357, 2012.

- g. “Permusuhan” adalah manifestasi dari kebencian melampaui keadaan pikiran
- h. “Kekerasan” adalah penggunaan kekuatan fisik atau kekuasaan terhadap orang lain, atau terhadap kelompok atau komunitas, yang bisa menghasilkan, atau memiliki kemungkinan tinggi mengakibatkan cedera, kematian, kerugian psikologis, pembangunan yang timpang atau perampasan .

Dan dari berbagai pendapat tentang siar kebencian, maka penulis menyimpulkan bahwa siar kebencian, harus memiliki unsur-unsur :

1. Adanya niat (*intent*)
2. Isi pernyataan (*Content*) yang bersifat menghasut
3. Konteks (*Context*) yang mencakup pertimbangan berbagai faktor, termasuk keberadaan pola ketegangan antara komunitas agama atau ras, diskriminasi terhadap kelompok sasaran, nada dan isi pernyataan, orang yang menghasut kebencian dan cara untuk menyebarluaskan ekspresi kebencian.
4. Ditujukan kepada (*Targets*) seseorang/kelompok dengan karakteristik;
5. Potensi akibat (*Potential implications*) yaitu dampak yang ditujukan untuk tindakan-tindakan yang dilarang yaitu diskriminasi, kekerasan atau permusuhan.

Dan jika kita memperbandingkannya dengan unsur-unsur dalam Pasal 156 dan 157 KUHP, UU Diskriminasi Ras dan UU ITE, yang dinilai sebagai aturan hukum yang melarang siar kebencian, maka dapat digambarkan dalam tabel sebagai berikut:

Niat (intent)	Isi (Content) Menghasut	Konteks (Context)	Targets
Pasal 156 KUHP			
Tidak dinyatakan eksplisit	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menyatakan 2. mengenai perasaan permusuhan, kebencian, atau merendahkan 	Di depan umum	Terhadap satu atau lebih dari satu golongan penduduk Indonesia
Pasal 157 KUHP			
Dengan maksud supaya isinya diketahui atau lebih diketahui oleh umum	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mempertunjukkan atau menempelkan secara terbuka Suatu tulisan atau gambar 2. di dalamnya mengandung pernyataan permusuhan, kebencian dan merendahkan 	Depan Umum	Di antara atau terhadap golongan-golongan penduduk di Indonesia.
UU ITE			
	Menyebarkan informasi		SARA
UU Diskriminasi Ras dan Etnis			
Dengan sengaja	<ul style="list-style-type: none"> • Menunjukkan kebencian atau rasa benci: • Membuat tulisan atau gambar • Berpidato, mengungkapkan, atau melontarkan kata-kata tertentu • Mengenakan sesuatu pada dirinya berupa benda, kata-kata, atau gambar 	Di depan umum atau tempat lainnya yang dapat didengar orang lain	Berdasarkan diskriminasi ras dan etnis

Dari pengaturan di atas, nampak bahwa ruang lingkup *hate speech* lebih luas terdapat dalam UU Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis, yaitu meliputi tulisan, gambar, pidato, lontaran kata-kata dan mengenakan sesuatu berupa benda, kata-kata atau gambar. Namun, UU ini hanya mencakup diskriminasi berdasarkan ras dan etnis, sedangkan diskriminasi berdasarkan agama, jenis kelamin, identitas gender, warna kulit, disabilitas, dan orientasi seksual tidak terjangkau oleh UU ini. Demikian halnya UU ITE hanya terbatas pada penyebaran ujar kebencian melalui internet.

Selain itu, secara umum peraturan perundang-undangan tidak secara tegas memuat unsur potensi akibat yang dilarang yaitu diskriminasi, permusuhan dan kekerasan. Secara eksplisit adalah “menimbulkan kebencian atau permusuhan” yang bersifat luas dan multitafsir. Dan akibat tidak dirumuskan secara jelas dan tegas potensi akibat yang dilarang, menyebabkan pidato, selebaran, tulisan atau ungkapan yang memberikan kritik atau mengungkapkan penilaian, atau ketidaksukaan, maka akan mudah dikenakan pidana. Ini berarti aturan hukum di Indonesia berpotensi melanggar hak kebebasan berpendapat dan berekspresi.

Berdasarkan uraian di atas, maka untuk penanggulangan ujar kebencian melalui hukum pidana dapat dilakukan dengan cara: (1) merumuskan satu bab khusus tentang Tindak Pidana Ujar Kebencian yang meliputi ujar kebencian berdasarkan diskriminasi terhadap seluruh karakteristik yaitu ras, agama, etnis, jenis kelamin, identitas gender, kecacatan, warna kulit dan orientasi seksual; (2) menjangkau seluruh bentuk ekspresi ujar kebencian dan cara penyebarannya; (3) menambahkan unsur potensi akibat yang dilarang yaitu diskriminasi, permusuhan dan kekerasan dalam tindak pidana terkait dengan ujar kebencian.

2. Penanggulangan Melalui Kebijakan Non-Hukum

Penanggulangan ujar kebencian dengan menggunakan hukum pidana hanyalah berusaha mengatasi gejala atau akibat dari penyakit

dan bukan sebagai obat (*remidium*) untuk mengatasi sebab-sebab terjadinya penyakit. Dalam konteks ujar kebencian, penanggulangan yang utama adalah dengan menghilangkan atau mengurangi penyebab adanya kebencian agama yaitu melalui toleransi atas hak-hak orang lain. Beberapa cara yang dapat dilakukan adalah melalui:

- a. Pendidikan dan peningkatan kesadaran HAM, toleransi, budaya dan agama lain
- b. Membangun dialog sosial
- c. Memfasilitasi pernyataan untuk mengancam ujar kebencian
- d. Pada tingkat individu, didorong untuk berbicara menentang pelanggaran hak asasi manusia.
- e. Tindakan disipliner untuk ujar kebencian oleh pejabat publik.
- f. Mendorong media yang beretika []

14

Pembatasan Dalam Hak Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan

Muhamad Isnur

SEBAGAIMANA dinyatakan di dalam Konstitusi Republik Indonesia dan berbagai instrumen hak asasi manusia lainnya, hak atas kemerdekaan beragama atau berkeyakinan merupakan hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun (*non derogable rights*)⁴⁸⁶. Ini bisa kita lihat dalam Pasal 28I Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia :

(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.

⁴⁸⁶Seperti kita lihat dalam tulisan yang lain, hak yang benar-benar tidak dapat dibatasi dalam hak atas kemerdekaan beragama atau berkeyakinan adalah :

- Hak yang berada di wilayah forum *internum*, antara lain :
- Hak untuk menganut agama atau keyakinan tertentu berdasarkan pilihannya sendiri;
- Hak untuk menganut, memiliki atau melakukan penafsiran keagamaan;
- Hak untuk berpindah agama;
- Hak untuk bebas dari pemaksaan (koersi) untuk menganut atau meninggalkan agama atau keyakinan;
- Hak orang tua atau wali hukum untuk menentukan pendidikan agama atau moral anak-anak mereka;

Pengaturan ini juga sesuai dengan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang HAM, yang menyebutkan: *“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 siapa pun.*

Selain 2 (dua) peraturan nasional di atas, ini juga sesuai dengan Pasal 4 ayat (2) Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik (ICCPR), yang telah diratifikasi oleh UU Nomor 12 Tahun 2005 tentang Ratifikasi Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik. Pasal tersebut menyatakan bahkan dalam waktu perang atau darurat umum tidak diperbolehkan derogasi atau pembatasan terhadap kebebasan berpikir, bernurani beragama serta berkeyakinan.

Akan tetapi, **pendapat yang mengatakan bahwa kemerdekaan beragama adalah kebebasan yang kebablasan atau tanpa batas merupakan pendapat yang keliru.**⁴⁸⁷ Berbagai instrumen hukum nasional maupun internasional mengatur bahwa kebebasan beragama atau berkeyakinan dapat dibatasi. Akan tetapi, pembatasan hanya boleh diterapkan terhadap **manifestasi keagamaan atau keyakinan.** Pembatasan itu pun hanya bisa dilakukan jika memenuhi

⁴⁸⁷Tuduhan dan stigma kepada para Pegiat HAM dengan tuduhan menghendaki kebebasan yang sebebaskan-cukup sering dilakukan, bahkan oleh Pejabat Seperti Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam Persidangan resmi. Ini bisa dilihat dalam Proses persidangan Pengujian Undang-Undang No.1/PNPS/1965 di Mahkamah Konstitusi. Patrialis Akbar, Menteri Hukum dan HAM pada waktu itu mengucapkan *“...Tadi Pemohon juga menyatakan bahwa Pemohon menginginkan adanya suatu kebebasan yang sebebaskan-cukup di dalam melaksanakan ajaran agama tanpa dibatasi, bahkan pembatasan itu tadi dianggap adalah sebagai satu pelanggaran konstitusi...”*. “Risalah Sidang Perkara Nomor 140/PUU-VII/2009 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1965 Tentang Penyalahgunaan Dan/Atau Penodaan Agama Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Acara Mendengarkan Keterangan Pemerintah, DPR, Dan Pihak Terkait (III)”, (Jakarta, Kamis, 4 Februari 2010), 23.

sejumlah syarat-syarat. Secara umum praktik pelaksanaan perjanjian hukum HAM yang diakui oleh hukum Internasional, negara bisa menerapkan reservasi⁴⁸⁸, deklarasi⁴⁸⁹, interpretasi, derogasi⁴⁹⁰ (pengecualian dalam keadaan darurat umum), deprivasi⁴⁹¹ (pengambilan hak) dalam kasus penyalahgunaan, atau klausul-klausul pembatasan khusus.⁴⁹²

Terkait jika melihat Pasal 2 ayat (1) huruf D Konvensi Wina tahun 1969 tentang Hukum Perjanjian, Reservasi (*reservation*) adalah pernyataan unilateral, dalam rumus dan nama apapun, yang dibuat oleh sebuah negara ketika menandatangani, meratifikasi, menerima, menyetujui atau mengaksepsi suatu perjanjian internasional, dimana negara tersebut bermaksud mengecualikan atau memodifikasi efek hukum dari ketentuan tertentu dalam perjanjian internasional yang akan diaplikasikan di negara tersebut. Negara harus melakukan reservasi ketika meratifikasi satu perjanjian internasional. Reservasi diberitahukan kepada seluruh pihak negara pihak dan negara-negara ini dapat menyatakan keberatannya jika reservasi dinilai tidak sesuai dengan objek dan tujuan dari perjanjian internasional.

Undang-Undang Nomor 24 tahun 2000 tentang Perjanjian

⁴⁸⁸Rhona K.M. Smith., ed., *Hukum Hak Asasi Manusia* (Yogyakarta: PUSHAM UII, 2008), 43

⁴⁸⁹Rhona K.M. Smith., ed., *Hukum Hak Asasi Manusia*, 47-49

⁴⁹⁰Syarat lainnya bisa dilihat dalam *Siracusa Principles*, UN Doc. E/ CN.4/1985/4, Annex (1985). Komite HAM PBB juga telah membuat penjelasan batasan yang tegas dalam *General Comment Nomor 29 tentang States of Emergency* (article 4), lihat UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (2001).

⁴⁹¹Defrivasasi biasanya dalam kasus Pembatasan atas kebebasan bergerak. Ini berkenaan dengan peradilan pidana yakni hukuman kurungan dan/atau pemenjaraaan. Dipersyaratkan adanya due process of law, juga melalui fair trial dalam pengenaan baik durasi, efek dan bagaimana ini diterapkan. Lihat, "Article 5 Rights to Liberty", *Liberty: Protecting Civil Liberty, Promoting Human Rights*, <https://www.liberty-human-rights.org.uk/human-rights/what-are-human-rights/human-rights-act/article-5-right-liberty> (diakses 10 April 2014)

⁴⁹²Lihat Manfred Nowak, "Limitations on Human Rights in a democratic society", Francz Matscher dan Wolfgang Karl, ed., *Austrian-Sovyet Round Table on Protection of Human Rights* (Kehl, Germany: NP. Engel Verlag, 1992), 169.

Internasional, yang menggunakan istilah “Pensyaratan” sebagai padanan bahasa Indonesia memberikan definisi sebagai ‘pernyataan sepihak suatu negara untuk tidak menerima berlakunya ketentuan-ketentuan tertentu pada perjanjian internasional, dalam rumusan yang dibuat ketika menandatangani, menerima, menyetujui, atau mengesahkan suatu perjanjian internasional yang bersifat multilateral (Pasal 1 angka 5). Indonesia misalnya melakukan reservasi terhadap Pasal 22 Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial, 1965.

Selanjutnya Konvensi Wina tentang Perjanjian Internasional, 1969, tidak memuat ketentuan tentang ‘Deklarasi (*declaration*)’ terhadap suatu perjanjian internasional multilateral. Deklarasi dapat dibuat oleh negara-negara. Walaupun biasanya mengindikasikan pemahaman nasional dari sebuah hak (misalnya, bahwa hak untuk hidup mulai setelah lahir), beberapa negara menggunakan istilah deklarasi ketika efek dari satu tindakan adalah reservasi. Misalnya deklarasi yang dilakukan oleh Yordania pada ratifikasi Konvensi tentang Penghapusan segala bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan. Yordania tidak menganggap dirinya terikat pada ketentuan Pasal 9 ayat (2), Pasal 15 ayat (4), Pasal 16 ayat (1) huruf (c) dan Pasal 16 ayat (1) huruf (d) dan (g). Deklarasi ini jelas sebuah reservasi –suatu tes untuk menentukan objek dan juga efek tindakan, terlepas dari istilah yang digunakan. Dalam kasus Indonesia dalam Pasal 1 Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, Pemerintah Indonesia menyatakan bahwa, sejalan dengan deklarasi mengenai Pemberian Kemerdekaan Kepada Negara dan Rakyat Terjajah, dan deklarasi tentang Prinsip-prinsip Hukum Internasional Mengenai Hubungan Persahabatan dan Kerja Sama Antarneegara, Serta Pasal-pasal terkait Deklarasi dan Program Aksi Wina 1993, istilah ‘hak untuk menentukan nasib sendiri’ sebagaimana yang tercantum dalam pasal ini tidak berlaku untuk bagian rakyat dalam suatu negara merdeka yang berdaulat dan tidak dapat diartikan sebagai mengesahkan atau mendorong tindakan-tindakan yang akan memecah belah atau merusak dari negara yang berdaulat dan merdeka.

Untuk lebih mengetahui definisi dari derogasi bisa kita lihat dalam Siracuse Principle. Derogasi intinya adalah sebuah langkah pengurangan hak asasi manusia yang hanya diperbolehkan dalam keadaan luar biasa dan harus bersifat sementara. Hanya dalam situasi ketika “kehidupan bangsa” yang dipertaruhkan. Dipersyaratkan bahwa kondisi tersebut mempengaruhi seluruh populasi dan baik seluruh atau sebagian dari wilayah negara, dan mengancam integritas fisik dari populasi, kemerdekaan politik atau teritorial, keutuhan negara atau keberadaan atau fungsi dasar. Konflik internal dan kerusuhan yang bukan merupakan ancaman kehancuran terhadap kehidupan bangsa tidak dapat menggunakan pilihan derogasi ini dan kesulitan ekonomi juga tidak bisa dijadikan alasan tindakan pengurangan/derogasi.

Dalam tulisan Pembatasan Hak atas Kebebasan Beragama kali ini akan lebih banyak didiskusikan tentang pembatasan dalam kategori **limitasi**.

Masalah dalam Pembatasan Hak Beragama dan Berkeyakinan

PERSOALAN Pembatasan HAM dapat diteluri dari berbagai sumber dan instrumen HAM, baik di tingkat nasional maupun internasional. Di tingkat nasional, misalnya, Konstitusi RI dalam Perubahan Kedua Pasal 28 J menyatakan:

- 1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- 2) Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

UU Nomor 39 tahun 1999 tentang HAM juga mengatur pembatasan mengenai kebebasan dan HAM. Di dalam Pasal 73 UU tersebut

dinyatakan kebebasan dan HAM hanya bisa diatur oleh dan berdasarkan undang-undang, semata-mata untuk menjamin pengakuan dan penghormatan terhadap HAM serta kebebasan dasar orang lain, kesusilaan, ketertiban umum, dan kepentingan bangsa. Selanjutnya Pasal 74 kemudian menegaskan *“tidak satu ketentuan dalam Undang-Undang ini boleh diartikan bahwa Pemerintah, partai, golongan atau pihak manapun dibenarkan mengurangi, merusak, atau menghapuskan hak asasi manusia atau kebebasan dasar yang diatur dalam undang-undang ini”*. Dengan demikian, pembatasan yang dilakukan pemerintah harus menjamin, bahkan memperkuat, perlindungan HAM. Selanjutnya, pembatasan terhadap HAM yang tercantum dalam UU Nomor 39 Tahun 1999 harus dilakukan melalui UU.

Ketentuan umum tidak boleh adanya pengurangan hak, kecuali atas kondisi tertentu, tercantum dalam Pasal 5 Bersama Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik. Pasal tersebut menyatakan:

- 1) Tidak ada satu ketentuan pun dalam Kovenan ini yang dapat ditafsirkan sebagai memberikan secara langsung kepada suatu Negara, kelompok atau perseorangan hak untuk melakukan kegiatan atau tindak apa pun yang bertujuan untuk menghancurkan hak atau kebebasan yang diakui dalam Kovenan ini, atau untuk membatasi hak dan kebebasan itu lebih besar daripada yang ditentukan dalam Kovenan ini.
- 2) Tidak satu pun pembatasan atau pengurangan atas hak-hak asasi manusia yang mendasar yang diakui atau berada di negara manapun berdasarkan kekuatan hukum, konvensi, peraturan atau kebiasaan, akan dapat diterima, dengan alasan bahwa Kovenan ini tidak mengakui hak-hak tersebut, atau mengakuinya namun tidak sepenuhnya.

Ketentuan ini dimaksudkan untuk mencegah adanya penyalahgunaan baik oleh negara atau penduduknya atas hak-hak apa pun yang ada dalam kovenan. Pasal 5 ayat (1) kovenan ini juga untuk menguatkan bahwa kovenan tersebut haruslah didudukkan pada maksudnya serta untuk melindungi terhadap penafsiran yang salah terhadap ketentuan mana pun dari kovenan yang digunakan untuk membenarkan

adanya pengurangan hak mana pun yang diakui dalam kovenan atau pembatasan hak mana pun pada tingkat yang lebih jauh dari pada yang ditentukan oleh kovenan.⁴⁹³

Pasal 29 DUHAM menyebutkan bahwa dalam pelaksanaan hak dan kebebasannya, setiap orang hanya tunduk pada batasan-batasan yang ditentukan oleh hukum, semata-mata untuk menjamin pengakuan dan penghormatan terhadap hak dan kebebasan orang lain, dan memenuhi persyaratan-persyaratan moral, ketertiban umum dan kesejahteraan umum yang adil dalam masyarakat yang demokratis.

Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik (ICCPR) memuat ketentuan yang mengatur adanya pembatasan terhadap hak-hak tertentu. Beberapa klausul pembatasan yang digunakan dalam kedua kovenan adalah: diatur berdasarkan hukum (*prescribed by law/conformity with the law*), dalam masyarakat yang demokratis (*in a democratic society*), ketertiban umum (*public order*), kesehatan publik (*public health*), moral publik (*public moral*), keamanan nasional (*national security*) dan keamanan publik (*public safety*), hak dan kebebasan orang lain (*rights and freedom of others*) dan hak atau reputasi orang lain (*rights and reputations of others*), serta kepentingan kehidupan pribadi pihak lain (*the interest of private lives of parties*) yang berkaitan dengan pembatasan terhadap pers dan publik pada pengadilan (*restriction on public trial*).

Pembatasan dan pengurangan hak-hak asasi manusia yang diatur di dalam ICCPR ini diterjemahkan secara lebih detail di dalam Prinsip-Prinsip Siracusa (Siracuse Principles). Di dalam prinsip ini disebutkan bahwa “pembatasan hak tidak boleh membahayakan esensi hak”. Semua klausul pembatasan harus ditafsirkan secara tegas dan ditujukan untuk mendukung hak-hak. Semua pembatasan harus ditafsirkan secara jelas dan dalam konteks hak-hak tertentu yang terkait. Prinsip ini menegaskan bahwa pembatasan hak tidak boleh diberlakukan secara sewenang-wenang.

⁴⁹³Lockwood B.B., dkk, “Working Paper for the Committee of Experts on Limitation Provisions”, dalam *Human rights Quarterly* 7, (No. 1 1985), 36-37

Berbeda dengan pengaturan HAM Internasional, Deklarasi Kairo tentang Hak Asasi Manusia dalam Islam di Pasal 24 menyatakan tentang “Pembatasan” bahwa “*Semua hak dan kebebasan yang disebutkan dalam Deklarasi ini tunduk pada Syariat Islam.*”⁴⁹⁴ Dalam Pasal 25 Deklarasi Kairo ini juga disebutkan: “*Syariat Islam merupakan satu-satunya sumber rujukan bagi penjelasan atau penjabaran dari setiap Pasal dalam Deklarasi ini*”.

Tetapi dalam Deklarasi ini tidak dijelaskan kemudian makna dan penjelasan dari kata Syariat Islam di sini. Diketahui secara jamak, bahwa banyak pendapat dan mazhab dalam Islam termasuk definisi dan penjelasan tentang arti dan turunan dari Syariat Islam.

Mashood A. Baderin mengatakan,

“Penting dicatat, walaupun Islam merupakan nilai pemersatu yang kuat bagi dunia Muslim, hingga kini tak ada lembaga penafsiran atau penegakan yang memiliki kompetensi penafsiran ‘universal’ tentang syariah berkaitan dengan HAM internasional. Demikian pula dengan yurisdiksi menentukan lingkup syariah atas pelanggaran apapun yang bisa timbul, bahkan menurut Deklarasi Kairo tentang HAM dalam Islam yang disahkan OKI tahun 1990.”⁴⁹⁵

Muhammad Said Al-Asmawi, memberikan catatan di antara ujian terberat yang diterima bangsa-bangsa adalah bahwa mereka diseru untuk mengikuti slogan-slogan (*tathbiq al-syariah*/pelaksanaan syariat), tanpa mendapatkan penjelasan terlebih dahulu, mereka memperoleh keteguhan sikap tanpa disertai pengetahuan, realitas dan keyakinan. Ketika berbuat, akhirnya berada dalam semangat emosional dan kemudian terjerumus dalam mekanisme afektif yang

⁴⁹⁴Deklarasi ini ditetapkan oleh Organisasi Konferensi Islam di Kairo pada 5 Agustus 1990 oleh Anggota-Anggota Organisasi Konferensi Islam. Mashood A. Baderin, *Hukum Internasional dan Hak Asasi Manusia & Hukum Islam* (Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2010), edisi terjemahan, 252.

⁴⁹⁵Mashood A. Baderin, *Hukum Internasional dan Hak Asasi Manusia & Hukum Islam*, 236.

terus bertambah.⁴⁹⁶ Di dunia Islam pada umumnya, upaya sebagian orang untuk mengangkat slogan tersebut menjadi membingungkan, tanpa penjelasan dan pertimbangan-pertimbangan akademis. Lafal Syariah tereduksi maknanya menjadi hukum-hukum yang terkandung dalam Al Quran, kemudian maknanya melebar untuk menjangkau pandangan-pandangan ahli fiqih, hukum-hukum mereka, fatwa-fatwa mereka, dan perkataan-perkataan mereka.⁴⁹⁷

Ketidajelasan definisi lafal syariat menurut Al-Asmawi merupakan pengaruh buruk cara berpikir kaum Bani Israil. Umat Islam kemudian beranggapan bahwa pengertian syariat bukan dalam pengertian asalnya, yakni jalan menuju Allah SWT (*Manhaj Allah*). Akan tetapi pengertiannya menjadi aturan perundang-undangan yang mengatur setiap kondisi kehidupan, dan kemudian aturan perundang-undangan itu semuanya menjadi wahyu dari Allah SWT. Dengan begitu sempurnalah perubahan lafal dan makna Syariat itu sebagaimana tercampur antara yang bersumber dari wahyu dan apa yang bersumber dari manusia.⁴⁹⁸ Al-Asmawi menyebutkan,

“Seruan penerapan syariah, sekarang ini menjadi punya makna penerapan fiqih Islam. Telah terjadi ketidakjelasan definisi antara fiqih dan syari’ah. Padahal fiqih itu terbentuk untuk menjawab peristiwa yang terjadi dalam sejarah kehidupan manusia, dapat berubah sesuai situasi dan kondisi, tidak paten dan baku.”⁴⁹⁹

⁴⁹⁶Muhammad Said Al-Asmawi adalah seorang cendekiawan muslim berkebangsaan Mesir. Pernah memangku jabatan Ketua Mahkamah Pidana dan Mahkamah Keamanan Negara Mesir, dan juga tercatat sebagai anggota Jaksa Agung Mesir.

⁴⁹⁷Muhammad Said Al-Asmawi, *Problematika & Penerapan Syariat Islam dalam Undang-undang*, terjemahan dari al-Syariah al-Islamiyah wa al-Qanun al-Mishri (Ciputat: Gaung Persada Press, 2005), 5

⁴⁹⁸Muhammad Said Al-Asmawi, *Problematika & Penerapan ...*, 13

⁴⁹⁹Muhammad Said Al-Asmawi, *Problematika & Penerapan ...*, 35

Standar Internasional dan Nasional tentang Pembatasan Manifestasi Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan

BERDASARKAN penelusuran di atas dapat dilihat ada beberapa syarat yang harus dipenuhi dalam melakukan pembatasan terhadap menjalankan/memanifestasi hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan. Dasar-dasar untuk pembatasan tersebut dapat lihat dalam Pasal 29 DUHAM, Pasal 5 dan 18 ICCPR, Komentar Umum/ General Comment No. 22 ICCPR, Pasal 28J UUD 1945 Negara Republik Indonesia dan Pasal 73 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM. Selain itu untuk melihat lebih dalam dan jelas kita juga harus merujuk pada Prinsip-Prinsip Siracusa⁵⁰⁰ dan Prinsip-Prinsip Johannesburg.⁵⁰¹ Pembatasan dalam manifestasi hak asasi manusia hanya bisa dilakukan jika memenuhi kondisi-kondisi berikut:

1. Diatur berdasarkan hukum (*prescribed by law/ conformity with the law*).

Tidak ada pembatasan yang bisa diberlakukan kecuali didasarkan oleh ***hukum nasional***. Namun hukum yang membatasi hak tersebut

⁵⁰⁰“*The Siracusa Principles on The Limitation and Derogation Provisions In The International Covenant on Civil and Political Rights*”, dokumen Nomor E/ CN.4/1985/4. *Siracusa Principles* adalah prinsip-prinsip mengenai ketentuan pembatasan dan pengurangan hak yang diatur di dalam Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik. Prinsip-prinsip ini dihasilkan oleh sekelompok ahli hukum internasional yang bertemu di Siracusa, Italia, pada April dan Mei 1984

⁵⁰¹Prinsip-prinsip ini diadopsi pada 1 Oktober 1995 oleh sekelompok ahli hukum internasional, keamanan nasional, dan hak asasi manusia yang berkumpul bersama, Article 19, International Centre Against Censorship, bekerja sama dengan Centre for Applied Legal Studies Universitas Witwatersrand, di Johannesburg. Prinsip-prinsip ini didasarkan pada hukum dan standar-standar internasional dan regional yang berkaitan dengan perlindungan hak asasi manusia, perkembangan praktik-praktik Negara (sebagaimana dicerminkan, antara lain, dalam keputusan-keputusan pengadilan nasional), dan prinsip-prinsip umum hukum yang diakui oleh masyarakat bangsa-bangsa. Prinsip-prinsip ini mengakui penerapan jangka panjang Prinsip-prinsip Siracusa tentang Ketentuan-ketentuan Pembatasan dan Derogasi terhadap Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik dan Standar Minimum Paris tentang Norma-norma Hak Asasi Manusia dalam Kondisi Darurat Negara.

tidak boleh sewenang-wenang dan tanpa alasan. Aturan hukum yang membatasi pelaksanaan HAM harus jelas dan bisa diakses siapa pun. Selain itu negara harus menyediakan upaya perlindungan dan pemulihan yang memadai terhadap penetapan atau pun penerapan pembatasan yang bersifat sewenang-wenang terhadap hak-hak tersebut. Hukum tersebut harus dapat diakses, tidak bersifat ambigu, dan dibuat secara hati-hati dan teliti, yang memungkinkan setiap individual untuk melihat apakah suatu tindakan bertentangan dengan hukum atau tidak. Hukum tersebut harus menyediakan jaminan keamanan yang layak terhadap pelanggaran, termasuk pemeriksaan yudisial yang cepat, penuh, dan efektif mengenai validitas pembatasan tersebut oleh pengadilan yang independen.⁵⁰²

Mengapa kata **hukum** dalam frasa ini harus dimaknai Undang-Undang? Jika kita melihat prasyarat-prasyarat yang disebutkan di atas, jika dibandingkan dengan ketentuan di Indonesia adalah Undang-Undang. *Pertama*, sesuai dengan bunyi dan mandat Konstitusi/UUD 1945 negara Republik Indonesia, dengan tegas dalam Pasal 28J ayat (2) menyebutkan : “*Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang...*”. Jelas dalam kalimat ini pembatasan hanya boleh melalui undang-undang. Tidak boleh dan tidak bisa ditafsirkan dengan bentuk peraturan perundang-undangan yang lain. *Kedua*, bahwa level/hierarki pengaturan yang berlaku nasional dan prasyarat yang disebutkan di atas dan jika dilihat dalam tata urutan peraturan perundangan adalah **undang-undang**, yang dalam pembentukannya dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat

⁵⁰²The Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information, Freedom of Expression and Access to Information, E/CN.4/1996/39 (1996). Johannesburg Principles adalah prinsip-prinsip yang diadopsi pada 1 Oktober 1995 oleh sekelompok ahli hukum internasional, keamanan nasional, dan hak asasi manusia yang berkumpul bersama berdasarkan Pasal 19 Kovenan Internasional Sipil dan Politik, International Centre Against Censorship, bekerja sama dengan Centre for Applied Legal Studies Universitas Witwatersrand, di Johannesburg, Principle 1.1.

dengan persetujuan bersama presiden.⁵⁰³

Tidak ada pembatasan yg bisa diberlakukan kecuali didasarkan oleh hukum nasional. Namun hukum yang membatasi hak tersebut tidak boleh sewenang-wenang dan tanpa alasan. Aturan hukum yang membatasi pelaksanaan HAM harus jelas dan bisa diakses siapa pun.

Ini sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan dan prasyarat serta tahapan-tahapan dalam penyusunan Undang-undang seperti yang diatur dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, yang kemudian diubah melalui UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-

Undang, dan kemudian perubahan kedua melalui UU 2 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah. *Ketiga*, Telah jelas diatur juga bahwa pengaturan urusan agama tidaklah boleh dilakukan oleh pemerintah daerah. Dalam Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 Negara Republik Indonesia disebutkan "*Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang diatur UU ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat*".

Adapun undang-undang yang dimaksud dalam pasal tersebut adalah UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian di ubah melalui UU Nomor 23 Tahun 2014, dan kemudian perubahan kedua melalui UU Nomor 2 Tahun 2015. Dalam pasal 10 telah diberikan batasan-batasan urusan pemerintahan yang tidak boleh dilakukan atau diurus oleh pemerintah daerah, yang antara lain: urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.

Dengan adanya batasan mengenai agama, maka jelaslah, pemerintah daerah tidak boleh mengurus urusan agama termasuk membuat

⁵⁰³Dalam UU 12 Tahun 2011 jo UU 10 Tahun 2004, dikenal juga Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU), Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.

peraturan daerah berdasarkan agama. Larangan tersebut bukannya tanpa alasan. Di dalam penjelasan UU Nomor 32 Tahun 2004 jo UU Nomor 23 Tahun 2014 pasal 10 ayat (3) butir F disebutkan bahwa pemerintahan daerah harus mampu turut serta dalam menumbuhkembangkan kehidupan beragama. Ketika sebuah peraturan daerah dibuat berdasarkan satu agama tertentu, maka secara otomatis pula roda pemerintahan daerah tersebut akan mengarah ke agama tertentu, yang akan berujung pada tidak timbulnya pemerintahan yang baik yang mampu mengayomi seluruh masyarakatnya dan tidak terwujudnya usaha penumbuhkembangan kehidupan beragama.

2. Diperlukan dalam masyarakat yang demokratis (*in a democratic society*).

Beban untuk menetapkan persyaratan pembatasan ini ada pada negara yang menetapkan aturan pembatasan dengan menunjukkan bahwa pembatasan tersebut tidak mengganggu berfungsinya demokrasi di dalam masyarakat. Adapun model masyarakat yang demokratis dan prinsip-prinsip yang harus dipenuhi dapat mengacu pada masyarakat yang mengakui dan menghormati hak asasi manusia yang tercantum dalam Piagam PBB dan juga nilai-nilai demokrasi yang tercantum dalam Pancasila sebagai *ground norm* Bangsa Indonesia dan Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia sebagai konstitusi bangsa.

3. Untuk melindungi ketertiban umum (*public order/ordre public*).

Frasa “ketertiban umum” di sini diterjemahkan sebagai sejumlah aturan yang menjamin berfungsinya masyarakat atau seperangkat prinsip mendasar yang hidup di masyarakat. Ketertiban umum juga melingkupi penghormatan HAM. Selain itu, ketertiban umum di sini harus dilihat dalam konteks hak yang dibatasinya. Negara atau badan negara yang bertanggung jawab untuk menjaga ketertiban umum harus dapat dikontrol dalam penggunaan kekuasaan mereka melalui

parlemen, pengadilan atau badan mandiri lain yang kompeten. Meskipun kegiatan ibadah atau upacara keagamaan dapat dilakukan bersama di tempat terbuka, akan tetapi kegiatan tersebut tidak boleh sampai mengganggu ketertiban umum, misalnya sampai menimbulkan kerusuhan. Praktik keagamaan lainnya, seperti misalnya *sweeping* rumah makan pada saat bulan puasa, hal ini dapat mengganggu ketertiban umum, sehingga dapat dibatasi.

Menurut Manfred Nowak, Istilah tatanan/ketertiban umum/publik seharusnya ditafsirkan secara sempit dalam arti pencegahan kekacauan publik.⁵⁰⁴ Bukan diartikan hanya untuk kebijakan pemerintah/nasional secara umum. Tentang makna ketertiban umum, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia menjelaskan cukup panjang dalam Kajian Komnas HAM terhadap Peraturan Daerah DKI Jakarta Nomor 8 Tahun 2007 tentang Ketertiban Umum.⁵⁰⁵ Penjelasannya adalah sebagai berikut: Dari travaux preparatoires ICCPR, diketahui bahwa frasa ‘ketertiban umum’ (*public order/ordre public*) yang dipakai sebagai klausul pembatasan hak pada dasarnya sama dengan frasa ‘keamanan publik’. Hal ini diperkuat dengan dimasukkannya frasa ‘ketertiban umum’ untuk mengganti frasa ‘keamanan publik (*public safety*) dalam Pasal 12 (3) Kovenan Sipil dan Politik seperti yang diusulkan oleh beberapa negara saat perumusan Kovenan Sipil

⁵⁰⁴ Menurut Manfred Nowak istilah “Tatanan Publik” dalam teks bahasa Inggris pasal 18(3) CCPR berbeda dari ketentuan-ketentuan yang sama atau sebanding dikarenakan tidak adanya istilah sisipan yang diberi tanda kurung “*ordre public*”. Lebih jauh lagi, teks Perancis dari ketentuan ini mengacu kepada “*La Protection de l’Ordre*”. Oleh karena itu, ungkapan “Kepentingan Umum/ Tatanan Publik” ini hanya bisa digunakan untuk “menghindari gangguan pada Ketertiban Umum dalam Pengertian sempit” yaitu “pencegahan kekacauan publik”. (UN Doc.E/CN. 4/528, 59-62 [1951]) dan bukan untuk melindungi *ordre public* dengan konotasi umum kebijakan publik nasionalnya”. Manfred Nowak dan Tanja Vospornik, “Permissible Restrictions on the Freedom of Religion or Belief”, dalam Tore Lindholm, dkk., eds. *Facilitating Freedom of Religion or Belief*, 147.

⁵⁰⁵ Yosep Adi Prasetyo, dkk, *Kajian Komnas HAM terhadap Peraturan Daerah DKI Jakarta No. 8 Tahun 2007 tentang Ketertiban Umum*, (Jakarta: Komnas HAM, 2009)

dan Politik.⁵⁰⁶ Frasa ketertiban umum (dan juga dalam bentuk frasa keamanan publik) muncul dalam semua ketentuan yang memuat klausul pembatasan dalam ICCPR yaitu: Pasal 12 (3), 14 (1), 19 (3), 21 dan 22 (2) serta muncul satu kali dalam frasa “keamanan publik, ketertiban, kesehatan atau moral..’ dalam Pasal 18 (3).⁵⁰⁷ Frasa ‘ketertiban umum’ dalam kovenan versi Bahasa Inggris selalu diikuti dengan padanannya dalam istilah Prancis ‘*ordre public*’. Para pakar berpendapat bahwa hal ini menunjukkan konsep ketertiban umum yang dipakai di sini berakar pada sistem *civil law*.⁵⁰⁸

Di negara-negara dengan sistem ini istilah ‘*ordre public*’ dipakai untuk menunjuk konsep hukum yang dapat diterapkan sebagai dasar untuk membatasi atau menegasikan hak-hak kontraktual yang bersifat privat, antara lain untuk menghindari penerapan hukum asing.⁵⁰⁹ Namun demikian, diketahui bahwa bahkan dalam sistem *civil law* pun istilah ‘*ordre public*’ mempunyai makna yang berbeda baik dalam hukum privat, hukum privat internasional maupun dalam hukum publik. Yang kemudian dapat diterima secara umum adalah bahwa ketertiban umum mewakili ungkapan kepentingan umum sebuah kolektivitas di mana hal ini juga mengimplikasikan adanya penghormatan terhadap hak asasi manusia dalam masyarakat.⁵¹⁰

Sementara itu, istilah “ketertiban umum” dalam Bahasa Spanyol

⁵⁰⁶Lihat Lockwood B.B., dkk, “Working Paper for the Committee of Experts on Limitation Provisions”, 56; Lihat juga, Kiss A, “Commentary by the Rapporteur on the Limitations Principles”, dalam *Human Rights Quarterly* 7, 19-20; dan Anton Pradjasto dan Roichatul Aswidah dalam *Hak untuk Berkumpul Secara Damai dan Hak Kebebasan Berserikat*, dokumen tidak diterbitkan.

⁵⁰⁷Lihat Lockwood B.B., dkk, “Working Paper for the Committee of Experts on Limitation Provisions”, 56; dan Kiss A, “Commentary by the Rapporteur on the Limitations Principles”, 19-20.

⁵⁰⁸Kiss A, “Commentary by the Rapporteur on the Limitations Principles”, 19.

⁵⁰⁹Lockwood B.B., dkk, “Working Paper for the Committee of Experts on Limitation Provisions”, 56-57.

⁵¹⁰Kiss A, “Commentary by the Rapporteur on the Limitations Principles”, 19.

(*orden publico*) menunjuk pada keseluruhan bangunan prinsip-prinsip politik, ekonomi dan moral yang penting untuk menjaga struktur sosial yang ada.⁵¹¹

Di negara-negara *common law*, istilah ketertiban umum (*public order*) sebangun dengan ketiadaan ketidaktertiban (ketiadaan *chaos/anarchy*) yang dengan demikian ekuivalen dengan kebijakan publik (*public policy*).⁵¹² Namun, pembahasan Pasal 14 menekankan perbedaan antara '*public order/ordre public*' dengan 'pencegahan ketidaktertiban (*prevention of disorder*)'.⁵¹³

Siracusa Principles menyatakan bahwa 'ungkapan ketertiban umum (*public order/ordre public*) yang digunakan dalam Kovenan Hak Sipil dan Politik harus diartikan sebagai sejumlah aturan yang menjamin berfungsinya masyarakat atau serangkaian prinsip-prinsip mendasar yang mendasari berdirinya masyarakat. Penghormatan terhadap HAM merupakan bagian dari ketertiban umum (*public order/ordre public*).⁵¹⁴ Siracusa Principles juga menyatakan bahwa organ negara atau agen negara yang bertanggung jawab untuk menjaga ketertiban umum harus dapat dikontrol dalam pelaksanaan kekuasaan mereka melalui parlemen, pengadilan, atau badan-badan yang kompeten lainnya.⁵¹⁵ Siracusa Principles menyatakan bahwa ketertiban umum harus ditafsirkan dalam konteks maksud dari HAM tertentu yang dibatasi berdasarkan ketertiban umum tersebut.⁵¹⁶ Dengan demikian, pembatasan hak yang didasarkan alasan ketertiban umum harus dilihat kasus per kasus. Komite ahli berkesimpulan bahwa pembatasan hak tertentu yang didasarkan pada alasan ketertiban

⁵¹¹Lockwood B.B., dkk, "Working Paper for the Committee of Experts on Limitation Provisions", 57.

⁵¹²Lockwood B.B., dkk, "Working Paper for the Committee of Experts on Limitation Provisions",

⁵¹³Lockwood B.B., dkk, "Working Paper for the Committee of Experts on Limitation Provisions",

⁵¹⁴Siracusa Principles, prinsip ke-22.

⁵¹⁵Siracusa Principles, prinsip ke-24.

⁵¹⁶Siracusa Principles, prinsip ke-23.

umum haruslah sesuai dengan persyaratan ketertiban umum untuk kasus-kasus khusus. Hal itu hanya dapat dibenarkan dalam situasi atau tindakan seseorang yang merupakan ancaman yang cukup serius terhadap ketertiban umum. Oleh karena itu, kontrol dari badan mandiri apakah itu lembaga politik (parlemen), badan peradilan (pengadilan) atau badan apa pun lainnya amatlah penting.⁵¹⁷

4. Untuk melindungi kesehatan publik (*public health*).

Klausul ini digunakan untuk mengambil langkah-langkah penanganan atas sebuah ancaman yang bersifat serius terhadap kesehatan masyarakat atau pun anggota masyarakat seperti ancaman wabah, penyakit, kecelakaan atau dalam rangka menyediakan layanan kesehatan bagi yang terluka atau sakit. Dalam hal ini negara harus mengacu pada aturan kesehatan internasional dari WHO. Ketika tindakan negara yang merupakan keharusan, seperti tugas vaksinasi, diperlukan untuk kesehatan publik – dalam hal ini untuk kesehatan orang lain dan masyarakat luas – keyakinan keagamaan yang bertentangan dengan tindakan itu dapat dibatasi. Misalnya: apabila ada wabah penyakit menular yang sangat berbahaya, maka praktik melakukan ibadah bersama di tempat umum dapat dilarang untuk sementara waktu agar wabah penyakit dimaksud tidak menyebar.

Hal yang sama juga dibenarkan jika manifestasi suatu agama tertentu melibatkan kegiatan yang membahayakan kesehatan anggota-anggotanya, atau membahayakan orang lain. Misalnya praktik mutilasi alat kelamin (sunat) perempuan di beberapa kebudayaan negara Afrika, atau keterkaitan sekte agama tertentu dengan narkotik/obat-obatan terlarang yang menurut pendapat medis dapat mengganggu kesehatan, maka praktik demikian dapat pula dibatasi dan diatur dalam undang-undang.

Ada sebuah Kasus *Assembly of The Church of the Universe versus Canada*, yang praktik-praktik keagamaannya di antaranya adalah

⁵¹⁷Kiss A, "Commentary by the Rapporteur on the Limitations Principles", 19-20.

menanam, memelihara, memiliki, mendistribusikan dan memuja Pohon Ganja/Marijuana “Pohon Kehidupan Tuhan” [*God’s tree of life*]. Menurut Manfred Nowak di sini bisa diterapkan klausul pembatasan terkait dengan kriteria kesehatan publik atau kriteria keselamatan publik terhadap praktik tersebut.⁵¹⁸ Tetapi dalam hal ini klausul “keselamatan publik”, orang bisa mempertanyakan apakah negara mempunyai hak juga untuk melindungi kesehatan individual terhadap keyakinan agamanya sendiri. Hal ini bisa muncul dalam kasus misalnya ketika Saksi Yehowa menolak semua transfusi darah, bahkan ketika merupakan hal yang paling dibutuhkan untuk menyelamatkan nyawa, atau ketika orang Sikh menolak menggunakan penutup kepala.

5. Untuk Melindungi Moral Publik (*public moral*)

Pembatasan dengan tujuan melindungi “moral publik” merupakan hal yang paling multitafsir dan kontroversial dari semua alasan untuk menjustifikasi pembatasan kebebasan manifestasi agama atau keyakinan. Konsep moral merupakan turunan dari berbagai tradisi agama, filsafat dan sosial. Oleh karena itu, pembatasan yang terkait dengan prinsip-prinsip moral tidak dapat diambil dari satu tradisi atau agama saja. Konsep moral yang dimaksud di sini harus bersifat universal yang diakui oleh banyak tradisi sosial atau keagamaan. Misalnya praktik ritual seks bebas di muka umum, menurut norma moral yang berasal dari berbagai tradisi dan agama, merupakan praktik yang terlarang. Dalam hal ini negara memiliki diskresi untuk menggunakan alasan moral masyarakat. Namun klausul ini tidak boleh menyimpang dari maksud dan tujuan ICCPR. Komite HAM dalam Komentar Umum 22 ICCPR Paragraf 8 menyebutkan: “*Konsep moral diderivasikan dari banyak tradisi sosial, filosofis dan agama; akibatnya pembatasan terhadap memmanifestasikan agama atau keyakinan demi melindungi moral harus didasarkan pada prinsip-prinsip yang tidak hanya dari tradisi tunggal.*”

⁵¹⁸Manfred Nowak dan Tanja Vospernik, “Permissible Restrictions on the Freedom of Religion or Belief”, 221 (ediri bahasa Indonesia)

Biasanya agama memiliki klaim sistem mereka masing-masing sebagai tuntunan moral yang paling benar dan paling penting, setidaknya bagi mereka yang menjadi pengikut atau umatnya. Oleh karena itu akan sulit untuk menemukan satu konsep moral yang lebih tinggi dan secara universal diterima oleh semua. Belum lagi jika konsep moral dalam nilai-nilai keagamaan bertemu dan tumpang tindih dengan konsep moral dalam arti sekular. Manfred Nowak menyimpulkan sebagai permasalahan fungsional, pembatasan-pembatasan menggunakan dalil *public moral*, sebagian besar dapat juga dijustifikasi dengan alasan perlindungan hak fundamental pihak lain/ketiga.⁵¹⁹ Berbeda dengan UDHR dan ICCPR, erat hubungannya dengan istilah moral publik, Pasal 28 J UUD 1945 Negara Republik Indonesia menambahkan pembatasan dalam menjalankan Hak Asasi Manusia ditambahkan dengan frasa **nilai-nilai Agama**.

Tentang Nilai-Nilai Agama,⁵²⁰ berbeda dengan ICCPR, UU Nomor 39 Tahun 1999 Tentang HAM, dan juga DUHAM, Pasal 28J UUD 1945 Negara Republik Indonesia menambahkan satu klausul pembatasan berdasarkan 'nilai-nilai agama'.⁵²¹ Dalam banyak putusannya, Mahkamah Konstitusi menggunakan klausul tersebut, misalnya

⁵¹⁹Manfred Nowak dan Tanja Vospernik, "Permissible Restrictions on the Freedom of Religion or Belief", 221 (edisi bahasa Indonesia)

⁵²⁰Kesimpulan Pemohon dalam Perkara 140/PUU-VII/2009 Tentang Permohonan Pengujian Materiil Undang Undang Nomor 1/Pnps/1965 Tentang Pencegahan Penyalahgunaan Dan/Atau Penodaan Agama Terhadap Undang-Undang Dasar 1945, 63-64

⁵²¹Perdebatan dan kesepakatan tentang memasukkan frasa Nilai-Nilai Agama dapat dilihat, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2000 Buku Tujuh (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR-RI, 2008), 139-140; dan lihat pula, Mahkamah Konstitusi, Buku VIII (Warga Negara dan Penduduk, Hak Asasi Manusia dan Agama): Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002 (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010) Edisi Revisi 314-355. Frasa Nilai-Nilai Agama dalam Pasal 28J UUD 1945 diperjuangkan oleh Fraksi Reformasi dan Fraksi PPP, cukup panjang perdebatan dan interupsi yang terjadi dalam Sidang Komisi A, Amandemen UUD 1945 dari Tanggal 12-13 Agustus 2000. Ditentang oleh Fraksi TNI/POLRI mengingat kesepakatan rapat-rapat sebelumnya. Tetapi disepakati kemudian oleh semua fraksi.*

dalam :

- a. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 46/PUU-VIII/2010 tentang pengujian Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 140/PUU-VII/2009 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 1/PNPS/Tahun 1965 tentang Pencegahan dan/atau Penodaan Agama terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- c. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10-17-23/PUU-VII/2009 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pornografi Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Menjadi pertanyaan apa yang dimaksud dengan **nilai-nilai agama** sebagai salah satu pertimbangan ketika memenuhi tuntutan yang adil, dan dalam suatu masyarakat yang demokratis yang disebutkan dalam Pasal 28J tersebut? Nilai-nilai agama yang bagaimana? Apakah harus dirumuskan oleh mayoritas atau bersumber hanya dari agama tertentu? Ataupun nilai-nilai yang bisa diterima secara universal. Sayangnya, dalam UUD 1945 sendiri tidak ada penjelasan sama sekali tentang arti, makna, atau batasan-batasan dari nilai-nilai agama tersebut. Pengertian dan penjelasan tentang nilai-nilai agama ini juga tidak ada juga penjelasan dalam undang-undang lain. Bahkan dalam Risalah Perubahan UUD 1945 (1999-2002) yang diterbitkan oleh Sekretariat Jenderal MPR-RI ataupun dalam Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 yang diterbitkan oleh Mahkamah Konstitusi, maupun di dalam perdebatan juga tidak ada penjelasan sama sekali tentang apa itu arti dari nilai-nilai agama.

Kalaupun ada sedikit penjelasan berkenaan dengan hal ini, justru terjadi ketika dalam perdebatan dan interupsi di sidang Komisi A Amandemen UUD 1945 yang membahas tentang usul penambahan frasa nilai-nilai agama. Saat itu Hamdan Zoelva mencoba menenangkan suasana sidang "*Ya, sebentar ... sebentar ... jadi saya kira*

cobalah kita apa, bijaksana masing-masing dalam pikiran kita, bahwa tidak ada satupun ajaran agama yang tidak baik". Itu pun sama sekali tidak menjelaskan apa arti nilai-nilai agama.⁵²² MM. Billah, Mantan Komisioner Komnas HAM menyebutkan bahwa "*nilai-nilai agama, orang-orang punya pendapat berbeda, bagi saya misalnya bahwa nilai yang penting dalam agama Islam itu adalah keadilan, kesetaraan, dan persaudaraan*"⁵²³ Bahwa secara penafsiran gramatikal frasa nilai-nilai agama merupakan kata jamak, bukan kata tunggal, sehingga atas dasar penafsiran tersebut nilai-nilai agama adalah nilai-nilai agama yang universal, bukan nilai agama tertentu saja, melainkan banyak nilai agama yang harus dipertimbangkan sebagai referensi untuk pembatasan ekspresi keagamaan tersebut.

Cole W Durham menyebutkan,

"Dalam salah satu dasar bagi legitimasi untuk melakukan pembatasan tersebut, di situ ada perujukan pada nilai-nilai keagamaan. Namun saya rasa mengenai pemahaman nilai-nilai keagamaan tersebut adalah sesuai dengan nilai-nilai moral yakni bahwa memang dapat diizinkan adanya pembatasan-pembatasan yang didasarkan pada moralitas, nilai-nilai keagamaan yang dipahami secara luas."

Dia menambahkan,

"Prinsip moral yang dipertimbangkan tidak bisa hanya mencerminkan tradisi keagamaan saja. Sepertinya bagi saya, menurut saya pemahaman tersebut juga berlaku dengan kasus ini. Kita tahu bahwa banyaknya nilai-nilai keagamaan yang juga dimiliki semua agama seperti moral, timbal balik moral, memperlakukan orang asing, orang lain dengan baik. Jadi bisa dikatakan di sini bahwa setiap orang dapat membatasi hak orang lain oleh agamanya sendiri karena itu bisa bersifat mengontradiksi diri, terkait diskriminasi tersebut. Namun di sisi lain, kita tidak

⁵²²Mahkamah Konstitusi, *Buku VIII (Warga Negara dan Penduduk, Hak Asasi Manusia dan Agama)*, 441

⁵²³"Risalah Sidang VI, Permohonan Pengujian Undang-Undang No.1/PNPS/1965" di Mahkamah Konstitusi, Rabu, 24 Februari 2010, 46

bisa berpihak kepada satu agama, tentu saja itu akan bersifat diskriminatif.”⁵²⁴

Hal ini sesuai dengan UU Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Civil and Political Rights (LN 110, Tambahan LN 4558), di dalam Komentar Umum 22 Tentang Pasal 18 Kovenan Hak Sipil dan Politik yang menyebutkan,

“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.”⁵²⁵

Dengan demikian, nilai-nilai agama bukanlah satu ajaran agama, atau ajaran salah satu agama. Nilai-nilai agama adalah konsep universal yang berasal dan diakui oleh semua agama. Hal ini sesuai dengan pernyataan MM Billah yang menjelaskan pembatasan HAM seperti yang dimaksud dengan pasal 28 J ayat (2) UUD 1945 khususnya berkaitan dengan frasa “nilai-nilai agama” adalah nilai-nilai agama yang ada di Indonesia, bukan agama-agama yang diakui secara resmi.⁵²⁶

6. Untuk melindungi keamanan nasional (*national security*).

Klausul ini digunakan hanya untuk melindungi eksistensi bangsa, integritas wilayah atau kemerdekaan politik terhadap adanya kekerasan atau ancaman kekerasan. Negara tidak boleh menggunakan klausul ini sebagai dalih untuk melakukan pembatasan yang

⁵²⁴“Risalah Sidang XII, Permohonan Pengujian Undang-Undang No.1/PNPS/1965” di Mahkamah Konstitusi, Rabu 24 Maret 2010, 33

⁵²⁵“Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia”, (Sesi keempat puluh delapan, 1993), U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 35 (1994)

⁵²⁶“Risalah Sidang Ke VI, Permohonan Pengujian Undang-Undang No.1/PNPS/1965” di Mahkamah Konstitusi, 24 Februari 2010, 46.

sewenang-wenang dan tidak jelas. Pembatasan dengan klausul ini juga tidak sah, jika tujuan yang sesungguhnya atau dampak yang dihasilkannya adalah untuk melindungi kepentingan-kepentingan yang tidak berhubungan dengan keamanan nasional. Termasuk di dalamnya, misalnya untuk melindungi suatu pemerintahan dari rasa malu akibat kesalahan yang dilakukan atau pengungkapan kesalahan yang dilakukan, atau untuk menutup-nutupi informasi tentang pelaksanaan fungsi institusi-institusi publiknya, atau untuk menanamkan suatu ideologi tertentu, atau untuk menekan kerusuhan industrial.

7. Untuk melindungi keselamatan publik (*public safety*).

Klausul ini digunakan untuk melindungi orang dari bahaya dan melindungi kehidupan mereka, integritas fisik atau kerusakan serius atas milik mereka. Klausul ini tidak bisa digunakan untuk pembatasan yang sewenang-wenang dan hanya bisa diterapkan jika ada perlindungan yang cukup dan pemulihan yang efektif terhadap penyalahgunaan pembatasan. Beberapa praktik keagamaan yang dapat mengganggu keselamatan umum dapat dibatasi. Misalnya ajaran yang memerintahkan untuk membunuh orang murtad, maka dalam praktik penyebaran ajaran agama demikian, apalagi jika ajaran demikian dipraktikkan, maka praktik keagamaan ini bisa dilarang. Seperti misalnya sekte Aum Shinrikyo (Kebenaran Yang Tertinggi) yang didirikan oleh Shoko Asahara di Jepang ini melakukan upaya pembunuhan massal pada tanggal 20 Maret 1995 dengan menyebarkan gas beracun di stasiun bawah tanah di kota Tokyo yang berakibat 10 orang meninggal dan 5000 lainnya sakit serius.

8. Untuk melindungi hak dan kebebasan orang lain (*rights and freedoms of others*) or the “*rights or reputations of others*).

Ketika terjadi konflik antarhak, maka harus diutamakan hak dan kebebasan yang paling mendasar. Klausul ini tidak bisa digunakan untuk melindungi negara dan aparatnya dari kritik dan opini

publik. Praktik keagamaan yang juga dapat dibatasi adalah praktik keagamaan yang pelaksanaannya dapat mengganggu atau melanggar hak asasi orang lain. Misalnya, praktik ritual pengorbanan manusia dapat melanggar hak hidup orang lain. Atau praktik hukuman rajam dapat melanggar hak orang lain untuk bebas dari penyiksaan dan hukuman yang kejam. Pembatasan juga dapat diterapkan terhadap Koersi (pemaksaan), penipuan, dan cuci otak dalam praktik keagamaan. Hal ini diatur di Pasal 18 (2) ICCPR dan Komentar Umum No. 22.

Selain itu, ICCPR juga memasukkan istilah “perlu” (*necessary*) dalam ketentuan-ketentuan yang mengandung pembatasan, yaitu pada Pasal 12 (3), 14 (1), 18 (3), 19 (3), 21, 22 (2). Hal ini memperlihatkan adanya maksud dari perancang kovenan untuk membatasi penerapan pembatasan hak-hak hanya pada situasi di mana ada kebutuhan riil untuk pembatasan tersebut. Untuk menyatakan bahwa kebutuhan itu memang ada, beberapa persyaratan yang harus dipenuhi adalah:

- a. Pembatasan sejalan dengan semangat dan apa yang tertulis dalam kovenan;
- b. Syarat-syarat yang ditetapkan dalam beberapa putusan Pengadilan HAM Eropa yaitu persyaratan *lawfulness, legitimate aim dan necessity*⁵²⁷. Untuk menetapkan apakah *necessity* terpenuhi, Pengadilan Eropa biasanya menerapkan dua tes yaitu ‘perlu dalam masyarakat demokratis/*necessary in a democratic society*’ dan proporsional pada kebutuhan yang diinginkan (*proportional to the desired need*)⁵²⁸.

Hal ini juga dijelaskan oleh Prinsip Siracusa yang menyatakan istilah

⁵²⁷Lihat, Juka, V., “The European Court of Human Rights as a Developer of General Doctrine of Human Rights Law, A Study of Limitations Clauses of the European Conventions on Human Rights”, disertasi pada Tampere University Press, <http://acta.uta.fi/english/teos.phtml?9265> (diakses 26 April 2016)

⁵²⁸Christian Bonat, “European Court of Human Rights”, dalam *the Federalist Society for Law and Public Studies*, 9 Mei 2003, 26; <http://www.fed-soc.org/publications/detail/the-european-court-of-human-rights> (diakses 30 September 2016)

'*necessary*' mengimplikasikan bahwa pembatasan:

- a. Didasarkan pada salah satu alasan yang membenarkan pembatasan yang diakui oleh pasal yang relevan dalam kovenan.
- b. Menanggapi tekanan publik atau kebutuhan sosial.
- c. Untuk mencapai sebuah tujuan yang sah.
- d. Proporsional pada tujuan tersebut di atas.

Prinsip Siracusa juga menyatakan bahwa penilaian pada perlunya pembatasan harus dibuat pada pertimbangan-pertimbangan objektif. Dalam Kasus *Handyside v. UK*, Pengadilan Hak Asasi Manusia Eropa menyatakan bahwa berkaitan dengan persyaratan 'keperluan' (*necessity*) negara harus mendefinisikan adanya kebutuhan/tekanan sosial. Bahwa pembatasan dilakukan untuk menjawab adanya kebutuhan sosial tersebut.⁵²⁹ Tujuan yang sah (*legitimate aim*) dinilai apakah pembatasan sesuai dengan cara-cara pencapaian tujuan ketentuan terkait. Dengan demikian harus diperiksa terlebih dahulu apakah ketentuan yang mengatur hak terkait menetapkan cara atau pun pembatasan berkaitan dengan tujuan ketentuan tersebut. Sementara itu, proporsionalitas dinilai dengan melihat antara lain seberapa besar atau berapa banyak orang yang terkena dampak oleh ketentuan pembatasan hak.⁵³⁰

Kesimpulan dan Rekomendasi

SEBAGAIMANA dinyatakan di dalam konstitusi dan berbagai peraturan perundang-undangan/instrumen HAM, hak atas kemerdekaan beragama atau berkeyakinan merupakan hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun (*non-derogable rights*). Akan tetapi, pendapat yang mengatakan bahwa kemerdekaan beragama adalah kebebasan yang kebablasan atau tanpa batas merupakan pendapat yang benar-benar keliru. Berbagai instrumen hukum nasional

⁵²⁹Christian Bonat, "European Court of Human Rights", 26

⁵³⁰"Case of *Handyside v. The United Kingdom*" (Application No. 5493/72) 7 Desember 1976, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57499> (diakses 26 April 2016)

maupun internasional mengatur bahwa kemerdekaan beragama dapat dibatasi. Akan tetapi, pembatasan hanya boleh diterapkan terhadap manifestasi keagamaan atau keyakinan.

Pembatasan terhadap manifestasi hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan hanya bisa dilakukan jika memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

1. Diatur berdasarkan hukum (*prescribed by law/conformity with the law*), dalam hal ini harus diatur/legislasi dalam undang-undang. Bukan dalam bentuk peraturan perundang-undangan lainnya.
2. Diperlukan dalam masyarakat yang demokratis (*in a democratic society*).
3. Diperlukan (*necessary*) tersebut, dalam artian jika memang benar-benar diperlukan untuk:
 - a. Melindungi ketertiban umum (*public order/ordre public*). Penggunaan alasan ini haruslah sesuai dengan persyaratan ketertiban umum untuk kasus-kasus khusus. Hal itu hanya dapat dibenarkan dalam situasi atau tindakan seseorang yang merupakan ancaman yang cukup serius terhadap ketertiban umum. Kontrol dari badan independen, baik lembaga politik (parlemen), badan peradilan (pengadilan) atau badan apa pun lainnya sangat penting.
 - b. Melindungi kesehatan publik (*public health*). Klausul ini digunakan untuk mengambil langkah-langkah penanganan atas sebuah ancaman yang bersifat serius terhadap kesehatan masyarakat atau pun anggota masyarakat seperti ancaman wabah, penyakit, kecelakaan atau dalam rangka menyediakan layanan kesehatan bagi yang terluka atau sakit. Dalam hal ini negara harus mengacu pada aturan kesehatan internasional dari WHO
 - c. Untuk melindungi moral publik (*public moral*). Konsep moral yang dimaksud di sini harus bersifat universal yang diakui oleh banyak tradisi sosial atau keagamaan.
 - d. Terkait nilai-nilai agama, hendaknya bukan berasal dari satu ajaran agama, atau ajaran salah satu agama. Nilai-nilai agama

adalah konsep universal yang berasal dan diakui oleh semua agama.

- e. Untuk melindungi keamanan nasional (*national security*). Klausul ini digunakan hanya untuk melindungi eksistensi bangsa, integritas wilayah atau kemerdekaan politik terhadap adanya kekerasan atau ancaman kekerasan
- f. Untuk melindungi keselamatan publik (*public safety*). Klausul ini digunakan untuk melindungi orang dari bahaya dan melindungi kehidupan mereka, integritas fisik atau kerusakan serius atas milik mereka. Klausul ini tidak bisa digunakan untuk pembatasan yang sewenang-wenang dan hanya bisa diterapkan jika ada perlindungan yang cukup dan pemulihan yang efektif terhadap penyalahgunaan pembatasan
- g. Untuk melindungi hak dan kebebasan orang lain (*rights and freedoms of others*) or the "*rights or reputations of others*".
- h. Proporsional dan tidak diterapkan secara diskriminatif. []

15

Pemulihan Hak Korban dalam Pelanggaran Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan

Zainal Abidin dan Febi Yonesta

JAMINAN atas hak asasi manusia (HAM) di Indonesia dalam tataran normatif semakin maju ditandai dengan semakin lengkapnya perangkat hukum, mulai dari UUD 1945 yang secara spesifik mengatur hak-hak konstitusional warga negara tentang HAM,⁵³¹ Ketetapan MPR,⁵³² UU khusus tentang HAM (UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia). Selain itu, Indonesia telah menunjukkan komitmennya dalam penegakan HAM dengan meratifikasi sejumlah instrumen HAM internasional, di antaranya Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (*the International Covenant on Civil and Political Rights/ICCPR*) dan Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (*the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights/CESCR*) melalui UU No. 12 tahun 2005 dan UU No. 11 tahun 2005.

⁵³¹Secara khusus jaminan hak asasi manusia dalam konstitusi terdapat dalam BAB XA Undang-Undang Dasar 1945 tentang Hak Asasi Manusia.

⁵³²Ketetapan MPR No. XVII/1998 tentang Hak Asasi Manusia.

Terkait dengan hak atas kemerdekaan beragama atau berkeyakinan, dinyatakan bahwa setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, dan setiap orang berhak atas kemerdekaan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap sesuai dengan hati nuraninya (pasal 28E ayat (1) dan (2)). Hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani dan hak beragama adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun (pasal 28I ayat (1)), dan negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu (pasal 29 ayat 2 UUD 1945). Jaminan yang sama juga tertuang dalam pasal 22 ayat (1) dan (2) UU No. 39 tahun 1999.

Pelanggaran Hak Beragama Tanpa Pemulihan

NAMUN demikian, pelaksanaan hak-hak tersebut belum sepenuhnya berjalan dan masih terus terjadi pelanggaran. Berbagai pelanggaran mulai dari masih berlakunya kebijakan masa lalu,⁵³³ produksi kebijakan baru yang tidak sesuai dengan HAM dan diskriminatif, tindakan aparat negara yang diskriminatif, berbagai tindak kekerasan yang berlatar belakang agama atau keyakinan, penghukuman terhadap keyakinan, dan berbagai bentuk pelanggaran lainnya. Dalam berbagai kasus yang terjadi, sering kali terlihat peran negara dan aparatnya mendukung pelanggaran, mengabaikan pelanggaran yang terjadi, yang diperburuk dengan sikap intoleransi masyarakat terhadap kelompok masyarakat lainnya. Akibat pelanggaran terjadi, para korban tidak dapat melaksanakan hak-haknya, terdiskriminasi, terstigmatisasi, kehilangan harta benda atau propertinya, dan sering kali mendapatkan kekerasan fisik.⁵³⁴

⁵³³Salah satu contoh kebijakan masa lalu adalah UU No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama.

⁵³⁴Terkait dengan kasus-kasus kebebasan beragama atau berkeyakinan, The Wahid Foundation dan Setara Institute mengeluarkan laporan situasi hak dan pelanggaran setiap tahunnya. Dapat dirujuk melalui website www.wahidinstitute.org/wi-id/laporan-dan-publikasi/laporan-tahunan-kebebasan-beragama-dan-berkeyakinan.html atau www.setara-institute.org

Para korban pelanggaran, baik individual maupun kelompok, sangat jarang atau bahkan tidak mendapatkan pemulihan atas pelanggaran yang terjadi. Pelanggaran yang disebabkan karena kebijakan, belum sepenuhnya mendapatkan koreksi yang memadai, dan malah justru terus diproduksi, yang berujung pada terus terhambatnya penikmatan hak, misalnya dalam kebijakan pelarangan terhadap agama atau keyakinan tertentu.⁵³⁵ Institusi pengadilan dan badan-badan peradilan lainnya, yang seharusnya menjadi *locus* penting dalam menghadirkan keadilan kepada para korban juga belum mampu menegakkan keadilan. Sementara badan-badan negara lainnya, belum sepenuhnya melaksanakan fungsinya terkait dengan perlindungan para korban pelanggaran hak atas kemerdekaan beragama atau berkeyakinan.⁵³⁶

Dalam kasus kekerasan atas dasar agama yang menimpa Jemaat Ahmadiyah di Lombok misalnya, sampai saat ini tidak ada penegakan hukum terhadap para pelaku maupun pemulihan terhadap para korban. Meskipun kekerasan tersebut telah mengakibatkan 137 unit rumah dirusak atau dibakar, 339 orang mengungsi, 1 orang tewas dibunuh, 9 orang depresi berat, dan anak-anak putus sekolah. Tidak tampak upaya negara dalam memberikan ganti rugi atas rusaknya rumah-rumah, terlebih rehabilitasi nama baik dan kehormatan para korban kembali ke tengah-tengah masyarakat.⁵³⁷

⁵³⁵“Rapor Merah Kebebasan Beragama”, *Hukum Online*, 15 Juli 2014, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt53c48787727cb/rapor-merah-kebebasan-beragama> (diakses 30 September 2016)

⁵³⁶Lihat lebih lanjut dalam, Human Rights Working Group (HRWG), dll., *Alternative Report of Indonesia's ICCPR State Report 2013*, (Laporan disampaikan kepada Sidang Sesi ke-107 Komite HAM PBB, 11 – 28 Maret 2013), paragraf 175 – 189, 59 – 63. Laporan dapat diakses http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/IDN/INT_CCPR_NGO_IDN_14708_E.pdf

⁵³⁷Lihat, di antaranya, Human Rights Working Group (HRWG), dll., “Alternative Report of Indonesia's ICCPR State Report 2012: Article 18, Freedom of Religion and Belief”, (2012), paragraf 66, diakses dari http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/IDN/INT_CCPR_NGO_IDN_14707_E.pdf

Negara justru tampak melegitimasi aksi pelanggaran hak beragama, dengan menerbitkan kebijakan yang mempersulit kelompok minoritas keagamaan tertentu menjalankan hak beragamanya. Hal ini terlihat misalnya dalam kasus yang menimpa Gereja Kristen Indonesia (GKI) Bakal Pos Taman Yasmin di Bogor dan Huria Kristen Batak Protestan (HKBP) Filadelpia di Bekasi terkait dengan hak memiliki tempat ibadah dan hak beribadah. Meskipun telah didukung dengan suatu putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, kedua kelompok agama tersebut tidak kunjung memperoleh izin untuk mendirikan tempat ibadah maupun beribadah di lokasi tanah yang mereka miliki sendiri. Sementara solusi yang ditawarkan oleh pemerintah setempat, tidak memenuhi ketentuan pemulihan hak yang semestinya.

Sementara dalam kasus yang menimpa Syamsuriati alias Lia Eden atau Ahmad Musadeq, Negara terlihat mempertahankan dan bahkan terus menggunakan legislasi yang mengkriminalisasi hak memeluk suatu keyakinan tertentu. Tidak ada upaya pemulihan terhadap para korban, meskipun peluang untuk melakukan hal tersebut dimungkinkan melalui mekanisme yang tersedia di sistem peradilan pidana.⁵³⁸

Upaya pemulihan juga tidak tampak dalam pelanggaran hak beragama yang menimpa kelompok rentan, seperti terhadap orang-orang dengan disabilitas atau kaum perempuan. Persoalan aksesibilitas kelompok disabilitas terhadap tempat-tempat ibadah, termasuk pula juru bahasa bagi disabilitas tuli.⁵³⁹ Begitu pula halnya dengan pelanggaran yang dialami oleh kaum perempuan. Meskipun disadari bahwa dalam setiap pelanggaran hak beragama terhadap suatu kelompok tertentu, kaum perempuan senantiasa terkena dampak pelanggaran berlapis,

⁵³⁸Human Rights Working Group (HRWG), dll., "Alternative Report of Indonesia's ICCPR State Report 2012, paragraf 78 – 83.

⁵³⁹"Perjuangan Komunitas Difabel Mendapat Hak Beribadah", dalam *Serikat Jurnalis untuk Keberagaman*, Yogyakarta, 27 September 2016, <http://sejuk.org/2016/09/28/perjuangan-komunitas-difabel-mendapat-hak-beribadah/> (Diakses 30 September 2016)

baik secara domestik maupun eksternal, namun dalam penyelesaian permasalahannya, dampak pelanggaran yang secara khas menimpa perempuan kerap dikesampingkan. Perempuan terus selalu menjadi sasaran dari penafsiran keagamaan yang diskriminatif, mengalami kekerasan lanjutan secara domestik, serta harus terus menanggung stigma negatif ganda di tengah masyarakat.⁵⁴⁰

Kondisi tersebut memunculkan urgensi untuk memastikan berjalannya mekanisme pemulihan baik yudisial maupun nonyudisial serta membentuk regulasi yang memastikan adanya pemulihan yang efektif (*effective remedy*) kepada korban pelanggaran hak atas kemerdekaan beragama atau berkeyakinan. Negara harus menjamin adanya pemulihan hak-hak para korban dengan memaksimalkan fungsinya untuk melindungi setiap warga negara, dan memaksimalkan pelaksanaan kewajiban pemerintah dengan segala institusi dan aparatnya. Peran negara ini sebagaimana tertuang dalam konstitusi, yakni memberikan perlindungan terhadap segenap warga negara.

Landasan Konseptual: Teori Pemulihan Hak

PEMULIHAN kepada para korban merupakan implementasi dari pelaksanaan hak-hak yang dijamin konstitusi. Kewajiban konstitusional negara dalam konteks pemulihan kepada korban adalah mengembalikan hak-hak konstitusional yang telah dilanggar. Dari sudut pandang ini, pemulihan kepada para korban yang hak-hak konstitusional terlanggar dan memulihkan hak-hak mereka adalah jaminan atas hak-hak konstitusional itu sendiri.

⁵⁴⁰Roy Taniago dan Yovantra Arief, *Perempuan tanpa Otonomi: Sebuah Laporan Penelitian Mengenai 3 Buah Judul Sinetron di Stasiun Televisi Swasta Indonesia*, (Komnas Perempuan dan Remot TV, 2014), 3, dapat diakses <http://www.komnasperempuan.go.id/wp-content/uploads/2014/07/Laporan-Penelitian-Perempuan-Tanpa-Otonomi-Wajah-Ideologi-Dominan-dalam-Sinetron-Ramadhan-Komnas-Perempuan-dan-Remotivi.pdf>; The Wahid Institute, "Policy Brief: Layanan Adminduk bagi Kelompok Minoritas", Edisi 1 Desember 2014, 4. Laman <http://www.wahidinstitute.org/wi-id/images/upload/dokumen/policybriefuuadminduk.pdf> (diakses 30 September 2016).

Hak atas pemulihan kepada korban telah dijamin dalam sejumlah peraturan perundang-undangan di Indonesia. Para korban pelanggaran dijamin hak untuk menuntut dan memperoleh perlakuan serta perlindungan yang sama sesuai dengan martabat kemanusiaannya di depan hukum, dan berhak mendapat bantuan dan perlindungan yang adil dari pengadilan yang objektif dan tidak berpihak (pasal 5 UU No. 39 tahun 1999). Setiap orang berhak untuk memperoleh keadilan dengan mengajukan permohonan, pengaduan, dan gugatan, dalam perkara pidana, perdata, maupun administrasi sesuai dengan hukum acara yang menjamin pemeriksaan yang objektif oleh hakim yang jujur dan adil untuk memperoleh putusan yang adil dan benar (pasal 17 UU No. 39 tahun 1999).

Dalam sejumlah peraturan lainnya, aturan yang lebih operasional juga telah ada, di antaranya peraturan yang memastikan adanya jaminan pemulihan prosedural baik melalui badan-badan yudisial, legislatif maupun administratif, dan UU khusus perlindungan korban kejahatan yakni UU No. 13 tahun 2006 tentang perlindungan saksi dan korban,⁵⁴¹ dan berbagai UU sektoral lainnya.⁵⁴²

Jaminan atas pemulihan terhadap pelanggaran HAM diperkuat dengan ratifikasi *the International Covenant on Civil and Political Rights*, yang memberikan konsekuensi adanya kewajiban dan tanggung jawab Negara Indonesia dalam pemenuhan hak-hak yang dijamin dalam kovenan. Negara pihak harus menjamin dan melindungi hak-hak yang tertuang dalam kovenan tanpa diskriminasi dan mewajibkan kepada negara untuk melakukan segala upaya perlindungan baik jaminan hukum atau kebijakan lainnya yang sesuai dengan kovenan,⁵⁴³ Kovenan juga mewajibkan negara pihak untuk melakukan tindakan pemulihan bagi para korban pelanggaran, dengan menjamin bahwa:

⁵⁴¹UU direvisi dengan UU No. 31 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU No. 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban.

⁵⁴²Sejumlah UU yang mengatur tentang pemulihan pada korban diantaranya UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM dan UU No. 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Rasial.

⁵⁴³Pasal 2 ayat (1) dan (3) Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik.

(i) setiap orang yang hak-hak atau kemerdekaannya diakui dalam kovenan ini dilanggar, akan memperoleh upaya pemulihan yang efektif, walaupun pelanggaran tersebut dilakukan oleh orang-orang yang bertindak dalam kapasitas resmi, dan menjamin:(ii) setiap orang yang menuntut upaya pemulihan tersebut harus ditentukan hak-haknya itu oleh lembaga peradilan, administratif, atau legislatif yang berwenang, atau oleh lembaga berwenang lainnya yang diatur oleh sistem hukum negara tersebut, dan untuk mengembangkan segala kemungkinan upaya penyelesaian peradilan.⁵⁴⁴

Pemulihan (*remedy*) merupakan prinsip hukum yang telah ada dan diakui sejak dalam hukum HAM internasional.⁵⁴⁵ Pemulihan mengacu pada kewajiban pihak yang melakukan kesalahan untuk memperbaiki kerusakan yang ditimbulkan terhadap pihak yang dirugikan. Pemulihan harus sejauh mungkin menghapus seluruh konsekuensi dari pelanggaran atau tindakan yang ilegal dan membangun kembali situasi atau pengembalian hak-hak akibat dari pelanggaran yang terjadi.⁵⁴⁶

Secara umum hak-hak pemulihan dapat dimaknai sebagai hak yang diberikan kepada korban untuk menebus kerusakan dan penderitaan yang disebabkan oleh suatu pelanggaran. Pemulihan merujuk pada berbagai tindakan yang dapat diambil untuk menanggapi suatu pelanggaran, baik pelanggaran yang nyata-nyata terjadi (aktual) atau ancaman pelanggaran, melalui prosedur-prosedur yang mungkin

⁵⁴⁴Pasal 2 ayat (1) dan (3) Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik.

⁵⁴⁵Sejumlah pengaturan tentang hak atas pemulihan terhadap korban pelanggaran HAM dapat dilihat dalam Pasal 8 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia/DUHAM (*Universal Declaration of Human Rights*), Pasal 2 (3) Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (*the International Covenant on Civil and Political Rights/ICCPR*), Pasal 6 Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial (*International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination/CERD*), Pasal 39 Konvensi Internasional Hak-hak Anak (*Convention on the Rights of the Child*), dan sebagainya.

⁵⁴⁶Deklarasi Prinsip-Prinsip Dasar Keadilan Bagi Para Korban Kejahatan dan Penyalahgunaan Kekuasaan (*Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*).

diperoleh, atau menyediakan mekanisme yang efektif untuk mendapatkan hak-hak.

Tujuannya pemulihan adalah mengembalikan situasi semaksimal mungkin, bahwa telah ada tindakan yang salah, dan harus dipulihkan sebagaimana mestinya atau seperti sediakala ketika pelanggaran itu belum terjadi. Hal itu dilakukan untuk meringankan penderitaan dan mengusahakan keadilan kepada korban, dengan menghilangkan atau menebus sejauh mungkin konsekuensi dari tindakan yang salah. Pengadaan hak-hak pemulihan ini sangat penting, sebagai salah satu bagian dari proses penyembuhan dan pemulihan korban.

Pemulihan kepada korban berlandaskan pada dua hal, yakni prosedural dan substantif. Pemulihan prosedural adalah proses terhadap tuntutan yang masuk akal atas pelanggaran, yang didengar dan diputuskan baik oleh pengadilan, badan-badan administratif, atau badan-badan lainnya yang berwenang. Sementara yang substantif adalah hasil dari proses untuk memulihkan hak-hak yang dilanggar. Para korban yang hak-haknya terlanggar, dan menderita merugikan atau melukai dirinya, harus diberikan pemulihan prosedural dalam bentuk akses terhadap keadilan dan pemulihan yang substantif.⁵⁴⁷

Akses kepada keadilan menyaratkan adanya institusi dan prosedur pemulihan yang dapat diakses oleh korban, yang harus; 1) independen/mandiri, 2) mampu melaksanakan pemulihan pemeriksaan yang adil melalui pengadilan maupun nonpengadilan atau keduanya, 3) mampu untuk melakukan penyelidikan, penuntutan, dan penghukuman kepada para pelaku. Sementara pemulihan yang substantif mensyaratkan prosedur tersebut harus; 1) efektif, misalnya mampu untuk mengembalikan kerugian yang timbul dan, 2) adanya perbaikan yang layak, efektif, cepat dan proporsional dengan tingkat kerugian yang ditimbulkan.

⁵⁴⁷REDRESS, *Implementing Victims' Rights: A Handbook on the Basic Principles and Guidelines on the Rights to Remedy and Reparations*, (UK: REDRESS, Maret 2006), <http://www.redress.org/downloads/publications/Reparation%20Principles.pdf> (diakses 30 September 2016)

Pemulihan juga berdasarkan pada keluasan langkah-langkah dari tindakan yang dapat dilakukan sebagai respons dari suatu pelanggaran yang terjadi atau ancaman pelanggaran mungkin terjadi, yang mencakup pemulihan yang substansial dan melalui prosedur-prosedur perbaikan yang dapat dicapai. Pemulihan dapat juga mencakup pemberian ganti kerugian (misalnya dalam bentuk kompensasi, restitusi dan/atau rehabilitasi), pernyataan pemulihan, perintah resmi, biaya-biaya untuk mendapatkan keadilan, dan lainnya;

Pemulihan korban berdasarkan pada prinsip-prinsip; 1) pemulihan dalam keadaan semula (*restitutio in integrum*),⁵⁴⁸ 2) nondiskriminasi, 3) penghormatan harkat dan martabat korban, 4) cepat, adil, tepat, 5) kebutuhan korban dan kemudahan, 6) ganti kerugian yang lengkap dan komprehensif, 7) perhatian kepada korban dan kebutuhan khusus, dan 8) tanggung jawab negara,⁵⁴⁹

Dalam sejumlah norma HAM internasional, bentuk-bentuk pemulihan kepada korban mencakup restitusi, kompensasi, rehabilitasi, jaminan kepuasan dan jaminan ketidakberulangan (*satisfaction and guarantees of non-repetition*).⁵⁵⁰

No.	Hak	Bentuknya
1.	Restitusi (<i>restitution</i>)	Haruslah diberikan untuk menegakkan kembali, sejauh mungkin, situasi yang ada bagi korban sebelum terjadinya pelanggaran terhadap hak asasi manusia. Restitusi mengharuskan, antara lain, pemulihan kebebasan, kewarganegaraan atau tempat tinggal, lapangan kerja atau hak milik.

⁵⁴⁸REDRESS, *Torture Survivors Handbook* (UK: REDRESS, 2015), 28.

⁵⁴⁹Deklarasi Prinsip-Prinsip Dasar Keadilan Bagi Para Korban Kejahatan dan Penyalahgunaan Kekuasaan (*Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*).

⁵⁵⁰Lihat, Theo Van Boven, *Mereka yang Menjadi Korban: Hak Korban atas*

<p>2.</p>	<p>Kompensasi (<i>compensation</i>)</p>	<p>Kompensasi akan diberikan untuk setiap kerusakan yang secara ekonomis dapat diperkirakan nilainya, yang timbul dari pelanggaran hak asasi manusia, seperti:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. kerusakan fisik dan mental 2. kesakitan, penderitaan dan tekanan batin 3. kesempatan yang hilang, termasuk pendidikan 4. hilangnya mata pencaharian dan kemampuan mencari nafkah 5. biaya medis dan biaya rehabilitasi lain yang masuk akal, termasuk keuntungan yang hilang 6. kerugian terhadap reputasi dan martabat 7. biaya dan bayaran yang masuk akal untuk bantuan hukum atau keahlian untuk memperoleh suatu pemulihan 8. kerugian terhadap hak milik usaha, termasuk keuntungan yang hilang
<p>3.</p>	<p>Rehabilitasi (<i>rehabilitation</i>)</p>	<p>Haruslah disediakan, yang mencakupi:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. pelayanan hukum 2. psikologi, perawatan medis, dan pelayanan atau perawatan lainnya 3. Tindakan untuk memulihkan martabat dan reputasi (nama baik) sang korban

<p>4.</p>	<p>Jaminan kepuasan dan ketidakberulangan (<i>satisfaction and guarantees of non-repetition</i>)</p>	<p>Tersedianya atau diberikannya kepuasan dan jaminan bahwa perbuatan serupa tidak akan terulang lagi di masa depan dengan mencakupi:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. dihentikannya pelanggaran yang berkelanjutan 2. verifikasi fakta-fakta dan pengungkapan kebenaran sepenuhnya secara terbuka 3. keputusan yang diumumkan demi kepentingan korban 4. permintaan maaf, termasuk pengakuan di depan umum mengenai fakta-fakta dan penerimaan tanggung jawab, 5. diajukannya ke pengadilan orang-orang yang bertanggung jawab atas pelanggaran 6. peringatan dan pemberian hormat kepada para korban 7. dimasukkannya suatu catatan yang akurat mengenai pelanggaran HAM dalam kurikulum dan bahan-bahan pendidikan 8. mencegah berulangnya pelanggaran dengan cara seperti: <ol style="list-style-type: none"> a. memastikan pengendalian sipil yang efektif atas militer dan pasukan keamanan b. membatasi yurisdiksi mahkamah militer c. memperkuat kemandirian badan peradilan d. melindungi profesi hukum dan para pekerja hak asasi manusia e. memberikan pelatihan hak asasi manusia pada semua sektor masyarakat, khususnya kepada militer dan pasukan keamanan dan kepada para pejabat penegak hukum.
-----------	--	---

Dalam konteks terjadinya penghambatan pemenuhan hak atas kebebasan beragama atau berkeyakinan yang timbul dari tindakan masyarakat dan persoalan intoleransi, selain diselesaikan melalui mekanisme hukum (terhadap kasus-kasus pidana) juga perlu membuka peluang untuk adanya penyelesaian di luar hukum. Dalam perbedaan pandangan dan kemudian berlanjut dengan tindakan yang menghambat pemenuhan hak, upaya awal bisa dilakukan dengan menyelesaikan melakukan komunitas dan dengan pendekatan *restorative justice*.

Pendekatan *restorative justice* ini mendasarkan pada karakteristik; pertama, kejahatan utamanya adalah konflik antar individu yang menghasilkan luka kepada korban, komunitas, dan pelaku. Kedua, tujuan yang melingkupi proses keadilan pidana harus untuk merekonsiliasikan pihak-pihak yang menyembuhkan luka-luka yang disebabkan oleh kejahatan. Ketiga, proses keadilan pidana harus memfasilitasi partisipasi aktif dari korban, pelaku dan komunitas mereka, dan tidak didominasi oleh peran pemerintah yang menghilangkan peran-peran lainnya.⁵⁵¹ Titik perhatian dengan pendekatan ini pada pemecahan masalah pertanggungjawaban dan kewajiban pada masa depan, tindak pidana dipahami dalam konteks menyeluruh, moral, sosial dan ekonomis dan restitusi sebagai sarana perbaikan para pihak, dimana rekonsiliasi dan restorasi sebagai tujuan utama.⁵⁵² Hal ini akan menempatkan nilai yang lebih tinggi dalam keterlibatan yang langsung dari para pihak dan membutuhkan usaha-usaha yang kooperatif dari komunitas dan pemerintah untuk menciptakan sebuah kondisi korban dan pelaku dapat merekonsiliasikan konflik mereka dan memperbaiki luka-luka

Restitusi, Kompensasi, dan Rehabilitasi (Jakarta: ELSAM, 2002), 6-14

⁵⁵¹Daniel W. Van Ness, "Restorative justice and International Human Rights, Restorative Justice: International Perspective", Burt Galaway and Joe Hudson, ed., *Restorative Justice: International Perspective* (Amsterdam, The Netherland: Kugler Publications, 1996), 23.

⁵⁵²Muladi, *Kapita Seleksi Hukum Pidana* (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 1996), 125.

mereka.⁵⁵³

Skema pemulihan dalam kasus-kasus pelanggaran terhadap hak beragama, sejatinya harus memiliki kepekaan atas dampak berlapis yang dialami oleh kelompok rentan, baik kelompok orang-orang dengan disabilitas maupun kelompok perempuan. Oleh karena itu, pemulihan terhadap kelompok rentan ini harus didahulukan, setidaknya sampai dengan berada dalam posisi yang setara dengan kelompok korban yang lainnya. Hal ini perlu dilakukan agar upaya pemulihan dapat diberikan secara menyeluruh, tanpa mengesampingkan pelanggaran khas yang dialami kelompok rentan, yang tidak dialami oleh kelompok korban lainnya secara umum.

Kesimpulan & Rekomendasi

1. Pengaturan tentang pemulihan pada dasarnya telah ada dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Namun sistem pemulihan terhadap korban pelanggaran hak atas kemerdekaan beragama atau berkeyakinan di Indonesia masih terbatas dan belum mencakup berbagai aspek yang diperlukan.
2. Perlu ada rumusan khusus tentang langkah-langkah yang diperlukan untuk memperkuat jaminan hak atas kemerdekaan beragama atau berkeyakinan. Keseluruhan tulisan di dalam buku ini menunjukkan bahwa jaminan pemulihan hak tidak bisa dilepaskan dari sistem perlindungan yang hendak dibangun, yang setidaknya mencakup:
 - a. Penegasan tentang pengaturan yang lebih operasional tentang jaminan hak atas kemerdekaan beragama atau berkeyakinan;
 - b. Kewajiban negara, terutama pemerintah dalam memberikan perlindungan, yang diselenggarakan oleh pemerintah, pemerintah daerah beserta aparatusnya, serta institusi-institusi negara berdasarkan mandat dan kewenangannya;
 - c. Pengawasan terhadap pelaksanaan jaminan hak atas kemerdekaan beragama atau berkeyakinan;

⁵⁵³Daniel W. Van Ness, "Restorative justice and International Human Rights, Restorative Justice", 24

- d. Adanya prosedur yang efektif untuk pemulihan pelanggaran, termasuk akses kepada keadilan dan mekanisme lainnya;
 - e. Ganti kerugian yang layak, proporsional dan cepat; dan
 - f. Mendahulukan kelompok rentan sebelum pemulihan menyeluruh kepada kelompok korban secara umum.
3. Skema pemulihan dalam kasus-kasus pelanggaran terhadap hak beragama, sejatinya harus memiliki kepekaan atas dampak berlapis yang dialami oleh kelompok rentan, baik kelompok orang-orang dengan disabilitas maupun kelompok perempuan. Oleh karena itu, pemulihan terhadap kelompok rentan ini harus didahulukan, setidaknya sampai dengan berada dalam posisi yang setara dengan kelompok korban yang lainnya. Hal ini perlu dilakukan agar upaya pemulihan dapat diberikan secara menyeluruh, tanpa mengesampingkan pelanggaran khas yang dialami kelompok rentan, yang tidak dialami oleh kelompok korban lainnya secara umum. []

Bibliografi

Buku-buku

- Abdullah, Mudhofir, *Jihad Tanpa Kekerasan*. Solo: Inti Medina, 2009.
- Achmad Fauzi, "Syiah Sampang Versus Syiar Kebencian", *KORAN TEMPO*, 6 Januari 2012
- Ahsinin, Adzkar, "Mengenal Prinsip, Norma Pelaksanaan Konvensi Hak Anak (KHA)", dalam ILRC, *Hak Anak Adalah Hak Asasi Manusia: Modul Pelatihan Anak Yang Berkonflik dengan Hukum (ABH) Untuk Anak Jalanan*. Jakarta: ILRC, 2012.
- Aminah, Siti dan Uli Parulian Sihombing, *Memahami Kebijakan Rumah Ibadah*. Jakarta: ILRC, 2010.
- Anti Defamation League, "The Faith-Based Initiative and 'Charitable Choice': Harmful to Religious Liberty and Civil Rights". Anti-Defamation League, 2012.
- Aritonang, Pdt. Dr. Jan S., *Sejarah Perjumpaan Kristen dan Islam di Indonesia*, Jakarta: BPK Gunung Mulia, 2004.
- Article 19, '*Hate Speech*' Explained: A Toolkit. tt: Article 19, 2015.
- Asad, Talal, "French Secularism and the 'Islamic Veil Affair'", dalam *Hedgehog Review*, Spring and Summer 06.
- Asad, Talal, "Responses", dalam David Scott dan Charles Hirschkind (eds.), *Powers of the Secular Modern: Talal Asad and His Interlocutors*, Stanford, California: Stanford University Press, 2006, h. 206 – 241.
- Asmawi al, Muhammad Said, *Problematika & Penerapan Syariat Islam*

dalam Undang-undang, terjemahan dari al-Syariah al Islamiyah wa al-Qanun al-Mishri. Ciputat: Gaung Persada Press, 2005.

Asry, M. Yusuf (Ed.), *Pendirian Rumah Ibadah di Indonesia Pelaksanaan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 dan 8 tahun 2006*. Jakarta: Badan Litbang dan Diklat Puslitbang Kehidupan Keagamaan Kementrian Agama RI, 2011.

Assyaukanie, Luthfi, *Ideologi Islam dan Utopia: Tiga Model Negara Demokrasi di Indonesia*, Jakarta: Freedom Institute, 2011.

Atkinson, Jane Monnig, "Religions in Dialogue: The Construction of an Indonesian Minority Religion", dalam Rita Smith Kipp dan Susan Rodgers (eds.), *Indonesian Religions in Transition*, Tucson: The University of Arizona Press, 1987.

B.B., Lockwood, dkk, "Working Paper for the Committee of Experts on Limitation Provisions", dalam *Human rights Quarterly* 7. No. 1 1985.

Baderin, Mashood A., *Hukum Internasional dan Hak Asasi Manusia & Hukum Islam*. Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2010, edisi terjemahan.

Bahar, Saafroedin, Ananda B. Kusuma dan Nannie Hudawati (tim penyusun), *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 28 Mei 1945 – 22 Agustus 1945*, Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1995.

Barnett, Laura, *Freedom of Religion and Religious Symbols in the Public Sphere*, Publication No. 2011-60-E 25 July 2011- Revised 15 January 2013 (Parliamentary Information and Research Service)

Bonat, Christian, "European Court of Human Rights", dalam *the Federalist Society for Law and Public Studies*, 9 Mei 2003, 26; <http://www.fed-soc.org/publications/detail/the-european-court-of-human-rights> (diakses 30 September 2016)

Borowitz, Daniel, J.D. dan Ruth Michael, Ph. D., "Safeguarding Religious Liberty In Charitable Choice and Faith-Based Initiatives". Woshington D.C.: Center For Inquiry, 2009.

- Boven, Theo Van, *Mereka yang Menjadi Korban: Hak Korban atas Restitusi, Kompensasi, dan Rehabilitasi*. Jakarta: ELSAM, 2002.
- Bunting, Robert, "Pierce vs. Society of Sisters (1925)", *The Oregon Encyclopedia*, https://oregonencyclopedia.org/articles/pierce_vs_society_of_sisters_1925_/#.V-3aV5N96Rs (Diakses 30 September 2016)
- Casanova, José, "Secularization Revisited: A Reply to Talal Asad", dalam David Scott dan Charles Hirschkind (eds.), *Powers of the Secular Modern: Talal Asad and His Interlocutors*, Stanford, California: Stanford University Press, 2006, h. 12 - 30.
- Casanova, José, *Public Religions in the Modern World*, Chicago: University of Chicago, 1994.
- Chazawi, Adami, "Penghinaan Khusus Dalam UU Penyiaran", makalah, <http://adamichazawi.blogspot.co.id/2009/07/penghinaan-khusus-dalam-uu-penyiaran.html>
- Council of the European Union, "EU Guidelines on the promotion and protection of freedom of religion or belief", dihasilkan dalam Foreign Affairs Council Meeting, Luxembourg, 24 June 2013.
- De Vries, Hent dan Lawrence E. Sullivan (eds.), *Political Theologies: Public Religions in a Post-Secular World*, New York: Fordham University Press, 2006.
- Dhakidae, Daniel, *Cendekiawan dan Kekuasaan dalam Negara Orde Baru*, Jakarta: Gramedia, 2003.
- Djatikusumah, P., "Posisi Penghayat Kepercayaan" dalam Masyarakat Plural di Indoensia," dalam Elza Peldi Taher (ed.), *Merayakan Kebebasan Beragama: Bunga Rampai 70 Tahun Djohan Effendi*. Jakarta: ICRP dan KOMPAS, 2009.
- Dokumen Komite HAM PBB No. CCPR/C/37/D/208/1986
- _____, and Brett G. Scharffs, *Law and Religion: National, International and Comparative Perspective*. New York: Aspen Publisher, 2010.
- _____, "Places of Worship: Enhancing Implementation of a Core Human Right", *Supplementary Human Dimension Meeting On Freedom Of Religion Or Belief*, Hofburg, Vienna, Austria, 9-10 July

2009.

_____, "Facilitating Freedom of Religion or Belief through Religious Association Laws", dalam Tore Lindholm, dkk., eds. *Facilitating Freedom of Religion or Belief: A Deskbook*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2004

Dwyer, James G., "Parents' Religion and Children's Welfare: Debunking the Doctrine of Parents' Rights", *William & Mary Law Faculty Publications School*, 1994.

Edwards, Paul, (ed.), *The Encyclopedia of Philosophy*. USA: Macmillan Reference, tth, Vol. VII.

Effendy, Bachtiar, *Islam dan Negara: Transformasi Gerakan dan Praktik Politik Islam di Indonesia*, Jakarta: Paramadina, edisi baru dan diperluas, 2009.

European Commission for Democracy Through Law, "Guideline for Legislative Reviews of Law Affecting Religion or Belief: OSCE/ODHIR Panel of Expert on FoRB", 11 June 2014

Federspiel, Howard M., *Labirin Ideologi Muslim: Pencarian dan Pergulatan Persis di Era Kemunculan Negara Indonesia (1923-1957)*. Jakarta: Serambi, 2004

Feith, Herbert, *Pemilihan Umum 1955 di Indonesia: Tolok Ukur Pemilu 1999*, Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 1999 [Asli: *The Indonesian Elections of 1955*, Cornell University Press, 1971].

Ferrari, Silvio dan Sabrina Pastorelli, "The Public Space: The Formal and Substantive Neutrality of the Public Sphere", *RELIARE Working Paper 4*, September 2010.

Flere, Sergej, "Registration of Religious Communities in European Countries", dalam *Politics and Religion* 1, IV (2010).

Freeman, Samuel (ed.), *John Rawls: Collected Papers*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1999

Freeman, Samuel, *Rawls*, New York: Routledge, 2007.

Ghazali, Abd. Moqsith, *Argumen Pluralisme Agama*. Jakarta: KataKita, 2009.

- Gillespie, Michael Allen, *The Theological Origins of Modernity*, Chicago: University of Chicago Press, 2008.
- Habermas, Jürgen, "Notes on a Post-Secular Society", Sindandsight.com
- _____, *Between Naturalism and Religion: Philosophical Essays*, Cambridge: Polity Press, 2008.
- Hadden, Jeffrey K., "Desacralizing Secularization Theory", dalam Jeffrey K. Hadden dan Anson Shupe (eds.), *Religion and Political Order vol. III: Secularization and Fundamentalism Reconsidered*, New York: Paragon House, 1989, h. 3 – 26.
- Haryatmoko, *Dominasi Penuh Muslihat, Akar Kekerasan dan Diskriminasi*. Jakarta: Gramedia, 2010.
- Haryono, M. Yudhie, "Skripturalisme: Akar Utama Konflik Agama di Indonesia", *Jurnal Sekretariat Negara RI* 16, Mei 2010.
- Hasan, Noorhaidi, "Ideologi, Identitas dan Ekonomi Politik Kekerasan: Mencari Model Solusi Mengatasi Ancaman Radikalisme dan Terorisme di Indonesia", *Jurnal Prisma* 4, 29 Oktober 2010.
- Hasani, Ismail dan Bonar Tigor Naipospos (ed.) *Politik Diskriminasi Susilo Bambang Yudhoyono Kondisi Kebebasan Beragama/ Berkeyakinan di Indonesia 2011*. Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara, 2012.
- Hidayat, Luthfi, "Hak Asasi Manusia (HAM) Barat, Ide Berbahaya & Merusak Islam," Hizbut Tahrir Indonesia, 29 Februari 2016. Dapat dilihat di <http://hizbut-tahrir.or.id/2016/02/29/hak-asasi-manusia-ham-barat-ide-berbahaya-merusak-islam/>
- Hornby, AS, *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*. Oxford: Oxford University Press, 1987.
- HRCR, "American Convention on Human Rights" http://www.hrcr.org/docs/American_Convention/oashr4.html (diakses 25 April 2016).
- Human Rights Without Frontier, *FoRB Annual Report: In Prison for their religious or belief*. Brussels: Human Rights Without Frontier

International, 2015.

Human Rights Working Group (HRWG), dll., *Menuntut Pemenuhan Hak-hak Konstitusional Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa*. Jakarta: HRWG, 2011.

_____, dll., "Alternative Report of Indonesia's ICCPR State Report 2012: Article 18, Freedom of Religion and Belief", (2012), paragraf 66, diakses dari http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/IDN/INT_CCPR_NGO_IDN_14707_E.pdf

_____, dll., "Breaking the Smoke-screen of Racial Discrimination and Impunity in Indonesia: Alternatif Report on the ICERD", *submitted to the UN Committee on ICERD*, 1 Juni 2007. http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/IDN/INT_CERD_NGO_IDN_71_9027_E.pdf

_____, dll., *Alternative Report of Indonesia's ICCPR State Report 2013*, (Laporan disampaikan kepada Sidang Sesi ke-107 Komite HAM PBB, 11 - 28 Maret 2013), paragraf 175 - 189, 59 - 63. Laporan dapat diakses http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/IDN/INT_CCPR_NGO_IDN_14708_E.pdf

Hunter, Howard O. & Polly J. Price, "Regulation of Religious Proselytism in the United States," *Brigham Young University Law Review* (2001), 538. Bisa diunduh di <http://digitalcommons.law.byu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2069&context=lawreview> (diakses 25 April 2016)

Husein, Fatimah, *Muslim-Christian Relation in The New Order Indonesia The Exclusivist and Inclusivist Muslim's Persepective*. Bandung : Mizan, 2005.

Hutari, Fandy, "Menimbang Nasib Aliran Kepercayaan", dalam *Midjournal*, 1 September 2015, diakses dari <http://midjournal.com/2015/09/menimbang-nasib-aliran-penghayat-kepercayaan>

Imparsial, *Penebaran Kebencian, Studi Pengaturan di Indonesia dan Perbandingan Negara Lain*. Jakarta: Imparsial, 2015.

Isnur, Muhamad (ed.), *Agama, Negara, & Hak Asasi Manusia: Proses pengujian UU No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan*

Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama di Mahkamah Konstitusi, Jakarta: LBH Jakarta, 2012.

J, Hasse, dkk., “Diskriminasi Negara terhadap Agama di Indonesia: Studi Persoalan Posisi Hukum Towani Tolotang Pasca Pengakuan Agama Resmi”, dalam *Jurnal Kawistara I*, No. 2, 17 Agustus 2011.

Jahangir, Asma, *Report of Special Rapporteur (SR) on Freedom of Religion or Belief 2005*, dokumen nomor E/CN.4/2006/5, 9 Januari 2006.

Jane Monnig Atkinson, “Religions in Dialogue: The Construction of an Indonesian Minority Religion”, dalam Rita Smith Kipp dan Susan Rodgers, eds., *Indonesian Religions in Transition*. Tucson: The University of Arizona Press, 1987.

Juka, V., “The European Court of Human Rights as a Developer of General Doctrine of Human Rights Law, A Study of Limitations Clauses of the European Conventions on Human Rights”, disertasi pada Tampere University Press, <http://acta.uta.fi/english/teos.phtml?9265> (diakses 26 April 2016)

Junge, J. Fabian, *Kesempatan yang Hilang Janji yang Tak Terpenuhi: Pengadilan HAM Ad Hoc untuk Kejahatan di Tanjung Priok 1984*. Jakarta: KontraS dan Watch Indonesia, 2008. Dapat dilihat di <http://www.watchindonesia.org/wp-content/uploads/PriokIDNWeb.pdf>.

Khanif Al, *Hukum dan Kebebasan Beragama di Indonesia*. Yogyakarta: LaksBang Grafika, 2010.

Kilan, Banu, “J. Rawls’ Idea of ‘Overlapping Consensus’ and the Complexity of ‘Comprehensive Doctrines’”, *Jurnal Ethical Perspective* 16, No. 1 (2009), h. 21 – 60

Koalisi Oslo untuk Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan Oslo, “Aktivitas-aktivitas Misionaris dan Hak Asasi Manusia: Ketentuan-ketentuan Mendasar untuk Aktivitas-aktivitas misionaris yang Direkomendasikan (November 2009). http://www.jus.uio.no/smr/english/about/programmes/oslocoalition/docs/groundrules_bahasa.pdf (diakses 23 April 2016). Dokumen ini diterjemahkan ke dalam lima bahasa (Inggris, Arab, Indonesia,

Rusia, dan Prancis)

Komnas HAM, *Komentar Umum Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik; Kovenan Internasional Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*. Jakarta: Komnas HAM, 2009.

Kontras, *Panduan Pemolisian & Hak Berkeyakinan, Beragama dan Beribadah*. Jakarta: Kontras, 2009.

Konvensi Internasional Hak anak

Krishnawami, Arcot, (Special Rapporteur of the Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and Protection of Minorities), *Study of Discrimination in the Matter of Religious Rights and Practices (E/CN.4/Sub.2/200/Rev.1)*. New York: PBB, 1960.

Kusuma, RM. A.B. (ed.), *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945: Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentoek Menyelidiki Oesaha2 Persiapan Kemerdekaan*, edisi revisi, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009.

Langlaude, Sylvia, *The rights of Child to Religious Freedom in International Law*. Leiden; Boston, Martinus Nijhoff Publisher, 2007.

Laodengkowe, Ridaya, *Mengatur Masyarakat Sipil*. Jakarta: Pirak, 2010

Larasati, Endang, "Akuntabilitas dalam New Public Service Paradigm di Indonesia" dalam http://eprints.undip.ac.id/41091/1/ARTIKEL_AKUNTABLITAS_DALAM_NEW_PUBLIC_SERVICE_PARADIGM.pdf, diakses 12 Maret 2016.

Latief, Hilman, "Agama dan Pelayanan Sosial: Interpretasi dan Aksi Filantropi dalam Tradisi Muslim dan Kristen di Indonesia", dalam *Jurnal Religi IX*, No. 2 (Juli 2013).

Latif, Yudi, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Jakarta: Gramedia, cetakan ketiga, September 2011.

Lerner, Natan, "Sifat dan Standar Minimum Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan", dalam Tore Lindolm, dkk., (ed.), *Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan: Seberapa Jauh?: Sebuah Referensi tentang Prinsip-Prinsip dan Praktek*. Yogyakarta: Kanisius, 2010,

edisi terjemahan.

- Lie, Bahia G. Tahzib, “*Dissenting Women, Religion or Belief, and the State: Contemporary Challenges that Requires Attention*”, dalam Tore Lindholm, dkk., eds. *Facilitating Freedom of Religion or Belief: A Deskbook*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2004
- Lindholm, Tore, dkk., (ed.), “Pengantar” dalam Tore Lindholm, dkk., ed., Tore Lindholm, dkk., ed., *Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan: Seberapa Jauh? Yogyakarta: Kanisius, 2010.*
- Lyon, Dawn and Debora Spini, “Unveiling the Headscarf Debate”, dalam *Feminist Legal Studies 12*, Kluwer Academic Publisher 2004, 333 – 345
- Mahkamah Konstitusi, *Buku VIII (Warga Negara dan Penduduk, Hak Asasi Manusia dan Agama): Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010.
- Mahmud, Ahmad, *Dakwah ila al-Islam*. Mauqi’ al-Islam, tt.
- Manzur, Ibnu, *Lisân al-‘Arab*. Kairo: Dâr al-Hadîs, 2003, Jilid III.
- Margiyono, dkk, *Bukan Jalan Tengah : Eksaminasi Publik Putusan Mahkamah Konstitusi Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 1 PNPS Tahun 1965 Tentang Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama*. Jakarta: ILRC, 2010.
- Marie Slaughter, Anne, dan William Burke-White, “The Future of International Law is Domestic (or, The European Way of Law)”, *Harvard International Law Journal 47*, Nr. 2, (Summer, 2006): 328 – 352.
- Martin, David, *A General Theory of Secularization*, Oxford: Blackwell, 1978.
- Menchik, Jeremy, “Productive Intolerance: Godly Nationalism in Indonesia”, *Jurnal Comparative Studies in Society and History* 2014; 56(3): 591 – 621.
- Menchik, Jeremy, *Islam and Democracy in Indonesia: Tolerance without Liberalism*, Cambridge, Mass.: Cambridge University Press, 2016.

- Menoh, Gusti A.B., *Agama Dalam Ruang Publik: Hubungan antara Agama dan Negara dalam Masyarakat Postsekuler Menurut Jürgen Habermas*, Yogyakarta: Kanisius, 2015.
- Mujiburrahman, *Feeling Threatened Muslim-Christian Relation in Indonesia's New Orde*. Amsterdam: ISIM, 2006.
- Muladi, *Kapita Seleksi Hukum Pidana*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 1996.
- Mulder, Niels, *Kebatinan dan Hidup Sehari-hari Orang Jawa: Kelangsungan dan Perubahan Kultural*, Jakarta: Gramedia, 1983. [Asli: *Mysticism and Everyday Life in Contemporary Java*, 1978.]
- Munhanif, Ali, "Prof Dr. A. Mukti Ali: Modernisasi Politik-Keagamaan Orde Baru" dalam Azyumardi Azra dan Saiful Umam, ed., *Menteri Agama RI Biografi Sosial Politik*. Jakarta: INIS-PPIM-Litbang Agama Depag RI, 1998.
- Munhanif, Ali, "Prof. Dr. A. Mukti Ali: Modernisasi Politik-Keagamaan Orde Baru" dalam Azyumardi Azra dan Saiful Umam (eds.), *Menteri-Menteri Agama Ri: Biografi Sosial-Politik*, Jakarta: INIS, PPIM, dan Balitbang Depag RI, 1998, h. 271 – 319.
- Murata, Sachiko, *The Tao of Islam: Kitab Rujukan tentang Relasi Gender dalam Kosmologi dan Teologi Islam*, terjemahan. Bandung: Mizan, 1996.
- Murdoch, Jim, *Protecting the Right to freedom of thought, conscience and religion under the European Convention on Human Rights*. Strasbourg, Council of Europe, 2012.
- Mustofa, Muhammad, *Kriminologi, Kajian Sosiologi Terhadap Kriminalitas Perilaku Menyimpang dan Pelanggaran Hukum*. Bekasi: Sari Ilmu Pratama (SIP), 2010, edisi kedua.
- Nasution, Harun, *Islam Ditinjau dari Berbagai Aspeknya I*. Jakarta: UI Press, 1979.
- Ness, Daniel W. Van, "Restorative justice and International Human Rights, Restorative Justice: International Perspective", Burt Galaway and Joe Hudson, ed., *Restorative Justice: International Perspective*. Amsterdam, The Netherland: Kugler Publications,

1996.

Noer, Deliar, *Partai Islam di Pentas Nasional 1945 - 1965*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1987

Noorsalim, Mashudi, dkk., *Hak Minoritas Multikulturalisme dan Dilema Negara Bangsa*. Jakarta: The Interseksi Foundation, 2007.

Norris, Pippa dan Ronald Inglehart, *Sekularisasi Ditinjau Kembali: Agama dan Politik di Dunia Dewasa Ini*, edisi digital diterbitkan ulang oleh Yayasan Abad Demokrasi: Democracy Project, 2011.

Nowak, Manfred, "Limitations on Human Rights in a democratic society", Franz Matscher dan Wolfgang Karl, ed., *Austrian-Sovyet Round Table on Protection of Human Rights*. Kehl, Germany: NP. Engel Verlag, 1992.

Nowak, Manfred, dan Tanja Vospernik, "Pembatasan-Pembatasan yang Diperbolehkan terhadap Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan", dalam Tore Lindholm, dkk., ed., *Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan: Seberapa Jauh?* Yogyakarta: Kanisius, 2010.

_____, "Permissible Restriction on Freedom of Religion or Belief", dalam Tore Lindholm, dkk., eds. *Facilitating Freedom of Religion or Belief: A Deskbook*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2004

_____, *UN Covenant on the Civil and Political Rights: CCPR Comentary*. Germany: N.P. Engel Publisher, 2005, second edition.

Nurdjana, IGM, *Hukum dan Aliran Kepercayaan Menyimpang di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.

OSCE/ODHIR, *Guideline for Review of Legislation Pertaining to Religious Freedom*. Edinburg: ODHIR, 2004.

_____, *Guideline on the Legal Personality of Religious or Belief Communities*. Poland: OSCE/ODHIR, 2014.

OSCE/ODIHR Advisory Panel, *Guidelines for Review of Legislation Pertaining to Religion or Belief*, Adopted by Venice Commision at its 59th Plenary Session. Venice, 18-19 June 2004.

_____, *Guidelines on the Legal Personality of Religious or Belief*

Communities. Warsaw: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights/ODIHR, 2014.

Pabbajah, Mustaqim, "Contestation Field of Local Society: the Study of the Existence of Haji Bawakaraeng Community in South Sulawesi", dalam *JISCA (Journal of Islamic Civilization in the Southeast Asia)* 1, No. 01, June 2012. Artikel dapat diakses <http://journal.uin-lauddin.ac.id/index.php/jicsa/article/view/718>

Parulian, Uli, dkk., *Menggugat Bakor Pakem: Kajian hukum terhadap pengawasan agama dan kepercayaan di Indonesia*. Jakarta: ILRC, 2008.

Picard, Michel, "Balinese Religion in Search of Recognition: From *Agama Hindu Bali* to *Agama Hindu*", *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde*, Vol. 167, no. 4 (2011), h. 482-510. Dapat diakses via <http://www.kitlv-journals.nl/index.php/btlv>

_____, "What's in a Name: *Agama Hindu Bali* in the Making", dalam Martin Ramdstedt (ed.), *Hinduism in Modern Indonesia: A Minority Religion between Local, National, and Global Interests*, London dan New York: RoutledgeCurzon, 2004, h. 56 – 75.

Podoprigora, Roman, "Freedom of Religion and Belief and Discretionary State Approval of Religious Activity", Tore Lindholm, dkk., eds. *Facilitating Freedom of Religion or Belief: A Deskbook*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2004

Prasetyo, Yosep Adi, dkk., *Kajian Komnas HAM terhadap Peraturan Daerah DKI Jakarta No. 8 Tahun 2007 tentang Ketertiban Umum*. Jakarta: Komnas HAM, 2009.

Qardhawi, Yusuf, *Tsaqafat Ad-Daiyah*. Kairo: Maktabah Wahbah, 1996.

Rahardo, M. Dawan, "Mengapa UU Kebebasan Beragama Diperlukan?" dalam Chandra Setiawan dan Asep Mulyana (ed), *Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan di Indonesia. Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan di Indonesia*. Jakarta: Komnas HAM RI, 2006.

Rawl, John, "The Idea of an Overlapping Consensus", *Oxford Journal of Legal Studies* 7, No. 1, (Spring, 1987) dan "The Idea of Public Reason Revisited" dalam *University of Chicago Law Review* 64, No.

3, (Summer, 1993), 765-807.

_____, *Political Liberalism*, New York: Columbia University Press, edisi yang diperluas, 2005.

REDRESS, *Implementing Victims' Rights: A Handbook on the Basic Principles and Guidelines on the Rights to Remedy and Reparations*. UK: REDRESS, Maret 2006, <http://www.redress.org/downloads/publications/Reparation%20Principles.pdf> (diakses 30 September 2016)

Rhona K.M. Smith., ed., *Hukum Hak Asasi Manusia*. Yogyakarta: PUSHAM UII, 2008.

Riquaux, Francois, "Hans Kelsen on International Law", *European Journal of International Law* 9, (1998)

Rose, Mavis, *Indonesia Free: A Political Biography of Mohammad Hatta*, Ithaca: Cornell University Press, 1987.

Said, Anas (ed), *Menekuk Agama, Membangun Tahta: Kebijakan orde Baru*. Depok, Desantara, 2004.

Sairin, Weinata (ed.), *Himpunan Peraturan di Bidang Keagamaan*, Jakarta: BPK Gunung Mulia, cetakan kedua, 1996.

Salim, H. Agus, *Tauhid, Taqdir dan Tawakkal*. Jakarta: Tintaemas, 1967.

Sarkissian, Ani, "Ranking Rights: Does Protecting the Right to Proselytize Violate Religious Freedom?", *The Interfaith Observer*, December 9, 2015, <http://www.theinterfaithobserver.org/journal-articles/2015/12/9/does-protecting-the-right-to-proselytize-violate-religious-f.html> (diakses 4 Mei 201)

Scharffs, Brett G. dan Francis R. Kirkham, "Challenges to Effective Protection of Freedom of Religion or Belief in Highly Diverse Settings". Paper dipresentasikan pada *Expert Conference on the Master-Level Course on Sharia & Human Rights: Background and Core Issues in Contemporary Indonesia*, di Malang, Indonesia, pada 13-15 June 2011 (Tidak diterbitkan).

Scheinin, Martin, "The Human Rights Committee and Freedom of Religion or Belief", dalam Tore Lindholm, dkk., eds. *Facilitating*

- Freedom of Religion or Belief: A Deskbook*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2004
- Schrauwers, Albert, *Colonial 'Reformation' in the Highlands of Central Sulawesi, Indonesia, 1892 - 1995*, Toronto: University of Toronto Press, 2000.
- Schumman, Olaf, *Keluar dari Benteng Pertahanan*. Jakarta: Grasindo, 1996.
- _____, *Dialog Antar Umat Beragama*. Jakarta: Gunung Mulia, 2008
- Schutter, Oliver de, *International Human Rights Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2014), 398
- Scolnicov, Anat, *The Rights to Religious Freedom in International Law*. USA and Canada: Routledge, 2011.
- Sekretariat MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2000 Buku Tujuh*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR-RI, 2008
- Shadily, Hasan, *Ensiklopedi Indonesia*. Jakarta: Ihtiar Baru van Hoeve, 1980.
- Shâlih, Muhammad Ibnu, *Syarh al-'Aqîdah al-Wasathiyah*. Kairo; Dâr al-Dakwah al-Islâmiyah, 2001.
- Sharma, Arvind, *Problematizing Religious Freedom*. New York: Springer, 2011.
- Sihombing, Uli Parulian dkk, *Menggugat Bakor PAKEM: Kajian Hukum Terhadap Pengawasan Agama dan Kepercayaan di Indonesia*, Jakarta: ILRC, 2008.
- Sihombing, Uli Parulian, dkk., *Ketidakadilan dalam Beriman: Hasil Monitoring Kasus-Kasus Penodaan Agama dan Ujaran Kebencian atas Dasar Agama di Indonesia*, Jakarta: ILRC, 2012.
- _____, et.al, *Menyebarkan Kebencian atas Dasar Agama adalah Kejahatan, Kertas Kerja untuk Advokasi Kebebasan Beragama di Indonesia*, The Indonesian Legal Resource Center (ILRC). Jakarta: ILRC, 2012.
- Silaban, Togar, (ed.) *Menuju Manajemen Publik Kelas Dunia Untuk*

- Reformasi Birokrasi di Indonesia*. Jakarta: Sekretaris Wakil Presiden Republik Indonesia, 2012.
- Silaen, Victor, *Bertahan di Bumi Pancasila*. Jakarta: Yayasan Komunikasi Bina Kasih, 2012.
- Siracusa Principles*, UN Doc. E/CN.4/1985/4, Annex (1985). Komite HAM PBB juga telah membuat penjelasan batasan yang tegas dalam *General Comment* Nomor 29 tentang *States of Emergency* (article 4), lihat UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (2001).
- Smith, Craig R., *Circumventing The "True Threat" Standard in Campus Hate Speech Codes*, (The Center For First Amendment Studies), http://www.firstamendmentstudies.org/wp/pdf/hate_speech.pdf (diakses Desember 2013).
- Solidaritas Perempuan dan KontraS, *Pelanggaran HAM & Pelanggaran HAM Berat*. Jakarta: Solidaritas Perempuan, 2014.
- Stahnke, Tad, "The Right To Engage In Religious Persuasion" dalam Tore Lindholm, dkk., eds. *Facilitating Freedom of Religion or Belief: A Deskbook*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2004
- Subagya, Rahmat, *Agama Asli Indonesia*. Jakarta: Sinar Harapan, 1981.
- _____, *Kepercayaan, Kebatinan, Kerohaninan, Kejiwaan dan Agama*, Yogyakarta: Kanisius, 1976.
- Suparlan, Parsudi, "Kata Pengantar", dalam Roland Robenston, *Agama dalam Analisa dan Interpretasi Sosiologis*. Jakarta: Rajawali Press. 1993.
- Sutanto, Trisno S., dkk., *Menuntut Pemenuhan Hak-hak Konstitusional Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa: Kertas Posisi MADIA-HPK-BKOK*, Jakarta: HRWG, 2011.
- _____, "Politik Kesetaraan", diterbitkan dalam Elza Peldi Taher (ed.), *Merayakan Kebebasan Beragama: Bunga Rampai 70 Tahun Djohan Effendi*, Jakarta: ICRP dan Gramedia. Edisi Digital diterbitkan ulang oleh Democracy Project, 2011, h. 375 – 389.
- Swidler, Leonard and Paul Mojzes, *The Study of Religion in an Age of Global Dialogue*. Philadelphia: Temple University Press, 2000.

- Syahrastani al-, *al-Milal wa an-Nihâl*. Beirut: Dâr al-Fikr, 2002.
- Taniago, Roy, dan Yovantra Arief, *Perempuan tanpa Otonomi: Sebuah Laporan Penelitian Mengenai 3 Buah Judul Sinetron di Stasiun Televisi Swasta Indonesia*. Komnas Perempuan dan Remot TV, 2014, <http://www.komnasperempuan.go.id/wp-content/uploads/2014/07/Laporan-Penelitian-Perempuan-Tanpa-Otonomi-Wajah-Ideologi-Dominan-dalam-Sinetron-Ramadhan-Komnas-Perempuan-dan-Remotivi.pdf>
- Taylor, Charles, "Afterword: Apologia pro Libro suo", dalam Michael Warner, Jonathan Van Antwerpen and Craig Calhoun, eds., *Varieties of Secularism in a Secular Age*. Cambridge: Harvard University Press, 2010.
- _____, "How to Define Secularism?" dalam Alfred Stepan dan Charles Taylor (eds.), *Boundaries of Toleration*, New York: Columbia University Press, 2014, h. 59 – 78.
- _____, "Why We Need a Radical Redefinition of Secularism" dalam Eduardo Mendietta dan Jonathan VanAntwerpen (eds.), *The Power of Religion in the Public Sphere*, New York: Columbia University Press, 2011, h. 34 – 59.
- _____, *A Secular Age*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2007.
- _____, *Modern Social Imaginaries*, Durham: Duke University Press, 2004.
- The Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information, Freedom of Expression and Access to Information, E/CN.4/1996/39 (1996).
- The Wahid Institute, "Policy Brief: Layanan Adminduk bagi Kelompok Minoritas", Edisi 1 Desember 2014, 4. Laman <http://www.wahidinstitute.org/wi-id/images/upload/dokumen/policybriefuuadminduk.pdf> (diakses 30 September 2016).
- Titaley, John A., "Hubungan Agama dan Negara dalam Menjamin Kebebasan Beragama di Indonesia," dalam Chandra Setiawan dan Asep Mulyana (ed), *Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan di Indonesia*. Jakarta: Komnas HAM RI, 2006.

- Torron, Javier Martinez, and Rafael Nawarro Valls, "Protection of Religious Freedom in the System of the Council of Europe", dalam Tore Lindholm, dkk., eds. *Facilitating Freedom of Religion or Belief: A Deskbook*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2004
- Uddarojat, Rofi, *Reportase Program Agama dan Masyarakat Radio 68H Ceramah Yang Menimbulkan Kebencian*, <http://islamlib.com/id/artikel/ceramah-yang-menimbulkan-kebencian>, (diakses 11 Januari 2013)
- Vyer, Johan D. van der, "The Relationship of Freedom of Religion or Belief Norm to Other Human Rights", dalam Tore Lindholm, dkk., eds. *Facilitating Freedom of Religion or Belief: A Deskbook*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2004
- Walsh, Leo, "Proselytism and Evangelization: Important Distinctions for Catholic Catechists" (Makalah disampaikan dalam Catechetical Sunday United State Conference of Catholic Bishop, 22 September 22, 2012) 1-2
- Warner, Michael, Jonathan VanAntwerpen dan Craig Calhoun (eds.), *Varieties of Secularism in a Secular Age*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2010.
- Weber, Anne, *Manual on Hate Speech*. Prancis: Council of Europe Publishing, Conseil de l'Europe, France, September 2009.
- Weiner, Michael, "Prohibition of Wearing Religious Symbols", 19 Januari 2006, dapat diakses <https://www.uni-trier.de/fileadmin/fb5/inst/IEVR/Arbeitsmaterialien/Staatskirchenrecht/International/ReligiousSymbols.pdf>
- Yildirim, Mina, *The Collective Dimension of Freedom of Religion or Belief in International Law The Application of Findings to the Case Of Turkey*. Abo, Finland: Abo Akademi University Press, 2015.
- Yildirim, Mina, *The Collective Dimension of Freedom of Religion or Belief in International Law The Application of Findings to the Case Of Turkey*. Abo, Finland: Abo Akademi University Press, 2015.
- ZTF, Pradana Boy, *Fikih Jalan Tengah: Dialektika Hukum Islam dan Masalah-masalah Masyarakat Modern*. Bandung: Karya Kita, 2008.

Majalah dan Artikel

Adukia, CA. Rajkumar S., "Overview of Laws Relating to Charitable Organisation in India", 7, <http://www.caaa.in/Image/Laws%20relating%20to%20Charitable%20Organisations%20in%20India.pdf>

Barry, Ellen, "Local Russian Hijab Ban Puts Muslim in a Squeeze", dalam *The New York Time*, 18 Maret 2013, http://www.nytimes.com/2013/03/19/world/europe/russian-regions-hijab-ban-puts-squeeze-on-muslims.html?_r=0 (diakses 6 January 2016)

Ceprudin, "Bahaya Syiar Kebencian Bagi Kerukunan", *Jateng Pos*, 29 Agustus 2012, <http://elsaonline.com/?p=1413> (diakses 11 Januari 2013)

Foldi, Laszlo, "Hate Speech", presentasi power point dalam HREYN Study Session, November 2012.

Grim, Brian, "Freedom to Proselytize Associated with Lower Religious Hostilities", *The Interfaith Observer*, December 7, 2015, <http://www.theinterfaithobserver.org/journal-articles/2015/12/7/freedom-to-proselytize-associated-with-lower-religious-hosti.html> (diakses 30 September 2016)

Muchaan, "Syiar Kebencian", <http://haruqaflowers.blogspot.com/2011/03/syiar-kebencian.html> (diakses 16 Januari 2013).

Seri Prisma II, *Agama dan Tantangan Zaman: Pilihan Artikel Prisma 1975 - 1984*, Jakarta: Penerbit LP3ES, 1985.

Zerouala, Faiza, "Headscarf ban turns France's Muslim women towards homeworking", *The Guardian*, 3 October 2014, diakses dari <http://www.theguardian.com/world/2014/oct/03/france-muslim-women-home-working> (9 January 2016)

Peraturan Perundang-undangan

Amar Putusan MK No. 140/PUU-VII/2009.

Amar Putusan MK No. 82/PUU-XI/2013 tanggal dikeluarkan pada 24 Desember 2014.

Instruksi Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor KEP/D/101/1978. Tertanggal 17 Juli 1978, tentang Tuntunan Penggunaan Pengeras Suara di Masjid, Langgar dan Mushalla

Instruksi Menteri Agama Nomor 4 tahun 1978 tentang Kebijakan Mengenai Aliran-Aliran Kepercayaan tertanggal 11 April 1978

Keputusan Bersama Menteri Agama Nomor 150 Tahun 2015, Menteri Ketenagakerjaan Nomor 2/SKB/MEN/VI/2015, dan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 01 Tahun 2015 Tentang Hari Libur Nasional dan Cuti Bersama Tahun 2016 tertanggal 25 Juni 2015

Kesimpulan Pemohon dalam Perkara 140/PUU-VII/2009 Tentang Permohonan Pengujian Materiil Undang Undang Nomor 1/Pnps/1965 Tentang Pencegahan Penyalahgunaan Dan/Atau Penodaan Agama Terhadap Undang-Undang Dasar 1945.

Ketetapan MPR No. XVII/1998 tentang Hak Asasi Manusia.

Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP)

Peraturan Bersama Menteri (PBM) Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan 8 tahun 2006.

Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 97/PMK.05/2016 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pemberian THR dalam Tahun Anggaran 2016 Kepada Pegawai Negeri Sipil, Prajurit Tentara Nasional Indonesia, Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pejabat Negara

Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI No. 45 Tahun 2014 Tentang Pakaian Seragam Sekolah bagi Peserta Didik Jenjang Pendidikan Dasar dan Menengah

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2016 Tentang Pemberian THR dalam Tahun Anggaran 2016 Kepada Pegawai Negeri Sipil, Prajurit Tentara Nasional Indonesia, Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pejabat Negara

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2016 Tentang Pemberian THR dalam Tahun Anggaran 2016 Kepada

Pimpinan dan Pegawai Non Pegawai Negeri Sipil pada Lembaga Non Struktural

Perda Kabupaten Pasaman, Sumatera Barat, No. 22 Tahun 2003 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah bagi Siswa, Mahasiswa dan Karyawan; Perda Kabupaten Lima Puluh Kota No. 5 Tahun 2003 Tentang Kewajiban Berpakaian Muslim dan Muslimah

Perda Kabupaten Sawahlunto/Sijunjung No. 2 Tahun 2003 Tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah

Perda Kabupaten Solok Nomor 6 Tahun 2002 Tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah di Kabupaten Solok.

Surat Dinas Pendidikan Pemerintah Kota Bogor No. 425.3/1531-Dikmen tertanggal 1 April 2015.

Surat Edaran Suku Dinas Pendidikan Kota Administratif Jakarta Barat No. 04/SE/2014 tentang Pakaian Seragam Sekolah tertanggal 8 Juli 2014.

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

Undang-undang No. 23 Tahun 2003 tentang Ketetenagakerjaan

Undang-undang No. 28 tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak

UU No. 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional

UU No. 31 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU No. 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban.

Instrumen dan Laporan Internasional

Bielefeldt, Heiner, "Report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief Mission to Kazakhstan", A/HRC/28/66/Add.1, 23 Desember 2014.

Bielefeldt, Heiner, *Report of the Special Rapporteur on freedom of*

religion or belief (SR FoRB), A/HRC/19/60, 22 December 2011.

Bielefeldt, Heiner, *Report of the UN SR FoRB*, dokumen nomor A/HRC/19/60.

Concluding Document of the Vienna Meeting 1986 of Representatives of the Participating States of the Conference on Security and Cooperation in Europe, Held on the Basis of the Provisions of the Final Act Relating to the Follow-up to the Conference.

Concluding Observation (Rekomendasi) Komite Hak Anak PBB dalam review Pemerintah Prancis terkait pelaksanaan Konvensi Hak Anak, dokumen PBB No. CRC/C/15/Add.240

Deklarasi PBB tentang Penghapusan Semua Jenis Intoleransi dan Diskriminasi atas dasar agama 1981

Deklarasi Prinsip-Prinsip Dasar Keadilan Bagi Para Korban Kejahatan dan Penyalahgunaan Kekuasaan (*Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*).

Deklarasi Tahun 1981 tentang Penghapusan Semua Bentuk Intoleransi dan Diskriminasi berdasarkan Agama.

Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) Tahun 1948.

Komentar Umum Komite HAM PBB No. 10 (Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 9 (1994)), diadopsi sesi keenam belas tahun 1983.

Komentar Umum Komite HAM PBB No. 22 (Pasal 18), ditetapkan pada Sesi ke-48 tahun 1993, U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 35 (1994).

Komentar Umum Komite HAM PBB No. 31; *The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant CCPR/C/21/Rev.1/Add.1326* (May, 2004).

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

- Komite PBB Penghapusan Diskriminasi Ras, Rekomendasi Umum No. 35 tentang Penanganan siar Kebencian Rasial, 26 September 2013, CERD/C/GC/35
- Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial (*International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination/CERD*).
- Laporan Kunjungan ke Turkmenistan Pelapor Khusus PBB Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan, dokumen nomor A/HRC/10/8/Add.4.
- Rekomendasi No. R(97) 20 Parlemen Eropa tentang Siar Kebencian, diadopsi 30 October 1997
- Resolusi Majelis Umum PBB Nomor 66/167 tertanggal 27 Maret 2012 tentang memerangi intoleransi, *negative stereotyping*, stigmatisasi, diskriminasi, hasutan yang mengakibatkan kekerasan, kekerasan atas orang atas dasar agama atau keyakinan (*Combating intolerance, negative stereotyping and stigmatization of, and discrimination, incitement to violence and violence against, persons based on religion or belief*).
- Special Rapporteur on Freedom of Religion or Belief, *Rapporteur's Digest on Freedom of Religion or Belief: Excerpts of the Reports from 1986 to 2011 by the Special Rapporteur on Freedom of Religion or Belief Arranged by Topics of the Framework for Communications*, 33.
- UN SR on FoEO, *Report of the Special Rapporteur to the General Assembly on hate speech and incitement to hatred*, A/67/357, 2012
- UN SR on Freedom of Expression and Opinion, " *Report of the Special Rapporteur to the General Assembly on hate speech and incitement to hatred*", dokumen Nomor 1/67/357, 7 September 2012, diakses dari http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/67/357 (diakses 30 September 2016)

Media dan Internet

Kamus Besar Bahasa Indonesia edisi online di laman <http://kbbi.co.id/arti-kata/>

“30 Tahun Peristiwa Tanjung Priok 12 September 1984: Jokowi Jangan Ulangi Ingkar Janji SBY”, dalam *Kontras*, dapat dilihat di <http://www.kontras.org/home/index.php?module=pers&id=1942>.

“Akhir April, RUU Perlindungan Umat Beragama Dipublikasikan”, *Sekretariat Kabinet*, 9 April 2015, <http://setkab.go.id/akhir-april-ruu-perlindungan-umat-beragama-dipublikasikan/> (diakses 30 September 2016)

“Article 5 Rights to Liberty”, *Liberty: Protecting Civil Liberty, Promoting Human Rights*, <https://www.liberty-human-rights.org.uk/human-rights/what-are-human-rights/human-rights-act/article-5-right-liberty> (diakses 10 April 2014)

“Benedict XVI Homilies 22407”, dalam *Basilica of St Pietro in Ciel d’Oro, Pavia, Third Sunday of Easter*, 22 April 2007, <http://www.clerus.org/bibliaclerusonline/en/cv0.htm> diakses 30 September 2016

“Buku Pelajaran SD Penuh Budaya Kekerasan”, *Indonesian Corrrption Watch*, 14 April 2012, <http://www.antikorupsi.org/en/content/buku-pelajaran-sd-penuh-budaya-kekerasan> (diakses 30 September 2016)

“Bupati Bastian Salabi Resmi Larang Pembangunan Masjid di Manokwari” dalam <http://islamedia.id/bupati-bastian-salabi-resmi-larang-pembangunan-masjid-di-manokwari/>, diakses 13 Maret 2016.

“Case of Handyside v. The United Kingdom” (Application No. 5493/72) 7 Desember 1976, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57499> (diakses 26 April 2016)

“Children also have the right to freedom of religion or belief, and that must be protected”, *OHCHR*, 23 Oktober 2015, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16647&LangID=E>

- “Code of conduct,” <http://www.ifrc.org/en/publications-and-reports/code-of-conduct/> (diakses 23 April 2016)
- “Diskriminasi Etnis Tionghoa di Indonesia Pada Masa Orde Lama dan Orde Baru”, *Tionghoa Info*, 15 Maret 2014, <http://www.tionghoa.info/diskriminasi-etnis-tionghoa-di-indonesia-pada-masa-orde-lama-dan-orde-baru/> diakses pada 08 Agustus 2016
- “Dokumentasi Pelanggaran HAM di Indonesia: Peristiwa Talangsari Lampung 1989”, dalam *Dokumentasi Elsam*, <http://dokumentasi.elsam.or.id/mobile/reports/view/296?c=66&p=1>
- “DPR: Pemerintah Harus Awasi Kegiatan Misionaris Asing di Papua”, <http://hizbut-tahrir.or.id/2015/07/22/dpr-pemerintah-harus-awasi-kegiatan-misionaris-asing-di-papua/>, diakses 14 Mei 2016.
- “Guru di Bandung Juga Protes Materi Gaya Pacaran Sehat dan Gambar Remaja Berjilbab di Buku Pelajaran”, *Kompas online*, 16 Oktober 2014, <http://regional.kompas.com/read/2014/10/16/20254361/Guru.di.Bandung.Juga.Protes.Materi.Gaya.Pacaran.Sehat.dan.Gambar.Remaja.Berjilbab.di.Buku.Pelajaran> (diakses 30 September 2016)
- “How to Certify a Building for Religious Worship and Register for the Solemnization of Marriages” dikeluarkan Geeral Register Office.
- “Implementasi Pendidikan Agama di Sekolah dan Solusinya”, 18 Juni 2014, <http://www.kpai.go.id/artikel/implementasi-pendidikan-agama-di-sekolah-dan-solusinya/> (Diakses 30 September 2016)
- “Indonesia “Kristenisasi” dan Intoleransi” dalam http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-east-asia/indonesia/B114-indonesia-christianisation-and-intolerance.aspx?alt_lang=id (diakses 13 April 2016).
- “Ini Kronologis Pelarangan Pemakaian Jilbab di Bali”, dalam *Republika*, Minggu, 24 Agustus 2014, diakses dari <http://khazanah.republika.co.id/berita/dunia-islam/islam-nusantara/14/08/24/nat1xz-ini-kronologis-pelarangan-pemakaian-jilbab-di-bali>
- “Ini Sepuluh Gereja yang Sepakat Dibongkar di Aceh Singkil” dalam <http://aceh.tribunnews.com/2015/10/12/ini-sepuluh-gereja-yang-sepakat-dibongkar-di-singkil>, diakses 13 Maret 2016.

- “Inilah Kronologi Permasalahan HKBP Filadelfia Tambun Bekasi” dalam <http://www.jawaban.com/read/article/id/2012/03/30/90/120330104127/Inilah-Kronologi-Permasalahan-HKBP-Filadelfia-Tambun-Bekasi>, diakses 13 Maret 2016.
- “Istana Pertanyakan Berita Islamisasi di Papua”, <http://www.tempo.co/read/news/2013/05/06/078478403/Istana-Pertanyakan-Berita-Islamisasi-Papua> (diakses 24 April 2016)
- “Jangan Biarkan Walikota Bogor Terus Lakukan Pembangkangan Hukum” dalam <http://www.suarapembaruan.com/home/jangan-biarkan-walikota-bogor-terus-lakukan-pembangkangan-hukum/11396>, diakses 13 Maret 2016.
- “Kemendikbud Sesalkan Larangan Berjilbab di Sekolah Lagi”, *Republika*, 28 Januari 2015, diakses dari <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/hukum/15/01/28/niva24-kemendikbud-sesalkan-larangan-berjilbab-di-sekolah-terjadi-lagi>
- “Kemendikbud Sesalkan Larangan Berjilbab di Sekolah Terjadi Lagi”, *Republika*, Rabu, 28 Januari 2015, <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/hukum/15/01/28/niva24-kemendikbud-sesalkan-larangan-berjilbab-di-sekolah-terjadi-lagi>
- “Kisah Ustadz Fadlan Mengislamkan 3712 Warga Pedalaman Papua” <http://panjimas.com/news/nasional/2014/11/11/kisah-ustadz-fadlan-mengislamkan-3712-warga-pedalaman-papua/> (diakses 26 April 2015)
- “Kode Etik Penyuluh Dan Pedoman Penyuluhan Agama”. Diakses dari <http://mangarajaoloan.blogspot.com/2011/03/kode-etik-penyuluh-agama.html>
- “Komnas HAM: Blitzmegaplex Terindikasi Melanggar Hak Pekerja”, *Hukum Online*, 8 November 2010, diakses dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4cd7f01cb5376/komnas-ham-blitzmegaplex-terindikasi-melanggar-hak-pekerja>
- “Komnas Perempuan Minta Presiden Jokowi Hapus 365 Perda yang Diskriminatif”, *Kompas*, Jumat, 20 Maret 2015, <http://nasional.kompas.com/read/2015/03/20/11583441/Komnas.Perempuan>.

Minta.Presiden.Jokowi.Hapus.365.Perda.yang.Diskriminatif

- “Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia”, (Sesi keempat puluh delapan, 1993), U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 35 (1994)
- “Korban Talangsari: Berjuang Menghapus Stigma dan Diskriminasi”, *Kabar Kita: Kabar KKPK 1*, Tahun 2016, <http://kkpk.org/wp-content/uploads/2016/02/buletin-kkpk-vol1-ed1.pdf>
- “KPAI Temukan Bukti Tertulis Larangan Jilbab di Bali”, *Republika*, Rabu, 12 Maret 2014, <http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/14/03/12/n2bdtj-kpai-temukan-bukti-tertulis-larangan-jilbab-di-bali>
- “Larangan Hijab di Mal Langgar Aturan Ketenagakerjaan”, Selasa, 1 September 2015, diakses dari <http://khazanah.republika.co.id/berita/dunia-islam/islam-nusantara/15/09/01/nu06a6313-larangan-hijab-di-mal-langgar-aturan-ketenagakerjaan>
- “Larson v. Valente case brief: 456 U.S. 228 (1982)” <http://www.lawschoolcasebriefs.net/2013/11/larson-v-valente-case-brief.html> (diakses 10 Mei 2016).
- “LAW REPORT / Greek case violated religious freedom: Kokkinakis v Greece - European Court of Human Rights, Strasbourg 25 May 1993”, *Independent News Online*, 16 Juni 1993, <http://www.independent.co.uk/news/uk/law-report-greek-case-violated-religious-freedom-kokkinakis-v-greece-european-court-of-human-rights-1492004.html> (diakses 30 September 2016)
- “Membedah Arah RUU Kerukunan Umat Beragama”. <http://amanindonesia.org/news/2011/10/18/mengkritisi-ruu-kub-sebagai-upaya-mewujudkan-kerukunan.html> diakses 14 Juli 2016.
- “Naskah Akademik Rancangan Undang-undang tentang Organisasi Kemasyarakatan”. Jakarta: Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2011.
- “Ompung” Dr Soritua Albert Ernst Nababan (SAE Nababan), *Pesisir News*, 27 Oktober 2014. Dapat dilihat di <http://pesisirnews.com/>

view/Adventorial/1546/-Ompung--Dr-Soritua-Albert-Ernst-Nababan--SAE-Nababan-.html

“Opposition to Place of Worship & Religious Practice in the U.S.”, *Fact Sheet TANENBAUM*, diterbitkan oleh Center for Interreligious Understanding, 2011, 4.

“Ortu Di Lahat Keberatan Siswa SD diajarkan Materi Seks”, *Rakyat Merdeka Online*, Senin, 23 November 2015, <http://www.rmolsumsel.com/read/2015/11/23/40649/Ortu-di-Lahat-Keberatan-Siswa-SD-Diajarkan--Materi-Seks-> (30 September 2016)

“Osho, formerly known as Bhagwan Shree Rajneesh”, dalam *Religion Tolerance*, diakses dari <http://www.religioustolerance.org/rajneesh.htm>

“Pemuda Kepung Kantor Bupati Aceh Singkil” dalam <http://aceh.tribunnews.com/2015/10/06/pemuda-kepung-kantor-bupati-aceh-singkil>, diakses 13 Maret 2016.

“Penyebar Buku Kristen Melanggar Hukum”, *Serambi Indonesia*, 6 Februari 2015, <http://aceh.tribunnews.com/2015/02/06/penyebar-buku-kristen-melanggar-hukum?page=2> (diakses 25 April 2016)

“Perjuangan Komunitas Difabel Mendapat Hak Beribadah”, dalam *Serikat Jurnalis untuk Keberagaman*, Yogyakarta, 27 September 2016, <http://sejuk.org/2016/09/28/perjuangan-komunitas-difabel-mendapat-hak-beribadah/> (Diakses 30 September 2016)

“Perry Education Association v. Perry Local Educators’ Association”, No. 81-896, Supreme Court of the United States, October 13, 1982 – decided February 23, 1983, http://www.bc.edu/bc_org/avp/cas/comm/free_speech/perry.html (diakses 25 April 2016)

“Place of worship” dalam <http://www.thefreedictionary.com/place+of+worship>, diakses 23 Maret 2016.

“Places of Worship in England and Wales, 1999-2009” dalam <http://www.brin.ac.uk/2011/places-of-worship-in-england-and-wales-1999-2009/>, diakses 24 Maret 2016.

- “Racial and Religious Hatred Act 2006”, *Legislation Gov. UK.*, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/1/contents> (diakses September 2016)
- “Rapor Merah Kebebasan Beragama”, *Hukum Online*, 15 Juli 2014, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt53c48787727cb/rapor-merah-kebebasan-beragama> (diakses 30 September 2016)
- “Religious Intolerance in Greece”, dalam *Religious Tolerance: Ontario Consultants on Religious Tolerance*, http://www.religioustolerance.org/rt_greec.htm (diakses 30 September 2016)
- “Report of the UN Special Rapporteur on Religious Intolerance”, E/CN.4/1990/46, 22 January 1990, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G90/100/42/PDF/G9010042.pdf?OpenElement> (30 September 2016)
- “Risalah Sidang Perkara Nomor 140/PUU-VII/2009 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1965 Tentang Penyalahgunaan Dan/Atau Penodaan Agama Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Acara Mendengarkan Keterangan Pemerintah, DPR, Dan Pihak Terkait (III)”. Jakarta, Kamis, 4 Februari 2010.
- “Risalah Sidang VI, Permohonan Pengujian Undang-Undang No.1/PNPS/1965” di Mahkamah Konstitusi, Rabu, 24 Februari 2010
- “Risalah Sidang XII, Permohonan Pengujian Undang-Undang No.1/PNPS/1965” di Mahkamah Konstitusi, Rabu 24 Maret 2010
- “Spesial: Kristenisasi Terselubung di Car Free Day Jakarta” <https://www.youtube.com/watch?v=QUw11Tk6VnU> (diakses 26 April 2015)
- “Summary Records of the 968th meeting of the thirty-sixth session- CRC” dokumen nomor CRC/C/SR.968, paragraf 33, 43 and 83.
- “Survei LSI: Orang RI Tidak Nyaman Bertetangga dengan Orang Beda Identitas”, *Detik*, 21 Oktober 2012, <http://news.detik.com/read/2012/10/21/151704/2068342/10/survei-lsi-orang-ri-tidak-nyaman-bertetangga-dengan-orang-beda-identitas?n990102mainnews> (diakses 7 Januari 2013)

- “Teroris Palembang Pernah Coba Bunuh Pendeta di Bandung”, *Komnas Online*, 3 Juli 2008, <http://news.kompas.com/read/2008/07/03/21033277/teroris.palembang.pernah.coba.bunuh.pendeta.di.bandung> (diakses 25 April 2016)
- “Tindak Tegas Penyebar Syiar Kebencian Agama”, *Suara Pembaruan*, <http://www.suarapembaruan.com/home/tindak-tegas-penyebar-syiar-kebencian-agama/26185>, (diakses 11 Januari 2013)
- “Upacara Seren Taun”, dalam *Website Resmi Pemerintah Kabupaten Kuningan*, <http://www.kuningankab.go.id/wisata-budaya/upacara-seren-taun> (Diakses 30 September 2016)
- “UU Ormas, Dulu dan Sekarang”, *Harian Kompas*, 12 November 2015.

LAMPIRAN

Kewajiban Negara Menurut Hukum HAM

Prinsip	Hak		Legislasi & Kebijakan	Pemulihan	Pembatasan
	Sipol	Ekosob			
Tanpa pembe- daan apapun ber- dasarkan alasan apapun	Meng- hormati	Menja- min un- tuk dilak- sanakan	Apabila belum diatur mengambil lang- kah-langkah un- tuk menetapkan ketentuan perundang- undangan atau kebijakan untuk memberlakukan hak-hak	Setiap orang yang dilanggar hak-hak atau kebebasannya memperoleh upaya pemulihan yang efektif	Tidak membatasi hak atau kebebasan dengan alasan instrumen HAM internasional tidak mengakui hak-hak tersebut,

<p>Menjamin</p>	<p>Setiap orang yang menuntut upaya pemulihan harus ditentukan hak-haknya oleh</p> <ol style="list-style-type: none"> peradilan, lembaga administratif, legislatif, atau lembaga berwenang lainnya yang diatur oleh sistem hukum Negara <p>Negara mengembangkan segala kemungkinan upaya penyelesaian peradilan</p> <p>Jaminan tentang putusan/keputusan pemulihan akan dilaksanakan</p>	<p>Tidak membatasi hak atau kebebasan dengan alasan instrumen HAM internasional mengukainya sebagai hak yang lebih rendah</p>
-----------------	--	---

Tabel Pelanggaran Hak

Prinsip	Hak		Legislasi & Kebijakan	Pemulihan	Pembatasan
	Sipol	Ekosob			
Membedakan sehingga menghilangkan atau mengurangi pengakuan, penikmatan dan pelaksanaan	Mencampur kebebasan	Tidak memenuhi meski-pun negara mampu	Dalam kondisi kekosongan hukum atau kebijakan tidak mengambil langkah-langkah untuk menetapkan ketentuan per-UU-an atau kebijakan demi pemberlakuan hak	Tidak ada upaya pemulihan yang efektif untuk orang yang dilanggar hak-hak atau kebebasannya	Membatasi hak atau kebebasan dengan alasan instrumen HAM internasional tidak mengakui hak-hak tersebut

Mengecualikan sehingga menghilangkan atau mengurangi pengakuan, penikmatan dan pelaksanaan	Membarkan pelanggaran hak (oleh individu, kelompok, negara)	Hanya memenuhi sebagian meskipun negara mampu	Mengambil langkah-langkah untuk menetapkan ketentuan per-UU-an atau kebijakan yang mengurangi atau menghilangkan hak	Ada upaya pemulihan untuk orang yang dilanggar hak-hak atau kebebasan lainnya tetapi tidak bisa dijangkau atau sekelompok orang tidak bisa menjangkau	Membatasi hak atau kebebasan dengan alasan instrumen HAM internasional mengakui sebagai hak yang lebih rendah
Membatasi sehingga menghilangkan atau mengurangi pengakuan, penikmatan dan pelaksanaan	Mencegah pelanggaran hak tapi gagal	Melakukan pemenuhan hak tetapi tidak sesuai dengan kebutuhan	Tidak melakukan langkah harmonisasi per-UU-an dan kebijakan yang masih bertentangan dengan hak	Orang yang menuntut upaya pemulihan tidak ditentukan hak-haknya oleh a. peradilan, b. lembaga administratif, c. legislatif, atau d. lembaga berwenang lainnya yang diatur oleh sistem hukum Negara	

<p>Mengutamakan sehingga mengabaikan atau mengurangi pengakuan, penikmatan dan pelaksanaannya</p>	<p>Mencegah pelanggaran hak tapi belum berhasil sepenuhnya</p>	<p>Negara menutup atau tidak mengembangkan segala kemungkinan upaya penyelesaian peradilan</p>	<p>Putusan/keputusan pemulihan tidak bisa dilaksanakan</p>
---	--	--	--

Tabel Diskriminasi

Tindakan	Basis/Dasar	Tujuan atau Berakibat	Kondisi	Objek
Pembedaan (<i>distinction</i>)	Apapun seperti: <ul style="list-style-type: none"> · ras, · warna kulit, · jenis kelamin, · bahasa, agama, · pandangan politik 	Menghilangkan atau mengurangi pengakuan (<i>recognition</i>)	Pada pijakan yang sama ⁵⁵⁴	Semua hak
Pengecualian (<i>exclusion</i>),		Menghilangkan atau mengurangi nikmat (<i>enjoyment</i>)		Semua kebebasan
Pembatasan (<i>restriction</i>), atau	<ul style="list-style-type: none"> · asal kebangsaan atau · status sosial, · harta benda, · status kelahiran atau status lainnya. 	Menghilangkan atau mengurangi pelaksanaan (<i>exercise</i>)		
Pengutamaan (<i>preference</i>)				

⁵⁵⁴ Komentor Umum Komite HAM PBB No. 18 paragraf 8 menjelaskan “pada pijakan yang sama” bukan berarti “*identical treatment*” atau tindakan yang sama.

Seputar Penulis dan Editor

Alamsyah M Dja'far, Program Officer Wahid Foundation. Alumnus Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah ini banyak terlibat dalam monitoring dan riset-riset bertema kebebasan beragama berkeyakinan. Banyak menulis, menyunting, menyusun buku dan modul seputar tema-tema keislaman, kebebasan beragama, termasuk ekstremisme berbasis kekerasan. Di antaranya, *Pedoman Perlindungan Hak Beragama dan Berkeyakinan Bagi Pemerintah Daerah di Indonesia* (2015), *Atas Nama Kebencian: Kajian Kasus-Kasus Kejahatan Berbasis Kebencian di Indonesia* (2015), *Islam dan Kaum Minoritas: Tantangan Kontemporer* (2012)

Atika Nur'aini, peneliti Asia Justice and Rights (AJAR). Lebih dari 13 tahun berkiprah di Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Lulusan Universitas Indonesia dan MC Gill University Kanada ini banyak menulis dan menyunting buku serta artikel-artikel bertema hak asasi manusia.

Asfinawati, pengacara publik. Pernah menjadi Direktur Lembaga Bantuan Hukum Jakarta. Saat ini banyak terlibat dalam advokasi seputar isu hak asasi manusia. Ia juga menjadi pembicara dan fasilitator di sejumlah forum dan pelatihan

Muhammad Hafiz, Direktur Human Rights Working Group (HRWG). Sebelum bergabung dengan HRWG, alumni Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta ini menjadi peneliti Pusat Studi Konstitusi,

Hukum dan HAM, di almaterya pada 2008-2009.

Magister Paramadina Graduate School of Diplomacy ini banyak menulis artikel, buku, dan jurnal sekaligus menjadi narasumber seputar isu Hak Asasi Manusia dalam konteks Asia dan dunia internasional. Beberapa artikel yang ditulis antara lain “Jaminan Kebebasan Beragama: Norma Ideal, Praktik dan Lokalitas”, “Promoting of Freedom of Religion or Belief in ASEAN Human Right Bodies”, bersama dengan Ahmad Suaedy menulis tentang “Citizenship Challenges in Myanmar Democratic Transition: Case of Rohingya”, dipublikasikan dalam Jurnal Internasional Studia Islamica Vol. 22, No. 1, 2015 dan bersama M. Choirul Anam menulis “SE Kapolri tentang Penanganan Siar Kebencian dalam Kerangka Hak Asasi Manusia” Jurnal Keamanan Nasional, Vol. 1, No. 3, 2015, diterbitkan oleh Pusat Kajian Keamanan Nasional Universitas Bhayangkara Jakarta Raya, Desember tahun 2015.

Muhamad Isnur, Advokat/Pengacara Publik di Lembaga Bantuan Hukum Jakarta, ia bergabung sejak 2007. Sempat menjadi Kepala Bidang Penelitian dan Pengembangan, dan Kepala Bidang Penanganan Kasus. Aktifitas utamanya adalah advokasi kasus-kasus publik/kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia, pemberdayaan masyarakat, penelitian, dan advokasi kebijakan. Selain sebagai Pengacara Publik, ia sering menjadi fasilitator dan/atau narasumber dalam berbagai pelatihan/*talkshow*/workshop/konferensi dalam tema-tema hak asasi manusia, hukum, dan advokasi/bantuan hukum.

Alumnus UIN Syarif Hidayatullah ini telah menulis dan menyunting banyak buku. Diantaranya: *Peradilan Kasus-Kasus Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan, Rangkuman 8 Studi Kasus: Dampak, Pencapaian, Hambatan, dan Strategi*, (2011), *Negara, Agama, & Hak Asasi Manusia, Proses Pengujian UU No 1/PNPS/1965 Tentang Pencegahan, Penyalahgunaan, dan/atau Penodaan Agama di Mahkamah Konstitusi* (2012), *Membaca Pengadilan Hubungan Industrial di Indonesia, Penelitian Putusan-Putusan Mahkamah Agung Pada Lingkup Pengadilan Hubungan Industrial 2006-2013* (2014); dll.

Rumadi Ahmad, Ketua Umum Lembaga Pengkajian dan Pengembangan Sumberdaya Nahdlatul Ulama. Ia juga tercatat sebagai salah seorang Komisioner Komisi Informasi Pusat Republik Indonesia. Doktor pada Pascasarjana UIN Syarif Hidayatullah Jakarta sekaligus pengajar di almamaternya tersebut juga menjadi peneliti senior pada Wahid Foundation.

Ia menulis banyak buku. Yang terbaru adalah *Fatwa Hubungan Antaragama di Indonesia* (Jakarta: Gramedia, 2016). Lainnya *Masyarakat Post-Teologi* (Jakarta: Gugus, 2002), bersama Marzuki Wahid menulis buku *Fiqh Mazhab Negara, Kritik atas Politik Hukum Islam di Indonesia* (Yogyakarta: LKIS, 2001), *Renungan Santri: dari Jihad sampai Kritik Wacana Agama* (Jakarta: Erlangga, 2007), *Post-Tradisionalisme Islam, Wacana Intelektualisme dalam Komunitas NU* (Cirebon: Fahmina, 2007). Di samping menulis di sejumlah Jurnal ilmiah, tulisan-tulisan lepasnya juga sering menghiasi sejumlah media seperti *Kompas*, *Suara Pembaruan*, *Koran Tempo*, *Media Indonesia*, dan lain-lain.

Febi Yonesta, pengacara publik, Direktur SUAKA dan pengiat Yayasan Cahaya Guru. Sebelumnya menjadi Direktur Lembaga Bantuan Hukum Jakarta. Alumnus Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar ini banyak terlibat dalam advokasi hukum terkait isu-isu kebebasan beragama berkeyakinan. Di antaranya pelarangan ibadah terhadap Jemaat Ahmadiyah Indonesia dan sejumlah kasus penyegelan rumah ibadah.

Sejumlah karyanya antara lain Manual tentang hak atas bantuan hukum (2014) terbitan Elsam Jakarta; *Strengthening ASEAN's Human Rights System through Legal Advocacy*, Training Manual, (LBH Jakarta & American Bar Association Rule of Law Initiative, 2013).

Siti Aminah, Program Officer and peneliti pada Indonesian Legal Resource Centre (ILRC) sejak 2009 hingga sekarang. Bidang keahliannya adalah pada isu-isu perempuan dan anak, bantuan hukum, pengembangan hukum, dan kebebasan beragama.

Alumni Columbia University, New York, ini banyak terlibat riset-riset hukum dan penyusunan draf hukum (*legal drafting*). Di antaranya penyusunan Draft Hukum Amandemen UU Perkawainan (2010-2011) dan Bantuan hukum (2010).

Banyak menulis buku dan artikel seputar HAM termasuk isu kebebasan beragama berkeyakinan. Di antaranya *Panduan Pemantauan : Tindak Pidana Penodaan Agama dan Ujaran Kebencian atas Dasar Agama* (Jakarta: ILRC, 2012); *Ketidakadilan Dalam Beriman Hasil Monitoring Kasus-Kasus Penodaan Agama dan Ujaran Kebencian atas Dasar Agama di Indonesia* (Jakarta: ILRC, 2012).

Muhammad Subhi Azhari, staff khusus Komnas HAM (Desk KBB) dan peneliti senior the Wahid Foundation. Usai mengenyam pendidikan di sejumlah pesantren di Lombok, Subhi meneruskan studi di Fakultas Hukum dan Syari'ah UIN Syarif Hidayatullah Jakarta.

Pada 2004 bergabung di The Wahid Institute (WI) –sekarang Wahid Foundation. Sejak tahun 2006 menjadi Kepala Program Monitoring dan Advokasi Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan di WI hingga 2013. Pada 2014 menangani program Penguatan Hak Minoritas Agama dalam Bidang Adminduk di Jawa Barat, pertengahan 2014.

Beberapa buku yang dihasilkan antara lain *Kala Fatwa Jadi Penjara* (2006), *Politisasi Agama dan Konflik Komunal* (Editor/2007) dan *Ragam Ekspresi Islam Nusantara* (2008). Di tengah kesibukannya, Subhi juga aktif menjadi fasilitator dan narasumber untuk pelatihan dan diskusi tentang kebebasan beragama atau berkeyakinan.

Trisno S Sutanto, lahir di Purwakerto. Pernah kuliah di Sekolah Tinggi Filsafat Driyakarya. Menjadi Direktur Madia (Masyarakat Dialog Antar-Agama) 1995-2010. Koordinator Penelitian Biro Litkom Persekutuan Gereja-gereja di Indonesia 2012-2016. Kini editor di portal berita www.satuharapan.com

Zainal Abidin, peneliti Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) yang memfokuskan diri pada topik hukum pidana, khususnya pada tindak pidana serius, dan akses terhadap keadilan.

Menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (UGM), Yogyakarta. Selain itu, juga pernah mengikuti International Session for Practicing Lawyer, Raoul Wallenberg Institute (RWI) and Manheimer Swartling Law Firm (MSA), Stockholm, Sweden pada 2008, dan International Human Rights Training Program, EQUITAS, Montreal, Canada, pada 2006.

Zainal juga seorang advokat, pernah menjadi Pembela Umum, sekaligus Direktur Riset Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI, 2007-2010), serta pernah menjadi pemantau pada Indonesian Human Rights Court, pada 2002-2004. Saat ini dia sedang menjalani studi masternya di School of Law, Melbourne University, Australia.