JURNAL HAM

KOMISI NASIONAL HAK ASASI MANUSIA

Diterbitkan oleh:
KOMISI NASIONAL HAK ASASI MANUSIA
©2014

JURNAL HAM

KOMISI NASIONAL HAK ASASI MANUSIA

Dewan Penasihat : Semua Komisioner & Sekretaris Jenderal Komnas HAM
Penanggungjawab : M. Imdadun Rahmat
Dewan Penyunting : Dianto Bachriadi; Muhammad Nurkhoiron, Sandrayati Moniaga; Roichatul Aswidah; Nur Kholis;Ansori Sinungan; Natalius Pigai; Manager Nasution; Siane Indriani; Otto Nur Abdullah; Siti Noor Laila, Hafid Abbas,
Penyunting Penyelia : Rusman Widodo,
Penyunting Pelaksana : Adoniati Meyria Widaningtias, Yuli Asmini, Eka Christiningsih, Kurniasari Novita Dewi, Roni Giandono, Sri Rahayu, Banu Abdillah
Administrasi dan Keuangan : Sudibyanto (Koordinator); Iman Supandi; Adrianus Abiyoga; Sri Rahayu
Distribusi : Banu Abdillah
Penerbit : Komnas HAM

Alamat Redaksi
Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM)
Jalan Latuharhary No. 4B Menteng, Jakarta Pusat 10310
Telepon (021) 392 5230, Faksimili (021) 391 2026

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan
ISBN: 978-979-26-1438-1

Jurnal HAM Komnas HAM
Jakarta: Jurnal HAM Komnas HAM, 2014, xviii + 244 Hal; 210 mm x 297 mm

Penerbitan ini dibagikan secara gratis, tidak diperjualbelikan. Penggandaan penerbitan ini untuk kepentingan penyebarluasan nilai-nilai HAM harus mendapat persetujuan tertulis dari Komnas HAM.

Gambar Cover: Colorful water rings wallpaper.
Sumber: http://www.superbwallpapers.com/abstract/colorful-water-rings-20350/

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-Undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi jurnal ini tanpa izin tertulis dari penerbit.

Kutipan Pasal 72, Ayat 1 dan 2, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta.

(1) Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana di maksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).

(2) Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Daftar Isi

Editorial
Rusman Widodo ..... **v**

Jaminan Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Indonesia
M. Imdadun Rahmat **1**

Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan dan Problem Pendirian Rumah Ibadah di Indonesia
M. Subhi Azhari **35**

Jaminan Kebebasan Beragama: Norma Ideal, Praktik dan Lokalitas
Muhammad Hafiz **63**

UU Nomor 1/PNPS/1965 dan Tafsir Pembatasan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan di Indonesia
Halili **95**

Islamisasi dan Kristenisasi: Isu-Isu Krusial di Seputar Proselitisme dan Hak Kebebasan Beragama
Alamsyah M. Djafar **115**

Belajar dari Pemolisian yang Baik: Menangani Konflik Anti-Ahmadiyah di Manis Lor (Jawa Barat) dan Cikeusik (Banten)
Ihsan Ali-Fauzi, Irsyad Rafsadi, Siswo Mulyartono **139**

Pernikahan Beda Agama dan Jaminan Kebebasan Beragama di Indonesia
Ahmad Nurcholish **165**

Kebebasan Beragama dan Negara
Zuly Qodir **221**

Aturan Penulisan Naskah JURNAL HAM Komnas HAM **243**

Editorial

Rusman Widodo

Persoalan hak asasi manusia (HAM) di Indonesia telah menjadi tema utama dalam perbincangan kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Embrio HAM di Indonesia sudah tersemai sejak Orde Baru masih berkuasa. Pada tahun 1993, Presiden Soeharto mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 50 Tahun 1993 tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia tanggal 7 Juni 1993. Pada awal keberadaannya, Komnas HAM telah berani melakukan sejumlah gebrakan yang luar biasa.

Senafas dengan berakhirnya kekuasaan Orde Baru pada 1998 dan lahirnya era reformasi, posisi Komnas HAM semakin menguat setelah keluar Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM. UU ini menetapkan keberadaan, tujuan, fungsi, keanggotaan, asas, kelengkapan, serta tugas dan wewenang Komnas HAM. Di era reformasi muncul perubahan mendasar terhadap UUD 1945 (konstitusi). Tercatat konstitusi mengalami empat kali amandemen yang memasukkan prinsip-prinsip dan nilai-nilai HAM yang berlaku universal. Indonesia juga melakukan sejumlah ratifikasi konvensi internasional seperti Konvensi Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis, Konvensi Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan, Konvensi Hak Sipil dan Politik, Konvensi Hak Anak, Konvensi Hak Ekosob dan lain-lain. Pada level masyarakat, HAM juga mulai diperkenalkan melalui lembaga-lembaga pendidikan, media massa, organisasi kemasyarakatan dan sebagainya. Berbagai upaya ter-

sebut telah menjadikan HAM sebagai rezim baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

HAM yang terpenting, salah satunya, di dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia adalah hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan (KBB). Kebebasan beragama sejak saat itu sampai kini terus menjadi perdebatan yang dinamis. Perdebatan muncul karena bagi sebagian kelompok HAM dianggap berwatak liberal yang cenderung mengedepankan hak-hak individu daripada hak kelompok. Watak seperti itu bagi sebagian kelompok dinilai tidak sesuai dengan budaya dan nilai-nilai budaya Timur yang kolektif. Tapi, sebagian masyarakat yang lan menilai ide KBB dalam konteks HAM adalah tepat untuk diterapkan di Indonesia yang masyarakatnya memiliki agama dan kepercayaan yang beragam. HAM dinilai dapat membantu mencegah terjadinya tindakan represif dari kelompok agama dan berkeyakinan yang mayoritas kepada yang minoritas.

Sejatinya perdebatan tentang tepat tidaknya penerapan KBB di Indonesia sudah harus selesai ketika Indonesia telah meratifikasi Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik, dan juga Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya. Apalagi konstitusi Indonesia telah menjamin setiap warga negaranya untuk memeluk agama dan kepercayaannya masing-masing. Dan, masih banyak lagi peraturan yang menjamin warga negara Indonesia untuk bebas memeluk agama atau keyakinan tertentu.

Meskipun demikian, dalam kehidupan nyata sehari-hari di masyarakat persoalan KBB masih terus bermunculan. Banyak tema dalam ruang lingkup KBB yang masih terus diperdebatkan, seperti: kebebasan memeluk agama; kebebasan berpindah agama; hak mendirikan rumah ibadah; hak melakukan ibadah atau ekspresi keagamaan; hak mendirikan organisasi keagamaan; hak menikah beda agama; hak untuk mendapat pendidikan keagamaan; hak untuk melakukan penyiaran dan penyebaran agama.

Pada kenyataaan di lapangan, tema-tema itu sering memunculkan gesekan antar pemeluk agama. Bahkan sering terjadi tindakan kekerasan yang mengakibatkan kerugian jiwa, harta, dan kerugian materi yang tidak sedikit nilainya. Gesekan atau konflik muncul karena adanya perbedaan cara pandang antar satu kelompok dengan kelompok lainnya yang kebanyakan tidak terjembatani dengan baik oleh negara.

Itu artinya kerukunan kehi-dupan beragama dan berkeyakinan di Indonesia belum terjamin dengan

baik. Sampai saat ini di Indonesia masih sering terjadi beragam bentuk pelanggaran HAM terkait hak atas KBB. Sejak tahun 1998 sampai 2009 Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) telah menerima ratusan pengaduan terkait kasus pelanggaran hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan. Kasusnya, antara lain, pelarangan pendirian tempat ibadah, perusakan tempat tinggal umat, pelarangan beribadat dan penutupan tempat ibadat, tindakan diskriminasi terhadap umat tertentu, penganiayaan, penghancuran tempat-tempat ibadah dan lain-lain.

Sebenarnya hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan adalah hak untuk memilih, memeluk dan menjalankan agama dan keyakinan. Hak ini tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun (*non derogable rights*).Jaminan terhadap hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan terdapat pada instrumen HAM internasional dan peraturan perundang-undangan nasional.

Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik Pasal 18 merupakan salah satu instrumen internasional yang menjamin hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan. Sedangkan Konstitusi Indonesia (UUD 1945) Pasal 28 E dan 29 (2) serta Undang Undang No.39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia turut menyatakan jaminan atas hak tersebut.

Pengertian agama dalam Pasal 18 Kovenan Hak Sipil dan Politik pun sangat luas, termasuk kepercayaan-kepercayaan teistik, non-teistik, dan ateisme, serta hak untuk tidak menganut agama atau kepercayaan apa pun. Cakupan hak kebebasan beragama dan berkeyakinan merujuk pada Komentar Umum yang dikeluarkan oleh Komite Hak Asasi Manusia PBB berkaitan dengan Pasal 18 Kovenan Hak Sipil dan Politik, yaitu Komentar Umum Komite HAM No. 22.

Komentar Umum No. 22 menyatakan bahwa *"Hak atas berpikir, berkeyakinan, dan beragama (yang termasuk kebebasan untuk menganut kepercayaan) dalam pasal 18.1 bersifat luas dan mendalam; hak ini mencakup kebebasan berpikir mengenai segala hal, kepercayaan pribadi, dan komitmen terhadap agama atau kepercayaan, baik yang dilakukan secara individual maupun bersama-sama dengan orang lain".* Dengan demikian hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan pada dasarnya meliputi dua dimensi yaitu dimensi individual dan dimensi kolektif.

Dimensi individual tercermin dalam perlindungan terhadap keberadaan spiritual seseorang (*forum internum*) termasuk di dalam dimensi ini adalah memilih – mengganti,mengadopsi-danmemeluk agama dan keyakinan. Sedangkan

dimensi kolektif tercermin dalam perlindungan terhadap keberadaan sese-orang untuk mengeluarkan keberadaan spiritualnya dan mempertahankannya di depan publik (*forum eksternum*). Dengan kata lain Pasal 18 membedakan kebebasan berkeyakinan dan beragama atau berkepercayaan dari kebebasan untuk menjalankan agama atau kepercayaannya. Pembedaan ini secara legal sangat penting untuk membedakan di wilayah mana negara diperbolehkan untuk membatasi dan di wilayah mana negara dilarang untuk melakukan pembatasan.

Komentar Umum No. 22 juga menyatakan bahwa tidak satu pun pengamalan agama atau kepercayaan dapat digunakan sebagai propaganda untuk berperang atau advokasi kebencian nasional, rasial, atau agama, yang dapat mendorong terjadinya diskriminasi, permusuhan, atau kekerasan.

Dalam pelaksanaan tanggung jawabnya, negara diperbolehkan untuk membatasi hak tertentu dengan dasar beberapa klausul pembatasan. Hak beragama dan berkeyakinan termasuk dalam *non derogable rights*, sehingga tidak dapat dikurangi. Namun tidak semua aspek hak dan kebebasan beragama dan berkeyakinan berada dalam wilayah hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun (*non-derogable rights*). Konstitusi Indonesia Pasal 28 J, berikut Kovenan Hak Sipil dan Politik Pasal 18 (3) menyatakan bahwa *forum internum* atas hak ini tidak boleh dibatasi tanpa pengecualian, sementara wilayah 'menjalankan' atau manifestasi dari hak dan kebebasan beragama dan berkeyakinan (*forum externum*) dapat dibatasi.

Negara sebagai entitas berdaulat ruang publik dapat membatasi hanya pada aras manifestasi lebih tepatnya pada ruang lingkup *forum externum*. Pembatasan dan juga campur tangan itu dibentuk dalam sebuah peraturan perundang-undangan sebagai norma publik yang memungkinkan publik (orang banyak) berpartisipasi dalam membentuk dan mengawasi pelaksanaannya, dilakukan dengan tetap memenuhi asas keperluan (*necessity*) dan proporsionalitas.

Dalam mengartikan ruang lingkup ketentuan pembatasan yang diizinkan, Negara-Negara Pihak harus memulai dari kebutuhan untuk melindungi hak-hak yang dijamin oleh Kovenan, termasuk hak atas kesetaraan dan non-diskriminasi di bidang apa pun sebagaimana ditentukan di pasal 2, pasal 3, dan pasal 26 Kovenan Hak Sipil dan Politk.

Pembatasan-pembatasan dapat diterapkan hanya untuk tujuan-tujuan sebagaimana yang telah diatur serta harus berhubungan

langsung dan sesuai dengan kebutuhan khusus yang sudah ditentukan. Pembatasan tidak boleh diterapkan untuk tujuan-tujuan yang diskriminatif atau diterapkan dengan cara yang diskriminatif.

Komentar Umum No. 22 selanjutnya menjelaskan bahwa adanya kenyataan bahwa suatu agama diakui sebagai agama negara, atau bahwa agama tersebut dinyatakan sebagai agama resmi atau tradisi, atau bahwa penganut agama tersebut terdiri dari mayoritas penduduk, tidak boleh menyebabkan tidak dinikmatinya hak-hak yang dijamin oleh Kovenan, termasuk oleh pasal 18 dan pasal 27 ICCPR, maupun menyebabkan diskriminasi terhadap penganut agama lain atau orang-orang yang tidak beragama atau berkepercayaan.

Berdasarkan penjelasan di atas maka jelas UU telah sepenuhnya menjamin hak atas KBB. Bila segenap pihak mampu mematuhi rambu-rambu UU kebebasan beragama dan berkeyakinan yang ada maka di Indonesia tak akan terjadi tindakan diskriminasi, kekerasan, dan beragam bentuk pelanggaran HAM – terutama terhadap minoritas beragama dan berkeyakinan.

Agar UU tersebut dapat terealisasi secara nyata maka segenap pihak harus berupaya untuk mendukung mewujudkan pemenuhan hak tersebut. Negara sebagai pemangku kewajiban hak asasi manusia setidaknya memiliki tiga kewajiban yang harus dilaksanakan untuk menjamin hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan terpenuhi yaitu kewajiban untuk menghormati *(to respect),* melindungi *(to protect),* memenuhi *(to fulfill).* Negara – dalam hal ini adalah pemerintah sebagai penyelenggara negara – harus bertindak cepat, tepat, dan tegas bila mengetahui ada pihak-pihak tertentu yang menodai hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan. Negara juga harus serius untuk mengharmoniskan dan menyelaraskan beberapa produk hukum *(policy)* yang saling bertentangan terkait hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan. Harus ada upaya sungguh-sungguh untuk mengevaluasi dan memperbaiki beberapa produk hukum yang bertentangan dengan ketentuan hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan seperti yang tercantum di dalam UUD 1945 dan UU tentang HAM.

Pemerintah perlu menyebar-luaskan pengetahuan yang benar tentang hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan terhadap semua jajarannya dari tingkat tertinggi sampai terendah di seluruh pelosok nusantara. Sehingga tidak terjadi lagi muncul peraturan-peraturan daerah

yang bertentangan dengan hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan sebagaimana tercantum di dalam UUD 1945.

Selain itu pemerintah wajib mendorong masyarakat untuk mendukung upaya pemenuhan hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan. Pemerintah juga harus mampu mencegah segala bentuk pelanggaran HAM terkait hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan.

Tapi peran pemerintah saja tidak cukup untuk menjamin terpenuhinya hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan karena pemerintah juga memiliki banyak keterbatasan mengingat wilayah Indonesia yang sangat luas, jumlah penduduknya yang besar, dan beragam. Untuk itu peran pihak lain terutama organisasi massa besar seperti Nahdlatul Ulama, Muhammadiyah, sangat diperlukan. Juga butuh peran dari lembaga swadaya masyarakat (LSM), akademisi, tokoh agama, tokoh masyarakat dan *stake holder* lainnya.

Sinergi dari pemerintah dengan para *stake holder* hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan sangat dibutuhkan untuk memantik upaya penciptaan kerukunan kehidupan beragama dan berkeyakinan di Indonesia. Apabila Indonesia mampu menciptakan kerukunan kehidupan beragama dan berkeyakinan maka hal itu akan mendatangkan banyak keuntungan. Keuntungannya, antara lain, Indonesia akan lebih mudah menyerap investasi untuk pembangunan, perekonomian akan terjaga dan stabil, kehidupan sosial akan lebih aman dan terjaga dan lain-lain.

Tapi bila kerukunan beragama dan berkeyakinan tak mampu dijaga maka kerugiannya amat besar. Bukan saja kerugian material yang muncul karena adanya korban, kerusakan sarana prasarana tapi juga kerugian immaterial yang tak ternilai harganya. Bahkan tanpa adanya kerukukan beragama dan berkeyakinan maka persatuan dan kesatuan Indonesia bisa terancam secara serius.

Upaya untuk mencegah munculnya beragam konflik atau gesekan terkait hak atas KBB perlu secara intensif dan masif dilaksanakan. Untuk itu sangat perlu dilakukan pendidikan dan penyebarluasan nilai-nilai HAM, khususnya hak atas KBB, kepada seluruh masyarakat di Indonesia. Melalui penyebarluasan pengetahuan tentang hak KBB dari para ahlinya kepada para pihak terkait akan memperkaya sudut pandang masyarakat dan tokoh agama sehingga mereka tidak mudah terjebak pada sikap anti dialog, dan mau menyelesaikan persoalan dengan jalan damai.

Menyadari pentingnya kerukunan kehidupan beragama dan

berkeyakinan tersebut maka Jurnal HAM Tahun 2014 kali ini akan membahas kebebasan beragama dan berkeyakinan ditinjau dari perspektif HAM. Jurnal HAM kali menyajikan tulisan para pakar yang bergelut mendalami persoalan hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia.

Artikel pertama berjudul "Jaminan Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Indonesia" ditulis oleh M. Imdadun Rahmat. Artikel ini mengatakan setiap orang memiliki kebebasan dan kemerdekaan untuk mengamalkan agama dan kepercayaannya. Hak ini dijamin oleh instrumen hak asasi manusia. Tidak ada seorangpun yang boleh dipaksa untuk memilih agama. Tidak ada yang berhak mengurangi, membatasi atau menghilangkan hak seseorang untuk memeluk agamanya. Karena hak beragama dan berkeyakinan adalah *non-derogable right*, suatu hak yang tidak bisa dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun.

Penulis, yang merupakan *Special Rapporteur* Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan Komnas HAM, menekankan bahwa Konstitusi dan undang-undang yang berlaku di Indonesia memberi jaminan bahwa memilih, memeluk, mengimani dan menjalankan ibadat suatu agama dan kepercayaan adalah hak bagi setiap individu.

Secara jelas, penulis menjabarkan hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan yang dapat dipilah kedalam kategori: *forum internum (privat freedom)* dan *forum externum (public freedom),* kewajiban negara terkait forum internum dan forum externum serta bentuk dan jenis pelanggarannya yang terjadi di Indonesia.

Penulis melengkapi artikel ini dengan data-data terkini dan komprehensif terkait pelanggaran hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia, yang tidak saja dihasilkan oleh Komnas HAM, namun juga oleh lembaga masyarakat sipil yang menaruh perhatian khusus pada isu ini.

Tulisan ini ditutup dengan rekomendasi yang patut dijadikan pertimbangan bagi Pemerintah Indonesia baik pihak eksekutif maupun legislatif dan terutama Kepolisian Republik Indonesia dalam menjalankan kewajibannya terkait perlindungan dan pemenuhan hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan bagi warga negara Indonesia.

Selanjutnya, Muhammad Subhi Azhari menulis artikel berjudul "Kebebasan Beragamaatau Berkeyakinan dan Problem Pendirian Rumah Ibadah di Indonesia". Tulisan ini ingin mendiskusikan berbagai persoalan yang muncul dalam kaitannya dengan pendirian rumah ibadah di Indonesia, mulai dari persoalan filosofis,

sosiologis, hingga politik hukum dan implikasinya terjahap jaminan kebebasan beragama di Indonesia. Dari diskusi tersebut diharapkan akan diperoleh gambaran yang lebih jelas mengenai faktor yang paling dominan mempengaruhi terhalangnya jalan keluar permanen problem pendirian rumah ibadah baik di tingkat pusat maupun di berbagai daerah. Selama ini terdapat analisis yang berkembang bahwa problem rumah ibadah sangat dipengaruhi oleh ketidaktegasan pemerintah dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan yang ada. Namun hal ini belum pernah dibuktikan secara akademik dan lebih merupakan analisis politik. Oleh karenanya, tulisan ini akan berusaha menemukan berbagai keterkaitan dari elemen-elemen yang ada termasuk membedah secara menyeluruh aturan-aturan hukum yang dimaksud.

Tak kalah menarik untuk disimak adalah tulisan dari Muhammad Hafiz yang berjudul "Jaminan Kebebasan Beragama: Norma Ideal, Praktik dan Lokalitas". Melalui tulisannya, Muhammad Hafiz, mengatakan meningkatnya kasus-kasus kebebasan beragama atau berkeyakinan (KBB) di Indonesia menjadikan diskursus tentang KBB ini menjadi perhatian banyak pihak, pemerintah, masyarakat sipil, akademisi dan pihak-pihak berkepentingan lainnya. Kebaruan wacana KBB sendiri menjadikan tema ini tidak cukup banyak dipahami, bahkan oleh para penggiat HAM dari pelbagai elemen pemerintah atau masyarakat. Kebutuhan untuk sumber daya informasi terhadap tema KBB ini menjadikan dua buku yang di-*review* dalam tulisan ini menjadi sangat relevan dan penting, karena buku yang ditulis oleh Tore Lindholm, dkk., "Fasilitasi Kebebasan Beragama: Seberapa Jauh?" telah mampu menghasilkan sebuah kajian mendalam tentang KBB, dari pelbagai sudut pandang, sumber dan latar belakang penulis. Di sisi yang lain, buku kedua yang ditulis oleh Ahmad Sueady, dkk., Islam, HAM dan Konstitusi, merupakan sumber penting untuk lebih menerjemahkan tema-tema KBB yang telah dibahas dalam buku pertama dalam konteks Indonesia. Berdasarkan dua buku tersebut, artikel ini mencoba untuk melihat norma-norma ideal dalam KBB, sekilas tentang praktik yang ada secara komparatif dan bagaimana nilai-nilai itu berhadapan dengan lokalitas budaya atau tradisi.

Sementara itu, pembahasan tentang PNPS ditulis oleh Halili melalui artikel berjudul "UU No 1/ PNPS/1965 dan Tafsir Pembatasan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan di Indonesia". Artikel ini bertujuan untuk menganalisis beberapa pertanyaan kunci: 1) Apakah pembatasan semacam itu memiliki

pendasaran dalam teori-teori HAM dan instrumen internasional? 2) Apa saja persoalan Undang-Undang (UU) No. 1/PNPS/1965 dalam konteks itu? 3) Apakah UU tersebut kompatibel dengan upaya perlindungan dan jaminan kebebasan beragama/ berkeyakinan oleh negara?

Hasil pembahasan dan analisis menunjukkan beberapa kesimpulan utama: *Pertama,* UU PNPS bukanlah mekanisme pembatasan kebebasan beragama/berkeyakinan sebagaimana dimaksudkan dalam berbagai doktrin dan teori HAM serta ketentuan-ketentuan dasar derogasi dan limitasi sebagaimana diintroduksi dalam instrumen internasional dan nasional hak asasi manusia. *Kedua,* UU PNPS mengandung berbagai cacat materiil berkaitan dengan materi dan konsep penodaan agama serta tidak memberikan kepastian hukum dalam konsepsi-konsepsi hukum dan penegakan hukumnya. *Ketiga,* UU PNPS tidak kompatibel dengan upaya perlindungan dan jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan oleh negara. Sebaliknya UU ini berwatak restriktif dan bahkan stimulatif terhadap pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan. *Keempat*, implikasinya, pemerintah dan DPR harus segera menyusun politik legislasi baru berkaitan dengan kebebasan beragama/ berkeyakinan sebagai pengganti UU PNPS.

Di sisi lain Alamsyah M.Djafar menulis artikel berjudul "Islamisasi dan Kristenisasi:Isu-isu krusial di Seputar Proselitisme dan Hak Kebebasan Beragama". Tulisan ini hendak menguji argumen bahwa segala bentuk proselitisme (penyiaran agama) khususnya yang ditujukan kepada "yang sudah beragama" adalah pelanggaran hukum dan karena itu harus dilarang. Sebaliknya, tulisan ini hendak menegaskan, proselitisme seperti dalam bentuk aktivitas Islamisasi dan Kristenisasi yang dilakukan dengan cara damai kepada umat lain, menjadi elemen dasar kebebasan beragama yang dijamin UUD 1945 dan instrumen internasional yang sudah diratifikasi. Pelarangan proselitisme kepada yang sudah beragama adalah pelanggaran kebebasan beragama. Proselitisme hanya sah dilarang jika ditujukan di antaranya, dan tidak terbatas, kepada anak-anak yang berbeda agama/keyakinan, ditujukan kepada orang dewasa yang berbeda agama di antaranya dengan cara-cara intimidatif, menciptakan ketergantungan antara pelaku proselitisme dengan sasaran proselitisme, mengambil jalan kekerasan, dan cuci otak. Namun untuk memastikan agar aktivitas tidak melahirkan sikap-sikap intoleransi bahkan konflik berbasis agama/keyakinan, diperlukan nilai-nilai etik bersama proselitisme yang bersifat universal.

Terkait penanganan konflik atas nama agama, pembaca Jurnal HAM yang mulia bisa menyimak tulisan berjudul "Belajar dari Pemolisian yang Baik: Menangani Konflik Anti-Ahmadiyah di Manis Lor (Jawa Barat) dan Cikeusik (Banten)". Tulisan yang ditulis oleh Ihsan Ali-Fauzi, Irsyad Rafsadi, dan Siswo Mulyartono ini mengatakan konflik antar agama dan intra agama baik dalam skala kecil maupun skala besar rupanya menunjukkan potensi yang terus meningkat, bahkan kecenderungan yang terjadi diikuti dengan aksi-aksi kekerasan. Konflik bukan hanya menyangkut persoalan tempat ibadah namun juga konflik sektarian baik di tingkat internal agama itu sendiri maupun antar agama. Dalam tulisan ini, tidak dibahas secara detail tentang apa saja penyebab konflik antar maupun intra agama tersebut, namun ingin melihat dan membandingkan bagaimana peran negara khususnya polisi sebagai aparat penegak hukum dalam menghadapi dan menyelesaikan konflik intra agama yang terjadi. Studi kasus yang menjadi pijakan analisis adalah konflik yang terjadi di Manis Lor, Jawa Barat dan Cikeusik, Banten. Keduanya adalah konflik anti-Ahmadiyah.

Terdapat dua hasil yang berbeda dari tindakan polisi di kedua konflik tersebut. Konflik di Manis Lor, Jawa Barat dapat dicegah dengan baik oleh polisi sehingga tidak terjadi eskalasi konflik yang mengarah pada kekerasan massa. Bertolak belakang dengan yang terjadi di Cikeusik, meskipun polisi sudah berusaha untuk melakukan tindakan pencegahan, namun eskalasi konflik tetap tidak terbendung dan kekerasan yang membawa korban jiwa terjadi. Belajar pada kedua kasus tersebut, peran polisi dalam upaya penangkalan atau pencegahan (*deterrences*) menjadi sangat penting, selain penggunaan kekuatan dan waktu pengerahan aparat kepolisian. Dibutuhkan perhitungan dan strategi yang tepat serta keseriusan pimpinan dalam memberikan komando. Di sini peran pemolisian menjadi sangat penting, mengingat keberhasilan pemolisian konflik beragama salah satunya adalah keberhasilan dalam upaya preemtif dan preventif.

Selain itu, pembaca Jurnal HAM yang mulia, dapat membaca tulisan berjudul "Pernikahan Beda Agama dan Jaminan Kebebasan Beragama di Indonesia" yang ditulis oleh Ahmad Nurcholish. Tulisan ini mengatakan pernikahan beda agama merupakan fakta sosial yang tak terbantahkan di negeri Indonesia yang plural. Tapi fakta tersebut menjadi problem tersendiri bagi pelakunya karena status pernikahan mereka sering tidak dicatat atau tidak mendapat pengakuan dari negara. Di Indonesia pengakuan pernikahan dilakukan oleh Kantor Urusan Agama

(KUA) yang berfungsi mencatat perkawinan pasangan yang sama-sama beragama Islam. Sedangkan dan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (DKCS) berfungsi mencatatkan perkawinan kalangan yang bukan beragama Islam, seperti Kristen, Katolik, Hindu dan Buddha serta Khonghucu. Sementara agama yang di luar itu, dianggap tidak berhak mengesahkan lembaga perkawinan. Padahal, sebetulnya, sesuai dengan aturan tentang civil registration PBB, pencatatan merupakan kewajiban negara untuk menjamin terpenuhinya hak-hak sipil warga atau *citizen.*

Asumsi-asumsi tentang agama resmi dan yang tidak resmi sudah seharusnya ditinggalkan. Karena ternyata merugikan kehidupan berbangsa dan bernegara dalam masyarakat bangsa yang majemuk dan bhinneka ini. Perlu dilakukan revisi terhadap sejumlah peraturan atau undang-undang, antara lain UU Perkawinan Tahun 1974, agar segala bentuk diskriminasi atas dasar etnis, ras, budaya dan agama, terutama pencatatan perkawinan bagi pemeluk agama dan keyakinan tidak terjadi lagi. Di level praktik, perlu dilakukan penyuluhan kepada pegawai-pegawai KUA dan DKCS tentang kesadaran pentingnya pencatatan nikah beda agama sebagai hak-hak asasi manusia.

Artikel kedelapan berjudul "Kebebasan Beragama dan Negara" yang ditulis oleh Zuly Qodir. Artikel ini memaparkan Indonesia sebagai negeri multireligius dan multikultur sering mendapatkan ujian hebat. Berbagai bentuk kekerasan atas nama agama, dan atas nama ideologi silih berganti menyerang republik yang berumur 70 tahun dari kemerdekaan. Terdapat kasus-kasus kekerasan yang bernama intoleransi agama terjadi diberbagai belahan tanah air dan tidak selesai dengan baik. Bahkan dalam kasus Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden tahun 2014 isu tentang agama menjadi bagian tak terpisahkan dari kejahatan politik. Isu agama menjadi komoditas politik yang turut serta mewarnai perpolitikan kita. Kita dapat katakan bahwa berpolitik kita sebagian meninggalkan etika mendahulukan kepentingan. Praktik politik kotor dengan sentimen agama mewarnai hampir seluruh proses demokrasi kita. Kasus-kasus pelanggaran hak warga negara untuk beragama dan berkeyakinan apa pun terjadi sepanjang tahun 2013-2014. Tulisan ini hendak menguraikan berbagai peristiwa pelanggaran kebebasan beragama yang dianut warga negara Indonesia. Negara tampaknya absen bahkan sebagian mengatakan negara ambil bagian dalam kasus pelanggaran HAM kebebasan beragama dan berkeyakinan. Tulisan diakhiri dengan menempatkan Muhammadiyah dan NU serta ulama dalam proses ke-Indonesiaan.

Pembaca Jurnal HAM yang mulia, delapan artikel yang disuguhkan oleh para penulis yang aktif bergiat di bidang kebebasan beragama dan berkeyakinan ini akan menjadi informasi yang berharga bagi para pembaca Jurnal HAM. Semoga artikel-artikel tersebut mampu menambah pengetahuan dan meningkatkan kearifan para pembaca Jurnal HAM dan masyarakat Indonesia untuk menolak segala bentuk kekerasan dan tindakan diskriminatif dalam beragama dan berkeyakinan.

Riwayat Hidup

Nama **: Rusman Widodo, S.Sos**
Tempat, Tanggal Lahir : Wonosobo, Jawa Tengah, 4 Januari 1973
Email : nisanputih@gmail.com

Pendidikan dan Pelatihan

1. Training on Trainer (ToT) Hak Asasi Manusia, Komnas HAM, Jakarta, 2008.

2. Sub Regional Training Workshop on National Human Rights Institutions and Human Rights Defenders, Bangkok, 19-23 Februari 2007.

3. Pelatihan Penyelidikan Proyustisia oleh Komnas HAM bekerja sama dengan Norwegian Human Rights Centre, Cisarua, Bogor, 28 Agustus - 1 September 2006.

4. Training Project Design & Implementation, Performance Monitoring & Reporting oleh AusAID dan Komnas HAM, Jakarta, 29 Agustus – 1 September 2005.

5. Workshop Strategi Kampanye Publik dengan tajuk *Human Rights "Learn by Doing" Campaign,* Kerja sama Komnas HAM – IALDF - Ogilvy Public Relations, 2006-2007.

6. Pelatihan Hak Asasi Internally Displaced Persons (IDPs) oleh Komnas HAM-Norwegian Refugee Council-Norwegian Human Rights Centre, Purwakarta, 27-29 Juni 2005.

7. Human Rights Training (Pelatihan HAM Dasar) oleh Komnas HAM – Canadian International Development Agency, Ciawi, Jawa Barat, 16-19 Maret 2005.

8. Sarjana Fakultas Ilmu Komunikasi Universitas Padjadjaran, 29 Agustus 1998.

Karier

1. Staf Fungsional Penyuluh HAM, Komnas HAM, 2012 - kini.
2. Pimpinan Redaksi Majalah SUAR, Buletin Wacana HAM, sejak 2006 - kini.
3. Penyunting Jurnal HAM Komnas HAM, 2008 - kini.

4. Dosen Luar Biasa Mata Kuliah Teknik Mencari dan Menulis Berita, Fakultas Ilmu Komunikasi, Universitas Sahid, Jakarta, September 2004 - 2005.
5. Penyunting beberapa buku terbitan Komnas HAM, 2006-kini.
6. Jurnalis di berbagai media massa nasional, 1999-2005.

Jaminan Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Indonesia

[M. Imdadun Rahmat]

Abstrak

Setiap orang memiliki kebebasan dan kemerdekaan untuk mengamalkan agama dan kepercayaannya. Hak ini dijamin oleh instrumen Hak Asasi Manusia. Tidak ada seorangpun yang boleh dipaksa untuk memilih agama. Tidak ada yang berhak mengurangi, membatasi atau menghilangkan hak seseorang untuk memeluk agamanya. Karena hak beragama dan berkeyakinan adalah *non-derogable right*, suatu hak yang tidak bisa dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun.

Penulis, yang merupakan *Special Rapporteur* Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan Komnas HAM, menekankan bahwa Konstitusi dan Undang-Undang yang berlaku di Indonesia memberi jaminan bahwa memilih, memeluk, mengimani dan menjalankan ibadat suatu agama dan kepercayaan adalah hak bagi setiap individu.

Secara jelas, Penulis menjabarkan hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan yang dapat dipilah kedalam kategori: *forum internum (privat freedom)* dan *forum externum (public freedom),* kewajiban negara terkait forum internum dan forum externum serta bentuk dan jenis pelanggarannya yang terjadi di Indonesia.

Penulis melengkapi artikel ini dengan data-data terkini dan komprehensif terkait pelanggaran atas Hak atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan

di Indonesia, yang tidak saja dihasilkan oleh Komnas HAM, namun juga oleh lembaga masyarakat Sipil yang menaruh perhatian khusus pada isu ini.

Tulisan ini ditutup dengan rekomendasi yang patut dijadikan pertimbangan bagi Pemerintah baik pihak eksekutif maupun legislatif dan terutama Kepolisian Republik Indonesia dalam menjalankan kewajibannya terkait pemenuhan dan perlindungan Hak atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan bagi Warga Negara Indonesia.

Abstract

Everyone has the freedom and independence to practice their religion or belief . This right is guaranteed by the Human Rights instruments . No one should be forced to choose a religion . No one is entitled to reduce , limit or eliminate the right of a person to embrace a religion . Because of religious rights are non - derogable rights , a right which can not be reduced under any circumstances and by anyone .

The author, who is the The Indonesian National Commission on Human Rights Special Rapporteur on Freedom of Religion and Belief , stressed that the Constitution and the law applicable in Indonesia gave the assurance that to choose , embrace , believe and execute worship of a religion and belief is a right for every individual .

Clearly, the author lays out the rights to freedom of religion and belief which can be sorted into categories : forum internum (private freedom) and externum forum (public freedom) , state obligations related to that rights as well as the shape and type of violations that occurred in Indonesia .

The author complete his article with the latest and comprehensive data related to violation of the Right to Freedom of Religion and Belief in Indonesia , which is not only produced by the Commission , but also by civil society organizations who give special attention to this issue .

This paper concludes with recommendations for the Government that should be taken into consideration both by the executive and legislative branches , and especially the Indonesian National Police in carrying out its obligations regarding the fulfillment and protection of the Right to Freedom of Religion and Belief for Indonesian citizens .

Pendahuluan

Dalam ranah perdebatan intelektual, termasuk di kalangan intelektual muslim, berkembang pengertian yang beragam tentang kebebasan beragama dan berkeyakinan (*freedom of religions and beliefes*). Keragaman definisi tersebut terkait dengan hubungannya dengan kebebasan berekspresi, serta perbedaan apakah hak tersebut mencakup hak untuk berpindah agama, dan hak untuk meninggalkan agama menuju ateisme atau tidak. Sebagai contoh, berikut ini disajikan beberapa definisi yang mencerminkan perbedaan perspektif tersebut:

Terdapat definisi yang dikutip dari Lucie Veyretout, bahwa kebebasan beragama adalah "kemampuan manusia untuk mengekspresikan dengan berbagai sarana yang ada untuk memilih agama tertentu atau jalan tertentu untuk berhubungan dengan Tuhannya, atau mengimaniNya, melakukan ibadat kepadaNya, dan mentaatiNya"[1]. Definisi ini cenderung mencampuradukkan antara kebebasan berekspresi dengan kebebasan beragama.

Definisi lain dikemukakan oleh Dr. Nasir Al-Mayman yakni "perasaan bebas untuk memeluk keyakinan agama tanpa tekanan dan pemaksaan"[2]. Pengertian serupa juga dikemukakan oleh Dr. Ahmad Rasyad Tohun bahwa kebebasan beragama adalah "hak manusia untuk memilih apa yang diimaninya sesuai dengan hati nuraninya tanpa intimidasi, tekanan, dan paksaan dari pihak lain".[3] Dua definisi ini tidak memasukkan hak berpindah agama atau menjadi ateis sebagai bagian dari hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan.

Definisi yang berbeda paradigma dikemukakan oleh Dr. Muhammad Nur Farhat yang mengartikannya sebagai "hak individu untuk memeluk agama yang ia yakini kebenarannya, dan dalam mengubah keyakinan tersebut ke keyakinan lain, dan hak untuk tidak memiliki agama, selain itu adalah hak untuk mengumumkan keyakinan keagamaannya, dan melaksanakan peribadatan, serta menyebarkannya tanpa pengaturan kecuali bahwa pengaturan itu betul-betul sangat diperlukan demi keteraturan bersama yang bisa

1 Lucie Veyretout, La liberte religeuse et la Convention europeenne des droits de l'homme, Memoire de Master 2, Sous la direction de M.J.F. Prevost, Universite de Paris V Rene Decartes – Malakoff, Juin 2006. P.3, sebagaimana dikutip oleh Mahmud Sayyid Hasan Daud, *Haqq Al-Insan fi Al-Khurriyyah Al-Diniyyah, Dirasah Ta'shiliyyah ala Dlou'l Al-Ittifaqiyyah Al-Urubbiyyah li Huquq Al-Insan Muqaranah bi Al-Fiqhi Al-Islamy*, (Kairo: Dar Al-Kalimah, 2013), hlm. 14.

2 Nasir Ibn Abdullah Al-Mayman, "Al-Hurriyah Al-Diniyyah fi Al-Syariah Al-Islamiyyah Ab'aduha wa Dlowabituha", dalam *Majma' Al-Fiqh Al-Islamy Al-Tabi' li Al-Munadlamah Al-Mu'tamar Al-Islamy*, Al-Daurah Tasi' Asyar, hlm. 5.

3 Ahmad Rasyad Tohun, *Hurriyah Al-aqidah fi Al-Syariah Al-Islamiyyah*, (Kairo: Itrak li Al-Nashr wa Al-Tawzi', 1998), hlm. 93.

diterima oleh masyarakat yang demokratis dan bebas"[4]. Definisi ini menggambarkan makna luas kebebasan beragama yang mencakup hak pindah agama dan hak untuk menganut ateisme.

Definisi dengan nuansa berbeda dikemukakan oleh Dr. Abdul Majid Najjar bahwa kebebasan beragama diartikan sebagai "kebebasan seseorang memilih untuk membangun pemahaman dan pemikiran, yang ditempuh melalui olah pikir atau melalui jalan tertentu yang kemudian menjadi keyakinannya, dan ia mempercayainya sebagai kebenaran, serta ia menyesuaikan hidupnya baik dari sisi pemikiran, tingkah laku, maupun aturan peribadatannya, tanpa adanya persekusi, penindasan dan diskriminasi karenanya, serta tanpa adanya pemaksaan dalam bentuk apapun untuk meninggalkan keyakinannya, atau membangun keyakinan lain yang bertentangan dengan keyakinanya itu"[5]. Dalam definisi ini diakui hak untuk membangun keyakinan atau agama baru di luar keyakinan atau agama yang sudah ada.

Terlepas dari keragaman definisi tentang kebebasan beragama, memilih, memeluk, mengimani dan menjalankan ibadat suatu agama dan kepercayaan adalah hak bagi setiap individu. Setiap orang memiliki kebebasan dan kemerdekaan untuk mengamalkan agama dan kepercayaannya. Hak ini dijamin oleh instrumen Hak Asasi Manusia. Tidak ada seorangpun yang boleh dipaksa untuk memilih agama. Tidak ada yang berhak mengurangi, membatasi atau menghilangkan hak seseorang untuk memeluk agamanya. Karena hak beragama dan berkeyakinan adalah *non-derogable right*, suatu hak yang tidak bisa dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun.

Akan tetapi, pelaksanaan akan hak tersebut masih menghadapi berbagai tantangan. Di Indonesia, pelanggaran atas hak tersebut dari waktu ke waktu cenderung meningkat. Seseorang bisa dengan mudah mengalami pelecehan, intimidasi, ancaman, penganiayaan, penyerangan, hingga pembunuhan karena ia menganut suatu agama atau kepercayaan yang sedang dipersekusi. Perusakan, perampasan properti, hingga penghancuran rumah ibadah terjadi atas dasar kebencian terhadap agama atau keyakinan. Tragedi demi tragedi terjadi hampir-hampir tanpa perlindungan dari aparat keamanan, dan minim penyelesaian

4 Mahmud Nur Farhat, "Al-Islam wa Hurriyah Al-Aqidah, Mulahadlat Awwaliyah", *Al-Majallah Al-Arabiyyah li Huquq Al-Insan*, al-adad al-khamis, Yanayir 1997, hlm. 172.

5 Abdul Majid Al-Najjar, Al-Hurriyyah Al-Diniyyah fi Al-Syariah Al-Islamiyyah Ab'aduha wa Dlowabituha, Bahts Muqaddamila *Majma' Al-Fiqh Al-Islamy Al-Dauli, Munadlamah Al-Mu'tamar Al-Islamy*, Al-Daurah Tasi' Asyar, hlm. 4.

yang layak dan adil baik bagi pelaku maupun bagi korban.

Perlindungan atas hak beragama dan berkeyakinan harus mendapatkan perhatian lebih serius oleh publik khususnya negara (pemerintah). Pelanggaran demi pelanggaran yang terjadi tidak boleh ditangani dengan sekedarnya, apalagi dibiarkan begitu saja. Sudah saatnya menjadikan persoalan ini sebagai prioritas nasional mengingat dampaknya yang sangat buruk. Buruk bagi jaminan hak-hak rakyat, buruk bagi wibawa pemerintah dan buruk bagi sendi-sendi berbangsa dan bernegara.

Oleh karena itu, Komnas HAM dalam Sidang HAM III 2013 mengangkat issue ini sebagai masalah utama. Diharapkan lahir kepedulian publik dan kemauan politik pemerintah untuk melakukan langkah-langkah kongkrit yang efektif bagi penyelesaian masalah ini secepat mungkin. Sebagai tindak lanjut yang bersifat kelembagaan dari rekomendasi yang dihasilkan oleh Sidang HAM tersebut, Sidang Paripurna Komnas HAM membentuk Pelapor Khusus (*Special Rapporteur*) Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan (KBB). Mandat utama *Special Rapporteur* adalah melakukan identifikasi atas situasi dan tantangan, sekaligus memberikan rekomendasi untuk pemajuan, penghormatan dan pemenuhan Hak atas KBB di Indonesia. Untuk memaksimalkan kerja *Special Rapporteur* dalam menjalankan mandat tersebut dibentuklah Tim Asistensi *Special Reporteur* KBB di Komnas HAM. Tim ini berada di bawah *Special Rapporteur* yang diberi nama *Desk* KBB. Komposisi Desk KBB ini terdiri dari staf khusus dengan staf internal Komnas HAM dari Sub Komisi Pemantauan dan Sub Komisi Mediasi. *Special Rapporteur* dan *Desk* KBB ini diharapkan mampu mendukung Komnas HAM agar bekerja lebih fokus dan terintegrasi dalam penanganan kasus-kasus pelanggaran KBB.

Desk KBB melihat pendekatan advokasi kasus-kasus pelanggaran KBB di Komnas HAM cenderung berbasis pada pengaduan kasus. Hal ini telah menempatkan Komnas HAM seolah-olah lembaga "pemadam kebakaran". Dengan dasar pandangan tersebut, *Desk* KBB telah memulai pendekatan baru advokasi berbasis isu dengan capaian kerja yang terencana. Pendekatan ini diharapkan mampu memperkuat peran Komnas HAM dalam isu KBB dengan orientasi hasil jangka panjang.

Jaminan Akan Hak Beragama dan Berkeyakinan

Jaminan konstitusi terhadap kebebasan beragama di Indonesia

ditegaskan dalam pasal 28E ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945. Kedua ayat itu menyatakan bahwa, ”Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya.” Bahwa, ” Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap sesuai dengan hati nuraninya.” Jaminan ini diperkuat lagi dalam pasal 29 ayat (2) UUD 1945, yang menyebutkan bahwa ”Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.” Pasal-pasal ini dengan jelas menjamin prinsip *non-coersive* (asas tidak ada paksaan) dalam beragama dan berkeyakinan.

Di samping itu, dalam Pasal 28I ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan bahwa kebebasan beragama dan berkeyakinan adalah bagian dari ”hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun”. Status *non-derogable rights* bagi *religious freedom* ini juga ditegaskan kembali dalam UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, pasal 4:

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

Selain penghormatan (*respect*), pengakuan (*recognition*) akan hak warga negara akan kebebasan beragama dan berkeyakinan, UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM juga menegaskan kewajiban negara untuk memberikan jaminan perlindungan (*protec*) hak tersebut. Selengkapnya, UU No. 39 Tahun. 1999 pasal 22 berbunyi:

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

Negara juga telah menegaskan larangan diskriminasi berdasarkan agama. Prinsip non-diskriminatif ini ditegaskan UUD 1945 ayat (2) Pasal 28I bahwa, ”Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif”.

Pengertian konsep diskriminasi secara normatif telah didefinisikan dalam Pasal 1 butir 3 Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menyebutkan 11 kriteria/indikator

diskriminasi, yang salah satunya adalah pembedaan manusia atas dasar agama.

Sangat jelas bahwa Konstitusi dan Undang-Undang yang berlaku di Indonesia memberi jaminan bahwa memilih, memeluk, mengimani dan menjalankan ibadat suatu agama dan kepercayaan adalah hak bagi setiap individu. Setiap orang memiliki kebebasan dan kemerdekaan untuk beragama dan berkepercayaan. Tidak ada seorangpun yang boleh dipaksa untuk memilih agama dan keimanan. Tidak ada yang berhak mengurangi, membatasi atau menghilangkan hak seseorang untuk mempercayai dan mengimani suatu agama atau kepercayaan. Karena hak beragama dan berkeyakinan adalah *non-derogable right*, suatu hak yang tidak bisa dikurangi dalam keadaan apapun.

Hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan juga dijamin oleh Instrumen Internasional. Norma-norma hukum internasional yang mengatur dan menjamin hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan memperoleh penegasan dalam Pasal 18 *Universal Declaration on Human Rights* dan Pasal 18 Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik, sebagaimana yang telah disahkan oleh Pemerintah RI dengan Undang-undang Nomor 12 tahun 2005. Pelanggaran atas norma-norma tersebut dapat digolongkan sebagai pelanggaran hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan.

Pasal 18 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) PBB menyatakan: ”Setiap orang berhak atas kebebasan pikiran, hati nurani, dan agama, dalam hal ini termasuk kebebasan berganti agama atau kepercayaan, dan kebebasan untuk menyatakan agama atau kepercayaan, dengan cara meng-ajarkannya, melakukannnya, ber-ibadat dan mentaatinya, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, di muka umum maupun sendiri”.

Selengkapnya, pasal 18 Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik berbunyi:

1. Setiap orang berhak atas kebebasan pikiran, hati nurani dan agama. Hak ini mencakup kebebasan untuk memiliki atau memeluk agama atau keyakinan atas pilihannya sendiri, dan kebebasan untuk menyatakan agama atau kepercayaan, dengan cara mengajarkannya, melakukannnya, beribadat dan mentaatinya, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, di muka umum maupun sendiri.[6]

6 Rumusan ini berbeda degan versi DUHAM dimana kata-kata “hak untuk mengganti agama” dihilangkan dan ditambah kata-kata “atas pilihan sendiri” dibelakang kata “kebebasan untuk memiliki atau memeluk agama atau keyakinan”. Perubahan ini dilakukan sebagai akomodasi atas keberatan delegasi negara-negara Islam khususnya Mesir, Yaman, Arab Saudi dan Afghanistan yang khwatir kata-kata “hak untuk mengganti agama” akan mendorong pemurtadan, penyebaran agama yang agresif dan aktivitas-aktivitas ateisme, serta propaganda anti agama. Kesepakatan dalam forum Komite HAM dan Majelis Umum PBB tersebut tercapai dan diterima

2. Tidak seorangpun boleh menjadi sasaran pemaksaan yang akan mengganggu kebebasannya untuk memiliki atau memeluk agama atau keyakinan atas pilihannya sendiri.
3. Kebebasan untuk mewujudkan agama atau keyakinan seseorang boleh dibatasi hanya atas dasar keputusan pengadilan dan sangat dibutuhkan untuk melindungi keselamatan, ketertiban, kesehatan, atau moral masyarakat atau hak-hak dasar dan kebebasan dasar orang lain.
4. Para negara pihak yang meratifikasi Kovenan ini berkewajiban untuk menghormati kebebasan orang tua dan, jika dimungkinkan, wali untuk menjamin pendidikan agama dan moral bagi anak sesuai dengan agama orang tua dan walinya.

Pemberian status khusus kebebasan beragama dan berke-yakinan sebagai hak yang tidak bisa dikurangi (*non-derogable right*) ditegaskan dalam pasal 4 ayat 2.

Pengertian agama dan keyakinan dalam instrumen HAM internasional ternyata tidaklah sempit. Dalam Komentar Umum No. 22 (48) Komite HAM PBB tentang substansi normatif Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik pasal 18 dijelaskan bahwa pengertian agama dan keyakinan meliputi agama/ keyakinan tradisional, dan agama/ keyakinan yang baru didirikan.

Dalam memahami substansi Pasal 18 Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik secara benar, dibedakan antara kebebasan berkeyakinan dan beragama atau berkepercayaan dengan kebebasan untuk menjalankan agama atau kepercayaannya. Pembedaan ini secara legal sangat penting untuk membedakan di wilayah mana negara diperbolehkan untuk membatasi dan wilayah mana negara dilarang untuk melakukan pembatasan.

Maka secara teoritis, hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan dapat dipilah kedalam kategori: *forum internum (privat freedom)* dan *forum externum (public freedom)*. *Forum Internum* adalah eksistensi spiritual individual seseorang, sebuah wilayah yang secara teoritis tidak dimungkinkan dilakukan pengurangan (derogasi) hak atas kebebasan beragama dan keyakinan tersebut. Dimensi individual tercermin dalam perlindungan terhadap keberadaan spiritual seseorang termasuk di

oleh delegasi negara-negara Islam dengan menggantinya dengan rumusan di atas berdasarkan usulan Brazil dan Philipina. Lihat Mashood A. Baderin, *Hukum Internasional Hak Asasi Manusia & Hukum Islam* (Jakarta: Komnas HAM, 2010), hlm. 121. Meskipun demikian, kata-kata "atas pilihan sendiri" berarti adanya jaminan akan hak untuk mempertahankan keyakinan atau berganti keyakinan. Lihat, Mafred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights CCPR Commentary* 2nd revised edition (Arlington USA: N.P. Angel Publisher, 2005) hlm. 410 dan hlm. 413-414

dalam dimensi ini adalah memilih – mengganti, mengadopsi - dan memeluk agama dan keyakinan. Dimensi individual ini juga menyangkut menjalankan ibadat agama dalam ruang privat. Yaitu ketika dalam menjalankan agama dan keyakinannya, seseorang tidak meninggalkan wilayah keberadaan individual dan tidak menyentuh wilayah privat orang lain. Contoh atas situasi ini adalah ketika seseorang mengamalkan ritual keagamaan, baik secara sendiri-sendiri maupun bersama komunitas keagamaan atau keyakinan tanpa "mengubah" wilayah privat orang lain.[7] Maka hal ini tidak bisa dikurangi, diatur dan dikriminalisasikan. Kebebasan ini membutuhkan perlindungan khusus oleh negara.

Sedangkan dimensi kolektif tercermin dalam perlindungan terhadap keberadaan seseorang untuk mengeluarkan keberadaan spiritualnya dan mempertahankannya di depan publik (*forum eksternum*). *Forum eksternum* yang juga disebut sebagai "*community right*", berupa hak memanifestasikan dan pengkomunikasian materi-materi spiritual kepada dunia yang lebih luas dan upaya mempertahankan kesalehan di ruang publik. Hak-hak dasar atas kebebasan berkomunikasi tidak hanya melindungi eksistensi spiritual seseorang tetapi juga melindungi kebebasan seseorang untuk mewujudkan keyakinan dan ajaran agama dalam kehidupan nyata.

Kategori *Forum Externum* yang merupakan manifestasi dari keyakinan ke dalam kehidupan nyata ini merupakan subjek pembatasan yang diatur dalam pasal 18 ayat 3 Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik. Hak-hak dalam kategori ini dengan selektif dan sangat ketat dapat dikurangi (di-derogasi). Untuk menentukan apakah hak beragama dan berkeyakinan tertentu mengancam atau melanggar ketertiban, kesehatan, moral masyarakat, keamanan negara dan hak serta kebebasan dasar orang lain haruslah ditentukan oleh hukum, UU atau pengadilan yang beroperasi dalam situasi yang adil, non-diskriminatif dan demokratis. Hal ini dikenal dengan "Prinsip-prinsip Siracusa" (Siracusa Principles).[8]

Terdapat beberapa hal yang tidak boleh diintervensi, dipaksa, dipengaruhi dengan cara-cara manipulatif (seperti indoktrinasi,

7 Nowak, M. (2005), *U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary*, 2nd revised edition, N.P. Engel, Publishers dalam Laporan Pemetaan Hak atas Kebebasan Beragama dan Berkepercayaan di Enam Daerah (Komnas HAM: Jakarta, 2009)

8 Mafred Nowak, hlm. 417-418. 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.

brainwashing, dan penggunaan sarana obat-obat *psichotropica* dan sebagainya), oleh negara atau pihak manapun karena itu adalah *forum internum:*

1. Memilih dan mengimani agama, keyakinan atau kepercayaan.
2. Memilih dan mengimani sekte atau madzhab tertentu dalam suatu agama.
3. Memilih untuk taat pada (menjalankan) suatu ajaran agama atau tidak taat.
4. Menjalankan ibadat ritual di ruang privat.
5. Memikirkan, memahami, merenungi, menafsirkan dan mengembangkan pemikiran tentang agama.

Namun ada beberapa hak yang bisa dikurangi atau diatur dengan persyaratan yang sangat ketat karena ia tergolong *Forum Eksternum*:

1. Menjalankan ibadat ritual di ruang publik.
2. Menjalankan ajaran agama non ibadat; ceramah agama, pertemuan agama, pendidikan agama, perayaan hari-hari besar, menyiarkan agama, dll.
3. Mendirikan dan menggelola rumah ibadat.
4. Kebebasan menggunakan simbol-simbol agama.
5. Kebebasan mengangkat pemimpin agama.
6. Mendirikan dan mengelola sarana-sarana keagamaan lain seperti: sarana pendidikan, tempat pertemuan, pusat studi agama, dan lain-lain.
7. Membentuk dan menjalankan organisasi berbasis agama dengan jaminan status legal.
8. Mengelola pendidikan keagamaan.
9. Kebebasan menulis, mengajarkan dan menyebarluaskan ajaran agama.
10. Memperoleh status keagamaan.
11. Memperoleh pendidikan dan pengajaran agama sesuai dengan agama orang tua/wali.
12. Memperoleh layanan menikah, bercerai, dan upacara kematian.
13. Memperoleh hak-hak kewarganegaraan tanpa didiskriminasi karena agama.

Kebebasan beragama juga didukung oleh sebuah prinsip non-diskriminasi. Prinsip non diskriminasi merupakan salah satu prinsip utama dalam hak asasi manusia. Dalam DUHAM prinsip ini ditempatkan pada Pasal 2 setelah penjelasan tentang manusia yang dilahirkan merdeka dan mempunyai martabat serta hak yang sama. *"Setiap orang berhak atas semua hak dan kebebasan-kebebasan yang tercantum di dalam Deklarasi ini dengan tidak ada pengecualian apa pun, seperti pembedaan ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau pandangan lain, asal-usul kebangsaan atau kemasyarakatan,*

hak milik, kelahiran ataupun kedudukan lain".

Prinsip non-diskriminasi ini juga ditempatkan di awal dalam Pasal 2 Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik yaitu, *Setiap Negara Pihak pada Kovenan ini berjanji untuk menghormati dan menjamin hak-hak yang diakui dalam Kovenan ini bagi semua orang yang berada dalam wilayahnya dan tunduk pada wilayah hukumnya, tanpa perbedaan apapun seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau pendapat lain, asal-usul kebangsaan atau sosial, kekayaan, kelahiran atau status sosial lainnya.*

Kovenan ini sudah diratifikasi oleh Indonesia melalui UU 12/2005 sehingga sudah menjadi hukum positif Indonesia. Khusus mengenai perbuatan tidak toleran dan diskriminasi berbasis agama atau keyakinan memiliki pengertian, "*setiap pembedaan, pengesampingan, pelaranganataupengutamaanberbasis agama atau keyakinan yang tujuannya atau akibatnya penghilangan atau pengurangan pengakuan, penikmatan atau pelaksanaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar berdasarkan kesetaraan."*[9]

Intoleransi dan diskriminasi atas dasar agama/kepercayaan adalah pembedaan, pengesapingan, pembatasan, dan pengutamaan/prefensi didasarkan agama/keyakinan dan mengurangi peng-akuan penikmatan atau pelaksanaan hak-hak manusia dan kebebasan-kebebasan dasar atau suatu dasar yang sama.

Pasal 2 ayat (1) Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik menjelaskan bahwa negara harus menjamin dan menghormati hak-hak yang diakui di dalam Kovenan tersebut tanpa ada perbedaan atas dasar agama, ras, jenis kelamin, dan status lainnya. Pasal ini menjelaskan prinsip non diskriminasi pemenuhan untuk individu atas hak-hak sipol termasuk hak atas kebebasan beragama/kepercayaan. Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik tidak menjelaskan bentuk-bentuk diskriminasi, hanya menjelaskan tentang istilah "pembedaan". Deklarasi PBB tentang penghapusan bentuk-bentuk diskriminasi dan intoleransi justru memberikan penjelasan secara rinci dan spesifik mengenai bentuk-bentuk diskriminasi atas dasar agama.

Pasal 1 ayat (1) Deklarasi PBB tentang penghapusan segala bentuk diskriminasi dan intoleransi atas dasar agama/kepercayaan, menjelaskan tidak seorang pun menjadi target diskriminasi yang dilakukan oleh negara, institusi, kelompok orang atau seseorang atas dasar agama/kepercayaan. Sedangkan Pasal 1 ayat (2) Deklarasi menegaskan tidak seorang pun

9 *Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief Proclaimed by General Assembly resolution* 36/55 of 25 November 198, Pasal 2 ayat 2.

dapat dipaksa yang mengurangi kebebasan beragama atau berkeyakinan sesuai dengan pilihannya.

Kebebasan beragama juga didukung oleh sebuah Deklarasi Majelis Umum PBB yakni Deklarasi tentang Penghapusan Segala Bentuk Intoleransi dan Diskriminasi Berdasarkan Agama atau Kepercayaan yang intinya berisi larangan diskriminasi berdasarkan agama dan keyakinan. Deklarasi ini berkontribusi dalam penyusunan penjelasan lebih lanjut substansi dan isi pasal 18 Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik yang karena itu, bisa digunakan sebagai pertimbangan dalam menafsirkan pasal ini.[10]

Dalam deklarasi ini, terkait dengan diskriminasi berbasis agama atau keyakinan, Negara memiliki kewajiban sebagai berikut:

a) mengambil langkah-langkah efektif untuk mencegah dan me-nghilangkan diskriminasi;
b) mengerahkan seluruh upaya untuk mengundangkan atau menghapuskan perundang-undangan apabila diperlukan untuk melarang diskriminasi apapun;
c) mengambil segala langkah yang tepat untuk memerangi intoleransi berbasis agama atau keyakinan.[11]

Terkait dengan prinsip non diskriminasi di atas, Komite HAM telah mengeluarkan Komentar Umumnya yakni bahwa jika suatu agama diakui sebagai agama negara atau jika pengikut agama tersebut merupakan mayoritas penduduk negara tersebut, tidak berarti bahwa agama tersebut diberikan hak istimewa (*privilege*) atau bahwa dibolehkan diskriminasi terhadap pemeluk agama lain atau yang tidak memiliki agama atau keyakinan.[12]

Prinsip non-diskriminasi secara teoritis dipahami ke dalam 2 (dua) jenis makna, yaitu menunjuk pada: (i) "*equal treatment of equals*" (perlakuan yang sama terhadap mereka yang sama); dan (ii) "*unequal treatment of unequals*" (perlakuan yang tidak sama terhadap mereka yang tidak sama). Makna yang disebut terakhir ini dimaksudkan untuk mencapai apa yang disebut oleh E.W. Vierdag sebagai *equality in fact* (persamaan dalam kenyataannya).[13]

Dalam konteks anti diskriminasi atas minoritas agama, pada tataran teoritis dikenal konsep "diskriminasi terbalik" yang sering pula dikenal sebagai bentuk tindakan afirmasi (*affirmative action*), yaitu *a set of actions designed to eliminate existing and continuing discrimination, to remedy lingering effects of past discrimination, and to create systems and procedures*

10 Mafred Nowak, hlm. 409

11 *Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief Proclaimed by General Assembly resolution* 36/55 of 25 November 198, pasal 4.

12 Mafred Nowak, hlm. 415-416.

13 E.W. Vierdag, *The Concept of Discrimination in International Law*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1973, hlm.14.

to prevent future discrimination[14] (sehimpunan tindakan yang dirancang untuk mengeliminasi diskriminasi yang terjadi dan berlanjut, untuk memperbaiki efek yang masih melekat dari diskriminasi di masa lalu, dan menciptakan sistem dan prosedur untuk mencegah diskriminasi di masa mendatang). Diskriminasi terbalik ini tidak tergolong sebagai pelanggaran HAM, justeru sebaliknya: melindungi, memenuhi, menghormati dan memajukan HAM.

Penciptaan suasana yang kondusif bagi *religious freedom* juga didukung oleh adanya larangan manifestasi agama dan keyakinan yang berbentuk propaganda perang, hasutan kebencian atas dasar kebangsaan, rasial atau agama yang bisa menyulut diskriminasi, permusuhan atau kekerasan. Larangan *hatred speech* yang sangat penting bagi menjaga agama agar tidak menjadi sumber konflik, kebencian dan kekerasan serta membina perdamaian dan harmoni antar umat manusia ini termuat dalam Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik pasal 20.

Kewajiban Negara

Dalam hukum HAM pemangku kewajiban HAM sepenuhnya adalah negara, dalam hal ini adalah pemerintah. Semua penjelasan dalam DUHAM menyatakan bahwa perwujudan HAM sepenuhnya adalah kewajiban negara. Dalam hal ini, negara memiliki tiga kewajiban. Antara lain negera harus menjalankan kewajiban pemenuhan HAM dalam bentuk antara lain penghormatan (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhi (*to fullfil*).

Hal ini juga diakui dalam hukum nasional Indonesia. Dalam Pasal 28 I Ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 secara gamblang dicantumkan jaminan mengenai hal ini dengan kata-kata berikut, “perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah”.

Sedangkan dalam Undang-Undang No 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, jaminan ini juga diperkuat dalam Pasal 71 yang menyatakan, “Pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam Undang-Undang ini (UU 39 Tahun 1999), peraturan perundang-undangan lain, dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh Negara Republik Indonesia”.

Pada 30 September 2005 Indonesia meratifikasi dua perjanjian internasional tentang

14 Bryan A. Garner, (ed.), *Black’s Law Dictionary*, Seventh Edition, West Group, St. Paul, Minn, 1999, hlm.60.

hak-hak manusia, yaitu Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* – ICESCR) dan Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik (I*nternational Covenant on Civil and Political Rights* – ICCPR). Dan pada 28 Oktober 2005, kedua kovenan internasional ini disahkan, ICESCR menjadi UU No. 11 Tahun 2005 dan ICCPR menjadi UU No. 12 Tahun 2005. Dengan demikian, selain menjadi bagian dari sistem hukum nasional maka kedua kovenan ini sekaligus melengkapi empat perjanjian pokok yang telah diratifikasi sebelumnya, yaitu *The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women,* dikenal dengan CEDAW (penghapusan diskriminasi perempuan), *Convention on the Rights of the Child,* dikenal dengan CRC (hak anak), *Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* dikenal dengan CAT (anti penyiksaan), dan *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, dikenal sebagai* CERD (penghapusan diskriminasi rasial).

Ratifikasi ini menimbulkan konsekuensi terhadap pelaksanaan hak-hak asasi manusia, karena Negara Indonesia telah mengikatkan diri secara hukum. Antara lain pemerintah telah melakukan kewajiban untuk mengadopsi perjanjian yang telah diratifikasi ini ke dalam perundang-undangan, baik yang dirancang maupun yang telah diberlakukan sebagai UU. Yang lain adalah pemerintah memiliki kewajiban mengikat untuk mengambil berbagai langkah dan kebijakan dalam melaksanakan kewajiban untuk menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*) dan memenuhi (*to fullfil*) hak-hak asasi manusia. Kewajiban ini juga diikuti dengan kewajiban pemerintah yang lain, yaitu untuk membuat laporan yang bertalian dengan penyesuaian hukum, langkah, kebijakan dan tindakan yang dilakukan.

Mengenai implementasi antara kedua kategori hak, baik yang *non-derogable* maupun yang *derogable* juga memiliki batas-batasnya, yaitu pada batas mana negara tak melakukan intervensi dan pada batas mana pula intervensi harus dilakukan. Negara tak boleh melakukan intervensi dalam rangka menghormati hak-hak setiap orang, terutama hak-hak yang tak dapat ditangguhkan. Karena campur tangan negara justru mengakibatkan terjadinya pelanggaran atas hak-hak individu/kelompok. Sebaliknya, intervensi dapat dilakukan atas dua hal; *pertama*, dalam situasi atau alasan khusus untuk membatasi atau mengekang hak-hak atau kebebasan berdasarkan UU; *kedua*, dalam rangka untuk menegakkan hukum atau keadilan bagi korban tindak pidana.

Karena itu, dalam menghormati dan melindungi hak-hak kebebasan beragama dan berkeyakinan, ada dua jenis pelanggaran yang bertalian dengan kewajiban negara. Pertama, seharusnya menghormati hak-hak kebebasan beragama dan berkeyakinan, tapi negara justru melakukan tindakan yang dilarang atau bertentangan Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik melalui campur-tangannya dan disebut pelanggaran melalui tindakan (*violation by action*). Kedua, seharusnya aktif secara terbatas untuk melindungi hak-hak tersebut – melalui tindakannya – negara justru tak melakukan apa-apa baik karena lalai dan lupa maupun absen, disebut pelanggaran melalui pembiaran (*violation by omission*). Jenis pelanggaran lainnya adalah tetap memberlakukan ketentuan hukum yang bertentangan dengan Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik yang disebut pelanggaran melalui hukum (*violation by judicial*).

Dengan meratifikasi Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik, pemerintah Indonesia memiliki kewajiban yang mengikat secara hukum untuk melakukan beberapa hal. Antara lain negara, dalam hal ini pemerintah, harus segera melakukan reformasi hukum dengan menerjemahkan prinsip dan ketentuan yang terkandung dalam Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik ke dalam hukum nasional. Pemerintah juga harus segera melakukan harmonisasi hukum nasional dengan menggunakan kerangka Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik. Semua peraturan perundang-undangan yang tak sesuai dengan Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik harus dicabut dan direvisi. Begitu juga dengan RUU yang telah dibahas dan disiapkan hingga proses ratifikasi.

Selain itu pemerintah harus melakukan sosialisasi Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik yang telah diratifikasi, sehingga banyak orang akan mengetahui apa saja hak-hak sipil dan politik yang seharusnya dinikmati. UU No 12 Tahun 2005 diberlakukan secara seragam di seluruh negeri dan diharapkan tak ada peraturan yang bertentangan dengan isi undang-undang ini. Termasuk yang bertalian dengan kekuatiran mengenai kelemahan otonomi daerah atau otonomi khusus.

Tak adanya fasilitasi pemerintah dalam penyediaan infrastruktur pendukung atas langkah-langkah implementasi hasil ratifikasi berbagai perjanjian hak-hak manusia dapat dipandang sebagai sikap tak mau (*unwilling*) atau abai untuk berbuat sesuatu, termasuk bagaimana seharusnya semua aparatur berperilaku yang dipertalikan dengan Kovenan

Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik tanpa kecuali pada lembaga-lembaga peradilan dan pengadilan, sehingga terasa kurang berefek pada pelaksanaannya.

Fakta Tentang Tingginya Pelanggaran

Bangsa Indonesia menempatkan kehidupan keagamaan, keyakinan, dan spiritualitas pada posisi yang sangat penting. Realitas sosiologis, kultural dan politik di Indonesia yang kental warna religiusitasnya menunjukkan kebenaran hal di atas. Dunia spiritual dan religius hidup subur di negeri kita. Agama dan kepercayaan yang hidup dan dianut oleh penduduk Indonesia, sangatlah beragam. Bahkan yang paling beragam dibandingkan negara lain di dunia. Di negara ini, hidup dan berkembang dengan subur beragam agama dan kepercayaan mulai dari Hindu, Buddha, Islam, Kristen (Kristen Protestan), Katolik (Kristen Katholik), Khonghchu, Zoroastrian (Baha'i), Sikh, Taoisme, Shinto, dan ada juga sistem kepercayaan lokal seperti Kajang, Tolotang, Bissu (Sulawesi Selatan), Sunda Wiwitan (Jawa Barat), dan Kaharingan (Kalimantan), serta aliran kepercayaan (Jawa Tengah, Jawa Timur dan Yogyakarta).

Di tengah tingginya religiusitas dan semangat mengamalan agama dan keyakinan, berbagai masalah terkait dengan hak-hak beragama dan berkeyakinan seringkali dilanggar. Baik pelanggaran terkait kasus kekerasan dan konflik bernuansa agama maupun kekerasan yang menimpa kaum minoritas baik yang pelakunya negara atau non negara masih sering terjadi. Kekerasan di Ambon dan Poso pada tahun 1999 dapat disebut sebagai salah satu contoh betapa kekerasan bisa begitu dahsyat mengebiri hak-hak umat manusia untuk secara leluasa dan aman menjalankan agamanya.

Kekerasan dan intoleransi juga dapat melahirkan pelanggaran terhadap hak kebebasan beragama seperti yang kerapkali dialami oleh berbagai kelompok minoritas agama seperti penghayat kepercayaan, Ahmadiyah, Syiah dan kelompok yang dituduh sesat. Sejak tahun 2005 misalnya, hak kebebasan beragama kelompok ini seringkali dilanggar: berupa penyegelan rumah ibadah, kantor organisasi, bahkan sampai pengusiran komunitas tersebut dari tempat tinggal mereka, seperti yang terjadi di Lombok Nusa Tenggara Barat. Tahun 2006 juga terjadi pelanggaran hak kebebasan beragama terhadap komunitas Syi'ah baik yang tergabung dalam Ikatan Jamaah Ahlul Bait Indonesia (IJABI) maupun Ahlul Bait Indonesia (ABI) di berbagai tempat Bondowoso, Pasuruan, Sampang dan lain-lain. Pelanggaran juga terjadi terhadap agama yang pemeluknya lebih

sedikit dari keseluruhan populasi di suatu daerah. Di daerah-daerah dengan mayoritas muslim, kecenderungan terbesar sasaran pelanggaran adalah Kristen. Di daerah mayoritas Kristen dan Hindu, korban pelanggaran terutama adalah Islam.

Jika kita lihat data pengaduan Komnas HAM tiga tahun belakangan ini, dapat dilihat fakta bahwa pelanggaran terhadap kebebasan beragama dan berkeyakinan begitu tinggi. Pada 2010 Komnas HAM menerima 84 buah pengaduan, yang terdiri dari kasus perusakan, gangguan dan penyegelan rumah ibadah sebanyak 26 kasus, kekerasan terhadap "aliran sesat" 14 kasus, konflik dan sengketa internal 7 kasus dan yang terkait pelanggaran terhadap jama'ah Ahmadiyah 6 kasus, dan sisanya pelanggaran lain-lain. Pada 2011, pengaduan yang masuk sebanyak 83 kasus dengan 32 kasus terkait gangguan dan penyegelan atas rumah ibadah, 21 kasus terkait Jama'ah Ahmadiyah, gangguan dan pelarangan ibadah 13 kasus, dan diskriminasi atas minoritas agama 6 kasus. Tahun 2012, Komnas HAM mencatat 68 pengaduan, yang perinciannya adalah, perusakan dan penyegelan rumah ibadah sebanyak 20 kasus, konflik dan sengketa internal 19 kasus, gangguan dan pelarangan ibadah 17 kasus dan diskriminasi minoritas serta penghayat kepercayaan 6 kasus. Pada tahun 2013 Komnas menerima sebanyak 39 berkas pengaduan. Diskriminasi, pengancaman, dan kekerasan terhadap pemeluk agama sebanyak 21 berkas, penyegelan, perusakan, atau penghalangan pendirian rumah ibadah sebanyak 9 berkas dan penghalangan terhadap ritual pelaksanaan ibadah sebanyak 9 berkas. [15]

Bahkan dalam lima tahun belakang ini, yakni dari tahun 2007 sampai dengan 2012, pelanggaran terhadap hak kebebasan beragama itu cenderung menguat dan secara kuantitatif terus meningkat. Kecenderungan meningkatnya angka pelanggaran terhadap hak kebebasan beragama itu dapat diketahui dari data pengaduan ke Komnas HAM dan laporan hasil monitoring lembaga-lembaga masyarakat sipil seperti Setara Institute, The Wahid Institute, dan Moderate Muslim Society.

Setara Institute misalnya mencatat telah terjadi sedikitnya 600 peristiwa kekerasan dan intoleransi terhadap hak kebebasan beragama di seluruh Indonesia sejak tahun 2007 sampai dengan 2009. Peristiwa kekerasan dan intoleransi

15 Diolah dari data pengaduan Komnas HAM. Dilihat dari angka pengaduan terjadi penurunan dari tahun ke tahun, tetapi ini tidak berati bahwa jumlah kasusnya menurun. Sebab, banyak kasus yang diadukan di tahun sebelumnya belum terselesaikan hingga tahun berikutnya, sehingga yang terjadi di lapangan adalah peningkatan kasus pelanggaran.

itu pada umumnya terkait dengan pelarangan pendirian rumah ibadah, perusakan dan penutupan paksa tempat ibadah; dan penyesatan aliran keagamaan/keyakinan yang disertai dengan kekerasan.[16] Pada 2012, Setara Institute mencatat ada 264 kasus dengan 371 tindakan.

Selain itu, laporan The Wahid Institute menyatakan terlah terjadi 59 aksi kekerasan dan intoleransi terhadap hak kebebasan beragama di Indonesia sepanjang tahun 2008.[17] Pada tahun 2010 The Wahid Institute kembali memaparkan hasil laporannya dengan menyatakan bahwa sepanjang tahun 2010 telah terjadi 63 kasus pelanggaran terhadap hak kebebasan beragama di Indonesia. Lembaga yang sama, pada 2012 juga melaporkan pelanggaran kebebasan beragama dan tindakan intoleran yang terjadi tiga tahun berturut-turut yakni: 2010 terjadi 184 kasus, 2011 terjadi 267 kasus dan 2012 274 kasus.

Sementara *Moderate Muslim Society* menilai tahun 2010 sebagai tahun kelam kebebasan beragama di Indonesia. Sepanjang tahun 2010 menurutnya telah terjadi 81 kasus kekerasan dan intoleransi terhadap hak kebebasan beragama di Indonesia. Kasus-kasus kekerasan yang terjadi tahun 2010 itu menurut Laporan *Moderate Muslim Society* berbentuk: pengusiran, pembubaran kegiatan atas agama, diskriminasi karena keyakinan, penyerangan dan pengrusakan, ancaman tuntutan, dan intimidasi, penutupan dan penolakan rumah ibadah dan terakhir pelanggaran kegiatan beribadah.[18]

Di samping itu, data Kepolisian Republik Indonesia juga menunjukkan bahwa sepanjang tahun 2007-2010 telah terjadi 107 kekerasan terhadap hak kebebasan beragama, dengan rincian 10 peristiwa kekerasan terjadi pada tahun 2007, 8 peristiwa pada tahun 2008, 40 peristiwa pada tahun 2009, 49 peristiwa pada tahun 2010.[19]

Dari berbagai data ini, bisa disimpulkan bahwa pelanggaran atas hak rakyat Indonesia atas kemerdekaan beragama dan berkeyakinan tergolong sangat tinggi. Beberapa penelitian misalnya The Wahid Institute (2012) menempatkan Jawa Barat sebagai provinsi paling banyak pelanggaran dengan 43 peristiwa, disusul Nanggroe Aceh Darussalam dengan 22 peristiwa, kemudian Jatim dan Jateng masing-masing dengan 12 pelanggaran.

16 Setara Institute, *Negara Harus Bersikap: Tiga Tahun Laporan Kondisi Kebebasan Beragama/Berkeyakinan di Indonesia 2007-2009*, (Jakarta: Setara Institute, 2010).

17 The Wahid Institute, *Menapaki Bangsa yang Kian Retak: Laporan Tahunan Pluralisme Beragama/Berkeyakinan di Indonesia 2008*, (Jakarta: The Wahid Institute, 2008).

18 *Kompas*, "Tahun Kelam Beragama," Rabu, 22 Desember 2010.

19 *Kompas*, Kapolri: Bekukan Ormas Bermasalah, 31 Agustus 2010.

Bentuk Pelanggaran Forum Internum

Pelanggaran terhadap *Forum Internum* yang merupakan hak yang tidak dapat dikurangi dalam kondisi apapun (*non-derogable right*) ini berbentuk: ancaman, gangguan dan kekerasan terhadap sekelompok orang karena agama, keyakinan, atau aliran yang dianutnya; pemaksaan untuk pindah agama atau keyakinan; dan pemaksaan atas pengamalan ajaran agama kepada penganutnya.

A. Ancaman, gangguan dan kekerasan yang mengancam eksistensi hak beragama dan berkeyakinan.

Di Indonesia tindakan pelanggaran atas hak eksistensial ini masih sering terjadi khususnya terhadap kaum minoritas agama dan keyakinan. Mereka menghadapi pemaksaan langsung (*direct coercion*) dalam bentuk yang paling primitif berupa ancaman fisik, penganiayaan hingga pembunuhan. Ancaman fisik lainnya juga berupa perusakan properti bahkan rumah ibadah. Tindakan demikian jelas-jelas melanggar hak warga negara untuk bebas dan merdeka dalam memilih, menganut dan beribadat di ruang privatnya. Beberapa kasus kekerasan bisa dikemukakan di sini sebagai contoh:

Sebanyak 131 Jamaah Muslim Ahmadiyah di Provinsi Nusa Tenggara Barat hidup dalam pengungsian selama 7 (tujuh) tahun dari tahun 2006 s/d 2013 karena adanya 8 (delapan) kali amuk massa dan kekerasan berupa penyerangan, pengrusakan, penjarahan, pembakaran aset, penganiayaan dan pembunuhan. Mereka terpaksa tingga di 2 (dua) tempat pengungsian yaitu di Asrama Transito kota Mataram dan Eks RSUD Praya Lombok Tengah hingga saat ini.

Pada tanggal 6 Februari 2011, lebih dari 1.000 orang memegang batu, parang, pedang dan tombak menyerbu rumah seorang pemimpin Ahamadiyya di kecamatan Cikeusik, Provinsi Banten. Massa mengepung rumah di mana setidaknya 18 pengikut Ahmadiyah berkumpul, mereka menyerang dan menewaskan tiga warga Ahmadiyah. Para korban ditemukan dengan beberapa luka-luka termasuk lima orang lainnya luka berat. Massa juga menghancurkan rumah serta kendaraan.

Pada 26 Agustus 2012 , massa anti - Syiah sekitar 500 orang dengan senjata tajam dan batu menyerang sebuah komunitas Syiah di Desa Nangkrenang, Omben, Sampang , Pulau Madura. Dalam serangan itu 1 orang tewas, dan banyak yang terluka. Tiga puluh lima rumah milik komunitas Syiah

juga dibakar oleh massa. Banyak dari masyarakat melarikan diri dari desa, bersembunyi sementara yang lain dievakuasi ke tempat penampungan sementara di sebuah kompleks olahraga di Sampang, dan kemudian dipindahkan ke Sidoarjo. Ini adalah serangan kedua terhadap komunitas Syiah dalam periode satu tahun.

Pada 5 Mei 2013 , massa anti-Ahmadiyah menyerang sedikitnya 20 rumah, sekolah dan masjid milik jemaat Ahmadiyah di Desa Tejowaringin, Kabupaten Tasikmalaya, Provinsi Jawa Barat. Massa melempari rumah, menghancurkan jendela dan juga membakar tempat ibadah Ahmadiyah di desa lain di lokasi yang tidak jauh. Tidak ada yang terluka, tapi banyak dari pengikut Ahmadiyah, termasuk anak-anak, dilaporkan mengalami trauma dengan kejadian tersebut.

B. **Pemaksaan Konversi**

Komnas HAM juga menemukan fakta bahwa pejabat pemerintah pusat dan pemerintah daerah terlibat dalam tindakan memaksa sekelompok orang untuk mengganti agama, keyakinan atau aliran yang mereka peluk. Ada dua jenis paksaan, yaitu paksaan fisik (*physical coercion*) dan paksaan tidak langsung *(indirect means coercion).* Paksaan langsung di sini termasuk penggunaan ancaman dengan kekuatan fisik atau sanksi hukuman sampai pemaksaan sanksi hukum untuk memaksa seseorang menganut atau tidak menganut atau pindah agama dan keyakinan.

Sementara itu, paksaan tidak langsung mencakup, antara lain, insentif yang tidak diperbolehkan, adanya hak istimewa (*privilege*) bagi kelompok agama atau kepercayaan tertentu, baik berdasarkan hukum publik (*public law*, misalnya akses ke kantor publik atau *privilege* dalam pajak atau kesejahteraan sosial) maupun menggunakan hukum privat (*private law*, misalnya hukum mengenai kepemilikan). Contoh paksaan tidak langsung berupa pembatasan akses pelayanan publik (pendidikan, kesehatan, pekerjaan).[20]

Pemaksaan langsung bisa dilihat dari beberapa fakta sebagai berikut: Secara periodik, Kesbangpol Jabar melakukan "pembinaan" kepada penduduk Kampung Naga agar konversi ke Islam. Pada April 2011 keluarga Ahmadiyah di Desa Sukagalih, Sukaratu, Jawa Barat menerima kunjungan setiap beberapa minggu oleh staf administrasi desa dan anggota kelompok Front Pembela Islam (FPI). Para anggota Ahmadiyah diberikan surat undangan meminta mereka untuk menghadiri pertemuan di mana mereka didorong untuk

20 Laporan Komnas HAM tahun 2009 tentang Pemaksaan Terselubung atas Hak Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan.

meninggalkan iman Ahmadiyah. Mereka yang setuju untuk menghadiri dikondisikan untuk menandatangani perjanjian. Para pejabat dilaporkan memberitahu para anggota Ahmadiyah bahwa "jika Anda tidak ingin menandatangani, kami tidak akan bertanggung jawab atas apa yang mungkin terjadi pada Anda". Selain itu, Kementerian Agama telah memberikan dana cukup besar (1,5 miliar Rupiah) kepada sebuah tim penanganan Ahmadiyah di Jawa Barat yang disalurkan kepada kelompok yang didaku telah keluar dari Ahmadiyah bernama Imkasa (Ikatan Masyarakat Korban Kesesatan Ahmadiyah). Program yang didukung pemerintah ini jelas-jelas bertujuan menekan para penganut Ahmadiyah untuk pindah keyakinan ke Islam *mainstream*.[21]

Menurut laporan kelompok pembela HAM, pengikut Syiah di Sampang, Jawa Timur yang tinggal di tempat penampungan telah ditekan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan Kabupaten Sampang untuk mengkonversi ke Islam Sunni jika mereka ingin kembali ke rumah mereka. Jika tidak, mereka akan dipaksa pindah baik ke bagian lain dari provinsi atau ke suatu tempat di luar pulau Jawa. Upaya serupa juga diindikasikan akan dilakukan lagi pada bulan November 2013 dalam bentuk "proses harmonisasi" yakni tinggal sementara di Asrama Haji Surabaya untuk mendapatkan pengarahan dan pembinaan dari Kemenag sebelum mereka dikembalikan dari pengungsian Sidoarjo ke desa asal. Paket ini ditolak pengungsi karena mereka menganggap bahwa "proses harmonisasi" itu adalah pemaksaan konversi secara terselubung.[22]

Sedangkan pemaksaan secara tidak langsung sesungguhnya telah berlangsung lama semenjak Orde Baru. Di masa lalu, lembaga bernama Bakor Pakem (Badan Koordinasi Pengawasan Aliran Kepercayaan Masyarakat) menjadi tangan pemerintah melakukan pemaksaan sejenis ini. Dengan berbagai aturan dan kebijakan, pemerintah melalui lembaga ini memaksa penganut aliran kepercayaan dan agama-agama lokal untuk bergabung dengan agama-agama "resmi" yang lima, termasuk Konghucu yang digabungkan dengan Budha. Pemaksaan dalam bentuk berbagai pembatasan pelayanan publik ini mengarah kepada para penganut agama-agama lokal maupun aliran kepercayaan, selain kepada penganut Ahmadiyah.

Terkait pemaksaan secara tidak langsung ini bisa diukur dari empat elemen pelayanan yang diatur oleh Komentar Umum No. 22 Tentang pasal 18 Hak Sipil dan Politik yaitu:

21 Hasil pemantauan Komnas HAM.

22 Laporan ini diperkuat oleh hasil pemantauan Komnas HAM.

pendidikan, kesehatan, pekerjaan dan administrasi kependudukan. Dalam empat aspek ini, Komnas HAM menemukan fakta di lapangan bahwa pembatasan pelayanan terhadap kaum minoritas agama masih banyak terjadi. Dalam pendidikan, masih banyak kasus kaum minoritas ditolak mendaftar ke sekolah umum, tidak mendapatkan pelajaran agama/kepercayaan yang sesuai dengan keyakinannya di sekolah, dan siswa yang di"interogasi" karena alasan agama di sekolah.

Jumlah penganut agama minoritas yang terdiskriminasi dalam pelayanan kesehatan juga masih signifikan. Ada yang tidak dapat memeriksakan kesehatannya di tempat fasilitas kesehatan (pemerintah/swasta), tidak dapat bersalin di tempat fasilitas kesehatan (pemerintah/swasta), tidak mendapatkan asuransi kesehatan pemerintah (Jamkesmas), dan ada yang tidak mendapatkan pelayanan kesehatan sebagaimana mestinya oleh tenaga medis (pemerintah/swasta). Dalam pekerjaan, banyak yang ditolak mendaftar sebagai pegawai negeri atau BUMN karena alasan agama.

Mereka juga dihambat dalam pelayanan admnistrasi kependudukan. Sebagian mereka didiskriminasi dalam bentuk tidak bisa mendapatkan KTP, tidak bisa menikah secara resmi baik di KUA atau pun catatan sipil, tidak bisa mendapatkan akta kelahiran untuk anak atau kerabat mereka, yang tidak bisa mendapatkan surat kematian untuk keluarga atau kerabat dan sebagainya dan itu semua karena alasan agama dan keyakinan yang mereka anut.[23]

C. Pemaksaan atas Pengamalan Ajaran Agama kepada Penganutnya

Intervensi negara terhadap kebebasan *forum internum* di Indonesia juga terjadi dalam bentuk diterapkannya regulasi-regulasi khu-susnya Perda-perda maupun SK Kepala Daerah. Pewajiban ajaran agama dalam bentuk mengubah kewajiban agama sebagai regulasi formal mengandung konsekuensi bahwa negara bisa memberi sangsi kepada yang melanggar ajaran agama itu. Maka si pelaku "dosa" bisa mendapatkan sangsi hukum; ditangkap polisi, diadili hakim dan sangsinya bisa denda, hukuman fisik, atau penjara. Maka, negara telah menggunakan piranti hukum publik untuk memaksa warga negara untuk melakukan suatu peribadatan tertentu, dengan cara dan menurut aliran tertentu.

Di berbagai daerah di Indonesia terdapat berbagai regulasi lokal yang berisi pengaturan busana;

23 Laporan Komnas HAM tahun 2009 tentang Pemaksaan Terselubung atas Hak Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan.

perempuan muslimah wajib menutup aurat dan berjilbab; kaum laki-laki memakai baju koko di Hari Jum'at, dan sebagainya. Ada juga yang mengatur pewajiban ibadah; kewajiban setiap laki-laki muslim melaksanakan shalat jum'at di masjid, kewajiban kepada para pegawai pemerintah untuk shalat berjamaah di masjid (terutama pada waktu Dzuhur), pewajiban baca tulis Al-Qur'an, pembayaran zakat, infak, dan sedekah, serta larangan membuka warung di bulan puasa, dan sebagainya. Bentuk lain dari regulasi itu juga mengatur kemaksiatan; pengaturan/ pelarangan miras, perjudian, pelacuran, zina, dan pacaran (khalwat).

Bentuk Pelanggaran *Forum Externum*

Meskipun dimensi kolektif dari kebebasan beragama dan berkeyakin-an bisa dibatasi dan diatur, tetapi dalam praktiknya di Indonesia pembatasannya banyak melanggar prinsip-prinsip *necessery* dan proporsionalitas. Intervensi terbatas oleh negara pada kebebasan eksternal *(forum externum/exsternal freedom*) dalam kaitan penyebaran atau pelaksanaan agama harus didasarkan pada alasan yang diperlukan (*necessary*) untuk menjaga ketertiban umum (*public order*), kesehatan dan moral masyarakat (*public health and morals*), dan kebebasan dan hak-hak fundamental orang lain (*fundamental rights and freedom of others*). Terutama bila ajaran agama dianggap bisa membahayakan hak-hak asasai yang paling mendasar, misalnya hak untuk hidup para pengikut agama tersebut atau masyarakat sekitarnya.

Di negeri kita masih mudah ditemukan pelanggaran-pelanggaran *Forum Externum* baik yang berkait dengan peristiwa-peristiwa pelanggaran *Forum Internum* sebagai akibat kekerasan massa intoleran maupun oleh aktor negara yang terjadi maupun akibat pembatasan-pembatasan oleh regulasi yang menyalahi prinsip-prinsip Siracusa. Misalnya pembubaran organisasi keagamaan, pelarangan organisasi aliran kepercayaan, penyegelan rumah ibadah, penutupan lembaga keagamaan, pelarangan kegiatan keagamaan, diskriminasi pelayanan publik dan sebagainya.

Pelanggaran-pelanggaran yang sering menarget kaum minoritas ini terutama berbentuk pendirian rumah ibadah. Dalam kasus rumah ibadah Komnas HAM telah mendokumentasikan penutupan atau pengambilalihan tempat ibadah oleh pemerintah setempat. Dalam beberapa kejadian, pihak berwenang telah menolak untuk membuka kembali tempat ibadah atau untuk mengeluarkan ijin bangunan meskipun putusan pengadilan telah memenangkan

pihak pengelola rumah ibadah bersangkutan.

Ada beberapa kasus yang bisa dikemukakan: Gereja Kristen Indonesia Taman Yasmin, di Bogor, Jawa Barat, ditutup dan disegel oleh pemerintah kota Bogor pada tahun 2008 setelah ijin bangunan dicabut. Pemkot Bogor menyatakan bahwa ijin tersebut diperoleh dengan menggunakan tanda tangan palsu dari anggota masyarakat. Namun, pada bulan Desember 2010 Mahkamah Agung Republik Indonesia membatalkan keputusan tersebut dan memerintahkan gereja untuk dibuka kembali. Namun demikian, pihak berwenang di Bogor telah menolak untuk mematuhi putusan itu, dengan alasan kekhawatiran bahwa hal itu akan memicu kerusuhan sosial. Anggota jemaat, yang telah dipaksa untuk melakukan layanan mingguan mereka di trotoar di luar gereja telah dilecehkan, diintimidasi dan diserang oleh massa sejak 2008.

Pada bulan April 2008 jemaat Filadelfia Batak Gereja Kristen Protestan mengajukan permohonan izin untuk membangun gereja di Bekasi. Meskipun aplikasi mereka memenuhi semua persyaratan, ijin tidak dikeluarkan. Sambil menunggu ijin, jemaat memutuskan untuk membangun sebuah gereja darurat di mana mereka bisa melakukan kebaktian Minggu mingguan mereka. Pada tanggal 31 Desember 2009, Bupati Bekasi mengeluarkan surat yang melarang pembangunan gedung gereja di situs tersebut dan melarang jemaat beribadat di tanah mereka. Pemimpin jemaat menyerahkan kasus tersebut ke Pengadilan Tata Usaha Bandung pada Maret 2010. Pengadilan memutuskan memenangkan mereka pada bulan September 2010, memerintahkan Bupati Bekasi untuk menarik surat itu dan memberikan gereja izin bangunan. Upaya banding oleh pemerintah daerah Kabupaten Bekasi ke Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta, dan Mahkamah Agung juga ditolak. Dalam menolak banding, Mahkamah Agung memutuskan bahwa mencegah jemaat beribadah pada properti gereja itu melanggar hukum. Namun, pihak berwenang Bekasi terus menentang putusan Mahkamah Agung dan telah menolak untuk mengeluarkan ijin pembangunan gereja. Sejak yang dilarang untuk membangun gereja mereka, jemaat telah dipaksa untuk mengadakan kebaktian di trotoar di luar gedung. Jemaat telah menghadapi banyak protes, intimidasi dan ancaman sejak mereka mulai beribadah di luar gereja pada bulan Desember 2009.

Pada tahun 2011, pembentukan sebuah Masjid (Masjid Nur Musafir) yang terletak di Kupang Barat ditolak oleh masyarakat setempat, yang didominasi oleh pengikut Gereja

Mesias Indonesia Timur. Mereka menyerang komunitas Muslim, dengan tindakan melempar batu ke rumah pemimpin komunitas Muslim, demonstrasi di depan DPRD, dan membakar kantor desa setempat yang dituduh mendukung dalam membangun masjid. Hingga saat ini, masjid ini tidak pernah dibangun.

Pada tahun 2011, di Kabupaten Ende dari Provinsi Nusa Tenggara Timur, sebuah pembangunan musholla yang terletak di Desa Wolokali, Kecamatan Wolowaru ditolak. Dugaan Alasan penolakan ini adalah bahwa persyaratan untuk mendirikan sebuah mushalla yang belum terpenuhi, sebagaimana diatur dalam Surat Keputusan Bersama tentang pembentukan tempat ibadah. Pada tahun yang sama di Kabupaten Rote Ndau, rencana untuk membangun musholla di kantor polisi setempat juga ditolak oleh masyarakat setempat yang Nasrani. Sampai saat ini, dua musholla tidak bisa dibangun.

Pada September 2012, ada penolakan oleh masyarakat Hindu setempat terhadap peningkatan dari Mushalla Baitul Makmur menjadi Masjid di Buleleng, Bali. Sampai saat ini, peningkatan tersebut tidak pernah terwujud. Kasus serupa juga terjadi pada tahun 2008 di kota Denpasar, Bali, di mana perluasan Mushalla As- Syafiiyah ditolak oleh masyarakat setempat dan para Pecalang (penjaga tradisional). Sampai sekarang, proses berhenti, dan penggunaan mushalla dilarang oleh masyarakat setempat dan mushala disegel oleh massa intoleran.

Di Manokwari, Provinsi Papua Barat, rencana untuk mendirikan sebuah masjid agung ditolak oleh komunitas mayoritas Kristen, pada tahun 2005. Sementara ini pembangunan masjid selesai pada tahun 2011 itu adalah sebuah masjid kecil, tidak besar sebagaimana awalnya direncanakan. Kejadian intoleransi terhadap minoritas muslim di Papua juga terjadi pada tahun 2008 di mana pendirian Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri (STAIN) ditolak oleh mayoritas Kristen.

Analisis Masalah

Dari hasil pemantauan yang dilakukan Komnas HAM atas berbagai kasus pelanggaran hak atas kebebasan beragama di Indonesia, bisa terlihat trend umum sebagai berikut:

Pertama, terjadi pergeseran pelaku pelanggaran; dari yang dulu didominasi oleh aparatus negara menjadi didominasi oleh aktor non-negara.

Kedua, peningkatan tindakan intoleransi (dari sisi jumlah maupun

kadar kekerasannya) di daerah tertentu terkait erat dengan semakin meluasnya pemahaman agama yang ekstrem di daerah bersangkutan. Jika kelompok-kelompok ekstrem berpengaruh di suatu daerah, maka intensitas pelanggaran menjadi tinggi.

Ketiga, pelaku (*perpetrator*) adalah sekelompok orang yang berasal dari agama mayoritas atau keyakinan mayoritas di daerah bersangkutan. Di daerah di mana penganut suatu agama tertentu menjadi mayoritas maka ialah yang menjadi pelaku. Sementara di daerah lain penganut suatu agama tersebut menjadi minoritas, maka ia akan menjadi korban. Artinya, tindakan intoleransi tidak hanya monopoli kelompok radikal pro kekerasan, atau kelompok agama tertentu, tetapi tindakan intoleransi juga melekat pada status dominan sebagai mayoritas.

Keempat, aparat keamanan tidak cepat melakukan pencegahan atau terlampau sedikit mengirimkan personil keamanan. Bisa jadi karena lemahnya intelijen atau informasi intelijen yang diabaikan atau tidak ditindaklanjuti (*unwilling*). Sering terjadi pembiaran (*violation by ommision*) oleh aparat keamanan dengan alasan keterlambatan atau kalah jumlah.

Kelima, tindakan hukum yang lembek terhadap para pelaku pelanggaran, bahkan terdapat impunitas dalam banyak kasus. Sebaliknya, tindakan hukum yang tegas dan vonis yang berat kepada kelompok minortas yang sesungguhnya merupakan korban. Alasan yang sering dikemukakan adalah agar tidak terjadi kemarahan massa yang lebih luas.

Keenam, tindakan penegakan hukumnya direduksi hanya pada pelaku lapangan, tidak menyentuh para aktor pengoranisasian penyerangan apalagi pada organisasi massa yang menjadi induk para pelaku.

Ketujuh, aparat pemerintah pusat atau daerah cenderung menguntungkan atau berpihak kepada pelaku karena statusnya sebagai mayoritas. Dalam penyelesaian masalahpun pemerintah lebih mendengar, melibatkan dan memakai cara versi para pelaku. Dalam beberapa kasus, pemerintah lokal turut mengorganisir kekerasan terhadap korban. Akibatnya, para aktor pemerintah justru terlibat menjadi pelaku pelanggaran (*violation by commission*).

Kedelapan, adanya keengganan dan ketidakberanian untuk mengambil kebijakan tegas atau melakukan langkah pemulihan hak-hak korban. Baik berupa pengembalian ke daerah asal bagi pengungsi, rehabilitasi properti yang rusak atau sekedar memenuhi kebutuhan dasar para korban. Argumen yang diberikan seringkali berupa ketakutan menimbulkan iri hati kalangan mayoritas dan memantik kekerasan lagi.

Kesembilan, pembagian tugas dan koordinasi yang lemah antar unit aparat negara. Sehingga terjadi saling lempar tanggung jawab, ego sektoral, parsialitas penanganan dan ketidakjelasan *blueprint* penyelesaian. Sebuah potret pemerintahan yang tidak efektif.

Kesepuluh, perintah pimpinan tertinggi Negara (Presiden) tidak juga bisa membuat tindakan atau langkah-langkah penyelesaian berjalan sesuai koridor konstitusi, UU dan HAM. Di sini terlihat seriusnya ketidakberdayaan pemerintah berhadapan dengan kelompok intoleran.

Trend atau kecenderungan di atas (khususnya keterlibatan aparat negara sebagai aktor baik *by commission* maupun *by ommission*) bisa dipahami dengan mengamati relasi kuasa yang terjadi antar aktor. Transisi demokrasi yang lambat saat ini menyebabkan prosedur demokrasi yang sudah baik tidak didukung oleh kebudayaan tinggi para pelakunya. *Civilized culture* (peradaban yang madani) belum tumbuh di masyarakat, sehingga aktor non-negara baik masyarakat umum maupun para aktivis gerakan keagamaan justru memanfaatkan kebebasan dan ruang publik yang terbuka sebagai kesempatan memaksakan ide-ide, ideologi dan agenda-agenda eksklusif mereka. Keterbukaan justru ditunggangi untuk merusak nilai-nilai demokrasi: penyelesaian secara damai, dialog, toleransi, pluralisme, penghargaan pada hak-hak orang lain, penghormatan kepada hukum dan konstitusionalisme. Perkembangan *civil society* (masyarakat madani) mengalami stagnasi.

Peran sentral konstituen dalam setiap hajat politik pemilihan langsung menjadikan kelompok mayoritas memegang kendali kekuasaan. Kehawatiran terjadinya tirani mayoritas di kalangan para filosof politik makin jelas wujudnya di era saat ini. Idealitas demokrasi dalam adagium *"majority rules", "minority rights"* masih jauh panggang dari api. Elektabilitas yang makin menjadi "panglima" di kalangan penguasa rupanya disadari betul oleh kalangan mayoritas intoleran untuk tawar-menawar.

Para aktor politik dan penyelenggara kekuasaan juga tidak kunjung naik kelas. Kekuasaan adalah untuk kekuasaan itu sendiri. Kekuasaan yang diraih dari reprosedural demokrasi tak kunjung digunakan untuk mewujudkan cita-cita demokrasi: membentuk negara yang otoritasnya diabdikan bagi keselamatan, ketertiban, keadilan dan kemakmuran bagi semua. Kekuasaan tidak dipakai untuk menjamin pelaksanaan HAM.

Maka pada titik ini relasi kuasa antara organisasi massa intoleran, massa mayoritas dengan para pejabat dan aparat negara pusat atau

lokal bertemu: transaki kekuasaan. Atas nama dukungan politik untuk meraih dan menstabilkan kekuasaan, maka sumberdaya negara; manipulasi hukum; inkonsistensi terhadap konstitusi bisa dijadikan alat bargaining politik.

Maka yang terjadi negara menjadi *powerless* berhadapan dengan mayoritas yang intoleran. Aparat negara "dibajak" oleh kelompok intoleran untuk menjalankan aksi-aksi pelanggaran atas kebebasan keragama dan berkeyakinan kelompok *powerless*. Berbagai kelompok intoleran leluasa melakukan pelanggaran hukum dan menikmati impunitas akibat runtuhnya *law enforcement*.

Berbagai kasus yang diadukan dan ditangani oleh Komnas HAM maupun penelitian yang dilakukan oleh Komnas HAM menunjukkan bahwa justru aparat negara menjadi pelaku pelanggaran paling banyak. Pelanggaran ini bisa berupa tindakan aktif *(by commission)* maupun tindakan pembiaran *(by omission)*. Termasuk dalam tindakan aktif negara adalah pernyataan-pernyataan pejabat publik yang provokatif dan mengundang terjadinya kekerasan *(Condoning)*.

Selain problem di atas, UU dan regulasi yang tidak selaras dengan jaminan hak kebebasan beragama dan berkeyakinan yang digariskan oleh konstitusi dan UU juga berkontribusi besar. Pemerintah Indonesia memang telah melakukan berbagai tindakan kebijakan, antara lain meratifikasi sejumlah perjanjian HAM internasional, mengharmonisasi berbagai peraturan perundang-undangan dengan norma dan standar HAM internasional, serta menyusun Rencana Aksi Nasional HAM (RANHAM). Namun semua itu ternyata belum menghasilkan regulasi yang betul-betul memberikan jaminan dan kepastian kepada warga negara untuk dapat menikmati hak beragama dan berkeyakinan.

Di sana sini masih terdapat aturan publik yang menindas, mengekang, dan diskriminatif. Adalah PnPs No. 1/PnPs/1965 jo. UU No. 5 Tahun 1969 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama yang mendestruksi posisi poros tengah negara berdasarkan Pancasila dan melegitimasi watak negara yang intervensionis dan diskriminatif. UU ini mengatur tentang penodaan dan penyimpangan terhadap pokok-pokok ajaran suatu agama. UU ini dilatarbelakangi oleh kekhawatiran atas maraknya berbagai aliran keagamaan yang dianggap bertentangan dengan ajaran-ajaran agama *mainstream* dan dianggap telah menimbulkan pelanggaran hukum, memecah persatuan nasional, menodai dan membahayakan agama *mainstream*.

Pada Pasal 1 UU No. 5 Tahun 1969 mengatur beberapa hal:

1. Pelarangan di muka umum untuk melakukan penafsiran tentang sesuatu agama atau melakukan kegiatan-kegiatan keagamaan yang menyerupai kegiatan-kegiatan keagamaan dari agama.
2. Pemerintah menyalurkan badan/aliran kebatinan ke arah pandangan yang sehat dan ke arah Ke-Tuhanan Yang Maha Esa. Hal ini sesuai dengan ketetapan M.P.R.S. No. II/MPRS/1960, lampiran A. Bidang I, angka 6.
3. Kewenangan pemerintah memberi nasehat, pembinaan, perintah, dan peringatan keras untuk menghentikan perbuatan yang dianggap melanggar UU ini. Apabila suatu organisasi atau aliran melakukan penyelewengan yang berdampak serius bagi masyarakat, maka presiden—setelah mendapat pertimbangan Menteri Agama, Jaksa Agung dan Menteri Dalam negeri—berwenang untuk membubarkan dan menyatakan suatu organisasi atau aliran sebagai terlarang (jo pasal 169 KUHP).
4. Kewenangan untuk memidana orang, penganut, anggota dan/atau anggota pengurus organisasi atau aliran yang dianggap melakukan penyelewengan paling lama lima tahun.

Dari poin-poin di atas tampak bahwa UU PnPs No. 1/PnPs/1965 jo. UU No. 5 Tahun 1969 memberikan peluang yang besar kepada negara untuk melakukan intervensi pada *forum internum* dan memiliki kecenderungan untuk bertindak diskriminatif terhadap agama, aliran agama, dan keyakinan minoritas lainnya.Oleh karenanya, Komnas HAM mendukung judicial review terhadap UU ini yang diajukan oleh sebuah koalisi masyarakat sipil ke Mahkamah Konstitusi (MK).Namun sayangnya, upaya ini gagal.

Pangkal persoalan kegagalan dicabutnya UU ini dalam judicial review di MK 2 tahun yang lalu adalah penafsiran yang keliru oleh MK tentang adanya hubungan antara Pasal 28 I (ayat 2) yang menegaskan bahwa hak beragama adalah hak *non-derogable right* dengan pasal 28 J (ayat 2) yang menjelaskan pembatasan terhadap hak dan kebebasan. Dengan kata lain, menurut penafsiran MK ini, pasal 28 J adalah "pengunci" Pasal 28 I. Menurut Komnas HAM bahwa Pasal 28I (ayat 2) itu berdiri sendiri dan tidak terkait dengan pembatasan oleh pasal 28J (ayat 2), karena dalam pasal 28I tersebut jelas-jelas ada kalimat "Hak Asasi Manusia yang tidak bisa dikurangi dalam keadaan apapun". Maka penafsiran MK tersebut perlu diuji secara serius oleh publik.

Sebagai dampak turunan dari UU yang melanggar *forum internum* ini munculah kewenangan pemerintah untuk membubarkan aliran agama

yang dianggap "menyimpang", misalnya aliran Ahmadiyah dalam Islam yang memiliki keyakinan dan pemahaman yang berbeda dengan ajaran-ajaran pokok agama Islam. Pengaturan tentang hal ini tampak pada Surat Keputusan Bersama (SKB) Tiga Menteri (Menteri Agama, Jaksa Agung dan Menteri Dalam Negeri) tentang Ahmadiyah No. 3 Tahun 2008, Kep-033/A/JA/6/2008 dan No. 199 Tahun 2008, tanggal 9 Juni 2008 tentang Peringatan dan Perintah Kepada Penganut, Anggota, dan/Anggota Pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) dan Warga Masyarakat.

Dalam PnPs No. 1/PNPS/1965 juga dinyatakan bahwa agama-agama yang dipeluk oleh penduduk di Indonesia, yaitu Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Budha dan Khonghucu (Confusius). Juga disebutkan agama-agama lain, yaitu Yahudi, Zarasustrian, Shinto, Taoism yang mendapatkan jaminan pada konstitusi.

Pasal tersebut telah melegitimasi asumsi bahwa negara mengakui keberadaan agama-agama tersebut sekaligus menguatkan kesan bahwa agama di luar agama yang disebut dalam UU itu bukan agama yang diakui negara. Hal ini berdampak pada perlakuan yang diskriminatif terhadap agama dan keyakinan yang tidak disebutkan dalam UU ini. Persoalan lain yang krusial adalah pasal tersebut sama sekali tidak menyebut aliran keyakinan tradisional. Hal ini mengakibatkan aliran keyakinan tradisional dan aliran agama minoritas tidak mendapat tempat yang memadai dalam pengaturan hak beragama dan berkeyakinan.

Meskipun adanya "status agama resmi" dalam PNPS ini telah dibatalkan oleh keputusan MK, tetapi regulasi yang ada tidak mengalami perubahan demikian juga praktik diskriminasi yang ditimbulkannya di lapangan. Misalnya UU Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. UU ini masih membedakan antara agama yang diakui dan belum diakui negara. Pembedaan tersebut jelas bukan sebuah nilai baik bagi upaya menghapus diskriminasi. Karena, yang diakui tentu memiliki nilai dan tempat yang berbeda. Dampaknya pada perlakuan yang berbeda pula misalnya individu dengan agama dan keyakinan "bukan agama resmi" akan diakui dan memiliki KTP jika agama dan keyakinan individu dimaksud masuk katagori organisasi. Beberapa penganut menolak bahwa agama dan keyakinannya dianggap hanya sebuah organisasi.

Problem serius yang lain juga terdapat pada bermunculannya perda-perda bernuansa agama yang menjadi sarana negara melakukan pemaksaan dalam beragama baik paksaan fisik (*physical coercion*) maupun paksaan tidak langsung

(indirectmeanscoercion). Perda-perda bernuasa "Syariat" atau "perda Injili" semacam ini juga memunculkan tindakan diskriminatif baik keadaan kaum perempuan maupun kepada minoritas agama.

Rekomendasi

Berdasarkan situasi dan kondisi demikian Komnas HAM telah mengeluarkan rekomendasi sebagai berikut:[24]

1. Mendesak Pemerintah dan DPR RI untuk mencabut Undang-Undang Nomor 1/ PNPS/1965 tentang pencegahan penyalahgunaan agama dan/ atau penodaan agama dan Pasal 156 (a) KUHP. Terkait dengan agenda ini perlu dilakukan kajian mendalam mengenai tafsir Mahkamah Konstitusi mengenai hubungan pasal 28 I (ayat 2) dengan pasal 28 J (ayat 2) yang menghilangkan status "tidak bisa dikurangi dalam keadaan apapun" hak beragama.
2. Mendesak Pemerintah segera mencabut SKB 2008 dan semua peraturan lain yang membatasi kegiatan komunitas Ahmadiyah di Indonesia atau melanggar hak mereka untuk kebebasan berpikir, hati nurani dan agama.
3. Mendesak lembaga legisatif daerah memastikan bahwa setiap peraturan yang akan dikeluarkan di tingkat provinsi dan di tingkat kabupaten sesuai dengan perlindungan hak asasi manusia sebagaimana diatur dalam UUD 1945, hukum internasional, khususnya Kovenan Internasional tentang Hak-Hal Sipil dan Politik.
4. Mendesak Polri melakukan pemeriksaan yang efektif, independen dan tidak memihak terhadap semua laporan intimidasi, pelecehan dan serangan terhadap Ahmadiyah, Syiah, Kristen dan minoritas agama lain dan membawa para pelaku ke pengadilan sesuai dengan standar internasional untuk pengadilan yang adil.
5. Mendesak Polri aktif melindungi hak-hak semua warga negara tanpa memandang agama atau kepercayaan lainnya dan menempatkan strategi untuk mencegah dan menangani insiden kekerasan berbasis agama. Polisi juga harus memastikan mereka mendaftar dan menyelidiki semua kasus kekerasan berbasis agama, ancaman dan intimidasi, terlepas dari latar belakang agama dari korban.
6. Polri dan pemerintah memfasilitasi dan memberikan jaminan keamanan, kembalinya pengungsi minoritas umat

24 Laporan Komnas HAM dalam Sidang HAM III 2013.

beragama ke rumah mereka secara sukarela dan bermartabat.

7. Mendesak aparat penegak hukum mengambil langkah-langkah untuk memastikan bahwa semua agama minoritas dilindungi dan diperbolehkan untuk mempraktekkan iman mereka bebas dari rasa takut, intimidasi dan serangan;
8. Mendesak aparat penegak hukum menyelidiki laporan bahwa pejabat pemerintah daerah telah terlibat dalam intimidasi kepada para pengikut Ahmadiyah dan memaksa mereka untuk meninggalkan iman mereka.
9. Mendesak pemerintah memfasilitasi kemudahan bagi umat beragama mendirikan dan mempergunakan rumah ibadah baik terkait dengan Gereja Kristen Indonesia Taman Yasmin di Bogor dan Gereja Protestan Kristen Batak Filadelpia di Bekasi, dan juga semua masjid yang ditutup di Bali dan Wilayah Timur Indonesia.
10. Meminta Pemerintah mengecam semua insiden yang terkait dengan serangan terhadap tempat-tempat ibadah dan memastikan bahwa para pelaku dibawa ke pengadilan.
11. Mendesak lembaga legislatif melakukan review semua peraturan daerah yang telah diberlakukan yang tidak sejalan dengan Kovenan Internasional tentang Hak-Hal Sipil dan Politik serta dengan ketentuan hak asasi manusia yang diatur dalam Konstitusi Indonesia dan dalam UU 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
12. Mendesak Depertemen Hukum dan HAM membuat penilaian atas penerapan jaminan atas kebebasan beragama dan berkeyakinan terhadap pemerintah daerah.
13. Mendesak Kementerian Agama untuk lebih aktif dalam memberikan kontribusi positif terhadap pengkondisian akan jaminan hak beragama dan berkeyakinan, bukan justru sebaliknya.

Daftar Riwayat Hidup

Lahir di Rembang, Jawa Tengah pada 6 September 1971. Sarjana Agama merupakan gelar yang di raihnya setelah menyelesaikanstudinya di Institut Agama Islam Al Aqidah (Fakultas Tarbiyah) Jakarta pada 2000. Imdadun meraih gelar S2 pada 2003 dari Universitas Indonesia (Jurusan Politik dan Hubungan Internasional Timur Tengah). Saat ini Imdadun sedang menyelesaikan Program Doktoral di Jurusan Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia. Imdadun pada 1992-1995 mengikuti Forum Studi Sosial Politik 164 di Jakarta, mengikuti Pendidikan Kepemimpinan untuk Pemimpin Muda Ormas Keagamaan (kursus singkat 15 hari) di Jepang tahun 2001, dan Pendidikan Multikulturalisme untuk Aktivis NGO di Amerika Serikat (kursus singkat 25 hari) tahun 2007. Sejak 2000-kini Imdadun aktif sebagai konsultan, narasumber, dan fasilitator untuk diskusi bertema HAM, demokrasi, kebebasan beragama, pluralisme, dan keadilan gender (khususnya dalam perspektif Islam).

Mulai 2010-kini Imdadun dipercaya menjadi Sesjen di Indonesian Conference on Religions and Peace (ICRP), sebuah lembaga interfaith yang memiliki perhatian terhadap isu hak dan kebebasan beragama/berkeyakinan dan kebebasan sipil. Imdadun pernah menjadi Direktur Paras Foundation, sebuah lembaga yang konsen pada isu pluralisme dan religious freedom. Imdadun banyak menelurkan tulisan soal pluralisme dan multikulturalisme. Karyanya, antara lain, Buku Modul Pelatihan Advokasi dan Pengorganisasian Masyarakat (2002), Demokrasi dan Hak Asasi Manusia (2002), Dakwah Transformatif: Islam dan Toleransi (pegangan para Da'i) (2003), dan Buku Pegangan Pemantau Pemilu (2004). Semua tulisan tersebut diterbitkan oleh Lakpesdam NU yang bekerja sama dengan lembaga lain seperti JPPR. Selain itu tulisannya juga diterbitkan oleh MADIA (Dialog dan Kebebasan Beragama, 2003); Paras Foundation (buku Modul Pendidikan Pluralisme dan Religius Freedom bagi Guru, 2005, dan buku Integrasi Multikulturalisme d WH alam Kurikulum, 2010).

Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan dan Problem Pendirian Rumah Ibadah di Indonesia

M Subhi Azhari

Abstrak

Tulisan ini ingin mendiskusikan berbagai persoalan yang muncul dalam kaitannya dengan pendirian rumah ibadah di Indonesia, mulai dari persoalan filosofis, sosiologis, hingga politik hukum dan implikasinya terjahap jaminan kebebasan beragama di Indonesia. Dari diskusi tersebut diharapkan akan diperoleh gambaran yang lebih jelas mengenai faktor yang paling dominan mempengaruhi terhalangnya jalan keluar permanen problem pendirian rumah ibadah baik di tingkat pusat maupun di berbagai daerah. Selama ini terdapat analisis yang berkembang dan bahwa problem rumah ibadah sangat dipengaruhi oleh ketidaktegasan pemerintah dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan yang ada. Namun hal ini belum pernah dibuktikan secara akademik dan lebih merupakan analisis politik. Oleh karenanya, tulisan ini akan berusaha menemukan berbagai keterkaitan dari elemen-elemen yang ada termasuk membedah secara menyeluruh aturan-aturan hukum yang dimaksud.

Kata Kunci

Kebebasan beragama/berkeyakinan, rumah ibadah, hak konstitusi.

Pendahuluan

Sepanjang sejarah, agama telah memberi sumbangsih positif bagi masyarakat dengan memupuk persaudaraan dan semangat kerjasama antar anggota masyarakat. Namun sisi yang lain, agama juga sering menjadi pemicu konflik antar masyarakat beragama. Hal ini merupakan sisi negatif dari agama dalam mempengaruhi masyarakat dan telah terjadi di beberapa tempat di Indonesia.[25]

Realita Indonesia sebagai negara majemuk mengharuskan adanya kemampuan mengelola kemajemukan tersebut menjadi energi bersama memajukan bangsa, karena tidak selamanya kemajemukan tersebut menjadi sumber konflik. John Rawls menggariskan, jika sebuah bangsa ingin meneguhkan diri sebagai negara demokratis, kemajemukan seperti itu harus dikelola dengan prinsip konsensus bersama yang adil dan mengedepankan nilai-nilai pluralisme. Senapas dengan itu, Will Kymlicka, pencetus politik multikulturalisme berpendapat bahwa negara mesti menerapkan kebijakan multikultural guna memastikan kelompok minoritas memperoleh hak-haknya. Negara juga perlu memberikan hak-hak kolektif, menjaga, serta melestarikan kekhasan identitas kelompok minoritas tersebut. Negara mendorong setiap kelompok untuk mengembangkan entitasnya secara bertanggung jawab.[26]

Hubungan antarumat beragama di Indonesia menjadi bagian penting dalam upaya penanganan konflik khususnya pada era reformasi. Data menunjukkan bahwa konflik bernuansa agama sering terjadi di Indonesia. Mulai dari masalah rumah ibadah, kekerasan terhadap aliran yang dianggap sesat termasuk di dalamnya rentetan kasus kekerasan yang menimpa Ahmadiyah dan belakangan warga Syiah di berbagai daerah.

Ada banyak analisis dan pandangan mengenai fakta tersebut. Sebagian menyimpuljkan peningkatan konflik muncul karena adanya peningkatan praktek pelanggaran terhadap 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 men-

25 http://alkitab.sabda.org/resource.php?topic=956&res=jpz

26 Sebagaimana dikuti Ismail Hasani dan Bonar Tigor Naipospos (ed.) *Politik Diskriminasi Susilo Bambang Yudhoyono Kondisi Kebebasan Beragama/Berkeyakinan di Indonesia 2011,* (Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara, 2012), 70.

jamin kebebasan beragama/ berkeyakinan.[27]

Pandangan lain melihat bahwa konflik-konflik tersebut memiliki dua akar masalah terkait dengan penikmatan hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia. *Pertama* adalah masalah penyesatan terhadap kelompok yang bukan mainstream dan minoritas. Dan Kedua, karena masalah toleransi antar umat beragama dan berkeyakinan.[28] Ada juga yang 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.[29]

Ada pula pandangan lain yang melihat, meningkatnya konflik khususnya terkait dengan pendirian rumah ibadah disebabkan adanya pemahaman dari masyarakat bahwa pendirian rumah 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.[30]

Karena itulah, konflik mengenai pembangunan rumah ibadah ibarat riak sungai yang selalu muncul dan mengganggu harmoni hubungan antara umat beragama. Bahkan tidak sedikit kasus pendirian rumah ibadah telah mengakibatkan terjadinya pelanggaran terhadap kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia. Lahirnya Keputusan Bersama Menteri (PBM) Agama dan Menteri dalam Negeri No. 8 dan 9 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadat adalah upaya pemerintah untuk mengatasi konflik seputar pembangunan rumah ibadah. PBM ini sebagai pengganti Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri tahun 1969 yang dinilai

27 Ismail Hasani dan Bonar Tigor Naipospos (ed.) *Politik Diskriminasi...,* 33-34.

28 Muktiono, "Mengkaji Politik Hukum Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Indonesia", 13-14.

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

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

tidak mampu menjawab kebutuhan umat beragama dalam mengatur pendirian rumah ibadah, sekaligus mencegah konflik terkait pendirian rumah ibadah ini.

Mendirikan Tempat Ibadah dalam Konteks HAM

Ibadah merupakan salah satu elemen penting dari kebebasan beragama, dimana kebebasan ini termasuk aspek yang paling sentral dibanding aspek-aspek lain. Karena ibadah merupakan pengejawantahan dari agama itu sendiri, ibadah adalah manifestasi dari keyakinan. Pasal 18 Kovenan Hak Sipil dan Politik mengakui hak untuk memanifestasi agama baik sendiri maupun bersama-sama baik di muka umum maupun secara pribadi, dan salah satu bentuk manifestasi ini adalah beribadah dan melaksanakan ritual-ritual, khutbah-khutbah. Termasuk di dalam hak ini sebagaimana diakui oleh Dokumen Kesimpulan Wina adalah mendirikan dan memelihara, melestarikan secara bebas dan dapat diakses suatu tempat ibadah atau tempat berkumpul para pemeluk agama yang bersangkutan.

Manfred Nowak memaknai ibadah adalah bentuk doa/sembahyang (*religious prayer*) dan khotbah keagamaan. Sementara upacara keagamaan dimaknai prosesi keagamaan, penggunaan pakaian-pakaian keagamaan, simbol-simbol keagamaan dan upacara-upacara keagamaan lainnya.[31]

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 juga berbagai kegiatan keagamaan yang terintegral dengan kegiatan ritual keagamaan dan lain-lain seperti bangunan rumah ibadah, pemasangan dan penggunaan objek/ simbol keagamaan dan menjalankan libur/hari keagamaan.[32]

Paul M. Taylor menjeaskan hak untuk beribadah dalam kaitannya dengan mendirikan rumah ibadah tidak hanya mencakup hak mendirikan rumah ibadah *(right to establish)*, tetapi juga hak untuk menjalankan/menjaga rumah ibadah tersebut (*maintain*). Dalam perkembangannya ternyata ada kewajiban negara (*state obligation*) yang terkait dengan rumah ibadah seperti Putusan Komisi HAM Bosnia Herzegovina di dalam kasus hukum antara the *Islamic Community* in Bosnia and Herzegovina v. Republic

31 Manfred Nowak, "Freedom of Thought, Conscious, Religion and Belief" seperti dikutip Siti Aminah dan Uli Parulian Sihombing, *Memahami Kebijakan Rumah Ibadah*, (Jakarta: ILRC 2010, 3.

32 Siti Aminah dan Uli Parulian Sihombing, Memahami Kebijakan Rumah Ibadah, (Jakarta: ILRC 2010, 4.

Srpska. Komisi HAM Bosnia menjelaskan kewajiban positif dari negara secara efektif *(effective)*, layak *(reasonable)* dan tepat *(appropriate)* untuk melindungi rumah-rumah ibadah dan situs-situs keagamaan yang suci.[33]

Menurut Cole Durham, penghormatan terhadap hak mendirikan rumah ibadah ini masih saja menyisakan berbagai masalah di berbagai negara. Yang paling umum adalah pernyataan sebagian orang untuk menghormati hak dan kebebasan beribadah, namun di saat yang sama tidak bersedia memberikan hak mendirikan rumah ibadah di suat tempat.[34] Bahkan lebih ironis dari itu, di satu sisi konstitusi dan hukum memberi jaminan kebebasan beragama kepada setiap warga negara, namun ketika kebebasan itu dimanifestasikan dalam ibadah atau mendirikan rumah ibadah, jaminan hukum tersebut dengan sangat mudah diabaikan.

Kesimpulan Cole Durham tersebut sangat kontekstual dengan kondisi di Indonesia saat ini. Di satu sisi Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD-NRI) memberi jaminan bagi setiap warga negara memeluk agama dan melaksanakan ibadah menurut agama dan kepercayaannya.[35] Negara juga menjamin bahwa setiap orang berhak meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap sesuai dengan hati nuraninya.[36] Bahkan lebih jauh, konstitusi menjamin setiap orang berhak bebas atas perlakuan yang diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapat perlindungan dari tindakan diskriminatif tersebut.[37] Namun ketika jaminan konstitusi tersebut diimplementasikan di lapangan, muncul berbagai aturan yang justru mengekang kebebasan tersebut tanpa dasar yang dapat dibenarkan oleh konstitusi.

Memang menurut Pasal 18 Kovenan Hak Sipil dan Politik, kebebasan memanifestikan agama dan keyakinan bukan kebebasan yang absolut namun dapat dibatasi oleh pemerintah. Kebebasan manifestasi adalah kebebasan eksternal yang terkait dengan hubungan antar warga negara, oleh karenanya bisa diatur atau dibatasi. Dalam rezim hak asasi manusia, kebebasan mendirikan rumah ibadah merupakan salah satu elemen dari kebebasan eksternum beragama. Hal ini karena mendirikan rumah ibadah adalah ekspresi kebebasan beragama yang terkait dengan wilayah publik dan menyangkut

33 Paul Taylor, "The Right to Manifest Religious Belief" seperti dikutip Siti Aminah dan Uli Parulian Sihombing, *Memahami Kebijakan Rumah Ibadah,* (Jakarta: ILRC 2010, 5.

34 W. 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.

35 Lihat, Pasal 29 ayat (2) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

36 Lihat Pasal 28E ayat (2) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

37 Lihat Pasal 28I ayat (2) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

hubungan antar umat beragama dengan publik secara umum.

Menurut Komentar Umum 22 untuk Pasal 18 tersebut, memang ada kemungkinan 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. Pembatasan tersebut tidak boleh diterapkan dengan cara-cara yang dapat melanggar hak-hak yang dijamin di pasal 18. Pembatasan tidak boleh diterapkan untuk tujuan-tujuan yang diskriminatif atau diterapkan dengan cara yang diskriminatif.

Sebagaimana dijelaskan pada Pasal 25 Kovenan, pembatasan tersebut tidak boleh meniadakan kesamaan memperoleh akses pada pelayanan umum di negaranya. Pembatasan yang diterapkan harus dijamin oleh hukum dan tidak boleh diterapkan dengan cara-cara yang dapat melanggar hak-hak yang dijamin pada Pasal 18. Pembatasan dapat diterapkan hanya untuk tujuan-tujuan sebagaimana yang telah diatur serta harus berhubungan langsung dan sesuai dengan kebutuhan khusus yang sudah ditentukan. Pembatasan tidak boleh diterapkan dengan tujuan yang bersifat diskriminatif atau diterapkan dengan cara yang diskriminatif.[38]

Prinsip non diskriminasi sering disandingkan dengan prinsip kesamaan dimuka hukum, merupakan dua prinsip fundamental dalam hukum HAM. Prinsip non-diskriminasi melarang segala bentuk pembedaan, pengurangan yang bertujuan atau berakibat berkurangnya pengakuan, penikmatan atau keleluasaan bagi setiap orang untuk mendapatkan hak dan kebebasannya. Kata-kata "bertujuan atau berakibat" merujuk kepada adanya peraturan atau kebijakan yang pada dasarnya bersifat netral namun diinterpretasikan dengan cara yang berakibat lahirnya diskriminasi. Karena itulah hukum HAM internasional melarang diskriminasi baik yang bersifat langsung maupun tidak langsung.[39]

Diskriminasi langsung adalah tindakan yang diniatkan oleh pelakunya atau oleh pembentuk undang-undang dalam konteks produk hukum yang diskriminatif sebagai tindakan untuk menimbulkan akibat terdiskriminasinya seseorang atau kelompok. Sementara diskriminasi tidak langsung

38 Ngesti D. Prasetyo, dkk. *Rumah Tuhan Yang Ilegal Catatan Kritis Perpsktif HAM dan Konstitusi*, (Malang: PP Otoda dan Yayasan TIFA, 2013), 50-51.

39 United Nation Human Right Offoce of The High Commision, Minority Right: International Standards and Gudance for Implementation, (New York and Geneva: United Nation, 2010), 8.

adalah diskriminasi yang muncul sebagai dampak dari pembedaan, pembatasan atau pengucilan yang menunjuk pada akibat dari upaya-upaya pengurangan dan penghapusan atas pengakuan, penikmatan dan penggunaan hak asasi manusia. Pengurangan terjadi apabila suatu persyaratan diletakkan pada suatu hak sehingga terjadi pembatasan pengakuan atas hak tersebut. Sedangkan penghapusan adalah suatu keadaan dimana terjadi pembatasan secara total atas hak-hak seseorang atau keadaan dimana mekanisme pendukung untuk pemenuhan atau mempertahankan hak-hak tersebut tidak tersedia.[40]

Kebebasan Mendirikan Rumah Ibadah di Indonesia

Di tengah semakin kondusifnya situasi untuk melakukan pemajuan hak kebebasan beragama dan berkeyakinan di sisi lain masih terdapat fakta bahwa pemenuhan hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia merupakan masalah rumit untuk diselesaikan. Antinomi eksis mulai dari level konstitusi sampai dengan penerapan norma pada tindakan administratif pemerintahan daerah yang mengakibatkan terjadinya serangkaian pelanggaran hak asasi manusia yang pada tingkatan paling serius telah mengakibatkan jatuhnya korban jiwa terutama bagi kelompok agama/keyakinan minoritas.

Prospek terhadap jaminan hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia saat ini menjadi permasalahan serius di tengah keterikatan Indonesia baik secara moral maupun hukum terhadap norma-norma hak asasi manusia internasional.[41]

Demokrasi mengakui hak-hak individu dan kelompok untuk merawat dan melestarikan perbedaan agama dan identiras budaya mereka. Meski demikian, demokrasi juga mengakui tanpa jaminan melalui mekanisme hukum yang jelas dan adil, problem yang mereka hadapi akan terus muncul. Masalahnya, bagaimana merumuskan aturan dan mekanisme hukum tersebut menjadi tantangan tersendiri,[42] terlebih bagi masyarakat plural seperti Indonesia.

Kerumitan inilah yang terjadi di Indonesia selama puluhan tahun dalam pengaturan pendirian rumah ibadah. Di satu sisi, negara mempunyai sikap yang cukup tegas terhadap posisi warga negara. Keberadaan Pasal 29 aat (2) yang

40 Lihat Ismail Hasani dan Bonar Tigor Naipospos (Ed.), *Mengatur Kehidupan Beragama; Menjamin Kebebasan?*, (Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara, 2011), 101-102.

41 Muktiono, "Mengkaji Politik Hukum Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Indonesia", 3.

42 Clinton Bennett, "Religious Minorities: Challenge or Threat", makalah disampaikan dalam International Coalition for Religious Freedom Conference on "Religious Freedom and the New Millenium" Berlin, Germany, May 29-31, 1998.

menjamin kemerdekaan bagi setiap warga negara untuk beragama dan melaksanakan ibadah menurut keyakinannya harusnya difahami bahwa pemerintah harus menjamin pelaksanaan agama dan ibadah tersebut dengan baik. Pemaknaan "baik" berarti pemerintah juga harus menfasilitasi keberadaan tempat ibadah dan tempat penyelenggaraan kegiatan ibadah dan juga pelaksanaan ibadah agar dapat berjalan lancar.[43]

Pada pasal lainnya (Pasal 28E ayat 2), juga terdapat jaminan kepada setiap orang untuk meyakini kepercayaan dan menyatakan pikiran dan sikap menurut hati nuraninya. Ini berarti bahwa setiap orang bebas meyakini apa yang menjadi kepercayaannya baik sama, berbeda atau perpaduan dari keyakinan yang telah ada sebelumnya.[44] Namun di sisi yang lain, negara menghadapai dilema ketika berhubungan dengan persoalan rumah ibadah.

Kewajiban untuk mendaftarkan perijinan rumah ibadah misalnya sering digunakan oleh pemerintah untuk mengontrol keberadaan rumah ibadah dan dilakukan dengan cara yang diskriminatif. Menurut catatan pelapor khusus PBB atas kebebasan beragama, kasus seperti in hampir terjadi di seluruh negara di dunia. Seperti di dalam kasus *Metropolitan Church of Bestarabia and Other v. Moldova*, tidak keluarnya ijin rumah ibadah mengakibatkan rumah ibadah sama sekali tidak berfungsi dan anggotanya tidak bisa menjalankan hak beribadah.[45]

Pengaturan mengenai pendirian rumah ibadah yang saat ini berlaku di Indonesia terdapat dalam dua peraturan perundang-undangan. Pertama, UU No. 28 tahun 2002 tentang Bangunan Gedung; Kedua, Peraturan Bersama Menteri (PBM) No. 9 dan No. 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.

Pada Pasal 5 UU No. 28 tahun 2002 disebutkan bahwa fungsi bangunan gedung meliputi fungsi hunian, keagamaan, usaha, sosial dan budaya, serta fungsi khusus. Satu fungsi dapat disertai fungsi lain. Dalam konteks prizinan tempat ibadah, bangunan gedung dengan fungsi keagamaan ditentukan secara limitatif terbatas pada masjid, gereja, pure, 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

43 Ngesti D. Prasetyo, dkk. *Rumah Tuhan Yang Ilegal Catatan Kritis Perpsktif HAM dan Konstitusi*, (Malang: PP Otoda dan Yayasan TIFA, 2013), 43.

44 Ngesti D. Prasetyo, dkk. *Rumah Tuhan Yang Ilegal*..., 44.

45 Siti Aminah dan Uli Parulian Sihombing, *Memahami Kebijakan Rumah Ibadah*..., 6.

Izin Mendirikan Bangunan, pun jika terjadi perubahan maka harus mendapatkan penetapan kembali dari Pemerintah Daerah. Pasal 7 menyebutkan ada dua persyaratan yang dilihat untuk pendirian tempat ibadat. 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.

Namun dua persyaratan tersebut nampaknya belum cukup karena PBM tahun 2006 menambah persyaratan lain yakni: Pertama, adanya Kartu Tanda Penduduk pengguna rumah ibadat paling sedikit 90 orang yang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah. Kedua, dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60 orang yang disahkan oleh lurah/kepala desa. Ketiga, rekomendasi tertulis kepala kantor departemen agama kabupaten/ kota. Keempat, rekomendasi tertulis FKUB kabupaten/kota.

Artinya apabila dijumlahkan persyaratan perizinan pendirian rumah ibadah di Indonesia saat ini menjadi 6 (enam) syarat. Ini menunjukkan bahwa kebebasan mendirikan rumah ibadah masih belum sepenuhnya diberikan negara apabila mengacu kepada konstitusi UUD 1945.

Konteks Kelahiran PBM

Minimal ada dua konteks yang melatar belakangi kelahiran PBM No. 9 dan 8 tahun 2006: *Pertama*, latar sosiologis dan. *Kedua*, latar yuridis.

Secara sosiologis, PBM lahir sebagai respon respon atas beberapa permasalahan yang timbul di masyarakat khusus terkait masalah pendirian rumah ibadah. Sebagaimana banyak dilaporkan, 2-3 tahun sebelum PBM ini keluar, terjadi peningkatan konflik antar agama terutama menyangkut pendirian rumah ibadah umat Kristen. Maraknya konflik tempat ibadah ini terus memuncak mulai dari tahun 2005-2014. Satu pihak menyatakan, maraknya penutupan rumah ibadah tersebut tidak akan terjadi jika rumah ibadah tersebut memenuhi aturan yang sudah ditentukan, sementara di lain pihak mereka yang ingin mendirikan rumah ibadah menyatakan aturan tersebut sangat sulit untuk dilaksanakan, sementara kebutuhan akan ibadah dan saranya tidak dapat ditunda-tunda dan termasuk hak kebebasan beragama yang dijamin konstitusi negara.

Secara yuridis, keberadaan aturan sebelumnya yakni SKB No. 1 tahun 1969 dianggap sudah tidak memadai dalam mengelola dinamika rumah ibadah di Indonesia. Bahkan tisak sedikit yang menilai SKB tahun 1969

tersebut bertentangan dengan UUD NRI 1945.

Keberadaan SKB 2 Menteri tahun 1969 tidak dapat menjawab berbagai persoalan keagamaan pasca reformasi. Bahkan khusus dalam hal pendirian rumah ibadah umat Kristen-Katolik merasa dipojokkan dengan SKB tersebut. Terlebih lagi umat Kristen yang memiliki banyak sekte, aturan ini dianggap sangat membatasi. Namun hal ini tidak terbatas di lingkungan Kristen saja, umat Islam yang minoritas di sebuah wilayah juga akan terkena dampak yang menyulitkan dari SKB tersebut. Karena umat Kristen dianggap yang paling dirugikan, maka tidak mengherankan kalau umat Kristen senantiasa menghendaki agar SKB tersebut dicabut.

Dalam proses perumusannya, PBM ini tidak hanya melibatkan Pemerintah melainkan masyarakat yang direpresentasikan oleh perwakilan majelis lima agama yakni Islam, Kristen, Katholik, Hindu dan Buddha. Dalam pembahasannya sendiri, terjadi perdebatan yang panjang menyangkut klausul-klausul yang akan dimasukkan. Bahkan hingga *draft* PBM sudah dianggap final, sebagian kalangan masih belum menerima sepenuhnya rumusan yang ada, namun tidak bisa berbuat banyak karena sebagian besar delegasi merasa sudah terakomodir aspirasinya. Dapat dikatakan bahwa rumusan PBM yang saat ini tidak sepenuhnya bisa dikatakan kompromi karena masih ada delegasi yang belum terwakili aspirasinya.

Sebagaimana dicatat dalam *Legal Review* Setara Institute, klaim bahwa PBM ini adalah konsensus bersama semua agama adalah pengingkaran terhadap sejarah dan catatan kritis yang diajukan oleh beberapa majelis agama. Pengabaian ini telah mengakibatkan substansi PBM masih mengandung masalah. Bahkan jika mereview diskusi yang berkembang dalam pembentukan PBM ini nampak jelas niat pembentukannya adalah untuk membatasi kelompok lain.

Dalam memorandum tertanggal 10 Oktober 1969 kepada Pemerintah, Dewan Gereja-gereja Se-Indonesia/ DGI (saat ini Persekutuan Gereja-Gereja Se-Indonesia/PGI) dan Majelis Agung Waligereja Indonesia/ MAWI (saat ini Konferensi Waligereja Indonesia/KWI) menyampaikan bahwa SKB tersebut tidak dapat menjamin kemerdekaan beragama seperti tercantum dalam Pasal 29 Undang-undang Dasar 1945, bahkan dapat membahayakan kesatuan dan persatuan bangsa dalam negara Indonesia. Umat Kristen nampaknya paling merasa dirugikan sehingga mereka mendesak agar SKB tersebut dicabut.[46]

46 The Wahid Institute, *Mengelola Toleransi dan Kebebasan Beragama 3 Isu Penting*, (Jakarta: The Wahid Institute dan Yayasan TIFA, 2012), 80.

Lebih lanjut Setara mencatat, PBM ini dibentuk sebagai jawaban atas desakan berbagai kalangan yang menolak dan mendesak pencabutan Namun demikian protes warga negara tetap dijawab dengan menbentuk Peraturan Bersama Menteri yang juga diskriminatif. Meski diskriminatif, majelis-majelis agama membiarkan dan memberikan kesempatan bagaimana PBM ini dilaksanakan.[47]

Bagi pemerintah, aturan ini dianggap lebih baik dari SKB sebelumnya karena dianggap lebih rinci sehingga dapat menghindarkan multitafsir seperti yang terjadi pada SKB. Di dalam SKB misalnya, tidak jelas siapa yang dimaksud Pemerintah Daerah, tidak jelas siapa yang dimaksud "pejabat pemerintah yang dibawahnya yang dikuasakan untuk itu", lalu tidak jelas siapa yang disebutorganisasi keagamaan dan ulama/rohaniwan setempat, serta apa yang dimaksud dengan "planologi".

Untuk merespon persoalan tersebut, pemerintah (Departemen Agama dan Departemen Dalam Negeri) bersama majelis-majelis agama (MUI, PGI, KWI, PHDI, WALUBI) telah sepakat bahwa masalah pengaturan rumah ibadah yang sebelumnya berlaku perlu ditata ulang. Melalui proses pembahasan dan dialog yang relatif intensif, serius dan berulang-ulang lebih kurang selama enam bulan berhasil mencapai kesepakatan yang kemudian dituangkan menjadi PBM.[48] Aturan baru ini juga dususun berdasar pengalaman penerapan SKB sebelumnya, sehingga diharapkan kekurangan-kekurangan yang ada dapat diperbaiki.[49]

Secara garis besar, peraturan bersama ini mengatur tiga hal pokok yang saling berkaitan: Pertama, peran Pemerintah Daerah dalam pembinaan kerukunan umat beragama; Kedua pembentukan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB); Ketiga, prosedur pendirian rumah ibadat. Jika dalam SKB 1969 tidak ada ketentuan tentang FKUB, dalam Perber ini FKUB diatur secara khusus. Di samping menjadi forum lintas agama untuk membicarakan berbagai persoalan umat, FKUB juga mempunyai otoritas untuk menilai apakah tempat ibadah layak didirikan atau tidak.

Peta Problem PBM

Secara garis besar, peraturan bersama ini mengatur dua hal yang saling berkaitan, yaitu pembinaan

47 Lihat Ismail Hasani dan Bonar Tigor Naipospos (Ed.), *Mengatur Kehidupan Beragama*..., 103.

48 Dra. Kustini, M.Si, (Ed.), Efektifitas sosialisasi PBM No. 9 dan 8 tahun 2006, (Jakarta: Departemen Agama RI Badan Litbang dan Diklat Puslitbang Kehidupan Keagamaan, 2009), 2.

49 M. Subhi Azhari & Dindi A. Ghazali, "Berebut Kue FKUB: FKUB Kota Depok dan Kabupaten Bandung Pasca PBM" dalam Agama dan Pergeseran Representasi: Konflik dan Rekonsiliasi di Indonesia, (Jakarta: The Wahid Institute, 2009), Hal. 359-360.

kerukunan umat beragama melalui pembentukan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) dan prosedur pendirian tempat ibadat. Jika dalam SKB 1969 tidak ada ketentuan tentang FKUB, dalam Perber ini FKUB diatur secara khusus. Di samping menjadi forum lintas agama untuk membicarakan berbagai persoalan umat, FKUB juga mempunyai otoritas untuk menilai apakah tempat ibadah layak didirikan atau tidak menurut pertimbangan sosial keagamaan. Semangat untuk melakukan birokratisasi tempat ibadah begitu kuat. Pendirian tempat ibadah bukan hanya melalui birokrasi resmi dalam struktur pemerintah, tapi juga harus melalui "birokrasi tidak resmi" yaitu FKUB.[50]

Dalam PBM ini, prosedur pendirian tempat ibadah diatur secara rinci dalam Bab IV pasal 13-17. PBM misalnya menetapkan adanya sejumlah persyaratan yang harus dipenuhi dalam pendirian rumah ibadah yakni: 1) persyaratan administratif, 2) persyaratan teknis bangunan, 3) persyaratan khusus meliputi: a. daftar nama dan Kartu Tanda Penduduk pengguna rumah ibadat paling sedikit 90 (sembilan puluh) orang yang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (3); b. dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60 (enam puluh) orang yang disahkan oleh lurah/kepala desa; c. rekomendasi tertulis kepala kantor departemen agama kabupaten/kota; d. rekomendasi tertulis FKUB kabupaten/kota (Pasal 14). Dalam pasal ini juga ditekankan bahwa dalam hal persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a terpenuhi sedangkan persyaratan huruf b belum terpenuhi, pemerintah daerah berkewajiban memfasilitasi tersedianya lokasi pembangunan rumah ibadat.

Munculnya ketentuan mengenai persayaratan 90 pengguna dan 60 persetujuan warga sekitar dalam peraturan ini diperoleh dari hasil kompromi majelis-majelis agama ketika PBM ini dirumuskan. Angka ini dianggap mewakili kearifan lokal di tanah air. Menteri Agama kala itu Maftuh Basyuni memberi argument: "Angka ini diperoleh setelah mempelajari kearifan lokal di tanah air. Sebagaimana diketahui, sejumlah gubernur telah melakukan pengaturan tentang hal ini. Di Provinsi Riau diatur jumlah syarat minimal 40 KK, di Sulawesi Tenggara diatur jumlah syarat minimal 50 KK dan di Bali diatur jumlah syarat minimal 100 KK". Sementara untuk syarat dukungan 60 Menteri Agama mengatakan: "Terkait dengan dukungan masyarakat setempat minimal 60 orang, dapat kami

50 Rumadi, "Politik Dindin Tempat Ibadah", Jurnal Harmoni Edisi.... (Jakarta: Puslitbang Keagamaan Kementrian Agama RI,) Hal.

jelaskan bahwa angka itu sebenarnya tidak mutlak, karena pada bagian berikutnya diketahui bahwa apabila dukungan masyarakat setempat yaitu 60 orang tidak terpenuhi sedangkan calon pengguna rumah ibadah sudah memenuhi keperluan nyata dan sungguh-sungguh, maka pemerintah daerah memfasilitasi tersedianya lokasi pembangunan rumah ibadah.[51]

Apa yang ditegaskan Menteri Agama tersebut menunjukkan syarat dukungan 60 orang lebih sebagai syarat pelengkap. Syarat yang paling utama adalah adanya calon pengguna tempat ibadah yang telah memiliki keperluan nyata dan sungguh-sungguh terhadap tempat ibadah. Atas alasan tersebut, pemerintah daerah memiliki kewajiban memfasilitasi tersedianya lokasi pembangunan. Dari pernyataan Menteri Agama tersebut dapat dikatakan bahwa PBM ini dapat ditafsirkan sebagai upaya pemerintah memberi kemudahan pendirian rumah ibadah.

Kecendrungan ini juga nampak pada pasal 16 ayat (2) PBM yang menyatakan: *Bupati/walikota memberikan keputusan paling lambat 90 (sembilan puluh) hari sejak permohonan pendirian rumah ibadat diajukan sebagaimana dimaksud pada ayat* (1). Pasal ini bisa menjadi semacam jaminan bahwa izin rumah ibadah tidak berlarut-larut sebagaimana sering dikeluhkan beberapa kalangan. Ketentuan ini juga diperkuat pasal 13 ayat (3) yang menyatakan jika ketentuan huruf (b) pasal 13 ayat (2) tidak terpenuhi, Perber memerintahkan Pemerintah Daerah untuk menfasilitasi lokasinya.

Ketentuan ini sesungguhnya sangat jelas bertujuan mempermudah proses perizinan dan memberi jaminan setiap umat beragama dapat memperoleh tempat ibadah mereka secara legal. Namun dalam kenyataannya, pemerintah daerah sering tidak konsisten melaksanakan aturan ini. Bahkan sebagian kepala daerah terkesan menghalangi pendirian rumah ibadah. Alasan yang sering dipakai adalah masih adanya penolakan dari warga sehingga pemerintah daerah belum bisa mengeluarkan izin. Lebih ironis lagi, walaupun rumah ibadah tersebut telah memperoleh izin legal dalam bentuk Izin Mendirikan Bangunan (IMB), kemudian ada sekelompok masyarakat yang menolak keberadaan rumah ibadah tersebut, beberapa pemerintah daerah malah membekukan izin yang sudah dikeluarkan dan mengakibatkan posisi hukum rumah ibadah bersangkutan menjadi lemah.

Kasus seperti ini terjadi di Kota Depok. Pada 27 Maret 2009, Walikota Depok Nur Mahmudi Ismail mengeluarkan SK pencabutan

51 M. Subhi Azhari & Dindi A. Ghazali, "Berebut Kue FKUB...Hal. 363-364.

IMB Gereja HKBP Cinere dengan alasan adanya penolakan dari masyarakat sekitar. Pencabutan IMB ini mengakibatkan Gereja HKBP Cinere tidak bisa melanjutkan pembangunan gereja karena tidak memiliki izin. Mereka harus menempuh jalur hukum dengan menggugat Walikota Depok ke Pengadilan Tata Usaha di Bandung. Kasus serupa juga terjadi di Bogor menimpa Gereja Kristen Indonesia)GKI) Taman Yasmin Bogor. Pada pertengahan 2008, Walikota Bogor Diani Budiarto membekukan IMB GKI Yasmin yang sudah diperoleh pada awal 2006. Bahkan ketika GKI Yasmin menggugat ke pengadilan dimana Mahkamah Agung memerintahkan Walikota Bogor mencabut pembekuan tersebut, Diani Budiarto pada pertengahan 2010 malah membekukan IMB GKI Yasmin secara permanen. Kedua kasus ini menunjukkan bahwa dasar legal seringkali dikalahkan oleh aspirasi sebagian masyarakat.

Di samping itu, PBM ini juga menfasilitasi kemungkinan adanya rumah ibadah sementara. Ketentuan izin sementara ini untuk mengakomodasi kenyataan bahwa banyak tempat-tempat yang tidak diperuntukkan sebagai tempat ibadah tapi kenyataannya difungsikan sebagai tempat ibadah karena berbagai alasan. Sebagian mereka ada yang sekedar menggunakan, tapi ada juga yang sudah izin tapi tidak pernah keluar. Tempat ibadah seperti ini yang dikatakan sebagai tempat ibadah liar dan sering menjadi sasaran aksi kelompok yang tidak senang.[52] Izin sementara ini dikeluarkan oleh bupati/walikota dengan sejumlah persyaratan yakni: 1. laik fungsi bangunan, 2. syarat pemeliharaan kerukunan beragama serta ketentraman dan ketertiban masyarakat. Syarat pemeliharaan kerukunan ini juga memiliki sejumlah persyaratan yakni: a. izin tertulis pemilik bangunan; b. rekomendasi tertulis lurah/kepala desa; c. pelaporan tertulis kepada FKUB kabupaten/kota; dan d. pelaporan tertulis kepada kepala kantor departemen agama kabupaten/kota.

Ada beberapa hal yang penting untuk dicatat soal izin sementara tempat ibadah. *Pertama*, ketentuan ini dimaksudkan untuk memberikan ruang bagi umat beragama yang belum mampu mendirikan tempat ibadah permanen untuk tetap beribadah. *Kedua*, proses perijinan tidak mensyaratkan jumlah pengguna dan dukungan masyarakat setempat. Yang penting adalah adanya kebutuhan nyata umat beragama akan rumah ibadah itu. *Ketiga*, ketentuan dua tahun batas berlakunya izin sementara bukan berarti tidak dapat diperpanjang. *Keempat*, ketentuan ini bisa membatasi munculnya "gereja ruko"

52 Rumadi, "Politik Dindin...Hal.

dan meminimalisir konflik akibat kesalahpahaman soal tempat ibadah.

Ketentuan ini meskipun terlihat cukup sederhana namun pada kenyataannya sangat potensial menimbulkan permasalahan di lapangan. Bahkan ketentuan ini telah banyak menimbulkan masalah baik karena ketentuan ini sering diabaikan baik oleh pengguna maupun pemerintah atau karena perysratan tersebut terlalu birokratis dan cenderung menyulitkan pengguna rumah ibadah. Dalam banyak kasus, rumah-rumah ibadah yang dipermasalahkan di berbagai daerah adalah rumah yang difungsikan sebagai rumah ibadah. Hal seperti ini banyak terjadi di lingkungan Kristen dalam bentuk kebaktian Minggu dan muslim dalam kegiatan-kegiatan pengajian mingguan. Namun yang paling banyak dipermasalahkan adalah kebaktian umat Kristen, mereka sering dituding mengalihfungsikan rumah sebagai tempat ibadah. Pengalihfungsian ini dianggap melanggar hukum, karena itu harus dilarang.

Umat Kristen sendiri mengakui bahwa mereka sering melaksanakan kebaktian di rumah-rumah jemaat. Hal ini mereka lakukan dengan sejumlah alasan, seperti: adanya sejumlah umat Kristen di satu kawasan namun belum memenuhi persyaratan mendirikan gereja sendiri baik menurut aturan internal gereja mereka maupun aturan pemerintah. Namun dikarenakan adanya kebutuhan untuk melaksanakan ibadah, merekapun beribadah di rumah-rumah jemaat secara bergiliran. Alasan lainnya, karena izin rumah ibadah mereka belum keluar atau dalam proses perizinan. Mereka kemudian beribadah di rumah-rumah jemaat untuk sementara waktu sambil menunggu perizinan selesai. Aktifitas seperti ini sering mendapat pertentangan dari masyarakat yang tidak setuju. Mereka juga sering mendapat stigma melakukan ibadah secara liar.

Harus diakui bahwa ketentuan mengenai izin sementara ini banyak tidak diketahui oleh masyarakat termasuk pengguna rumah ibadah. Masyarakat yang tidak toleran menganggap bahwa ibadah di rumah-rumah sebagai problem hukum dan problem sosial dimana jalan keluarnya adalah menghentikan kegiatan ibadah tersebut. Bahkan masyarakat menganggap ibadah liar ini sebagai gangguan terhadap kerukunan umat beragama. Di lain pihak, banyak oknum pemerintah terutama di tingkat desa/kelurahan atau kecamatan juga tidak memahami ketentuan semacam ini. Sehingga ketika ada penolakan dari masyarakat terhadap satu kegiatan ibadah bukan pada tempatnya, mereka cenderung berpihak kepada masyarakat yang menolak ketimbang menfasilitasi pengurusan izin sementara.

Berbeda dengan umat Kristen yang sering dipersoalkan, ibadah di rumah-rumah juga diakukan umat muslim dalam bentuk pengajian dan majelis taklim baik mingguan maupun harian. Bahkan kegiatan ini lebih vulgar karena menggunakan pengeras suara. Bedanya, kegiatan ini tidak pernah dipermasalahkan oleh umat lain.

Hal lain yang perlu mendapat perhatian adalah soal gedung rumah ibadah yang telah dipergunakan secara permanent tapi belum memiliki IMB rumah ibadah. Harus diakui selama ini banyak rumah ibadah yang tidak memiliki ijin karena berbagai alasan. Alasan yang paling sering muncul adalah karena sulitnya mendapat ijin itu. Ada tempat ibadah yang sudah bertahun-tahun digunakan meski tanpa ijin rumah ibadah. Nah, ketentuan ini digunakan untuk mengatasi hal ini. Pasal 28 ayat (3) PBM disebutkan: *"dalam hal bangunan gedung rumah ibadat yang telah digunakan secara permanent dan/atau memiliki nilai sejarah yang belum memiliki IMB untuk rumah ibadat sebelum berlakunya Peraturan Bersama ini, bupati/walikota membantu menfasilitasi penerbitan IMB untuk rumah ibadat dimaksud".*

Rumah-rumah ibadah yang telah berdiri lama namun tidak memiliki izin banyak tersebar di berbagai tempat di tanah air. Rumah ibadah seperti ini bahkan ada yang sudah puluhan tahun beraktifitas tanpa ada masalah. Masalah muncul ketika ada sekelompok orang yang mengetahui bahwa rumah ibadah tersebut tidak memiliki izin, sehingga mereka melihat ada peluang mempermasalahkannya. Dan biasanya kelompok yang mempermasalahkan keberadaan rumah ibadah tersebut berasal dari luar wilayah namun mengajak masyarakat sekitar rumah ibadah mempersoalkan kasus tersebut. Kasus-kasus ini banyak terjadi paska reformasi 1998 dimana kebebasan menyampaikan pendapat semakin terbuka. Kasus penutupan 17 rumah ibadah di Aceh Singkil pada tahun 2012 lalu menjadi contoh paling nyata bagaimana rumah-rumah ibadah yang telah berdiri belasan hingga puluhan tahun ditutup oleh Pemerintah Daerah karena adanya desakan dari sebagian masyarakat yang tidak toleran terhadap rumah-rumah ibadah tersebut.

Problem berikutnya terkait dengan kewajiban Pemerintah Daerah untuk melakukan penyesuaian paraturan di daerah dengan PBM paling lambat 2 tahun sejak PBM disahkan. Artinya sejak tanggal 21 Maret 2006 hingga 20 Maret 2008, Pemerintah Daerah wajib melakukan penyesuaian peraturan perundang-undangan di daerahnya. Namun dalam kenyataannya daerah-daerah tidak mampu menyelesaikan kewajiban

tersebut sesuai batas waktu. Meski demikian, PBM sama sekali tidak menjelaskan tentang konsekuensi hukum dari pengabaian kewajiban tersebut. Alhasil, selain tidak melaksanakan kewajiban, banyak kepala daerah justru membuat aturan daerah yang bertentagan dengan PBM tersebut.

Menurut hasil penelitian yang dilakukan PP Otoda, ada delapan sumber masalah yang tidak bisa diselesaikan oleh PBM, Yakni:

1. Adanya penerjemahan yang ber-beda-beda terhadap PBM ini.
2. Adanya dominasi aktor dan lembaga dalam mmenentukan izin pendirian rumah ibadah.
3. Adanya dominasi mayoritas terha-dap minoritas.
4. Adanya penolakan masyarakat terhadap izin tertentu pendirian rumah ibadah,
5. Adanya alur perizinan yang tidak seragam,
6. Adanya ketidakcocokan dan ketidakharmonisan internal dalam jemaah keagamaan,
7. Konstruksi pemikiran pembuatan perundang-undangan belum nyaman bagi keenam agama
8. Peran FKUB yang belum optimal.[53]

Secara lebih kritis lagi, Setara Institute memandang PBM ini cacat konstitusional karena bertentangan jaminan-jaminan kebebasan yang ada dalam konstitusi RI. Selain mengandung materi muatan yang diskriminatif, PBM justru mereduksi norma yang ada dalam konstitusi. Sebagai sebuah produk hukum PBM tidak dibenarkan bertentangan dengan konstitusi, karena konstitusi adalah landasan pembentukan peraturan perundang-undangan.[54]

Analisis Efektifitas PBM

Dengan melihat fakta di atas, pertanyaannya, apakah sejak diber-lakukannya, PBM ini sudah efektif mengatasi kebutuhan hukum pendirian rumah ibadah? Apakah PBM ini juga efektif dalam mencegah dan mengatasi konflik pendirian rumah ibadah di masyarakat? Dalam sudut pandang hak konstitusi, apakah PBM ini mampu mendorong semua pemeluk agama dapat saling menghormati hak dan kebebasan beragama dan berkeyakinan masing-masing?

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, PBM ini memang diatur prosedur pendirian rumah ibadah yakni pada Bab IV pasal 13-17. Dalam prosedur tersebut, terlihat bahwa persyaratan pendirian rumah ibadah di Indonesia cukup berat karena harus melalui persyaratan berlapis dan juga birokrasi yang panjang. Dalam banyak kasus, hambatan pendirian rumah ibadah pasca

53 Ngesti D. Prasetyo, dkk. Rumah Tuhan Yang Ilegal Catatan Kritis Perpsktif HAM dan Konstitusi, (Malang: PP Otoda dan Yayasan TIFA, 2013), 168-180.

54 Ismail Hasani dan Bonar Tigor Naipospos (Ed.), *Mengatur Kehidupan Beragama;..., 103.*

PBM ini terletak pada: *Pertama*, persyaratan dukungan 60 orang setempat yang harus disahkan oleh kepala desa atau lurah. Persyaratan ini tidak mudah karena harus dari pihak yang bukan pengguna rumah ibadah. Syarat persetujuan ini sering dipergunakan banyak pihak untuk menolak berdirinya satu rumah ibadah. Kalaupun diperoleh, muncul tudingan bahwa tandatangan dukungan masyarakat sekitar dipalsukan oleh pihak panitia pembangunan. Atau kalaupun tidak dipalsukan, panitia pembangunan dituding membayar orang-orang sekitar agar bersedia menandatangani surat dukungan. Tudingan-tudingan seperti ini dapat memancing ketegangan antar berbagai pihak.

Tuduhan seperti ini sangat sulit dibuktikan benar tidaknya kecuali oleh orang-orang yang bersangkutan. Kesulitan pembuktian inilah yang seringkali dijadikan alasan pihak pemerintah daerah (Pemda) menunda menerbitkan atau bahkan mencabut IMB rumah ibadah. Akibatnya. Pihak pengguna harus menunggu proses pembuktian berlangsung, atau mereka harus menempuh jalur hukum guna membuktikan sah tidaknya kebijakan Pemda tersebut. Proses inilah yang menjadikan pendirian rumah ibadah menjadi berlarut-larut serta mengakibatkan penggunanya beribadah di tempat yang tidak pada tempatnya seperti di trotoar, gedung sekolah, aula pertemuan, hotel-hotel dan lain-lain.

Problem *kedua*, panjangnya birokrasi yang harus ditempuh pihak pengguna rumah ibadah hanya untuk memperoleh IMB. Selain harus memperoleh pengesahan dari birokrasi setempat seperti RT, RW dan kepala desa, mereka juga diwajibkan memperoleh surat rekomendasi dari Kantor Kementrian Agama dan FKUB setempat. Setidaknya ada tahap birokrasi yang harus dilalui sebelum IMB keluar. Dari kelima tahap tersebut yang paling sulit diperoleh adalah rekomendasi dari FKUB. Mengapa demikian? Karena di dalam PBM, FKUB diberi kewenangan untuk menilai layak atau tidak rekomendasi dikeluarkan, pihak-pihak yang kontra baik di dalam maupun luar FKUB berusaha agar rekomendasi tidak diterbitkan dengan berbagai alasan.

Kami melihat, hambatan utama pendirian rumah ibadah sebagaimana diatur PBM tidak terletak pada rumitnya persyaratan administratif, melainkan pada beratnya persyaratan sosial. Apalagi jika persyaratan sosial ini diintervensi kepentingan-kepentingan politik, maka pendirian rumah ibadah akan semakin berat. Laporan penelitian Balitbang Kementrian Agama RI di Denpasar misalnya menyebutkan, minat masyarakat

membangun rumah ibadah pasca PBM cenderung berkurang drastis, bahkan tidak ada, karena beratnya persyaratan yang harus dipenuhi.[55] Dalam banyak kasus, meskipun hak mendirikan rumah ibadah adalah murni hak konstitusi, masalah relasi negara dengan warga negara, namun dalam kenyataannya sering terseret menjadi relasi mayoritas minoritas. Misalnya di dalam FKUB diterapkan mekanisme voting untuk memutuskan menerbitkan rekomendasi atau tidak, dimana kelompok-kelompok mayoritas akan selalu menang.

Problem *ketiga*, rumusan-rumusan pasal PBM yang multitafsir sehingga melahirkan penerapan yang berbeda-beda di setiap daerah. Contohnya, di Aceh lahir Peraturan Gubernur 25/2007 tentang Pedoman Pendirian Rumah Ibadah. Peraturan ini berisi syarat-syarat yang lebih berat dibanding SKB 2 Menteri tentang hal yang sama. Jika SKB mensyaratkan 60 anggota jemaat gereja untuk mengajukan permohonan IMB, maka Pergub tersebut mensyaratkan 150 jemaah. Di Provinsi Bali, kategori rumah ibadah yang diatur dalam PBM diperluas menjadi semua jenis rumah ibadah termasuk rumah do'a, mushalla dan lain-lain.[56]

Contoh lain, tidak adanya tafsir yang tegas terkait kalimat "menfasilitasi tersedianya lokasi pembangunan rumah ibadah" pada Pasal 14 ayat 2a. Apakah yang dimaksud dalam kalimat ini adalah menyediakan lokasi sementara atau menfasilitasi seluruh proses perizinan di lokasi yang baru hingga siap digunakan? Pertanyaan berikutnya, bagaimana jika di lokasi yang baru terjadi penolakan? Ketidakjelasan ini telah mengakibatkan ketidakpastian bagi pengguna rumah ibadah yang dipermasalahkan. Ketidakjelasan ini juga telah mengakibatkan masing-masing Pemda memiliki cara pandang dan tafsir sendiri.

Indikator lain yang dapat digunakan untuk mengukur efektifitas PBM hingga saat ini adalah semakin tingginya konflik terkait rumah ibadah pasca 2006. Dalam catatan The Wahid Institute selama lima tahun terakhir (2008-2012) telah terjadi 163 peristiwa terkait konflik rumah ibadah dengan perincian sebagai berikut: 21 peristiwa pada 2008, 26 pada 2009, 42 pada 2010, 23 pada 2011 dan 49 peristiwa pada 2012. Peristiwa-peristiwa ini muncul dalam bentuk pelarangan mendirikan rumah ibadah baik oleh pemerintah maupun anggota masyarakat, perusakan, penyegelan, penolakan menerbitkan IMB, pencabutan IMB dan penolakan penggunaan rumah ibadah yang

55 M. Yusuf Asry (Ed.), *Pendirian Rumah Ibadah di Indonesia*, (Jakarta: Kementrian Agama RI-Badan Litbang dan Diklat Puslitbang Kehidupan Keagamaan, 2011), h. 96.

56 M. Yusuf Asry (Ed.), *Pendirian Rumah Ibadah*..., h. 37.

sudah permanen. Dari jumlah tersebut, konflik paling banyak terjadi di Jawa Barat (sekitar 80 %) terkait pendirian rumah ibadah umat Kristiani dan Jemaat Ahmadiyah.

Tingginya kasus atau peristiwa konflik terkait rumah ibadah ini menunjukkan bahwa penerapan PBM di lapangan masih belum efektif mengatasi konflik rumah ibadah. Bahkan sebaliknya dengan lahirnya PBM, konflik rumah ibadah semakin tinggi bila dibanding sebelum keluarnya PBM. Dalam laporan Balitbang Kementrian Agama terkait pendirian rumah ibadah pasca PBM disebutkan, penyebabnya adalah meningkatnya pengetahuan masyarakat tentang tatacara dan aturan pendirian rumah ibadah yang ada dalam PBM.[57]

Disamping itu, pengaturan mengenai fungsi dan peran FKUB tidak secara spesifik diarahkan ke penyelesaian konflik melainkan dititikberatkan pada peran memelihara kerukunan melalui dialog dan menampung aspirasi. Perbedaan mendasarnya, peran penyelesaian konflik adalah peran mediasi antara pihak-pihak yang berkonflik, sementara peran yang ada saat ini hanya untuk mencegah konflik. Padahal untuk daerah-daerah rawan konflik SARA seperti Poso, Ambon dan lain-lain, mandat itu sangatlah dibutuhkan. Tugas FKUB sebagaimana diamanatkan Peraturan Bersama Menteri (PBM) No. 8 dan 9 tahun 2006 adalah:

a) melakukan dialog dengan pemuka agama dan tokoh masyarakat.

b) menampung aspirasi ormas keagamaan dan aspirasi masyarakat,

c) menyalurkan aspirasi ormas keagamaan dan masyarakat dalam bentuk rekomendasi sebagai bahan kebijakan gubernur dan

d) melakukan sosialisasi peraturan perundang-undangan dan kebijakan dibidang keagamaan yang berkaitan dengan kerukunan umat beragama dan pemberdayaan masyarakat,

e) memberikan rekomendasi tertulis atas permohonan pendirian rumah ibadah.[58]

Tugas-tugas tersebut pada dasarnya bersifat umum dan memberi keleluasaan kepada para anggota FKUB untuk berkreasi menurut kebutuhan masing-masing daerah. Namun karena bersifat umum, seringkali hanya berbentuk seremoni tanpa tindak lanjut yang berkesinambungan.

Dalam pandangan kami, peran yang paling menonjol dari FKUB

57 M. Yusuf Asry (Ed.), *Pendirian Rumah Ibadah*..., h. 38.

58 Pasal 9 ayat 2 Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 8 dan 9 tahun 2006.

saat ini adalah peran-peran yang berkaitan dengan pendirian rumah ibadah terutama dalam hal memberikan rekomendasi pendirian rumah ibadah. Sebagian kalangan mengkritik tugas FKUB memberi rekomendasi karena dianggap sebagai birokrasi baru dalam beragama.[59]

Fakta menunjukkan bahwa konflik agama tidak terkait dengan persoalan rumah ibadah semata, namun lebih luas dari itu, seperti konflik terkait penyiaran dan dakwah keagamaan, konflik terkait aliran-aliran yang dinilai sesat di masyarakat, konflik terkait politisasi agama, konflik bernuansa SARA hingga konflik antar aliran di dalam suatu agama yang kerap kali melahirkan kekerasan dan anarkhi. Berbagai konflik tersebut kerapkali tidak terselesaikan hingga ke akarnya sehingga menjadi konflik laten yang bisa meletus setiap saat. Dan meskipun FKUB memiliki peluang untuk turut menangani berbagai konflik tersebut, di dalam prakteknya peran FKUB sangat kecil dan kerap terpinggirkan.

Minimnya peran FKUB diluar persoalan rumah ibadah di Indonesia Karena beberapa sebab: *Pertama,* belum adanya upaya penguatan kapasitas anggota FKUB terutama oleh pemerintah kemampuan menangani konflik-konflik agama. Pemerintah hanya memfasilitasi dalam proses pembentukan FKUB, namun tidak ada upaya peningkatan kapasitas para anggotanya. Dalam kasus ini, pemerintah terkesan kurang memberi perhatian setelah FKUB terbentuk.

Kedua, FKUB menghadapi persoalan keterbatasan anggaran dalam menjalankan peran dan fungsinya secara maksimal. Meskipun di dalam PBM ditegaskan bahwa pemerintah daerah wajib menfasilitasi FKUB, namun tidak ada ketegasan apa yang dimaksud dengan "menfasilitasi" tersebut. Bahkan PBM juga menegaskan bahwa belanja FKUB dibebankan kepada anggaran belanja Negara. Memang ada beberapa FKUB yang memperoleh dukungan anggaran yang cukup besar dari pemerintah daerah, namun hal itu sangat tergantung pada kebijaksanaan kepala daerah bersangkutan.

Ketiga, FKUB seringkali menjadi perpanjangan tangan pemerintah *vis a vis* masyarakat. Sebagian anggota FKUB bingung memposisikan diri mereka apakah merupakan bagian dari pemerintah atau masyarakat. Meskipun di dalam PBM di tegaskan bahwa FKUB dibentuk oleh masyarakat dan difasilitasi oleh pemerintah, namun dalam prakteknya sebagian FKUB terkesan tersandera oleh kepentingan pemerintah. Dalam banyak kasus konflik rumah ibadah antara

59 http://www.perisai.net/berita/pgi_nilai_fungsi_fkub_di_indonesia_telah_berubah#ixzz1pkA4dHEM

masyarakat dengan pemerintah daerah, FKUB kerap berpihak kepada pemerintah.

Keempat, belum adanya perspektif yang merata di dalam FKUB mengenai HAM, kebebasan beragama dan hak-hak minoritas terutama minoritas agama. Meskipun konstitusi telah menjamin bahwa kebebasan beragama adalah hak asasi manusia dan setiap warga negara memiliki hak dan kebebasan yang sama untuk beragama dan berkeyakinan, masih banyak anggota FKUB yang belum sepenuhnya memahami dan menerima jaminan tersebut.

Di dalam konsideran PBM sendiri ditegaskan bahwa bahwa hak beragama adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun; bahwa setiap orang bebas memilih agama dan beribadat menurut agamanya; bahwa negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu. Selanjutnya PBM juga menegaskan bahwa Pemerintah berkewajiban melindungi setiap usaha penduduk melaksanakan ajaran agama dan ibadat pemeluk-pemeluknya, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundangundangan. Prinsip-prinsip di atas seharusnya dapat tercermin dalam implementasi PBM di lapangan. Dimana setiap pengajuan izin rumah ibadah harus diterima selama pengajuan itu tidak bertentangan dengan perundang-undangan. Namun lagi-lagi, antara norma tertulis yang sudah sangat baik tersebut tidak mampu dilaksanakan secara konsisten di lapangan. Inilah yang mengakibatkan pelaksanaan PBM menjadi tidak efektif.

Anomali Hukum dan Kewenangan

Perlu digarisbawahi bahwa PBM ini mengandung sejumlah anomali baik dalam konteks hierarki hukum dan perundang-undangan, dalam konteks azas hukum materiil, maupun dalam dalam konteks pembagian kewenangan antara pusat dan daerah. Anomali pertama terkait hierarki peraturan perudang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang Undang No. 10 tahun 2004 jo. UU No. 12 tahun 2011, tidak dikenal istilah Peraturan Bersama Menteri sebagai sumber hukum formil. Anomali kedua terkait azas hukum materil yang menyatakan *lex specialist derogate lex generalis* (aturan yang lebih khusus mengesampingkan aturan yang lebih umum), apabila PBM dianggap sebagai *lex specialis* dari peraturan yang leboh umum dalam hal ini Undang Undang, tidak ada satupu Undang Undang yang memberi mandat untuk mengatur pendirian rumah ibadah dalam bentuk PBM.

Idealnya, pengaturan terkait pendirian rumah ibadah harus melalui Undang Undang sebagai-

mana telah diatur dalam konstitusi, bahwa pembatasan hak kebebasan beragama dan berkeyakinan hanya dapat dilakukan dengan Undang Undang.

Anomali ketiga berkaitan dengan azas pembagian kewenangan Pusat dan Daerah, keberadaan PBM telah menyalahi ketentuan tentang pembagian kewenangan masalah agama. Undang Undang No. 32 tahun 2004 jo. UU No. 8 tahun 2005 tentang Pemerintah Daerah telah menetapkan bahwa pengaturan masalah agama menjad kewenangan Pemerintah Pusat dan tidak didesentralisasi.

Menyikapi berbagai anomali tersebut, Menteri Agama Maftuh Basyuni berargumen meskipun secara juridis keberadaan PBM ini lemah, namun tetap bisa berlaku karena tidak dilarang dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. Begitupula dalam kaitannya dengan ketentuan kewenangan agama tidak didesentralisasi, bagi Maftuh bahwa yang dimaksud dengan kewenangan Pemerintah Pusat di bidang agama adalah pada aspek kebijakannya. Sedangkan pada aspek pelaksanaan pembangunan dan kehidupan beragama itu sendiri tentu saja dapat dilakukan oleh seluruh warga masyarakat termasuk Pemerintah Daerah. Lebih jauh Maftuh memandang PBM merupakan implementasi dari pemeliharaan kerukunan beragama sebagai bagian dari pembinaan kerukunan nasional yang menjadi tanggungjawab semua.[60]

Argumen Menteri Agama di atas tidak memberi jalan keluar hukum yang dapat diuji, karena sebagaimana diakui Menteri Agama, kedudukan hukum PBM yang lemah ini berimplikasi pada kedudukan konstitusional PBM yang lemah. Fakta ini juga menunjukkan negara belum komit melaksanakan amanat konstitusi secara konsekuen, sekaligus menunjukkan lemahnya komitmen negara untuk menjamin hak kebebasan beragama dan berkeyakinan.

Kesimpulan

Lahirnya PBM diharapkan mampu menjembatani berbagai permasalahan kerukunan umat beragama termasuk problem pendirian rumah ibadah di Indonesia. Dalam pandangan sebagian kalangan, PBM ini lebih baik dari aturan sebelumnya karena seakan menmberi jaminan yang lebih kuat bagi kebebasan mendirikan rumah ibadah. Namun dalam implementasi di lapangan selama ini, PBM justru sering menjadi dasar untuk mempersulit pendirian rumah ibadah. Pendek kata, salah satu keberhasilan

60 Badan Litbang dan Diklat Kementrian Agama RI, *Sosialisasi PBM dan Tanya Jawabnya*, (Jakarta, 2012), h. 7-8.

PBM adalah menghambat derasnya arus pendirian rumah ibadah sekaligus menertibkan rumah ibadah yang selama ini dianggap ilegal.

PBM belum mampu menjadi landasan normatif dalam mendorong sikap toleran dan saling menerima perbedaandimasyarakat.Keberadaan FKUB sebagai wadah yang lahir dari PBM tidak banyak berperan dalam mendidik masyarakat menerima perbedaan, sebaliknya FKUB justru sering terjebak dalam birokratisasi agama yang justru mereduksi fungsi tokoh-tokoh agama yang menjadi anggotanya.

Saran

Dari kesimpulan tersebut dapat diajukan beberapa rekomendasi:

1. Diperlukan evaluasi menyeluruh terhadap penerapan PBM di berbagai daerah. Hal ini diperlukan untuk mengetahui peta permasalahan yang muncul sekaligus menjadi masukan bagi pemerintah dan masyarakat untuk melakukan kajian ulang terhadap PBM yang ada saat ini.
2. Pemerintah dapat mengundang semua majelis agama untuk bersama-sama mengevaluasi PBM dalam berbagai sudut pandang. Pemerintah tidak perlu menutup berbagai kemungkinan, termasuk merevisi dan memperbaiki rumusan yang ada. Hal ini diperlukan agar kualitas hubungan antar agama di Indonesia ke depan semakin baik.
3. Komnas HAM mengingatkan kembali Pemerintah Pusat untuk konsisten melaksanakan amanat Undang-Undang Pemerintah Daerah yang menegaskan tentang kewenangan agama ada pada Pemerintah Pusat.
4. Diperlukan Tim Nasional yang bertugas menyusun strategi nasional penyelesaian persoalan pendirian rumah ibadah. Tim Nasional tersebut dapat melibatkan lintas kementerian dan institusi termasuk melibatkan Pemerintah Daerah guna menghasilkan rumusan strategi yang menyeluruh dan integral.
5. Diperlukan aturan yang lebih kuat secara juridis guna mengatur masalah agama termasuk dalam rangka menjamin perlundungan terhadap kebebasan beragama dan berkeyakinan. Aturan tersebut dapat berupa Undang Undang yang mengatur berbagai aspek kebebasan beragama dan berkeyakinan termasuk salah satunya terkait pendirian rumah ibadah.



Riwayat Hidup

Name	**: Muhammad Subhi**
Sexs	: Male
Age	: 29 years
Place/DOB	***: Lombok, April 30th 1978***
Address	: Residence: Kp. Panggulan RT 001 RW 004 No. 26th, Pengasinan, Sawangan Depok, West Java.
Office	: Jl. Taman Amir Hamzah No. 8 Pegangsaan, Menteng Jakarta Pusat 10320
E – Mail	: subhi@wahidinstitute.org
Website	: www.wahidinstitute.org
Blog	: http//anakrinjani.wordpress.com
Nationality	: Indonesia

Muhammad Subhi is a Program Officer of The Wahid Institute. He has been an activist for more than four years promoting Islam, pluralism, democracy and civil society in Indonesia. He has been observer of Islam and democracy in Indonesia and has published extensively on the subjet in various media.

Education :

1. Formal Education

- Graduated Islamic State University (UIN) Jakarta : 2002
- Graduated MA-PK Mataram : 1996

- Graduated MTs Daar El Siddiqien : 1993
- Graduated Elementary School : 1990

2. Non-formal Education

- English Course at Islamic State University : 2001
- Pendidikan & Pelatihan Kader Pembina Rohani Depag RI 1997
- Pendidikan & Pelatihan Jurnalistik UIN Jakarta :2000
- Training Kesetaraan Gender 1997
- Pelatihan advokasi kebebasan beragama YLBHI Agustus 2009

Job Experience:

- Editor Staff of www.gusdur.net 2004
- Program Officer The Wahid Institute 2008
- Program Officer of Institute for the Study of Religion and Democracy (IRD) Jakarta 2003

Publication:

Books:

- Kala Fatwa Jadi Penjara (Author and editor -- 2006)
- Politisasi Agama dan Konflik Komunal (Editor – The Wahid Institute)
- Gus Dur Memilih Kebenaran Daripada Kekuasaan (Editor – The Wahid Institute)
- Ragam Ekspresi Islam Nusantara (Author -- 2008)
- Islam, Konstitusi dan Hak Asasi Manusia (Author -- 2009)
- Agama dan Pergeseran Representasi: Konflk dan Rekonsiliasi di Indonesia (Author -- 2009)

Articles, Papers and Researchs:

- Ketika Pendapat Dimaknai Fatwa (Duta Masyarakat, 11 Juni 2004)
- "Ketika Intelektual PTAI Makin Membumi" (Article -- Jurnal PERTA Indonesia Deparment of Religion, 2006).
- Roots of Religious Discrimination in Indonesia (Research – www.wahidinstitute.org 2007)
- Jejak Agamawan Organik (Artikel – Majalah Gatra)
- Menebar Damai Lewat Udara (Artikel – Majalah Tempo)
- Pendidikan Alternatif yang Membebaskan (Artikel – Majalah Tempo)
- Wajah Multikulturalisme Kampus Islam (Artikel – Majalah PERTA Departemen Agama RI)

- Drs. K.H. Muhammad Tholchah Hasan: Meretas Keberpihakan Pada Pendidikan Swasta (Artikel – Majalah PERTA Departemen Agama RI)
- Jika Gus Dur Mendapat Gelar Pahlawan (Suara Pembaruan 7 Januari 2010)
- Soal Nasib Rumah Tuhan (Sinar Harapan, Sinar Harapan, Kamis 21 Januari 2010)
- Ihwal Uji Materil UU Penodaan Agama (Suara Pembaruan, 23 Februari 2010)
- Menimbang pencabutan SKB Ahmadiyah (Sinar Harapan 1 Maret 2011)
- Beragama tanpa Visi Ketuhanan (Suara Pembaruan 2 Maret 2011)
- Agama Para Pembajak (Majalah Majemuk edisi Maret 2011)

Langauges :

- English : Writing, speaking & reading
- Arabic : Writing, speaking & reading

Other Actifities :

- Participant in Training for Young Religious Preachers (Ministry of Religious Affairs 2001).
- Participant in International Visitors Leadership Program (U.S. Department of State, 11 September – 3 October 2009)
- Seminar on Religious Freedom in Indonesia (Presidency Advices Council -- 2008)
- Participant in Religious Freedom Training (The Wahid Institute -- 2006)
- Refleksi bersama NGO muslim progresif di Jakarta, Solo, Makassar, Mataram dan Padang (2005 – 2006)
- Legislation and Pluralism Watch (2006 – 2007)
- Monitoring religious issues monitoring (2007– 2008)
- Anggota Desk KBB Komnas HAM RI (2013-2014)

Jaminan Kebebasan Beragama: Norma Ideal, Praktik dan Lokalitas

Muhammad Hafiz

Abstrak

Meningkatnya kasus-kasus kebebasan beragama atau berkeyakinan (KBB) di Indonesia menjadikan diskursus tentang KBB ini menjadi perhatian banyak pihak, pemerintah, masyarakat sipil, akademisi dan pihak-pihak berkepentingan lainnya. Kebaruan wacana KBB sendiri menjadikan tema ini tidak cukup banyak dipahami, bahkan oleh para penggiat HAM dari pelbagai elemen pemerintah atau masyarakat. Kebutuhan untuk sumber daya informasi terhadap tema KBB ini menjadikan dua buku yang direview dalam tulisan ini menjadi sangat relevan dan penting, karena buku yang ditulis oleh Tore Lindholm, dkk., Fasilitasi Kebebasan Beragama: Seberapa Jauh? *telah mampu menghasilkan sebuah kajian mendalam tentang KBB, dari pelbagai sudut pandang, sumber dan latar belakang penulis. Di sisi yang lain, buku kedua yang ditulis oleh Ahmad Sueady, dkk.,* Islam, HAM dan Konstitusi, *merupakan sumber penting untuk lebih menerjemahkan tema-tema KBB yang telah dibahas dalam buku pertama dalam konteks Indonesia. Berdasarkan dua buku tersebut, artikel ini mencoba untuk melihat norma-norma ideal dalam KBB, sekilas tentang praktik yang ada secara komparatif dan bagaimana nilai-nilai itu berhadapan dengan lokalitas budaya atau tradisi.*

Keyword: *KBB, HAM, budaya, partikularitas, universalitas, ICCPR*.

Seiring dengan meningkatnya kasus-kasus kebebasan beragama atau berkeyakinan (KBB) di Indonesia selama sepuluh tahun terakhir, diskursus tentang tema-tema KBB menjadi perhatian kalangan masyarakat sipil, akademisi, dan bahkan pemerintah. Produksi laporan pemantauan tentang KBB di Indonesia bermunculan, dengan skema dan sudut pandang berbeda-beda, yang menekankan pada catatan pemantauan tentang pemenuhan hak-hak tersebut dan tanggung jawab Negara sebagai pemangku kewajiban. Setidaknya, sejak tahun 2007 hingga saat ini, dua lembaga yang memang menitikberatkan pada advoksi KBB di Indonesia, yaitu *The Wahid Institute* dan Setara Institute, secara konsisten mengeluarkan laporan tahunan situasi KBB di Indonesia, yang juga diikuti sejumlah lembaga lain, baik laporan komprehensif seluruh Indonesia, laporan tematik ataupun laporan-laporan yang bersifat lokal. Laporan-laporan pemantauan ini juga menjelaskan tentang perkembangan kapasitas dan kemampuan masyarakat sipil dalam memahami diskursus KBB yang dapat dikatakan baru di Indonesia.

Ratifikasi Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik (ICCPR) pada tahun 2005 juga menjadi salah satu modalitas penting pengembangan diskursus KBB tersebut, karena dalam Kovenan ini hak-hak KBB ditegaskan secara eksplisit di dalam Pasal 18 dan dijabarkan melalui Komentar Umum Komite No. 22.[61] Sebagai komponen hak yang telah muncul sejak masa-masa awal perbedatan diskursus HAM di tatanan global. Jaminan KBB di dalam Pasal 18 ICCPR ini semakin memperkuat tatanan normatifnya, walaupun upaya rencana untuk membentuk sebuah standard yang bersifat *legally binding* hanya terhenti pada Deklarasi di Majelis Umum PBB.[62] Pasal 22 ICCPR dan Komentar Umumnya menjadi salah satu basis pemikiran KBB yang diterjemahkan dalam advokasi dan pengembangan diskursus KBB di Indonesia, disamping perkembangan Prosedur Khusus PBB untuk KBB. Dalam proses yang sedang menjadi pijakan kerangka normatif KBB untuk memaknai fenomena dan kasus pelanggaran yang semakin meningkat tersebut, ICCPR menjadi pilihan strategis yang dapat digunakan, setidaknya secara normatif bagaimana HAM meletakkan permasalahan KBB di Indonesia.

Transfer pengetahuan dari pelbagai Negara yang telah lebih dahulu memiliki khazanah pemikiran

61 Paul M. Tailor, *Freedom of Religion: UN and European Human Rights Law and Practice,* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), h. 9

62 Natan Lerner, "The Nature and Minimum Standard of Freedom of Religion or Belief" dalam *Bringham Young University Law Review,* (25 September 2000), h. 908.

tentang KBB juga memperkuat konsep-konsep KBB secara teoritis di Indonesia, baik dalam bentuk penerjemahan sumber-sumber rujukan tentang KBB ataupun reproduksi pemikiran-pemikiran luar yang dilakukan oleh penulis-penulis dalam negeri dengan kontekstualisasi lokalitasnya di Indonesia. Hal demikian memungkinkan para penggiat KBB dan dunia akademis menemukan rujukan-rujukan intelektual untuk lebih mengembangkan kembali diskusi dan penelitian tentang KBB, termasuk pula landasan konseptual untuk semakin meningkatkan kualitas laporan pemantauan perlindungan KBB di Indonesia.

Semakin kompleksnya realitas kehidupan masyarakat Indonesia dewasa ini memunculkan permasalahan-permasalahan baru yang menuntut penyelesaian, termasuk dalam hal KBB. Minimnya rujukan yang dapat dilihat tentu merupakan kendala, bahkan dalam banyak kasus pemangku kewajiban tidak cukup ahli dalam mengelola kasus-kasus yang dihadapi. Sebut saja misalnya kasus pelarangan jilbab di sekolah Negeri yang baru-baru ini mulai terjadi, penerapan peraturan-peraturan daerah (*qanun*) syariat Islam di Aceh, kekerasan dan diskriminasi berbasis agama atau keyakinan, hingga kasus penulisan agama di KTP.

Artikel ini akan mengulas dua buku penting dalam diskursus KBB, dengan tema kajian dan sudut pandang yang relatif berbeda. Kajian komprehensif terkait dengan KBB yang diulas dalam dua buku ini, baik dalam konteks global atau Indonesia, mengarahkan pembacanya untuk lebih memahami seluk beluk KBB yang hingga saat ini masih belum banyak dilirik oleh para sarjana, terutama di Asia dan secara khusus di Indonesia. Padahal, agama dan keyakinan merupakan bagian integral dari kehidupan umat manusia yang tidak mengenal ruang dan waktu. Untuk itu pula, artikel ini mencoba untuk mengantarkan kita pada suatu pemahaman yang lebih komprehensif tentang dua buku tersebut untuk kemudian lebih mengembangkannya dalam wacana advokasi atau akademis.

***

Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan: Seberapa Jauh? merupakan buku kumpulan tulisan yang disunting dan diedit oleh tiga orang pakar di bidang KBB, yaitu Tore Lindholm, W. Cole Durham dan Bahia G. Tahzib Le, sebagai edisi terjemahan yang diringkas dari edisi aslinya yang berbahasa Inggris.[63] Bersama dengan Penerbit Kanisius, edisi bahasa Indonesia diterbitkan pula oleh BYU International Center for Law and Religion Studies, Provo,

63 Separoh isi buku di bagian akhir buku versi Inggris tidak diterjemahkan dan diterbitkan dalam versi Indonesia.

Amerika Serikat dan The Norwegian Centre for Human Rights, University of Oslo, Norwegia.

Judul dalam versi Inggris buku ini (*Facilitating Freedom of Religion or Belief: A Deskbook*) menunjukkan bahwa buku ini disusun sebagai pedoman bagi semua pihak dalam upaya untuk memfasilitasi KBB. Berangkat dari sebuah Konferensi Oslo pada tahun 1998, buku ini merupakan salah satu langkah "perjuangan" pemajuan dan perlindungan KBB yang berkelanjutan. Secara komprehensif, buku ini menghadirkan variasi perspektif tentang KBB dari pelbagai latar belakang penulis yang berbeda-beda, sehingga secara konseptual dan teoritis menjadi sangat komprehensif untuk mengetahui lebih lanjut tentang seluk-beluk yang ada di sekitar KBB. Diungkap dalam pengantar buku, bahwa "*Buku ini menghimpun secara bersama banyak suara, datang dari latar belakang agama, Negara dan budaya yang berbeda, masing-masing berbicara untuk mereka sendiri dan terkadang tidak setuju dengan yang lainnya di dalam buku ini*",[64] yang menegaskan otentisitas dari masing-masing karya, namun sekaligus pula menjadikan buku ini semakin kaya dengan pandangan-pandangan tentang KBB itu sendiri.

Buku setebal 829 halaman ini terdiri dari 13 tulisan dari para kontributor yang berbeda-beda dan 6 lampiran dokumen. Secara garis besar, bab-bab di dalam buku ini dapat diklasifikasi ke dalam beberapa kajian pokok, yaitu landasan konseptual tentang KBB, yang menjelaskan tentang norma-norma KBB di tingkat internasional dan regional (terutama Eropa), institusi dan mekanisme internasional perlindungan dan pemajuan KBB, ulasan tentang kebebasan beragama dan Negara yang lebih menitikberatkan pada relasi agama dan Negara dalam menjamin KBB, perhatian khusus bagi kelompok rentan, seperti perempuan, isu-isu kunci dalam KBB, seperti penyebaran agama dan humanisme, serta pembahasan khusus tentang Indonesia.

Bahan pokok pertama buku ini terdiri dari Bab 1 dan Bab 2 – yang masing-masing ditulis oleh Malcom D. Evans, Profesor Hukum Publik Internasional di Universitas Bristol yang meneliti khusus tentang perlindungan internasional KBB, dan Tore Lindholm, Profesor pada *Norwegian Centre for Human Rights*, Fakultas Hukum, Universitas Oslo – merupakan pembahasan awal yang mengkonseptualisasikan secara rinci tentang asal muasal KBB. Kedua tulisan ini menjadi basis utama dari diskursus KBB, baik dalam konteks umum ataupun lebih spefisik untuk kepentingan bagian-bagian selanjutnya di dalam buku.

Pokok kedua adalah bab 3 dan bab 4 merupakan kajian yang

64 Tore Lindholm, *Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan: Seberapa Jauh?*, h. 39.

memfokuskan pada norma dan institusi internasional KBB, yang diarahkan untuk memberikan pemahaman kepada pembaca tentang jalinan norma, institusi, dan prosedur yang ada untuk melindungi KBB. Natan Lerner, Profesor Hukum Internasional pada Universitas Tel Aviv, memfokuskan tulisannya pada bab 3 tentang sifat dan standard minimum KBB, dengan menguraikan urgensi KBB dan secara sistematis tentang sejarah KBB di komunitas internasional sejak Perang Dunia I hingga terbentuknya standard norma-norma pokok KBB, seperti Kovenan Hak Sipil-Politik (ICCPR), Deklarasi 1981, serta sejumlah norma-norma regional dan kesepakatan khusus (h. 190). Kajian singkat ini disempurnakan oleh Manfred Nowak dan Tanja Vospernik pada bab 4, dengan memfokuskan kajiannya pada pembatasan-pembatasan norma KBB yang diperbolehkan dalam perspektif hukum HAM internasional (h. 201).

Dalam pembahasannya ini, Nowak dan Vospernik menyimpulkan bahwa pembatasan kebebasan beragama dalam hal tertentu dimungkinkan untuk dilakukan, asalkan demi kepentingan umum yang sah (seperti keselamatan, tatanan/ketertiban, kesehatan dan moral publik), perlindungan kebebasan beragama atau kebebasan lain yang mendasar dari intervensi orang lain.[65] Pembatasan juga dimungkinkan untuk mencegah pengistimewaan agama mayoritas, diskriminasi agama minoritas, atau tindakan yang mengarah pada penyebaran kebencian dan kekerasan agama.[66] Di sisi lain, pembatasan tersebut juga harus diperlakukan tidak melampaui batas yang dibenarkan secara hukum dan lembaga pemantauan internasional, melalui uji kelayakan, dan Negara harus meyakinkan bahwa pembatasan ini tidak merupakan manifestasi dari kepentingan kelompok agama tertentu, karena bila demikian, cepat atau lambat, pembatasan tersebut akan mengarah pada tindakan diskriminatif dan pelanggaran HAM yang serius dan sistematis.

Untuk itu pula keduanya mengajukan pertanyaan yang sangat mendasar terkait dengan pembatasan ini, yaitu: apakah penggunaan helm atau pelindung kepala bagi seorang penganut Sikh yang bekerja di perusahaan kereta api menjadi wajib untuk menjaga keselamatan atau kesehatan? Hal serupa juga dalam kasus pelarangan perempuan menggunakan jilbab di sekolah-sekolah Negeri. Inti dari simpulan Nowak dan Vospernik ini pada dasarnya bahwa pembatasan dapat dilakukan oleh Negara, namun pembatasan itu harus betul-betul

65 Secara normatif pembatasan dalam konteks HAM ini telah ditegaskan di dalam Pasal 4 Kovenan Sipol dan dalam Ciracusa Principles.

66 Sebagaimana diatur di dalam Pasal 20 ICCPR.

terukur dan proporsional, sehingga tidak membuka celah bagi tindakan diskriminatif atau kewenang-wenangan terhadap kelompok minoritas yang seringkali menjadi sasaran pembatasan (h. 242).

Berkaitan dengan pokok bahasa kedua buku ini, bab 3 yang ditulis oleh Javier Martinez-Torron dan Rafael Navarro-Valls menguraikan tentang mekanisme perlindungan KBB di dalam Sistem Dewan Eropa. Kita ketahui bahwa tema-tema kebebasan mendasar, termasuk kebebasan beragama, merupakan isu yang telah lama menjadi perhatian komunitas dan Negara Eropa. Untuk itu pula, Konvensi HAM Eropa yang diadopsi pada 4 November 1950 menegaskan KBB di dalam salah satu pasalnya, dengan dua penekanan, yaitu Pasal 9 menjamin kebebasan berfikir, berkeyakinan dan beragama dan Pasal 14 yang menegaskan tentang prinsip kesamaan dan larangan diskriminasi berdasarkan agama (h. 248).

Kajian Torron dan Valls sebetulnya lebih banyak pada putusan-putusan pengadilan Dewan Eropa tentang kasus-kasus KBB, namun kasus-kasus ini seakan memberikan suatu panduan bagi Negara tentang bagaimana mereka harus bersikap terhadap suatu kondisi yang terkadang memiliki tafsir berbeda dan memunculkan keraguan dalam pemberlakuannya. Keduanya membagi pembahasan yurisprudensi ke dalam dua bagian besar, yaitu (a) yurisprudensi berkenaan dengan sikap Negara dan hukum sekular terhadap komunitas keagamaan, dan (b) yurisprudensi dalam hal perlindungan KBB individu dan minoritas agama.

Salah satu kasus yang menarik dalam kajian pertama tentang yurisprudensi ini adalah tentang "marjin apresiasi" tertentu dalam relasi agama dan Negara secara historis, dengan pelbagai bentuk rezim Negara. Artinya, margin apresiasi ini memungkinkan Negara membuka ruang dan kesempatan secara fleksibel untuk bekerjasama dengan kelompok atau institusi agama tertentu, asalkan kebijakan ini tidak kemudian menimbulkan tindakan diskriminatif yang signifikan atau ancaman yang tidak dibenarkan terhadap hak-hak urusan keagamaan atau ideologi orang lain yang seharusnya dinikmati, terutama kelompok minoritas. Untuk itu pula, Komisi HAM Eropa – yang saat ini telah melebur menjadi Pengadilan HAM Eropa – menegaskan bahwa sistem Negara agama (gereja) tidak secara otomatis melanggar hak-hak KBB selama keanggotaan terhadap agama (gereja) resmi tersebut tidak bersifat wajib atau mengandung pemaksaan (h. 257).

Hanya saja, Torron dan Valls menegaskan bahwa yang menjadi persoalan utama dari sudut pandang hukum Negara adalah intoleransi

yang mewujud dalam dua bentuk. *Pertama*, intoleransi berbasis berorientasi agama, di mana struktur legal dan konstitusional dirancang agar sesuai dengan perintah sebuah agama, sementara agama atau keyakinan lainnya ditekan, sebagaimana banyak terjadi di sejumlah Negara Islam. *Kedua*, intoleransi berorientasi sekularisme, yaitu Negara secara eksplisit memutuskan menjadi sekular atau tidak agamis, yang dalam banyak kasus terkadang berdampak pada pelanggaran hak-hak KBB, sebagaimana yang terjadi di Prancis dan Turki. Kedua macam bentuk ini merupakan manifestasi dari fundamentalisme yang sama-sama mengancam KBB, baik fundamentalisme agama ataupun fundamentalisme sekular.

Hal menarik lain yang juga dikemukakan oleh keduanya adalah tentang inkonsistensi pengadilan Eropa sendiri dalam menyikapi kasus-kasus KBB yang justru bertentangan dengan prinsip KBB. Dalam kasus yurisprudensi Strasbourg yang diuraikan pada bagian pembahasan kebebasan individu dan minoritas, penulis menyimpulkan bahwa pengadilan Eropa sejauh ini tidak berhasil merancang kerangka hukum tepat yang memungkinkan integrasi budaya dan agama non-Barat ke Eropa. Pandangan demikian berangkat dari beberapa putusan pengadilan yang ternyata berlindung di balik "netralitas" lembaga publik (milik Negara), namun secara bersamaan membatasi hak-hak individu, terutama pegawai negeri, untuk memanifestasikan ajaran agama dalam penggunaan simbol-simbol keagamaan (h. 285). Menutup tulisannya, keduanya menggugah pembaca dengan sebuah penyataan, terutama dalam menyikapi antara hukum agama Islam yang hadir bersamaan dengan meningkatnya arus migrasi Muslim di Eropa dewasa ini dan tradisi kebebasan dan demokrasi yang telah lama mengakar di masyarakat Eropa;

> "*Bagaimanapun juga, jika kita sebagai bangsa Eropa benar-benar ingin dipandang oleh Negara-negara lain sebagai contoh dalam hal penghormatan terhadap HAM, kita harus berupaya mengakomodasi berbagai agama dan budaya yang terus-menerus datang dan berkembang dalam masyarakat Eropa, yang menjadi semakin multicultural. Sudah barang tentu hal ini harus dilakukan dengan penghormatan terhadap berbagai gagasan non Barat, tapi pada saat yang sama mempertahankan/ memelihara berbagai sumbangan berharga yang telah diberikan oleh revolusi politik kita terhadap peradaban – dimulai dengan gagasan kebebasan individu dan HAM yang merupakan dasar-dasar demokrasi. Tidaklah mudah mencapai keseimbangan yang tepat, namun kita harus tetap berusaha*."

Hubungan agama dan Negara ini kemudian dibahas secara lebih detil oleh W. Cole Durham, salah seorang Profesor di Young Bringham University yang fokus terhadap isu KBB, dengan judul *Manifestasi Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan Melalui Perundang-undangan Asosiasi Keagamaan,* yang pada dasarnya lebih terfokus pada implikasi dari sistem hukum Negara terhadap asosiasi-asosiasi keagamaan. Hubungan antara agama dan Negara ini menjadi elemen pokok ketiga yang dibahas dalam buku ini, dengan pembahasan yang sebetulnya juga telah banyak disinggung oleh Torron dan Valls sebelumnya.

Tulisan Durham yang cukup panjang ini dapat diklasifikasikan dalam beberapa bagian besar, yaitu: (a) mendokumentasikan pentingnya perundang-undangan asosiasi keagamaan bagi implementasi praktis KBB; (b) menggambarkan tipe-tipe struktur organisasi menurut hukum yang ada bagi komunitas keagamaan; (c) menganalisa norma-norma HAM yang terkait dengan pengaturan asosiasi keagamaan; (d) mengintifikasi isu-isu yang seringkali muncul dalam perumusan dan implementasi perundang-undangan asosiasi keagaman.

Durham menegaskan pentingnya peraturan perundang-undangan, secara khusus status hukum sebuah organisasi keagamaan, sebagai sarana untuk menegaskan dan memfasilitasi KBB, kendati hal ini seringkali terlupakan. Tanpa status yang bersifat praktis seperti ini, sebuah organisasi keagamaan yang besar tidak mampu berjalan secara efektif dan efisien, seperti pendaftaran, perizinan, status badan hukum fasilitas keagamaan, atau bahkan status penggunaan tanah. Untuk itu, pembatasan akses terhadap status demikian juga menyebabkan kesulitan yang sangat besar bagi sebuah komunitas agama, secara kelompok ataupun individu, karena hak demikian biasanya sangat terkait dengan hak untuk memanifestasikan agama mereka dalam ajaran, praktik, ibadat atau ketakwaan (h. 297). Bahkan, menurut Durham, status hukum ini dapat menjadi salah satu tolok ukur dalam menilai level KBB di suatu Negara.

Ia membedakan dua bentuk fungsi Negara dalam hal status hukum keagamaan ini; fungsi fasilitasi dan fungsi kontrol. Di sebagian besar Negara di Amerika dan Eropa, badan-badan keagamaan dirancang untuk memfasilitasi penyelenggaraan aktivitas keagamaan (fungsi fasilitasi), sedangkan di Negara-negara bekas jajahan Uni Soviet atau otoriter, hukum seperti itu malah seringkali digunakan untuk mengontrol aktivitas keagamaan, walaupun sejumlah Negara bekas blok sosialis telah mengarah pada fungsi fasilitatif. Salah satu contoh penerapan kontrol

ini terlihat dalam adanya aturan tentang pembubaran atau likuidasi organisasi agama secara paksa, yang merupakan intervensi atau kontrol Negara pada agama tertentu. Tingkat kontrol terhadap agama ini semakin tinggi ketika Negara menetapkan kriteria yang sangat terbatas pada pengaturan pemberian status kelembagaan agama.

Untuk menggambarkan fleksibilitas dalam pengaturan kelembagaan agama ini Durham memberikan uraian cukup panjang tentang sistem perwalian agama di Negara-negara penganut *common law* yang secara historis telah berevolusi mencari titik keseimbangan untuk memberikan pelayanan terbaik pada kepentingan agama. Untuk menegaskan tesisnya tersebut, Duham kemudian mengemukakan pandangan komparatif tentang status hukum kelembagaan di sejumlah Negara, terutama di Negara-negara Amerika dan Eropa. Dari pengungkapan situasi ini, ia menganalisisnya dengan perspektif norma-norma KBB internasional agar aturan asosiasi keagamaan dapat betul-betul dikonseptualisasikan ke dalam kerangka norma yang lebih konkret. Berangkat dari penjelasan normatif, ia mengarahkan pembaca untuk sensitif terhadap aspek-aspek regulatif status hukum agama yang ternyata bertentangan dengan norma-norma tersebut. Di penggalan pertama tulisannya, Durham menegaskan sejumlah prinsip tentang apa yang harus dilakukan Negara terkait dengan hak status hukum lembaga keagamaan ini agar hak-hak KBB dapat tetap terjamin.

Pada penggalan selanjutnya, Durham menjelaskan secara lebih detil tentang aspek-aspek norma HAM lainnya yang berhubungan dengan asosiasi keagamaan, yaitu norma-norma non-diskriminasi, norma larangan pengambilan keputusan secara sewenang-wenang, dan hak atas pemulihan. Untuk lebih mengkomparasikan praktik di Negara-negara yang lebih menekankan fungsi hukum sebagai fasilitasi, ia menjelaskan pula tentang isu-isu praktis yang muncul dari pengaturan asosiasi keagamaan, terutama di Negara-negara bekas sosialis, yang lebih ditujukan untuk menunjukkan pergerakan evolutif dari pendekatan yang bersifat kontrol menuju pendekatan fasilitatif. Ia menganalisa beberapa aspek, seperti perundang-undangan mewajibkan pendaftaran, syarat-syarat minimum keanggotaan, syarat durasi minimum, syarat yang terlalu membebani untuk mendapatkan status, diskresi pemerintah yang berlebihan, ketidakjelasan aturan, intervensi urusan internal agama dan ketentuan-ketentuan retroaktif, sebagai alat ukur kualitas pengaturan ini (h. 416).

Berangkat dari sejumlah kasus yang banyak terjadi di seluruh dunia

saat ini, ia menegaskan bahwa proses untuk memperoleh status hukum ini seharusnya dirancang sedemikian rupa agar menjadi efisien dan menghormati martabat anggota komunitas kepercayaan yang mengajukan permohonan. Petugas pemerintah harus melihat peran mereka sebagai unsur yang memberikan pelayanan dan fasilitasi kehidupan keagamaan, daripada menertibkan dan mengawasi kelompok-kelompok keagamaan tersebut. Perubahan sikap aparat pemerintah ke arah positif dalam pelayanan ini menjadi salah satu kemajuan penting untuk membangun kehidupan yang lebih toleran (h. 425).

Setelah konsep KBB dijelaskan oleh para penulis terdahulu dan Durham juga menguraikan cukup panjang di dalam buku ini tentang relasi agama dan Negara, pembahasan buku ini kemudian dilanjutkan pada permasalahan yang lebih spesifik, yaitu tentang isu KBB kaitannya dengan kaum perempuan yang ditulis oleh Bahia Tahzib Lie, penasehat HAM pada Kementerian Luar Negeri Belanda. Bahia memfokuskan kajiannya pada seperangkat isu yang berkaitan dengan perubahan perilaku terhadap gender, keluarga, dan anak-anak, dengan menggambarkan isu-isu yang dihadapi oleh para "perempuan yang melawan arus", yaitu para perempuan yang melawan arus utama, seperti arus dalam tradisi keagamaan dominan, tradisi minoritas, sekularitas Negara, keyakinan secara umum, dan arus keyakinan laki-laki dalam keluarga.

Untuk menilai sejumlah kasus dan fenomena perempuan dan KBB, ia menggunakan instrumen-instrumen internasional HAM yang menegaskan bahwa perbedaan jenis kelamin atau gender tidak boleh menjadi alasan untuk membatasi penikmatan hak KBB. Instrumen-instrumen ini menggarisbawahi beberapa hal, yaitu: bahwa laki-laki dan perempuan adalah sama dan setara dalam kaca mata HAM dan kebebasan fundamental; dan melarang pelbagai bentuk diskriminasi berdasarkan jenis kelamin atau jender secara lebih luas (h. 430). Berdasarkan pada kedua hal di atas, ia kemudian mengkerangkakan analisanya melalui Pasal 18 ICCPR yang menegaskan tentang kebebasan internal dan kebebasan eksternal dalam KBB.

Terkait dengan kebebasan internal, ia menggarisbawahi tentang larangan "pemaksaan", yang menurutnya, tidak ada ukuran jelas sejauh mana dan dalam konteks apa Negara bertanggung jawab atas tindakan pemaksaan yang dilakukan oleh seorang individu kepada orang lain. Bahia merujuk pada doktrin hukum HAM "*due diligence*" yang mengandung arti "*(A)mbang batas usaha yang harus dilakukan oleh Negara untuk memenuhi tanggung jawabnya melindungi setiap individu dari berbagai bentuk pelanggaran*

HAM".[67] Dalam hal ini, ia cukup optimis bahwa konsep *due diligence* dapat digunakan sebagai upaya preventif untuk mencegah terjadinya pemaksaan terhadap seseorang. Dari sini Bahia mengungkap serangkaian contoh tentang pelanggaran kebebasan internal kaum perempuan, seperti pemaksaan pindah agama, dilecehkan dengan mengeluarkan anak-anak mereka dari sekolah karena ibunya berpindah agama, dipaksa menikah dengan laki-laki yang menganut agama berbeda, dipaksa secara mental dan fisik agar meninggalkan suatu keyakinan, atau ditolak masyarakat karena pilihan untuk pindah agama (472-3).

Contoh-contoh tersebut menggambarkan tiga hal pelanggaran kebebasan internal kaum perempuan, yaitu: *pertama*, pilihan agama atau keyakinan perempuan yang harus diumumkan dan diketahui oleh Negara atau publik akhirnya memunculkan pelanggaran-pelanggaran baru pada kebebasan eksternal. Dalam kasus pertama ini, Bahia menemukan bahwa dalam beberapa kasus cukup sulit untuk membedakan secara tegas antara kebebasan internal dan eksternal, sehingga pandangan kebebasan internal yang hanya berlaku pada wilayah pribadi tidak dapat dipertahankan. *Kedua*, status perempuan melawan arus ini menjadikan mereka rentan terhadap pelanggaran, yang termanifestasi dalam beberapa kasus, seperti agama mereka yang berbeda dengan mayoritas, perempuan (mayoritas) yang hidup di sebuah Negara sekular, atau ketika mereka termasuk dalam minoritas dalam kelompok mayoritas karena perbedaan pandangan teologis. *Ketiga*, pelanggaran kebebasan internal terhadap perempuan ini juga termasuk sebagai tindakan kekerasan terhadap perempuan.

Dalam hal kebebasan eksternal, ia menyinggung tentang bolehnya pembatasan oleh Negara dengan sejumlah syarat yang menjadi alat uji, yang bergerak di antara kepentingan pribadi melalui doktrin batas keleluasaan atau diskresi yang disebut dengan "margin apresiasi". Dalam setiap kasus yang ia angkat, terdapat ragam lingkup marjin apresiasi ini, yang tergantung pada sifat/hakikat dan konteks kepentingan umum yang hendak dibatasi, sifat aktivitas-aktivitas pemohon yang diatur, sejauh mana intervensi Negara, keadaan seputar kasus-kasus tersebut, ada atau tidaknya dasar yang disepakati bersama pada bolehnya dilakukan pembatasan terhadap hak individu (h. 442). Dari sini, dapat saja keputusan untuk melakukan pembatasan terhadap sejumlah permasalahan diterapkan secara berbeda, sesuai dengan penyesuaian antara hak kepentingan umum dan individu di

67 Untuk menjelaskan konsep *due diligence* ini, Bahia mengutip apa yang pernah diputuskan oleh Pengadilan HAM Inter-Amerika, di samping beberapa rujukan akademis tentang hukum internasional.

dalam negosiasi marjin apresiasi.

Bahia mengungkap sejumlah contoh kasus, spesifik pada tiga kasus pembatasan yang dialami oleh perempuan melawan arus dan menunjukkan pula situasi perempuan yang lebih rentan. Setiap kasus menunjukkan adanya konflik kepentingan antara Negara (pemangku kewajiban), masyarakat (kepentingan umum) dan individu (perempuan), yang ditimbang melalui persyaratan pembatasan yang diizinkan. Kasus-kasus tersebut adalah sunat perempuan, larangan penggunaan atribut keagaman di tempat kerja, dan keharusan perempuan menggunakan atribut keagamaan. Setiap kasus ini diuji melalui persyaratan pembatasan, yang asumsinya bahwa setiap kasus harus memenuhi persyaratan ini agar mendapatkan justifikasi normatifnya melalui norma HAM internasional.

Dalam kasus pertama, ia menguji apakah Negara boleh membatasi kebebasan eksternal perempuan untuk melakukan sunat perempuan yang dianjurkan oleh agama. Kasus kedua hendak menjawab apakah Negara boleh melarang seorang perempuan secara hukum penggunaan jilbab/kerudung di tempat kerja dalam hal ketika umat Islam merupakan minoritas di Negara tersebut. Dalam kasus ketiga, ia hendak melakukan pengujian sejauh mana Negara dibenarkan untuk memaksakan perempuan minoritas untuk berpakaian sesuai dengan perempuan-perempuan mayoritas, yang terjadi ketika non-Muslim menjadi minoritas di komunitas Islam. Melalui persyaratan pembatasan, Bahia menguji satu per satu dari setiap kasus di atas, dengan menjelaskan keabsahan pembatasan yang dilakukan dan sejauh mana keabsahan itu dimungkinkan dari kacamata HAM.

Bahia juga menunjukkan kurangnya perhatian komunitas internasional dalam melihat kasus-kasus pelanggaran KBB terhadap perempuan. Ia mengidentifikasi sembilan bidang yang perlu dimajukan terkait dengan perempuan dan KBB ini, yang semua harus menjadi perhatian semua pihak yang bekerja untuk isu-isu HAM dan KBB secara khusus. Dalam hal ini pula kemudian Bahia menyampaikan saran-saran krusial tentang bagaimana semua pihak dapat andil dalam mendorong pemenuhan hak KBB perempuan lebih baik dan maksimal.

Selanjutnya, Bab 8 buku ini membahas tentang gerakan-gerakan agama baru yang ditulis oleh Eileen Barker dalam *Sistem Pemujaan? Gerakan-gerakan Keagamaan baru dan Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan*. Pembahasan ini spesifik meninjau gerakan-gerakan agama baru (GKB) atau *new religious movement*, sistem pemujaan atau pengkultusan dan sekte-sekte yang pada praktiknya seringkali

mendapatkan diskriminasi. Bab ini dimulai dengan penjelasan tentang GKB; bentuk dari GKB, meliputi ciri-ciri GKB, citra atau *image* yang dimiliki/diterima oleh GKB; sifat GKB, yaitu pencucian otak, pengontrolan pikiran dan manipulasi mentak; sikap Negara; dan terakhir bagaimana membangun pendekatan melalui ilmu sosial dalam melihat GKB.

Barker sendiri mendefinisikan GKB dengan: (a) gerakan keagamaan yang muncul sejak Perang Dunia II dan merupakan (b) kelompok keagamaan yang hendak menjawab kembali pertanyaan-pertanyaan yang telah berusaha dijawab oleh agama-agama besar terdahulu, seperti *Siapakah Tuhan? Apakah ada Tuhan? Adakah hidup setelah kematian? Apa arti dan tujuan hidup?* dan pertanyaan-pertanyaan lain yang bersifat teologis. Walapun, menurutnya, terutama dalam wilayah hukum sangat sulit mencari kriteria memadai yang bisa mendefinisikan GKB atau sistem pemujaan, sehingga tidak jarang definisi yang dibuat malah mengekslusi kelompok-kelompok dari definisi agama dan akibatnya mereka menjadi target diskriminasi dari kebijakan yang ada.

Hal ini mengarahkan pada sulitnya membuat generalisasi terhadap GKB itu sendiri, karena memang gerakan-gerakan tersebut berbeda-beda sesuai tradisi dan hidup dalam pelbagai budaya. Barker memberi sejumlah contoh beberapa perbedaan yang ada, namun ia menegaskan karakteristik yang membedakan GKB ini dengan agama-agama lain yang biasanya mayoritas, seperti gaya hidup yang berkelompok, perbedaan bentuk ritual, atau hal-hal baru dalam kehidupan, seperti tidak menikah, pendidikan anak cukup di rumah atau di sekolah khusus kelompok mereka, ada kalanya sangat ramah, namun juga terkadang berbahaya bagi kehidupan sekitarnya, dan sebagainya. Kesemua ini dapat saja lebih luas lagi, yang pada intinya terdapat kebaruan, terutama dalam hal pemujaan.

Barker kemudian melanjutkan penjelasannya tentang ciri-ciri yang dimiliki oleh GKB ini, yang meliputi beberapa hal, yaitu: 1) para pengikut perdana yang biasanya lebih fanatik dan antusias, bahkan seringkali melemahkan iman keagamaan orang lain; 2) segmen keanggotaan yang tidak khas, seperti usia muda, kelas menengah, dan belum menikah; 3) kepercayaan keagamaan yang lebih jelas, mutlak dan tepat dibandingkan dengan agama-agama terdahulu; 4) adanya otoritas karismatik dengan karunia khusus; 5) menjaga jarak dengan komunitas luar; 6) berubahnya generasi, memudar dan bercampurnya ajaran pada generasi kedua; 7) kecurigaan dan diskriminasi yang dialami oleh GKB ini dari penduduk mayoritas di luarnya.

Dalam bagian akhir tulisannya, ia memberikan beberapa contoh,

seperti gerakan Falun Gong di China, Khrisna di Uni Soviet, atau insiden-insiden di Amerika dan Eropa Barat, yang intinya, gerakan-gerakan keagamaan baru ini seringkali mendapatkan diskriminasi dan pelecehan, penyangkalan hak, termasuk pendirian rumah ibadah. Di Barat, tidak jarang para anggota GKB ini diculik dan dipaksa untuk mengikuti program-program penyadaran kembali kepada agama lama, ancaman dan paksaan meninggalkan agama baru, dan sejumlah praktik-praktik lain, yang intinya mendorong agar para penganut GKB ini kembali pada keyakinan sebelumnya. Hal ini tidak luput dari citra yang dimiliki oleh GKB sendiri, yang terkadang tidak cukup proporsional dan obyektif digambarkan oleh para kelompok penentang dan media. Untuk itu pula, Barker mengarahkan pada suatu pendekatan yang menurutnya lebih obyektif, yaitu melalui ilmu sosial yang dapat dipertanggungjawabkan.

Hal menarik lain yang diungkap oleh Barker adalah tentang praktik pencucian otak, pengontrolan pikiran dan manipulasi mental yang seringkali digunakan oleh GKB ini dalam mencari pengikut-pengikut baru. Ia mengungkap bahwa kajiannya pada tahun 1970-an tentang suksesnya metode yang diterapkan oleh *Unification Church* yang pada waktu itu dituduh melakukan teknik-teknik yang sangat menarik dan efektif, karena 90% dari mereka yang hadir dalam seminar-seminar residensial berhasil diajak untuk menganut ajaran baru ini. Dalam hal ini, Barker hendak menegaskan, bahwa di luar dari tekanan dan pembatasan yang dilakukan oleh GKB terhadap anggota mereka, Negara atau hukum juga tidak semestinya mencegah atau melarang gerakan-gerakan ini, karena pada prinsipnya setiap orang yang masuk ke gerakan ini seringkali melakukannya berdasarkan pada pilihan dan pertimbangan bebas mereka masing-masing. Dari sini kemudian ia mencoba meninjau bagaimana terkadang Negara memperlakukan gerakan-gerakan baru ini, dengan mengungkap aspek metode pendaftaran dan sejumlah kasus di Eropa, pembuatan undang-undang untuk menyikapi GKB ini, penetapan jangka waktu keberadaan GKB sebagai syarat untuk pendaftaran, pengkambinghitaman GKB sebagai dampak pasca komunisme, hak istimewa bagi agama-agama lama, kriminalisasi organisasi atau pengikutnya, dan adanya labelisasi atau penghakiman bahwa keyakinan GKB adalah salah dan menyimpang.

Barker kemudian menawarkan sebuah pendekatan yang sebetulnya lebih obyektif dalam menilai GKB tersebut, yaitu melalui pendekatan ilmu sosial, dengan mengambil pelajaran *best practice* INFORM, sebuah organisasi non-pemerintah miliknya yang didukung oleh

pemerintah Inggris, dengan tujuan memberikan informasi yang seakurat mungkin, berimbang dan update terhadap suatu keyakinan atau GKB. Terakhir, ia menegaskan, bahwa memang GKB seringkali memunculkan kekhawatiran, namun membuat perundang-undangan yang mengkriminalisasi gerakan-gerakan ini bukanlah solusi, tetapi justru yang paling cocok adalah dengan mengumpulkan informasi seakurat, sedetil dan se-*update* mungkin (h. 525).

Selanjutnya, Bab 9 dan Bab 10 buku ini menyinggung tentang perdebatan antara persuasi keagamaan dan perlindungan identitas keagamaan dan budaya. Tad Stanke pada Bab 9 menulis tentang persuasi keagamaan, dengan memberikan kerangka analisa yang berguna untuk memilah perbedaan antara kesaksian iman seseorang yang memang dilindungi dan penyebaran agama yang tidak patut, dengan menegaskan pentingnya perlindungan pada persuasi agama tersebut. Sementara **Makau Mutua**, melalui tulisannya *Penyebaran Agama dan Identitas Budaya* berusaha untuk menggambarkan upaya-upaya paling tradisional para misionaris yang terkadang seringkali merendahkan identitas budaya tradisional sasaran misinya.

Tulisan Ted Stanke ini menyasar sejumlah permasalahan terkait dengan penyebaran agama dan menegaskan Negara harus mengambil sikap dengan membuat peraturan perundangan yang konsisten dengan instrumen HAM internasional, yaitu dengan tidak menerapkan kebijakan dan cara-cara yang diskriminatif. Secara struktur, Ted Stanke memulai pembahasannya tentang konsep penyebaran agama, mulai dari definisi, pandangan agama-agama, pembatasan-pembatasan dalam penyebaran agama, bagaimana instrumen HAM melihat penyebaran agama ini, dampak dan kepentingan dari pembatasan dan penyebaran agama, serta penyebaran agama yang patut dan tidak patut.

Menurutnya, pengaturan penyiaran agama tak dapat didasarkan pada pandangan agama-agama *an sich*, tetapi harus pula memperhatikan prinsip-prinsip HAM yang mengarahkan Negara untuk menyeimbangkan pembatasan hak setiap orang atau kelompok untuk menyebarkan agamanya. Dalam pembatasan inipun, Negara kadang memiliki cara yang berbeda-beda, secara langsung ataupun tidak; sengaja atau tidak sengaja, yang dalam batas tertentu seringkali lebih memberikan keistimewaan bagi agama tertentu dan mendiskriminasikan yang lain. Pembatasan yang dibuat secara baik dan netralpun kadang seringkali dilaksanakan secara berbeda, apalagi bila kebijakan itu dibuat secara luas dan memberikan diskresi yang luas

kepada pelaksananya. Untuk itu, Stanke mengajak pembaca untuk mengetahui lebih lanjut tentang penyebaran agama dan HAM dalam bagian lanjutan tulisannya.

Ia juga menjelaskan tentang hak KBB yang tidak dibatasi dan hak manifestasi yang memungkinkan adanya pembatasan, sembari menegaskan prinsip persamaan, anti diskriminasi, serta diskriminasi positif dalam hukum HAM. Kemudian, ia mengidentifikasi sejumlah aspek yang harus dianalisa untuk mengetahui apakah sebuah pembatasan dapat dilakukan atau tidak sesuai hukum HAM, di antaranya adalah melalui identifikasi hak-hak sumber, hak-hak sasaran, kepentingan Negara.

Analisa "hak-hak sumber" melihat sejauh mana praktik dakwah diakui sebagai hak yang harus dijamin, namun pembatasan terhadap hak-hak pendakwah juga masih dimungkinkan dengan persyaratan yang ada dan menentukan keabsahan pembatasan itu sendiri. Namun, bolehnya pembatasan dari perspektif sumber ini dihadapkan pada "hak-hak sasaran" yang juga dijamin, meliputi kebebasan pindah agama, menerima informasi, memeluk agama tertentu, dan hak minoritas mempertahankan tradisi dan identitas. Untuk itu, Stanke menegaskan bahwa bisa jadi Negara berada pada posisi yang kontradiktif, sehingga aspek sumber dan sasaran ini harus betul-betul dipertimbangkan. Negara juga harus mempertimbangkan kepentingannya sendiri dalam melakukan pembatasan, yaitu memperhatikan aspek-aspek seperti perlindungan tradisi agama dominan, pemeliharaan tatanan publik, dan perlindungan konsumen dalam pasar agama. Dengan demikian, ketiga aspek tersebut di atas, "hak sumber", "hak sasaran" dan "kepentingan Negara", harus dilihat dalam satu wadah pertimbangan untuk memunculkan pengaturan terbaik dari penyebaran agama ini.

Paruh ketiga tulisan Stanke lebih terfokus pada uraian tentang penyiaran agama yang patut dan tidak patut, yang dalam kasus tertentu agak sulit – bahkan tidak bisa – untuk mengklasifikasikan faktor-faktor penilaian tentang patut atau tidak patut ini. Walaupun, dalam sebuah kasus yang diungkapnya (*Kokkinakis*), hakim Pettiti menyalahkan Pengadilan HAM Eropa yang tidak mengklarifikasi hal tersebut, karena menurut Pettiti hal tersebut memungkinkan, dengan mendefinisikan ketidakpatutan, kekerasan dan paksaan. Stanke sendiri lebih menggunakan variabel-variabel tertentu yang berhubungan satu sama lain untuk menerjemahkan kepatutan dan ketidakpatutan ini, yaitu: 1) atribut atau sifat dari sumber; 2) atribut atau sifat sasaran; 3) tempat terjadinya tindakan yang diperkirakan sebagai penyebaran agama yang

tidak patut; dan 4) sifat tindakan. Semua variabel ini diletakkan dalam satu skala dan dengan menggunakan skala tersebut Negara dapat menarik garis batas antara tindakan yang patut dan tidak.

Batu uji dari variabel-variabel ini adalah "pemaksaan", dengan asumsi bahwa seorang individu haruslah mampu membuat pilihan sendiri atas keyakinan dan afiliasi keagamaan secara bebas dan penuh pertimbangan. Untuk itu, semakin penyebaran agama mengintervensi kemampuan untuk memilih secara bebas, maka semakin diperlukan kewenangan untuk mengaturnya oleh Negara. Sasaran, tipe atau sumber tindakan, serta tempat, kesemuanya dapat berkontribusi terjadinya pemaksaan, secara bersamaan atau terpisah, dengan sifat penyebaran yang memaksa. Dalam hal ini, suatu tindakan dapat saja merupakan pemaksaan di suatu tempat, namun tidak di tempat yang lainnya, karena adanya perbedaan tempat kejadian. Ia menegaskan di bagian akhir tulisannya, bahwa Negara harus menjaga kondisi minimum yang memungkinkan berlangsungnya pilihan bebas terhadap agama dan di sisi lain menjamin perlindungan kemungkinan erosi kemampuan untuk mempertahankan agama yang sudah dipilih (578).

Berlanjut tentang penyebaran agama ini, tulisan Stanke dilengkapi oleh Mutua yang melihat bagaimana aksi misionaris terkadang menyerang identitas budaya yang telah lama terbangun. Walaupun keduanya sepakat bahwa penyebaran agama tidak boleh dilakukan melalui pemaksaan, namun bagi Mutua dalam batas tertentu, Negara dapat melakukan pembatasan terhadap penyebaran agama-agama baru tersebut untuk melindungi tradisi dan lokalitas budaya.

Mutua memulai tulisannya dengan secara singkat menguraikan sejarah gerakan HAM dan cita ideal yang relevan dengan tulisannya, pandangan agama terhadap HAM, dan terakhir ia menyelidiki bentuk-bentuk penyebaran agama Islam dan Kristen (yang ia sebut sebagai agama imperial) di Afrika dengan penggunaan kekerasan, baik fisik atau budaya, sebagai alat dakwah. Ia mengambil suatu kesimpulan bahwa masuknya Islam yang disertai kekuatan dan Kristen yang menyertai agama kolonial, praktis telah mematikan agama-agama asli, atau setidaknya, telah menjamin masuknya agama-agama pendatang secara paksa.

Ia kemudian mengkritik DUHAM dan ICCPR yang tidak memberikan porsi perlindungan yang besar terhadap agama asli dalam kaitannya dengan keyakinan dan budaya dominan, walaupun menurutnya Pasal 27 ICCPR dan Komentar Umumnya telah cukup memadai. Perkembangan terakhir,

ia menyinggung pula tentang kemajuan PBB dalam merumuskan prinsip perlindungan masyarakat asli (*indigenous people*), walapun dalam batas-batas tertentu Negara-negara di Afrika tidak cukup kuat membuat pengaturan tentang hal ini.

Mutua mengakui bahwa setiap budaya adalah setara, semuanya bercampur dan saling mengisi, dan dalam batas tertentu tidak ada budaya asli, meskipun mereka yang mempertahankan budaya khasnya. Untuk itu, ia mengajak gerakan HAM untuk lebih memberikan perhatian pada persilangan budaya dan toleransi terhadap keberagaman, dan lebih dari itu juga menolak penyeragaman dan pemaksaan di dalamnya. Walaupun ia setuju konsepsi HAM memungkinkan adanya ide-ide dan tantangan baru, namun ia khawatir bahwa keterbukaan ini justru menjadi bentuk dukungan advokasi yang meniadakan hak-hak khusus dan memberi justifikasi pada sewenang-wenang, sebagaimana yang terjadi di Afrika atas infasi Islam dan Kristen di atas.

Dari uraian Stanke dan Mutua di atas, buku ini dilanjutkan dengan dua tulisan yang lebih terkait dengan humanisme keagamaan dan toleransi, sebelum akhirnya ditutup dengan kajian tentang Indonesia. Rajaji Ramanadha Babu Gogineni dan Lars Gule menulis tentang *Humanisme dan Kebebasan dari Agama* yang spesifik meletakkan humanisme sebagai pandangan-pandangan dunia yang tidak bersifat religius, tetapi masuk dalam kerangka kebebasan berfikir, hati nurani dan beragama, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 18 ICCPR. Humanisme sendiri diartikan oleh para penulis sebagai "*sikap hidup modern yang berakar pada pemikiran rasional, yang memberikan pemahaman tentang alam semesta dan tempat kita dalam alam semesta itu secara alamiah*", sehingga bagi seorang humanis sendiri prioritas tertingginya adalah perwujudan lingkungan yang toleran kondusif bagi pencarian secara bebas.

Menurut para penulis, walaupun instrumen HAM telah memasukkan humanisme sebagai bagian dari keyakinan, pada praktiknya Negara seringkali tidak memasukkan aspek ini ke dalam jaminan perlindungan, bahkan standard HAM sendiri tidak cukup perhatian untuk mengembangkannya (h. 616). Humanisme seringkali mendapatkan tantangan yang besar, terutama kaitannya dengan sistem sekolah negeri, kurangnya perhatian media dan kurangnya toleransi dari publik secara umum. Dibandingkan agama, humanisme tampaknya tidak cukup mendapatkan tempat dan situasinya di banyak Negara masih memprihatinkan.

Selain kurangnya jaminan kebebasan beragama sebagai tantangan besar humanisme, nampak adanya "kecemburuan" para penulis tentang

kurangnya kebebasan keyakinan sekular yang setara dengan keyakinan agama dan dalam batas tertentu keyakinan ini kurang mendapatkan kebebasannya di hadapan agama di ranah publik. Sistem Negara agama, peraturan yang tidak adil, pajak, sekolah negeri, terkait hak-hak anak, upacara dan konseling, media dan bahkan di kalangan masyarakat sipil merupakan aspek-aspek yang seringkali tak ramah pada humanisme, yang dilihat secara detil oleh penulis dalam kerangka kasus-kasus yang banyak terjadi.

Yang menarik dari perdebatan humanisme ini adalah tentang "tuntutan" penulis terkait relasi agama dan ruang publik. Sebagaimana pula disebutkan oleh para editor dalam pengantarnya untuk buku ini, bahwa imaji humanis ini mengarah pada apa yang disebut Tole Lindholm sebagai "*laicisme* asertif" yang dalam batas tertentu justru dapat melanggar KBB itu sendiri. Namun, para editor menyarankan kepada pembaca agar tulisan Gogineni dan Gule ini dipahami secara lunak (h. 62), yaitu pada pemberian dukungan yang setara terhadap keyakinan sekular yang secara konseptual berbeda dengan keyakinan agama, namun berada di bawah payung perlindungan norma yang sama.

Dalam hal ini pula kemudian penting untuk membaca tulisan Ingvill Thorson Plesner tentang *Memajukan Toleransi melalui Pendidikan Agama* yang mendasarkan analisisnya pada inisiatif pendidikan dari Pelapor Khusus (PK) KBB, dengan berfokus pada pertanyaan bagaimana sistem pendidikan yang berada dalam masyarakat plural saat ini mampu menumbuhkan sikap toleransi, saling menghormati dan tanpa membatasi KBB yang lainnya (h. 648).

Tulisan ini dimulai dengan pra-syarat pluralisme, dengan pentingnya jaminan KBB, pembedaan antara toleransi oleh Negara dan individu atau kelompok, dan relevansi toleransi ini di bidang agama. Penulis kemudian memetakan masalah dan pendekatan utama dalam pendidikan agama ini, seraya menegaskan bahwa pendidikan agama yang sukses adalah pendidikan agama yang: 1) berkontribusi secara efektif pada usaha memajukan toleransi; dan 2) menghormati hak-hak yang sama terhadap KBB dari semua individu yang dididik. Alat ukur yang digunakan adalah norma-norma KBB, dengan mengacu pada rekomendasi-rekomendasi PK KBB dalam dokumen yang disajikan pada Konferensi Madrid tahun 2001. Plesner juga mencoba menggunakan alat tersebut untuk melihat praktik pendidikan agama di Negara-negara Eropa dan kemudian melakukan pembahasan akhir yang menjawab pertanyaan utama dari tulisan ini.

Sependapat dengan PK KBB, ia setuju bahwa sekolah merupakan arena potensial paling penting bagi

usaha mengembangkan toleransi dan saling menghormati lintas sekat agama atau keyakinan. Untuk mencapai itu, pendekatan dalam pendidikan agama menjadi penentu apakah tujuan itu bisa tercapai atau tidak, karena setidaknya, ada dua pendekatan yang dapat dikemukakan, "pendekatan integrasi yaitu memasukkan anak dari semua keyakinan dan "pendekatan konfensional" yaitu memisahkan anak didik dalam kelompok yang berbagi dalam keyakinan yang mereka miliki, yang keduanya juga memiliki dilema masing-masing. Terhadap "konfesional", PK KBB menegaskan bahwa bila murid-murid tidak memperoleh pendidikan agama bersama atau saling berbagi pengetahuan tentang keyakinan dan tradisi satu sama lain, pendidikan bisa gagal untuk menjamin pondasi bagi toleransi dan perkembangan solidaritas global dan antaragama. Namun sebaliknya, pendidikan "integrasi" juga berada pada titik dilema, yaitu para orang tua yang merasa tidak cukup nyaman dan terlindungi terkait dengan keyakinan atau agama anak-anak mereka.

Penulis kemudian memfokuskan kajiannya pada pendekatan integrasi, dengan mengacu pada beberapa contoh praktik di Negara-negara Eropa. Kenyataannya, masing-masing Negara memperlakukan cara yang berbeda-beda dalam pendidikan agama integratif ini, seperti di Jerman, Norwegia, dan Inggris. Namun yang terpenting, menurut Plesner, tantangan utamanya adalah bagaimana merancang suatu mata pelajaran bagi semua siswa dan dengan cara demikian berkontribusi memajukan toleransi, tanpa mencampuri hak orang tua untuk memutuskan pendidikan moral, filosofis, dan keagamaan bagi anak-anaknya. Untuk itu pula penulis menekankan pentingnya dialog dan diskusi semua pihak, termasuk Negara dan kelompok-kelompok, untuk merumuskan secara lebih komprehensif dan melakukan evaluasi berkala bagaimana sebuah pendidikan agama ini dapat mencapai tujuannya, sembari juga tetap memperhatikan sisi-sisi dilematis yang terdapat di dalam pendekatan integrasi. Demikian ia menutup tulisannya.

Selanjutnya, Bab terakhir dalam buku ini ditulis oleh Nicola Colbran tentang *Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan di Indonesia*, bagian yang memang ditulis untuk kepentingan penerbitan buku dalam versi Bahasa Indonesia, sehingga bab ini tidak ada di dalam buku asli versi bahasa Inggris.

Colbran memulai tulisannya dengan jaminan normatif KBB di Indonesia, sebagaimana termaktub di dalam UUD 1945, UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, dan sejumlah instrumen HAM internasional yang telah diratifikasi. Setelah menjelaskan sisi normatif

ini, ia langsung mengarah pada UU No. 1/PNPS Tahun 1965 Tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama, dengan menegaskan adanya klasifikasi "agama-agama yang diakui" oleh Negara dan "agama atau keyakinan yang tidak diakui", yang berdampak pada pelanggaran hak-hak, seperti pemaksaan untuk mengikuti salah satu agama resmi dan menyebabkan matinya sekitar 517 aliran kepercayaan sejak 1949 sampai 1992 di Indonesia. Menurutnya, UU 1/PNPS telah berperan aktif membatasi ruang gerak kelompok minoritas dan ironisnya peraturan perundangan lain yang menjamin KBB hanya ditujukan bagi mereka yang termasuk ke dalam agama resmi. Ia juga mengaitkan pembahasan UU No. 1/PNPS ini dengan UU No. 37 Tahun 2007 Tentang Administrasi Kependudukan yang dalam batas tertentu memungkinkan pencatatan administratif penghayat, walaupun UU ini dan peraturan pelaksanaannya belum dapat dikatakan menghapuskan diskriminasi tersebut.

Dalam bagian lain tulisan ini, ia juga menyoroti pasal UU 1/PNPS yang ditambahkan ke dalam pasal 156A KUHP sebagai delik penodaan agama, dengan mengungkap beberapa contoh kasus kriminalisasi terhadap keyakinan di Indonesia. Kemudian, ia spesifik melihat kelompok Ahmadiyah di Indonesia dan kaitannya dengan Pasal 156A ini dan mempertanyakan bagaimana bisa Negara tidak melindungi sesuai UUD 1945 sebagai konstitusi dan bersikap ambigu, setidaknya dengan sejumlah kasus-kasus pelanggaran dan diskriminasi yang diungkapnya dalam tulisan ini.

Colbran kemudian membahas Peraturan Bersama Menteri (PBM) Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 8 dan 9 Tahun 2006 yang mengatur tentang kerukunan umat beragama dan pendirian rumah ibadah. Dari PBM ini, ia memunculkan sejumlah pertanyaan yang patut disampaikan, di antaranya adalah: mengapa pembatasan terhadap hak beragama ini dilakukan melalui peraturan menteri, padahal menurut prinsip HAM harus dilakukan melalui UU? Apakah para penghayat yang tidak diakui dapat mendirikan rumah ibadah dan bagaimana caranya? Bagaimana pendiri tempat ibadat bisa menghindari politisasi dan birokrasi pembangunan tempat ibadah, karena badan (Forum Komunikasi Umat Beragama, FKUB) yang ditunjuk untuk menentukan pendirian itu sangat politis? Bagaimana pula nasib kalangan minoritas di wilayah kecamatan, kabupaten atau provinsi?

Sebelum mengakhiri kajiannya, tulisan ini juga menyorot tentang peranan Mahkamah Konstitusi (MK) dalam menafsirkan hak KBB di Indonesia, dengan mengambil sejumlah kasus yang diajukan oleh

pelbagai pihak, yaitu permohonan uji materi terkait pasal 86 UU No. 23 tentang Perlindungan Anak dan diputuskan melalui Putusan MK No. 018/PUU-III/2005 dan permohonan uji materi tentang persyaratan poligami dalam UU No. 1 Tahun 1974 dan diputuskan melalui Putusan MK No. 12/PUU-V/2007.

Dalam bagian akhir tulisannya, ia kembali mengemukakan pelanggaran-pelanggaran dan situasi KBB di Indonesia, terutama kelompok rentan. Ia menegaskan bahwa pada dasarnya HAM bukanlah sesuatu yang asing bagi Indonesia, karena merujuk pada sejumlah karya-karya besar terdahulu, seperti R.A. Kartini, H.O.S. Cokroaminoto, Agus Salim, Soewardi Soeryaningrat, Soekarno dan Hatta, telah menjelaskan dan menegaskan prinsip-prinsip HAM dalam kehidupan ketatanegaraan dan kebangsaan Indonesia. Untuk itu pula, sebagai Negara yang berdasarkan pada hukum dan menjunjung tinggi harkat martabat manusia, Colbran menegaskan bahwa sudah seharusnya Negara mencabut atau memperbaiki peraturan-peraturan yang selama ini justru masih mendiskriminasi kelompok agama atau keyakinan.

Islam, Konstitusi dan Hak Asasi Manusia yang juga diterbitkan dalam versi Inggris dengan judul *Islam, The Constitution and Human Rights: The Problematic of Religious Freedom in Indonesia* merupakan sebuah buku yang disusun secara bersamaan oleh beberapa penulis dari The Wahid Institute, dengan ketua tim Ahmad Suaedy. Secara khusus, buku ini hendak menilai apakah ratifikasi ICCPR telah mampu memperbaiki dan perlindungan KBB di Indonesia. Buku terdiri dari 5 bab dengan pembahasan yang berbeda-beda dalam kerangka pembahasan tentang norma HAM dan KBB, Islam dan Negara, serta kasus-kasus relevan di Indonesia.

Secara teoritis buku ini hadir dalam kehausan sumber-sumber KBB di Indonesia, karena buku ini memulai pembahasannya dengan konsep-konsep dasar KBB yang terdapat di ICCPR secara khusus dan sejumlah intrumen HAM lainnya. Tidak hanya itu, Bab II buku ini juga menguraikan tentang jaminan KBB di Indonesia secara lebih spefisik sebagaimana dicantumkan di dalam Konstitusi dan peraturan perundang-undangan lainnya. Secara lebih detil, Bab II buku ini menguraikan beberapa informasi kunci, di antaranya adalah tentang sejarah dari Kovenan ICCPR, kewajiban Negara di bawah mekanisme Kovenan, ratifikasi Kovenan oleh Indonesia dan permasalahan-permasalahan yang muncul setelah ratifikasi.

Dalam konteks sejarah, buku ini menjelaskan bagaimana dampak konflik blok Timur dan Barat yang memengaruhi diadopsinya dua Kovenan kembar, Sipil-Politik dan Ekonomi-Sosial-Budaya. Dengan se-

gala perdebatan panjang di dalamnya, PBB akhirnya menyepakati dua Kovenan ini pada tahun 1966 (h. 14). Bersama dengan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM), keduanya menjadi instru-men dasar utama HAM di tingkat internasional, yang sering pula disebut dengan *International Bill of Rights*.

Untuk itu pula kemudian di dalam ICCPR ini ditegaskan bagaimana sebuah Negara harus bertindak aktif melaksanakan ketentuan-ketentuan Kovenan di tingkat nasional, seperti kewajiban untuk menghormati, tindakan-tindakan legislatif, langkah-langkah konkret yang dibutuhkan, mekanisme pemulihan korban, sistem peradilan, serta memastikan bahwa aparat Negara menjalankan setiap pengaduan yang disampaikan.

Selanjutnya, para penulis menguraikan secara cukup detil tentang prinsip-prinsip KBB di dalam ICCPR, terutama di dalam Pasal 18, yang dihubungkan dengan Pasal 20 dan 27 Kovenan. Pasal 18 Kovenan menegaskan tentang kebebasan setiap orang untuk berfikir, hati nurani dan beragama, yang mencakup di dalamnya hak untuk menganut suatu agama atau keyakinan sesuai dengan pilihanya, baik secara individu atau berkelompok, di ruang publik atau privat, dan juga hak untuk memanifestasikan ajaran agama tersebut di dalam ibadat, pelaksanaan, praktik dan pengajaran. Dalam hal ini, ditegaskan pula di dalam buku tersebut bahwa hak-hak mendasar dalam kebebasan beragama, yaitu kebebasan berfikir, hati nurani dan beragama, tidak dapat dibatasi (*non-derogable rights*) oleh Negara, bahkan dalam situasi darurat, sebagaimana ditegaskan di dalam Pasal 4 ayat (2) Kovenan.

Menekankan apa yang sudah ditegaskan di dalam ayat (1), ayat (2) Pasal 18 Kovenan melarang praktik koersi terhadap siapapun untuk memaksa orang tersebut meninggalkan agama atau keyakinan yang dianutnya. Pasal 18 ayat (3) ICCPR mengatur tentang manifestasi ajaran agama, yang memungkinkan untuk dibatasi, dengan tujuan untuk melindungi keamanan dan tatanan publik, kesehatan, moral dan kebebasan mendasar lainnya. Terakhir, ayat (4) Pasal 18 ICCPR menegaskan tentang hak orang tua untuk memastikan pendidikan agama dan moral bagi anak-anaknya sesuai dengan keyakinan mereka masing-masing.

Selain dari menjelaskan Pasal 18 di atas, buku ini juga mengaitkan dengan beberapa pasal lainnya, yaitu 20 (2) dan Pasal 27 Kovenan. Pasal 20 (2) pada dasarnya menegaskan hubungan antara kebebasan berekspresi dan kebebasan beragama, dengan memberikan pembatasan pada kebebasan berekspresi agar tidak mengarah pada ajaran kebencian atau mengajak orang lain untuk melakukan permusuhan dan tindakan keke-

rasan, berdasarkan nasionalitas, ras dan agama. Sementara Pasal 27 lebih spesifik menekankan pada hak-hak kelompok minoritas, termasuk di dalamnya adalah minoritas agama. Pada bagian akhir dari pembahasan subbab ini, para penulis menekankan adanya konflik kepentingan yang memunculkan perdebatan di antara Negara-negara Muslim dan standard ICCPR, di mana konsepsi tentang konversi agama menjadi problematik di kalangan Negara-negara Islam pada saat proses adopsi ICCPR.

Dalam Bab II ini, para penulis menguraikan pula tentang proses ratifikasi Kovenan Hak Sipil dan Politik oleh Indonesia secara sekilas dan reservasi yang dilakukan pada Pasal 1 Kovenan. Uraian subbab ini kemudian diakhiri dengan serangkaian kewajiban Negara pasca ratifikasi, sebagaimana ditegaskan di dalam Komentar Umum Komite No. 3/13 tahun 1991 dan 29/3 tahun 2004, sembari juga mengaitkannya dengan status hukum KBB di Indonesia secara singkat.

Kontekstualisasi yang lebih konkret dari norma HAM dan KBB internasional di Indonesia cukup jelas dengan penjelasan para penulis di bagian akhir dari bab II ini, yang menguraikan tentang sejumlah tantangan KBB di Indonesia, di antaranya adalah pengakuan terhadap agama-agama tertentu di Indonesia, kriminalisasi berdasarkan agama atas delik penistaan atau penodaan agama, keberadaan Bakor Pakem yang mengawasi kelompok-kelompok keagamaan atau keyakinan di luar dari agama "resmi", yang semuanya terkait dengan UU No. 1/PNPS Tahun 1965 yang mengatur tentang pengawasan aliran kepercayaan dan keyakinan di Indonesia.

Selanjutnya, para penulis lebih menekankan tentang dilema KBB di Indonesia, dengan mengaitkan antara sejumlah isu krusial dan sensitif di dalam KBB dan keberadaan Indonesia sebagai Negara yang berpenduduk mayoritas Muslim. Berangkat dari perdebatan tentang sejarah DUHAM 1948 dan posisi beberapa Negara Islam waktu itu, bagian ini memfokuskan bagaimana komunitas Muslim di dunia menyikapi isu-isu sensitif dalam HAM dan upaya mereka dalam membangun diskursus tandingan terhadap apa yang telah disepakati oleh masyarakat global. Lebih dari itu, bagian bab ini juga menyinggung tentang sisi normatif dalam Islam terkait isu-isu tersebut, di samping juga memberikan ulasan cukup detil tentang tantangan penyerapan dan penerapan norma-norma tersebut dalam konteks Indonesia yang mayoritas Muslim. Secara lebih detil, bagian awal bab menjelaskan tentang sejarah singkat DUHAM dan posisi komunitas Islam terhadap DUHAM, perdebatan tentang universalitas dan partikularitas dalam

HAM, konsep kebebasan beragama atau berkeyakinan, isu-isu sensitif dalam KBB, dan pembahasan mengenai Islam, kewarganegaraan dan Indonesia.

Bagian pertama bab III ini menjelaskan secara singkat tentang PBB dan tujuan yang diemban PBB sebagai pengantar singkat. Kemudian para penulis masuk ke dalam pembahasan lebih detil tentang perdebatan antara universalitas dan partikularitas dalam HAM, dengan terlebih dahulu menguraikan pengembangan norma-norma HAM di level internasional dan pengakuan masyarakat global terhadap universalitasnya. Namun demikian, menurut buku ini, universalitas ini seringkali pula mengalami benturan yang cukup serius dalam praktiknya, terutama ketika berhadapan dengan nilai-nilai kultural yang bersifat lokal.

Dalam relasi antar norma universal dan partikular ini, setidaknya, ada dua hubungan yang teridentifikasi, yaitu: *pertama*, hubungan yang bersifat positif, yaitu ketika tradisi-tradisi ini mampu untuk bernegosiasi dengan norma-norma HAM yang terkadang berasal dari luar tradisi mereka. Yang menarik, relasi ini berada pada posisi yang setara, sehingga satu sama lain norma-norma yang bersifat universal dan partikular ini tidak saling menegasikan. *Kedua*, hubungan yang negatif, yaitu ketika salah satu norma menjadi atau dipandang superior dari norma lain, sehingga memunculkan relasi yang saling bersifat antagonis. Norma HAM yang diidentifikasi sebagai norma universal seringkali dianggap sebagai norma luar yang tidak terlalu cocok dengan kekhususan yang ada di komunitas lokal, sehingga dalam banyak kasus relasi seperti ini memunculkan ketegangan. Dalam hal ini, nilai-nilai agama yang acapkali menjadi alasan untuk membenturkan norma ini dipandang sebagai suatu tatanan nilai yang bersifat sakral dan tidak cukup lentur untuk menerima nilai-nilai yang berasal dari luar (h. 64).

Untuk menjelaskan tentang universalitas HAM ini, para penulis banyak merujuk pada Abdullah Ahmed An-Naim dan Mashood A. Baderin yang keduanya memiliki kesamaan pendekatan. Menurut Mashood Baderin, ada dua istilah yang harus dibedakan terkait hal ini, yaitu "*universality of human rights*" yang merujuk pada kualitas universal atau penerimaan global gagasan HAM, sementara "*universalism of human rights*" merujuk pada interpretasi dan penerapan gagasan HAM. Nampak bahwa kedua istilah ini berbeda, karena universalitas lebih pada nilai universal yang inheren di dalam HAM, sementara universalime sangat berkaitan dengan penerapan dan penafsiran yang terkadang sangat tergantung dengan situasi, konteks dan kepentingan politik. Berangkat dari dua pembedaan ini pula kemudian sentimen "Barat

sentris" terhadap gagasan HAM dapat dipahami, karena yang dimaksud dari sentimen tersebut pada dasarnya adalah universalisme HAM dan bukan universalitas gagasan HAM itu sendiri.

Dampak dari kegagalan memahami dua pemilahan ini, muncul pandangan terkait dengan relasi universalitas dan partikularitas HAM itu sendiri, yaitu para pendukung partikularitas HAM yang menyatakan bahwa HAM harus tunduk pada struktur sosiologis dan diversifikasi budaya, serta tidak dapat dipaksakan, sementara pandangan pendukung universalisme HAM menyatakan bahwa norma HAM berlaku secara univesal dan harus diterapkan secara seragam di seluruh Negara, termasuk pula komunitas budaya atau tradisi. Secara teoritis, perdebatan ini dapat ditinjau dari tiga teori besar yang mengemukan, yaitu teori realitas, relativisme kultural, dan radikal universalisme.

Teori realitas mendasarkan pandangannya pada asumsi adanya sifat manusia yang menekankan pada *self interest* dan egoisme, sehingga tindakan anarkis merupakan cerminan dari dorongan ini, karena setiap orang saling mementingkan diri sendiri yang kemudian menimbulkan kekacauan, sehingga nilai atau norma menjadi tidak memiliki fungsi dan peran yang kuat. Di sisi lain, teori relativitas kultural melihat bahwa nilai-nilai moral dan budaya bersifat partikular atau khusus, sehingga dimungkinkan adanya pemberlakuan khusus nilai-nilai HAM di sebuah Negara dan biasanya penerapan HAM sangat tergantung dari situasi dan kondisi di dalam negeri. Terakhir, radikal universalisme memandang bahwa nilai-nilai HAM bersifat universal dan tidak bisa dimodifikasi untuk disesuaikan dengan konteks perbedaan budaya, keyakinan atau sejarah sebuah bangsa. Sebaliknya, nilai-nilai dan budaya lokal harus disesuaikan dengan norma-norma HAM.

Untuk mendamaikan pendekatan-pendekatan ini, para penulis mencoba untuk mengungkap kesepakatan yang diambil oleh Negara-negara, termasuk Indonesia, dalam Konferensi Dunia HAM di Wina, Austria, pada Juni 1993, yang menggambarkan sikap Indonesia untuk menerima nilai-nilai universal HAM, namun tetap menjaga prinsip-prinsip keberagaman, kemajemukan, dan kondisi budaya, sejarah, tahap pertumbuhan dan sistem politik, di samping juga menolak untuk bersembunyi atas dasar relativitas, kebudayaan dan relativitas tersebut. Dengan demikian, jalan tengah yang dimaksud adalah bagaimana nilai-nilai universalitas HAM dapat diintroduksi ke dalam Negara, namun di sisi yang lain tetap menjaga partikularitas yang ada, karena pada prinsipnya HAM merupakan nilai-nilai dasar universal yang melampaui

kepentingan yang bersifat partikular (h. 70). "*DUHAM disusun lebih banyak berdasar pengalaman Negara Barat, namun ia bukanlah monopoli Barat. DUHAM dirumuskan tidak mewakili suatu kerangka teologis atau metafisika tertentu, karena ia dirumuskan tidak menjustifikasi agama tertentu. Hal ini memungkinkan agama apapun untuk membangun komitmen atas deklarasi tersebut berdasar norma yang dianut*," demikian para penulis menegaskan.

Untuk itu pula, HAM harus terpadu dengan kultur semua masyarakat. Perbedaan budaya, situasi, dan latar belakang masyarakat tidak kemudian menjadi justifikasi menolak nilai-nilai HAM, karena apapun latarbelakangnya, setiap orang membutuhkan perlindungan dan pemenuhan setiap haknya untuk mempertahankan martabat dan kehormatannya. Dan, HAM menjamin kehormatan dan martabat itu terpenuhi.

Dari sini, para penulis kemudian melangkah pada konteks yang lebih spesifik, yaitu agama, dengan memfokuskan pada agama Islam, yang dalam sejarahnya lebih banyak bersinggungan dengan perkembangan wacana HAM di dunia dan spesifik di Indonesia. Buku ini memotret perkembangan HAM di Negara-negara Muslim, terutama yang tergabung di dalam Organisasi Konferensi Islam (saat ini Organisasi Kerjasama Islam, OKI) yang merumuskan deklarasi HAM tandingan pada tahun 1980 dan 1990-an. Secara jelas, demikian para penulis, Deklarasi Kairo yang diadopsi pada tahun 1990 oleh OKI menggambarkan sikap komunitas Islam terhadap DUHAM, dengan menolak universalitas HAM di dalamnya.

Untuk menjelaskan hal ini, para penulis merujuk pada proposisi-proposisi yang dibangun oleh Abdullah Ahmed An-Naim, yaitu: *pertama*, formulasi standar HAM internasional memang merefleksikan pengalaman filsafat Barat, namun bukan berarti norma HAM dalam Deklarasi ini merupakan hal yang asing dan tidak sesuai dengan masyarakat Asia atau Afrika yang juga membutuhkan perlindungan HAM. *Kedua*, para aktivis HAM harus mendesakkan DUHAM sebagai dasar esensial bagi masyarakat beradab, bukan malah meninggalkannya, karena kegagalan beberapa pemerintah untuk menegakkan prinsip-prinsip tersebut. Dengan begitu, An-Naim menentang keras praktik sejumlah Negara yang menggunakan alasan partikularitas untuk melepaskan tanggung jawabnya sebagai komponen utama yang bertanggung jawab pelaksanaan dan pemenuhan HAM di tingkat nasional.

Selanjutnya, buku ini masuk pada pembahasan tentang konsep kebebasan beragama atau berkeyakinan secara lebih detil, dengan mengungkap delapan prinsip

KBB, yang meliputi: kebebasan internal, kebebasan eksternal, tidak ada paksaan atau koersi, tidak diskriminatif, hak orang tua dan wali, kebebasan lembaga dan status hukum, pembatasan yang diizinkan pada kebebasan eksternal, serta hak yang tidak bisa dibatasi atau prinsip *non-derogable*. Delapan prinsip ini merupakan norma-norma yang dalam penerapannya terkadang harus dielaborasi dan ditafsirkan lagi, seperti misalnya dalam hal mengaitkan KBB dalam konteks individu dan keyakinan kolektif sebuah komunitas agama, yang dalam banyak kasus jaminan perlindungan individu berbenturan dengan kepentingan komunitas, seperti praktik di Negara-negara Muslim tentang penodaan agama. Untuk menjelaskan hal ini, para penulis kemudian masuk pada pembahasan tentang diperbolehkannya pembatasan KBB dalam hukum HAM, asalkan syarat-syaratnya dapat terpenuhi. Dalam hal ini pula, kontekstualisasi Dawam Rahardjo terhadap prinsip KBB menjadi relevan diungkap dalam buku ini, dengan menegaskan 20 prinsip KBB dalam kaitannya dengan kehidupan berbangsa dan bernegara (h. 82-83).

Pembahasan Bab III ini kemudian dilanjutkan dengan kilasan tentang titik singgung krusial antara Islam dan HAM, terutama dalam kasus murtad atau pindah agama. Dengan merujuk pada sejumlah ayat Alquran dan hadis Nabi, buku ini mengulas tentang perdebatan status seorang murtad atau pindah agama, berikut pula ancaman hukuman mati bagi para pelakunya. Dalam tulisannya, para penulis hendak menyampaikan pandangan berbeda tentang status murtad, karena dalam beberapa riwayat disebutkan bahwa Rasulullah tidak menghukum mati seseorang yang murtad, sebagaimana pernah dikemukakan oleh Ibrahim Al-Nakha'i dan Sufyan Al-Tsauri.

"*Pemberlakuan hukuman mati karena afiliasi mereka dengan musuh-musuh Islam untuk memerangi Islam*" merupakan argumentasi mengapa kemudian mereka tidak dihukum mati oleh Rasulullah. Untuk itu, mengutip Subhi Mahmassasi, para penulis menyebutkan, bahwa hukuman mati terhadap murtad ini sangat terkait dengan situasi politik saat itu, sebagaimana Mahmud Syalthut, bahwa kekafiran tidak secara otomatis menghalalkan darah pelakunya, tetapi karena permusuhannya terhadap Islam. Para penulis mengungkap sejumlah fakta yang menguatkan pendapat ini, selain juga pandangan-pandangan para ahli hukum Islam dan fikih tentang keharusan mengkontekstualisasikan hadist murtad tersebut dengan situasi saat hadist tersebut dikeluarkan (h. 88).

Pada bagian akhir Bab III buku, para penulis membawa para pembaca kepada permasalahan yang lebih

kontekstual lagi, yaitu bagaimana perdebatan tentang agama, Negara dan kewarganegaraan terjadi di Indonesia, serta kaitannya dengan prinsip-prinsip KBB itu sendiri. Kewarganegaraan menjadi titik tolak buku ini untuk membincang relasi antara kebebasan internal dan kepentingan komunitas agama, karena prinsip ini menjadi meletak-kan setiap orang sama di hadapan hukum dan meniscayakan perlakuan secara setara. Prinsip ini, setidaknya dalam konteks Indonesia, telah sesuai dengan prinsip kenegaraan dan berbangsa, sebagaimana ditegaskan dalam Konstitusi dan peraturan perundangan lainnya. Kembali, penulis mengemukakan tentang hukum murtad dalam Islam, dengan mengutip pandangan Abdullah Saeed.

Menurut Saeed, hak individu dalam masyarakat pra-modern didefinisikan atas dasar komunitas eksklusif sehingga menjadi identitas politik, yang tergambar dari klasifikasi Negara menjadi daerah damai (*dar al-islam*) dan daerah perang (*dar al-harb*) dalam Islam. Konsekuensinya, mereka yang berbeda secara identitas, walaupun diberikan hak yang terbatas, juga diberikan batasan-batasan yang tidak boleh mengganggu kepentingan mayoritas, yang kemudian memengaruhi produk hukum pada ahli fikih pada waktu itu. Hal yang sangat berbeda terjadi di masyarakat modern, yaitu ketika sebuah komunitas tidak lagi dibatasi dengan identitas pribadinya, termasuk agama, namun didasarkan pada konstitusi yang memandang setiap orang setara dan sama. Untuk itu pula kemudian penulis menegaskan bahwa perspektif politik Islam (*fikih siyasah*) yang disusun oleh para ahli fikih terdahulu dan masih meletakkan relasi sosial berbasis pada identitas, tidak cukup relevan dengan perkembangan zaman yang sama sekali berbeda.

Pembahasan yang lebih kasuistik dimuat oleh para penulis dalam Bab IV buku dengan mengungkap sejumlah kasus-kasus pelanggaran KBB di Indonesia dan untuk menegaskan bagaimana jaminan KBB yang telah diatur di dalam Kovenan Hak Sipil dan Politik yang telah diratifikasi tersebut tidak cukup berdampak positif di tingkat nasional. Para penulis memetakan kasus-kasus tersebut dalam tren pelanggaran, yaitu pemenjaraan, tren pembatasan dan pelarangan, dan tren pembatasan terhadap akses rumah ibadah. Pada trend pemenjaraan, para penulis merujuk pada sejumlah kasus kriminalisasi penganut atau kelompok agama atau keyakinan minoritas, seperti pada kasus vonis terhadap Ishak Suhendra bin Shamad yang dipidana karena dianggap menodai perasaan umat Islam dengan ajarannya yang mengandung unsur penyimpangan dari ajaran Islam, kasus kriminalisasi

terhadap Lia Eden yang dianggap menyebarkan ajaran sesat, kasus Mohammad Ardi Husein al-Pardi yang juga dianggap sesat. Para penulis menegaskan bahwa Kovenan ICCPR ternyata tidak cukup memadai untuk menghentikan praktik-praktik kriminalisasi keyakinan di Indonesia, di samping juga menggarisbawahi kuatnya pengaruh non-Negara seperti MUI dalam upaya pemerintah mengatasi masalah agama di Indonesia.

Tren kedua yang dilihat oleh para penulis adalah pembatasan dan pelarangan yang difokuskan pada kasus Ahmadiyah di Parung, Bogor, Ahmadiyah di Manislor, Kuningan, dan Ahmadiyah di Lombok, NTB. Melalui konstruksi tiga kasus tersebut, para penulis hendak menyampaikan, bahwa dengan sekelumit kasus yang dialami oleh jemaat Ahmadiyah di Indonesia perlindungan kelompok minoritas agama masih sangat jauh dari harapan, apalagi diskriminasi Negara ini diikuti dengan serangkaian kasus-kasus kekerasan dan penyerangan yang terkadang Negara sendiri tidak mampu memberikan rasa keadilan dan pemulihan kepada korban. Akibatnya, diskriminasi, penyerangan dan bahkan kekerasan terus menerus terjadi secara meluas, sementara Negara tak mampu berbuat banyak karena kuatnya desakan dari kelompok konservatif Islam yang menggunakan argumentasi keagamaan.

Tren terakhir yang diungkap buku ini difokuskan oleh para penulis untuk mengungkap fakta tentang pelanggaran-pelanggaran KBB terhadap kelompok minoritas agama dan non-Muslim, dengan lebih menitikberatkan pada hak-hak untuk beribadat dan mendirikan rumah ibadat, baik yang dilakukan oleh masyarakat ataupun tidak jarang bahkan para aparat pemerintah terlibat aktif. Dalam hal ini, Negara gagal untuk menjamin hak setiap orang untuk memiliki rumah ibadat dan beribadat sesuai dengan keyakinan mereka, karena dalam sejumlah kasus pemerintah juga tidak bisa tegas terhadap kelompok-kelompok yang menciderai jaminan KBB atas rumah ibadat ini.

Kedua buku ini tentu mengisi kekosongan referensi terkait dengan KBB di Indonesia, karena selain secara norma-norma KBB, termasuk HAM, sering diidentikkan dengan Barat, tidak banyak pula khazanah pemikiran Timur, terkhusus Indonesia, yang dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan pemikiran KBB itu sendiri. Buku pertama yang dikaji dalam tulisan ini (Tore Lindhom, dkk., ed.) merupakan karya besar yang patut menjadi rujukan oleh semua pihak yang bekerja untuk itu KBB di Indonesia, baik dari kalangan pemerintah, masyarakat sipil (NGO), ataupun akademisi, mengingat tema-tema

yang dibahas di dalamnya juga menjadi permasalahan tersendiri bagi masyarakat Indonesia dewasa ini.

Ditulis oleh penulis yang berbeda-beda, buku ini setidaknya memberikan pandangan yang beragam terhadap KBB, bahkan ada pula yang seakan berseberangan dalam melihat suatu permasalahan. Untuk itu, pembaca betul-betul meletakkan buku ini sebagai hasil dari karya intelektual sarjana yang telah memiliki pengalaman panjang dalam pemajukan hak KBB dan tidak menutup kemungkinan masih terjadinya pengembangan dan pendalaman, sebagaimana disebutkan di atas ketika kelompok humanis yang merasa cukup "muak" dengan kuatnya pengaruh agama dalam dunia publik.

Kebaruan tema KBB, setidaknya dibandingkan dengan tema-tema HAM lainnya, menjadikan diskursus pemikiran KBB belum banyak terungkap. Hal ini menjadi sangat wajar bila Tore Lindholm, dkk., harus mengumpulkan banyak tulisan yang mengupas permasalahan ini dan memasukkannya sebagai bagian dari buku, walaupun di sisi yang lain, banyaknya cakupan isi buku menunjukkan bahwa ada banyak tema dan kajian lain yang harus diperdalam. Pembahasan yang lebih banyak terfokus pada masyarakat Barat ini harus dikembangkan lagi di Negara-negara yang *nota bene* memiliki budaya dan peradaban berbeda, seperti di Timur Tengah, Asia atau Afrika secara lebih jauh. Untuk itu, buku ini menginspirasi bagi semua pihak untuk lebih mengembangkan lagi tema-tema KBB yang akhir-akhir ini mulai menggeliat di Asia dan Indonesia secara khusus agar wacana KBB lebih menyentuh permasalahan-permasalahan aktual di masing-masing Negara dan kawasan.

Adapun isi buku yang lebih banyak mengangkat contoh dan kasus yang terjadi di Barat tentu menjadi catatan tersendiri buku tersebut, karena memang para kontributor kebanyakan sarjana Barat yang cakupan advokasi atau penelitiannya di Negara-negara Barat. Keragaman kasus yang dimunculkan dan banyaknya tema yang dibahas di dalamnya, termasuk pula tulisan terakhir buku ini yang memuat kasus Indonesia, menutupi kekurangan ini tentunya.

Untuk itu pula, buku kedua (Ahmad Suaedy, dkk.) menjadi relevan bagi pembaca, karena kasus-kasus yang diangkat sangat spesifik di Indonesia, dengan menggunakan kerangka pemikiran yang sama, yaitu prinsip-prinsip HAM universal dan KBB. Hal yang sama ketika konsep KBB secara khusus dihadapkan dengan kerangka nilai agama yang dipandang oleh penganutnya lebih sakral, seperti Islam, buku ini telah cukup mengelaborasi tema-tema

pokok yang terkadang sangat sensitif dan jarang dipahami secara utuh oleh orang Islam sendiri, seperti hukuman mati bagi pelaku murtad. Setidaknya, buku pertama tidak menyentuh secara mendalam tentang titik singgung kebudayaan ini, walaupun ada beberapa tulisan yang juga melihat bagaimana relasi antara KBB dan budaya masyarakat asli.

Dalam hal ini, membaca kedua buku ini secara bersamaan sangatlah penting agar gambaran realitas permasalahan KBB di Indonesia nampak lebih terlihat dan kasus-kasus yang selama ini ada dapat lebih dikontruksikan lagi dalam wacana pemikiran yang tengah berkembang. Lebih dari itu, dua buku ini dapat memberikan pemahaman utuh dalam memahami norma-norma KBB dalam kerangka yang lebih luas, yaitu bagaimana norma-norma tersebut berkelindan dengan praktik dan lokalitas budaya di masyarakat.

UU No 1/PNPS/1965 dan Tafsir Pembatasan Kebebasan Beragama/ Berkeyakinan di Indonesia

Halili

Abstrak

Artikel ini bertujuan untuk menganalisis beberapa pertanyaan kunci: 1) Apakah pembatasan semacam itu memiliki pendasaran dalam teori-teori HAM dan instrumen internasional? 2) Apa saja persoalan Undang-Undang (UU) No. 1/PNPS/1965 dalam konteks itu? 3) Apakah UU tersebut kompatibel dengan upaya perlindungan dan jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan oleh negara?

Hasil pembahasan dan analisis menunjukkan beberapa kesimpulan utama: *Pertama,* UU PNPS bukanlah mekanisme pembatasan kebebasan beragama/ berkeyakinan sebagaimana dimaksudkan dalam berbagai doktrin dan teori HAM serta ketentuan-ketentuan dasar derogasi dan limitasi sebagaimana diintroduksi dalam instrumen internasional dan nasional hak asasi manusia. *Kedua,* UU PNPS mengandung berbagai cacat materiil berkaitan dengan materi dan konsep penodaan agama serta tidak memberikan kepastian hukum dalam konsepsi-konsepsi hukum dan penegakan hukumnya. *Ketiga,* UU PNPS tidak kompatibel dengan upaya perlindungan dan jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan oleh negara. Sebaliknya UU ini berwatak restriktif dan bahkan stimulatif terhadap pelanggaran kebebasan beragama/ berkeyakinan. *Keempat*, implikasinya, pemerintah dan DPR harus segera menyusun politik legislasi baru berkaitan dengan kebebasan beragama/ berkeyakinan sebagai pengganti UU PNPS.

Kata Kunci: *Kebebasan Beragama/Berkeyakinan, UU PNPS, Hak Asasi Manusia*

A. **Pendahuluan**

Kebebasan Beragama/Berkeyakinan (KBB) me-rupakan salah satu hak dasar yang urgen, dan bersifat elementer dalam relasi warga negara dengan negara.[68] Dalam renungan Kuntjoro Purbopranoto (1979), kebebasan beragama meru-pakan suatu hak asasi yang terkenal dan yang mempunyai riwayat yang amat mengharukan pula, sampai berurat dalam abad-abad ke-16 dan ke-17.[69]

Secara konstitusional, negara memanggul kewajiban dan tanggung jawab untuk menjamin kebebasan beragama/berkeyakinan. Konstitusi menegaskan jaminan itu dalam Pasal 28E Ayat (1), Pasal 28E Ayat (2), Pasal 28I Ayat (1), Pasal 28I Ayat (2), Pasal 29 Ayat (1), dan Pasal 29 Ayat (2) Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Di samping itu, pemerintah juga telah meratifikasi Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik, yang memberikan jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan, yaitu pada Pasal 18. Demikian juga UU Hak Asasi Manusia, memberikan penegasan bahwa kebebasan beragama/berkeyakinan merupakan hak dasar, utamanya Pasal 4 dan Pasal 22.

Namun, secara faktual kondisi kebebasan beragama/berkeyakinan dan pluralisme pada umumnya berada dalam situasi bahaya.[70] Laporan riset dan pemantauan Kondisi Kebebasan Beragama/Berkeyakinan di Indonesia yang dirilis oleh SETARA Institute menunjukkan tren peningkatan intoleransi, diskriminasi, dan pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan.[71]

Kondisi tersebut disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain soal kebijakan negara dalam pengaturan kebebasan beragama/berkeyakinan tersebut yang

68 Konstitusi di hampir seluruh negara, baik sekuler, teokratis, maupun di antara keduanya. Di AS yang sekuler, kebebasan beragama *(freedom of religion)* merupakan salah satu kebebasan sipil yang masuk dalam amandemen pertama Konstitusi AS. Di Iran, minoritas agama memiliki kebebasan dan perlindungan negara. Lihat Muhammad Anis (2013), *Islam dan Demokrasi: Perspektif Wilayah Faqih*. Jakarta: Mizan, hlm. 194-195. Di Indonesia, kebebasan beragama merupakan hak dasar yang mendapatkan afirmasi khusus sejak Konstitusi pertama RI yang dirumuskan oleh para pendiri negara *(the founding fathers)*, yaitu pada pasal 29 ayat (2).

69 Untuk menjustifikasi atribusi itu, Purbopranoto mengutip Prof Logemann yang meneruskan Jellineck, *"voor het eerst in de geschiedenis de erkenning van de vrijheid van elk mens, ook van de heidenen, inzake religie in de constitutie van Providance van 1637 als consequentie der tolerantie wordt aan vaarrd!"*. Lihat Purboranoto, *Hak Azasi Manusia dan Pancasila* (Jakarta, Pradnya Pramita, 1979) hlm. 32.

70 Lihat Laporan Christian Solidarity Worldwide (CSW), 2014, *INDONESIA: Pluralism in Peril (The rise of religious intolerance across the archipelago),* London: CSW, versi pdf-nya dapat dapat diunduh di alamat website w*ww.csw.org.uk/2014-indonesia-report*

71 Setara melakukan riset tahunan dan rilis secara reguler setiap tahun, mulai dari *Tunduk pada Penghakiman Massa* (2007) hingga *Stagnasi Kebebasan Beragama/Berkeyakinan* (2013). Dalam riset SETARA Institute delapan tahun tersebut tampak bahwa pelanggaran kebebasan beragama/ berkeyakinan menampakkan tren peningkatan. Meskipun secara kuantitatif naik turun, namun secara kualitatif bobot masalah, baik di level masyarakat maupun negara.

kerap memberikan stimulus bagi pelanggaran HAM dalam bidang kebebasan beragama/berkeyakinan atau dengan sendirinya melanggar. Padahal, dalam kon-teks kebijakan, negara dituntut untuk menunaikan kewajibannya dalam bentuk pencabutan produk perundang-undangan yang res-triktif dan pembangunan produk perundang-undangan yang kondusif di samping pemberian reparasi dalam bentuk pemulihan hak-hak korban jika pelanggaran sudah terlanjur terjadi.

Sayangnya ruang untuk penu-naian kewajiban dan tanggung jawab negara dipersempit sendiri oleh negara melalui berbagai regulasi. Argumentasi yang paling seringkali dijadikan justifikasi adalah dimungkinkannya derogasi atau pengurangan dan pembatasan pada hak-hak tertentu, khususnya hak sipil dan politik. Dalam konstitusi RI, pembatasan dan pengurangan didasarkan pada ketentuan Pasal 28J Ayat (2) UUD 1945, yang berbunyi:

> *"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 kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis."*

Di antara pembatasan yang kerap dijadikan justifkasi dalam menindak pemeluk agama/keyakinan adalah doktrin penodaan agama. Peraturan perundang-undangan utama yang digunakan untuk mengukuhkan pembatasan kebebasan beragama/ berkeyakinan adalah UU No. 1/ PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama. Pasca putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa UU No.1/PNPS/1965 tidak bertentangan dengan konstitusi, se-makin tegaslah pengaturan negara mengenai penyalahgunaan dan/atau penodaan agama sebagai bentuk pembatasan kebebasan beragama/ berkeyakinan.

Pertanyaannya, apakah pem-batasan semacam itu memiliki pendasaran dalam teori-teori HAM dan instrumen internasional? Apa saja persoalan UU No. 1/PNPS/1965 dalam konteks itu? Apakah UU tersebut kompatibel dengan upaya perlindungan dan jaminan kebe-basan beragama/berkeyakinan oleh negara?

B. Doktrin Derogasi dan Limitasi

Dalam perspektif teori HAM, dikenal doktrin pengurangan dan pembatasan dalam hak sipil dan politik. Derogasi merupakan me-

kanisme yang memungkinkan "pengecualian" bagi suatu negara untuk menyimpangi tanggung jawabnya secara hukum karena adanya situasi khusus atau darurat. Maka hak-hak yang boleh diderogasi dikenal sebagai *derogable rights.*

Pasal 4 Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik menyatakan bahwa "dalam keadaan darurat umum yang mengancam kehidupan bangsa dan keadaan darurat tersebut telah diumumkan secara resmi, Negara Pihak pada Kovenan ini dapat mengambil tindakan untuk mengurangi kewajiban mereka menurut Kovenan ini, sejauh yang sungguh-sungguh diperlukan oleh tuntutan situasi, dengan ketentuan bahwa tindakan tersebut tidak bertentangan dengan kewajiban lain Negara Pihak menurut hukum internasional dan tidak menyangkut diskriminasi yang semata-mata didasarkan atas ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama atau asal-usul sosial." Pada umumnya hampir semua perjanjian internasional memiliki ketentuan tentang derogasi, seperti halnya dengan ketentuan dalam Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik.

Derogasi dapat dilakukan dalam peraturan perundang-undangan nasional, paling tidak, dilakukan dengan tiga alasan utama, yaitu: suatu keadaan darurat yang esensial dan mengancam kelanjutan hidup suatu negara, ancaman esensial terhadap keamanan nasional, dan disintegrasi bangsa. Contohnya, perang saudara dan bencana alam yang hebat seperti tsunami Aceh.

Meskipun begitu, derogasi hanya dapat dikenakan pada hak-hak tertentu. Derogasi tidak bisa dilakukan pada semua hak yang diatur dalam Kovenan Internasional, sebab derogasi memungkinkan suatu negara untuk melepaskan diri dari pelanggaran terhadap bagian tertentu suatu perjanjian internasional. Padahal secara prinsipil, seluruh hak dasar yang diakui negara-negara beradab, diakui dan diatur dalam norma dan instrumen nasional harus dihormati, dipenuhi, dan dilindungi seoptimal dan sejauh mungkin.

Berdasarkan Prinsip Siracusa,[72] terdapat dua perlakuan terhadap implementasi HAM, yaitu: *prinsip non-derogable rights* (hak-hak yang tak dapat ditunda atau ditangguhkan pemenuhannya) dan derogable rights (hak-hak yang dapat ditunda atau ditangguhkan pemenuhannya). Prinsip Siracusa menggaris-bawahi bahwa hak-hak yang dapat ditunda atau ditangguhkan hanya dapat diberlakukan pada situasi atau

72 Prinsip Siracusa adalah prinsip tentang ketentuan pembatasan dan derogasi hal dalam ICCPR. Lahir dalam pertemuan Panel 31 ahli hak asasi manusia dan hukum internasional dari berbagai negara di Sicilia Italia tahun 1984. Pertemuan ini menghasilkan seperangkat standar interpretasi atas klausul pembatasan hak dalam ICCPR. Lihat Ismail Hasani dan Bonar Tigor Naipospos (ed.) (2011), juga Halili dan Bonar Tigor Naipospos (2014), *Stagnasi Kebebasan Beragama*, Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara, hlm. 6

kondisi tertentu yang dianggap dapat membahayakan kepentingan umum.

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

Sedangkan limitasi merupakan doktrin yang memungkinkan negara melakukan pembatasan pada hak-hak tertentu. Pasal 12 Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik, yang telah diratifikasi oleh Indonesia melalui UU No 12 Tahun 2005, menegaskan bahwa pembatasan terhadap hak-hak sipil dan politik pada dasarnya tidak boleh dilakukan, kecuali karena alasan-alasan yang dapat dibenarkan oleh Kovenan, yaitu:

1) guna melindungi keamanan nasional dan ketertiban umum,
2) melindungi kesehatan atau moral masyarakat, atau
3) melindungi hak-hak dan kebebasan dari orang lain, dan yang sesuai dengan hak-hak lain yang diakui dalam Kovenan.

Selain itu, pembatasan tersebut harus diterapkan secara proporsional. Asas proporsionalitas dalam pembatasan tersebut, paling tidak, harus dilakukan dengan menenuhi dua aspek: 1) tidak boleh diterapkan secara diskriminatif, dan 2) dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, limitasi juga merupakan "norma pengecualian" dari norma umum hak asasi manusia sebagaimana dinyatakan dalam Kovenan Internasional. Karena bersifat pengecualian, maka kriteria dan indikator yang dikenakan juga harus ketat, dengan mengacu pada norma dan hukum internasional.

Dalam konteks derogasi dan limitasi tersebut, pengaturan kebebasan beragama/berkeyakinan dapat dilakukan, tetapi bukan dalam kerangka tindakan negara (termasuk tindakan hukum) yang memungkinkan, membuka peluang, atau bahkan mendeterminasi terjadinya pelanggaran atas kebebasan

beragama/berkeyakinan. Sebaliknya, "intervensi" negara dalam bentuk pengembangan regulasi dan kebijakan haruslah bertujuan untuk menghormati, melindungi, dan menjamin implementasi kebebasan beragama/berkeyakinan sebagai hak dasar.

C. Pembatasan KBB sebagai Hak Sipol

Secara substantif, kebebasan beragama/berkeyakinan merupakan hak asasi manusia yang dijamin dan dilindungi oleh konstitusi negara, hukum nasional, dan hukum internasional. Hak setiap warga negara untuk beragama/berkeyakinan merupakan hak asasi manusia yang bersifat mutlak, tidak dapat dikurangi, dibatasi, atau dicampuri oleh siapapun, dalam keadaan apapun, dalam keadaan darurat perang sekalipun.[73]

Kebebasan beragama/berkeyakinan tersebut harus dilindungi dan ditegakkan oleh negara. Dalam perspektif itu, negara harus menyediakan mekanisme-mekanisme hukum yang memberikan jaminan dan mekanisme penegakan hukum jika terjadi pelanggaran atas hak tersebut.

Hal tersebut berkaitan dengan beberapa aspek. *Pertama,* substansi hak. Hakikatnya, kebebasan beragama/berkeyakinan merupakan hak mutlak (*absolute*) dan tidak dapat dikurangi, dibatasi, dicampuri dalam keadaan apapun, termasuk dalam keadaan darurat perang (*non derogability*). Namun demikian, pembatasan tetap dimungkinkan paling tidak jika mengacu pada doktrin limitasi, terutama untuk alasan-alasan yang telah disebutkan pada ulasan sebelumnya, yaitu, demi melindungi kepentingan publik, kesehatan dan moralitas umum, serta hak-hak dan kebebasan orang lain. Dengan demikian, pembatasan (limitasi) yang dilakukan, pada dasarnya untuk perlindungan dan pemajuan hak tersebut, bukan untuk pengurangannya.

Kedua, fungsi negara. Negara harus berdiri tegak dan konsisten untuk memenuhi fungsi-fungsi aksiologisnya, antara lain:

1) melaksanakan ketertiban (*law order*) untuk mencapai tujuan dan menghindari tindakan konflik berkekerasan,
2) mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat,
3) penjagaan dan pertahanan ancaman dan serangan dari luar, dan

73 Payung hukum untuk kebebasan beragama/berkeyakinan dalam bentuk instrumen nasional dan internasional antara lain sebagai berikut: 1) Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia tahun 1948 (pasal 18), UUD Negara RI Tahun 1945, UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (pasal 4, pasal 22 ayat (2), UU Nomor 29 Tahun 1999 tentang Pengesahan *International Covenant on Elimination of All Forms of Racial Discrimination*/CERD atau Kovenan Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial, UU Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Right*/ICCPR atau Kovenan tentang Hak-Hak Sipil dan Politik.

4) menegakan pengadilan melalui badan-badan peradilan.[74]

Dengan demikian, dalam konteks kebebasan beragama/berkeyakinan, negara harus menyediakan segala mekanisme dan prosedur hukum untuk melindungi hak warga negara, mencegah terjadinya pelanggaran oleh warga negara—lebih-lebih oleh aparat negara, dan menegakan hukum jika terjadi pelanggaran atas kebebasan beragama/berkeyakinan tersebut.

Ketiga, pengaturan oleh negara. Berkaitan dengan dua aspek tersebut maka tindakan negara bukan sesuatu yang tabu, namun dengan tujuan melindungi, memajukan, mencegah pelanggaran, dan menegakkan hukum atas pelanggaran yang ada. Dalam konteks itu, maka pertanyaan selanjutnya adalah: bagaimana lingkup pembatasan tersebut dan apa kriteria-kriterianya.

Sebelum mengulas batasan-batasan pembatasan tersebut, kita perlu meninjau ruang lingkup kebebasan beragama/berkeyakinan yang menjadi objek afirmasi dalam aneka instrumen nasional dan internasional. Instrumen pokok hak asasi manusia yang menjadi dasar bagi jaminan kebebasan beragama/ berkeyakinan adalah Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik yang diadopsi oleh PBB pada tahun 1966. Pasal 18 Kovenan Internasional tersebut menegaskan bahwa kebebasan beragama/ berkeyakinan mencakup:

1) Kebebasan untuk menganut atau memilih agama atas kepercayaan atas pilihannya sendiri, dan kebebasan, baik secara sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, baik di tempat umum atau tertutup, untuk mengejawantahkan agama atau kepercayaannya dalam kegiatan ibadah, penaatan, pengamalan dan pengajaran;
2) Tanpa pemaksaan sehingga terganggu kebebasannya untuk menganut atau memilih agama atau kepercayaan sesuai dengan pilihannya;
3) Kebebasan untuk mengejawantahkan agama atau kepercayaan seseorang hanya dapat dibatasi oleh ketentuan berdasarkan hukum, dan hanya apabila diperlukan untuk melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan atau moral masyarakat, atau hak-hak dan kebebasan mendasar orang lain;
4) Negara-negara pihak kovenan ini berjanji untuk menghormati kebebasan orang tua, dan apabila diakui, wali hukum yang sah, untuk memastikan bahwa agama dan moral bagi anak-anak mereka sesuai dengan keyakinan mereka sendiri.

74 Lihat Miriam Budiardjo (1998), *Dasar-Dasar Ilmu Politik,* Jakarta: PT Gramedia, hlm. 46.

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

Sedangkan instrumen Hak Asasi Manusia lainnya yang mengatur jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan adalah Deklarasi Penghapusan Segala Bentuk Intoleransi dan Diskriminasi Berdasarkan Agama atau Keyakinan *(Declaration on The Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief)* yang dicetuskan melalui resolusi Sidang Umum PBB No. 36/55 pada 25 November 1981. Deklarasi ini jauh lebih rinci mengatur jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan dibanding Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik, hanya saja karena bentuknya deklarasi maka bersifat tidak mengikat *(non binding)* bagi negara pihak. Namun demikian, meskipun tidak mengikat secara hukum, deklarasi ini mencerminkan konsensus universal dari komunitas internasional. Oleh karena itu, memiliki kekuatan moral dalam praktik hubungan internasional pada umumnya. Sebagai negara anggota PBB, Indonesia tidak bisa sekonyong-konyong mengabaikan deklarasi ini dalam menjalankan kewajiban memenuhi hak asasi warga negaranya.

Pasal 6 Deklarasi Penghapusan Segala Bentuk Intoleransi dan Diskriminasi Berdasarkan Agama dan Keyakinan, menegaskan bahwa sesuai dengan ketentuan Pasal 1 Deklarasi ini dan dengan tunduk pada ketentuan-ketentuan Pasal 1 Ayat (3), maka hak atas kebebasan pikiran, hati nurani, beragama atau keyakinan harus mencakup, antara lain, kebebasan-kebebasan berikut:

1) Beribadah atau berkumpul dalam hubungannya dengan suatu agama atau keyakinan, dan mendirikan serta mengelola tempat-tempat untuk tujuan-tujuan ini;
2) Mendirikan dan mengelola berbagai lembaga amal atau kemanusiaan yang tepat;
3) Membuat, memperoleh dan mempergunakan sampai sejauh memadai berbagai benda dan material yang diperlukan berkaitan dengan upacara atau adat istiadat suatu agama atau keyakinan;
4) Menulis, mengemukakan dan menyebarluaskan berbagai penerbitan yang relevan di bidang-bidang ini;
5) Mengajarkan suatu agama atau

keyakinan di tempat-tempat yang cocok untuk maksud-maksud ini;
6) Mengumpulkan dan menerima sumbangan-sumbangan keuangan dan sumbangan-sumbangan lain sukarela dari perseorangan atau lembaga;
7) Melatih, menunjuk, memilih atau mencalonkan dengan suksesi para pemimpin yang tepat yang diminta dengan persyaratan-persyaratan dan standar-standar agama atau keyakinan apapun;
8) Menghormati hari-hari istirahat, dan merayakan hari-hari libur dan upacara;
9) Mendirikan dan mengelola komunikasi-komunikasi dengan seseorang dan masyarakat dalam persoalan-persoalan agama atau keyakinan pada tingkat nasional dan internasional, upacara menurut ajaran-ajaran agama atau keyakinan seseorang.

Konstitusi Negara Republik Indonesia, UUD Negara RI 1945, dalam Pasal 28E juga telah menegaskan jaminan kebebasan beragama/ berkeyakinan, sebagaimana bunyi pasal berikut:

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

Dari dua pasal konstitusi tersebut dapat dicermati bahwa jaminan konstitusional atas hak untuk beragama/berkeyakinan sangatlah kuat di dalam UUD 1945. Jaminan konstitusional tersebut berimplikasi pada pemaknaan dan sekaligus tuntutan kebijakan turunannya, minimal sebagai berikut:

1. Negara harus memberikan jaminan pengayoman dan ruang yang seluas-luasnya bagi setiap warga negara merdeka untuk beragama serta menjalankan agama dan keyakinannya.
2. Negara tidak boleh membuat berbagai larangan dan hambatan bagi penduduk untuk menjalankan agama dan keyakinannya.[75]

Sesuai ketentuan Pasal 29 UUD 1945, negara mengemban tanggung jawab konstitusional untuk melindungi hak beragama setiap warga negara. Negara memiliki kewajiban untuk menjamin kebebasan beragama/ berkeyakinan sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 28E dan Pasal 29 UUD 1945. Hal itu sejalan dengan mandat Pasal 28I Ayat (4) UUD 1945 yang

75 Lihat Ismail Hasani (ed) (2011), *Dokumen Kebijakan Penghapusan Diskriminasi Agama/ Keyakinan,* Pustaka Masyarakat SETARA, Jakarta, hlm. 81.

harus dipenuhi negara, terutama pemerintah. Pasal 28I Ayat (4) menyatakan bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, ter-utama pemerintah. Itu berarti bahwa pemerintah dibebani kewajiban untuk melindungi dan menghormati hak asasi manusia.

Berdasarkan kedua instrumen hak asasi manusia dan Konstitusi RI di atas, maka lingkup kebebasan beragama/berkeyakinan secara umum meliputi:

1) Kebebasan untuk memeluk suatu agama atau keyakinan pilihannya sendiri,
2) Kebebasan baik secara sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain menjalankan ibadah agama atau keyakinan sesuai yang dipercayainya,
3) Kebebasan untuk mematuhi, mengamalkan dan menyelenggarakan pengajaran secara terbuka atau tertutup.[76]

Indonesia sebagai negara pihak dalam hukum internasional hak asasi manusia berkewajiban *(obligation of the state)* untuk menghormati *(to respect)* dan melindungi *(to protect)* kebebasan setiap orang atas agama atau keyakinan.[77] Prinsip dasar kewajiban negara untuk menghormati hak asasi manusia adalah bahwa negara tidak melakukan hal-hal yang melanggar integritas individu atau kelompok atau mengabaikan kebebasan mereka. Sementara kewajiban untuk melindungi adalah mengambil tindakan-tindakan yang diperlukan untuk melindungi hak seseorang/kelompok orang atas kejahatan/pelanggaran hukum/ kekerasan yang dilakukan oleh individu atau kelompok lainnya, termasuk mengambil tindakan pencegahan terjadinya pengabaian yang menghambat penikmatan kebebasan mereka.

Kemudian rambu-rambu seperti apa yang dapat dikenakan kepada negara untuk memberikan pembatasan, namun dengan tidak melanggar—sebaliknya menduku-ng dan mempromosikan perlindungan—substansi kebebasan beragama/ berkeyakinan tersebut sebagai hak dasar? Prinsip Siracusa memberikan tafsir secara lebih operasional mengenai pembatasan kebebasan hak sipil dan politik, termasuk hak untuk beragama/berkeyakinan.

Berkaitan dengan itu, kebebasan beragama/berkeyakinan dapat dikategorikan ke dalam dua jenis kebebasan, yaitu forum internum dan eksternum yang keduanya

76 Pasal 18 Deklarasi Universal Hak-hak Manusia (1948): "Setiap orang berhak atas kebebasan pikiran, hati nurani dan agama; dalam hal ini termasuk kebebasan berganti agama atau keyakinan, dan kebebasan untuk menyatakan agama atau keyakinan dengan cara mengajarkannya, mempraktikkannya, melaksanakan ibadahnya dan mentaatinya, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, di muka umum maupun sendiri."

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

dilindungi oleh hukum.[78] Forum internum berarti bahwa setiap orang memiliki hak atas kebebasan berpikir, berkeyakinan dan beragama, termasuk kebebasan untuk memiliki, menganut, mempertahankan atau pindah agama atau keyakinan. Kebebasan perorangan yang mutlak, asasi, yakni *forum internum* (kebebasan internal) adalah kebebasan di mana tak ada satu pihak pun yang diperbolehkan campur tangan (intervensi) terhadap perwujudan dan dinikmatinya hak-hak dan kebebasan ini. Yang termasuk dalam rumpun kebebasan internal adalah (1) hak untuk bebas menganut dan berpindah agama; dan (2) hak untuk tidak dipaksa menganut atau tidak menganut suatu agama.[79]

Sedangkan *forum externum* berarti setiap orang memiliki kebebasan, baik sendiri-sendiri maupun bersama orang lain, baik dalam wilayah publik maupun pribadi, untuk memanifestasikan agama dan keyakinannya dalam pengajaran, pengamalan, ibadah, dan penataannya.[80] Kebebasan eksternal tersebut, dalam situasi khusus tertentu, negara diperbolehkan membatasi atau mengekang hak-hak dan kebebasan ini, namun dengan *margin of discretion* atau prasyarat yang ketat dan *legitimate* berdasarkan prinsip-prinsip Siracusa.

Yang termasuk dalam rumpun kebebasan eksternal adalah (1) kebebasan untuk beribadah baik secara pribadi maupun bersama-sama, baik secara tertutup maupun terbuka; (2) kebebasan untuk mendirikan tempat ibadah; (3) kebebasan untuk menggunakan simbol-simbol agama; (4) kebebasan untuk merayakan hari besar agama; (5) kebebasan untuk menetapkan pemimpin agama; (6) hak untuk mengajarkan dan menyebarkan ajaran agama; (7) hak orang tua untuk mendidik agama kepada anaknya; (8) hak untuk mendirikan dan mengelola organisasi atau perkumpulan keagamaan; dan (9) hak untuk menyampaikan kepada pribadi atau kelompok materi-materi keagamaan.[81]

Meski sifat dasar HAM tidak dapat dihilangkan ataupun dicabut dan bersifat total pada setiap manusia,

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

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

80 *Ibid.,* hal. 20.

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

namun berdasarkan Prinsip Siracusa yang telah disepakati, derogasi dan limitasi dimungkinkan dan dapat diberlakukan pada situasi atau kondisi tertentu yang dianggap dapat membahayakan kepentingan umum.

Meskipun diskursus hak asasi manusia mengakui adanya pembatasan dalam menunaikan jaminan kebebasan hak-hak asasi manusia, pemantauan ini tetap melingkupi berbagai pelanggaran baik hak-hak yang termasuk dalam kategori forum internum maupun kebebasan yang masuk dalam kategori forum eksternum.

Dengan demikian, kita bisa menguji UU No.1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama dari perspektif tersebut. Apakah peraturan perundang-undangan ini kompatibel atau tidak dengan jaminan perlindungan hak asasi manusia baik menurut instrumen hukum nasional maupun internasional.

D. **Masalah UU No. 1/PNPS/1965**

Undang-Undang Nomor 1/PNPS/1965 merupakan salah satu masalah fundamental dalam hierarki hukum kebebasan beragama/berkeyakinan di Indonesia. UU yang bermula dari legislasi "tidak normal" berupa penetapan Presiden (PNPS) ini megandung beberapa cacat materiil.

Pasal 1 Undang-Undang tersebut menegaskan:

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

Hakim Harjono yang mengajukan *concurring opinion* dalam uji materi UU tersebut di MK, menyatakan bahwa Undang-Undang Dasar 1945 telah mengalami perubahan. Dalam perubahan tersebut terdapat dua unsur yang harus diperhatikan, yaitu : (1) perlindungan agama; (2) hak kebebasan meyakini sebuah kepercayaan kepada pihak lain. Hubungan antara kedua unsur harus disatukan dalam formula yang tidak saling menegasikan. Dalam kaitan dengan hal itu, Hakim Harjono berpandangan bahwa penerapan Undang-Undang Penodaan Agama secara harfiyah dapat menimbulkan ketidakseimbangan, sehingga merusak keinginan untuk mencari keseimbangan dua unsur tersebut.[82]

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

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

Satu yang pasti, UU tersebut tidak dapat memberikan kepastian untuk terlaksananya hak beragama/berkeyakinan bagi warga negara. UU tersebut juga tidak dapat memberikan kepastian untuk tidak terjadinya perlakuan yang bersifat diskriminatif dalam pelaksanaan hak beragama dan berkeyakinan seseorang, yang disebabkan oleh karena UU tersebut mengandung unsur-unsur materiil yang tidak jelas maksudnya atau mengandung banyak tafsir. Fakta tersebut diakui oleh seluruh hakim konstitusi yang memeriksa proses pengujian Undang-Undang ini. Kondisi tersebut sekaligus mengisyaratkan bahwa UU tersebut tidak memadai untuk memberikan kepastian agar hak beragama/berkeyakinan terlaksana tanpa pelanggaran dan diskriminasi.

Dengan demikian, kekeliruan mendasar dalam Undang-Undang tersebut—sebagaimana tergambar secara eksplisit dalam rumusan Pasal 1 di atas—antara lain: 1) Pemerintah mendiskriminasi pemeluk agama dengan tafsir yang secara subjektif dinilai "tidak sejalan" dengan tafsir mayoritas, 2) Negara mengintervensi terlalu jauh ke dalam ruang privat terdalam *(forum internum)* individu warga negara, bahkan hingga ke ruang tafsir di kepala dan hati mereka, 3) Negara tidak menjamin kepastian hukum bagi seluruh warga negara dengan membentuk dan menerapkan undang-undang yang mengatur objek dan substansi yang abstrak, kabur, dan absurd.

Di samping itu, UU ini juga mengandung cacat materiil yang berkaitan dengan proses beracara terhadap penyalahgunaan dan penodaan agama. UU ini tidak mengatur mengenai mekanisme hukum yang harus dilakukan oleh aparat penegak hukum, sebelum seseorang atau organisasi yang diduga melakukan pelanggaran diberi teguran, peringatan atau pembubaran. Teguran dan peringatan dapat diberikan begitu saja tanpa terlebih dahulu adanya pembuktian terhadap tindakan yang disangkakan. Kondisi tersebut membuka ruang untuk terjadinya tindakan sewenang-wenang dan perlakukan diskriminasi dalam pelaksanaan hak beragama dan berkeyakinan.

Oleh karena itu, elemen masyarakat sipil—Setara Institute merupakan bagian di dalamnya—mengajukan uji materi UU PNPS ke Mahkamah Konstitusi (MK). Melalui Putusan Nomor 140/PUU-VII/2009

dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 1/PNPS/1965, MK menyatakan bahwa UU tersebut konstitusional, dan permohonan para pemohon ditolak. Namun demikian, MK mengakui bahwa UU ini memiliki kelemahan yang memerlukan diadakannya perubahan. Dalam poin [3.71] pendapat hukumnya, Mahkamah Konstitusi menyatakan :

Menimbang bahwa Mahkamah dapat menerima pandangan para ahli seperti Andi Hamzah, Azyumardi Azra, Edi OS Hiariej, Emha Ainun Nadjib, Siti Zuhro, Jalaludin Rakhmat, Ahmad Fedyani Saifuddin, Taufik Ismail, dan Yusril Ihza Mahendra, yang menyatakan perlunya revisi terhadap UU Pencegahan Penodaan Agama, baik dalam lingkup formil perundang-undangan maupun secara substansi agar memiliki unsur-unsur materiil yang lebih diperjelas sehingga tidak menimbulkan kesalahan penafsiran dalam praktik. Akan tetapi oleh karena Mahkamah tidak memiliki kewenangan untuk melakukan perbaikan redaksional dan cakupan isi, melainkan hanya boleh menyatakan konstitusional atau tidak konstitusionalnya, maka mengingat substansi UU Pencegahan Penodaan Agama tersebut secara keseluruhan adalah konstitusional, Mahkamah tidak dapat membatalkan atau mengubah redaksionalnya. Oleh karena itu, untuk memperbaikinya agar menjadi sempurna, menjadi kewenangan pembentuk Undang-Undang untuk melakukannya melalui proses legislasi yang normal.[83]

Apapun kontroversi yang melatarinya, pada akhirnya UU tersebut tetap merupakan hukum positif dalam hirarki hukum nasional. Hingga kini UU tersebut tetap dijadikan landasan bagi pembentukan beberapa peraturan pelaksana tentang pengaturan kebebasan beragama/berkeyakinan dan kehidupan beragama di Indonesia.

Peraturan pelaksana tersebut sebagian berbentuk Peraturan dan Keputusan Bersama Menteri. Yang paling kontroversial di antaranya yaitu :

1. Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadah (Peraturan Bersama Dua Menteri);
2. Keputusan Bersama Menteri Agama, Jaksa Agung, dan Menteri Dalam Negeri Republik

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

Indonesia Nomor 3 Tahun 2008, Nomor KEP-033/A/JA/6/2008, Nomor 199 Tahun 2008 tentang Peringatan dan Perintah kepada Penganut, Anggota, dan/atau Anggota Pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) dan Warga Masyarakat (SKB Tiga Menteri).

Beberapa peraturan di tingkat daerah pun dikeluarkan dengan prinsip-prinsip dan muatan yang mengacu pada regulasi di atas. Peraturan daerah dimaksud dapat ditemui di Provinsi Jawa Barat, Kota Bekasi, Kota Bogor, Kabupaten Sampang, Provinsi Nusa Tenggara Barat, dan lain sebagainya.

Berbagai regulasi tersebut secara faktual seringkali menjadi pemicu utama terjadinya beberapa perilaku intoleran dan tindak kejahatan diskriminasi atas kelompok agama minoritas. Dalam perspektif hak asasi manusia, berbagai regulasi tersebut dapat dikategorikan sebagai pelanggaran hak asasi manusia melalui hukum atau peraturan.

Dengan demikian, dapat kita inferensi bahwa UU PNPS sesungguhnya tidak kompatibel dengan doktrin dan teori hak asasi manusia dalam hal derogasi dan limitasi. Selain itu, UU PNPS juga bertentangan dengan kerangka normatif dan legal hak asasi manusia, bahkan cenderung membuka ruang bagi pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan sebagai hak konstitusional setiap warga negara, baik masyarakat maupun negara, dalam aneka bentuk pelanggaran baik dalam bentuk tindakan langsung *(by commission)* maupun dalam bentuk peraturan pelaksana di bawahnya *(by rule).*

E. **Lalu Apa?**

Dengan latar belakang objektif bahwa UU PNPS bermasalah dari beberapa aspek, maka negara harus menyusun politik legislasi baru yang korektif terhadap UU tersebut. Negara, dalam konteks itu, harus mengambil tindakan yang memadai untuk mencegah pelanggaran kebebas-an beragama/berkeyakinan yang menginstrumentasi UU tersebut.

Melalui politik legislasi normal yang baru, negara dalam hal ini pemerintah dan/atau DPR, harus melakukan pembentukan UU yang baru. Pembentukan UU baru tersebut harus didasarkan pada urgensi dan perspektif hak asasi manusia.

Beberapa acuan dasar untuk legislasi baru UU pengganti UU PNPS, antara lain sebagai berikut:

1. UU yang baru harus didasarkan pada jaminan konstitusional kebebasan beragama/ berkeyakinan yang ada dalam UUD Negara RI 1945.
2. UU yang baru harus menegasi realitas legal yang diskriminatif dan stimulatif terhadap pelanggaran kebebasan beragama/ berkeyakinan di indonesia.

3. UU yang baru harus memberikan kepastian hukum secara materiil maupun formil untuk menghindari kerentanan politisasi dan kriminalisasi atas dasar penodaan dan penyalahgunaan agama.
4. UU yang hendak disusun melalui proses legislasi normal hendaknya berorientasi pada penghapusan diskriminasi dan intoleransi agama/ keyakinan.

Momentum legislasi baru tersebut sebenarnya sudah hadir sejak periode pemerintahan yang lalu. Secara politiko-legal, dinamika lima tahun terakhir memungkinkan pembentukan UU baru yang dimaksud. Beberapa faktor yang memungkinkan proses legislasi tersebut, antara lain:

1. Mahkamah Konstitusi RI mengamanatkan pembentukan UU baru atau revisi atas UU No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunan/ Penodaan Agama.
2. DPR RI bersama Pemerintah telah memasukkan RUU Kerukunan Umat Bergama (KUB) dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2009-2014, yang berarti bahwa RUU KUB atau sejenisnya akan menjadi agenda pembahasan DPR RI.
3. Pemerintah telah membuka kemungkinan revisi atas Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 08 dan No. 09/2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, Pendirian Rumah Ibadat; dan Surat Keputusan Bersama Tiga Menteri, Nomor: 3 Tahun 2008, Nomor: KEP-033/A/JA/6/2008, Nomor: 199 Tahun 2008 Tentang Peringatan dan Perintah Kepada Penganut, Anggota, dan/ atau Anggota Pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) dan Warga Masyarakat.
4. Elemen-elemen masyarakat sipil telah ikut mendorong kemungkinan revisi sejumlah peraturan perundang-undangan.[84]
5. Berbagai peristiwa mutakhir merupakan akselarator penyusunan legislasi UU PNPS dan peraturan turunannya.

Sayangnya, momentum tersebut dilewatkan begitu saja, baik oleh pemerintah maupun DPR periode yang lalu. Maka tidak ada pilihan lain bagi pemerintahan periode ini selain menyegerakan penyusunan legislasi baru untuk menyusun UU pengganti UU PNS. Hal itu merupakan ujian

84 Setara Institute bahkan sejak tahun 2011 telah membentuk Tim Riset dan Perumus Naskah Akademis dan RUU Penghapusan Diskriminasi Agama/Keyakinan. Lihat Hasani, Ismail (ed.) (2011), *Dokumen Kebijakan Penghapusan Diskriminasi/Keyakinan,* Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara

bagi pemerintah, apakah mereka akan menegakkan konstitusi dan cita hukum berkaitan dengan kebhinnekaan—khususnya dalam agama/keyakinan—atau mereka akan akan tunduk pada kehendak kelompok intoleran sehingga pelanggaran demi pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan akan terus kita saksikan di negeri Pancasila ini.

F. **Penutup**

Dari ulasan terdahulu dapat disarikan bahwa: *Pertama,* UU PNPS bukanlah mekanisme pembatasan kebebasan beragama/berkeyakinan sebagaimana dimaksudkan dalam berbagai doktrin dan teori HAM serta ketentuan-ketentuan dasar derogasi dan limitasi sebagaima diintroduksi dalam instrumen internasional dan nasional hak asasi manusia.

Kedua, UU PNPS mengandung berbagai cacat materiil berkaitan dengan materi dan konsep penodaan agama serta tidak memberikan kepastian hukum dalam konsepsi-konsepsi hukum dan penegakan hukumnya. *Ketiga,* UU tersebut dengan demikian tidak kompatibel dengan upaya perlindungan dan jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan oleh negara. Sebaliknya UU ini berwatak restriktif dan bahkan stimulatif terhadap pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan.

Implikasinya, pemerintah dan DPR harus segera menyusun politik legislasi baru berkaitan dengan kebebasan beragama/berkeyakinan untuk membangun kehidupan beragama/berkeyakinan yang lebih kondusif, demokratis, dan damai di negara yang bersemboyan *bhinneka tunggal ika* ini. Jika tidak, tampaknya keseriusan pemerintahan negara untuk menunaikan janji kemerdekaan, yaitu "melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia".

Daftar Pustaka

Budiarjo, Miriam (1998). *Dasar-Dasar Ilmu Politik.* Jakarta: PT Gramedia

Christian Solidarity Worldwide (CSW) (2014). *INDONESIA: Pluralism in Peril (The rise of religious intolerance across the archipelago).* London: CSW

Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, tahun 1948

Deklarasi Universal Penghapusan Intoleransi dan Diskriminasi Berdasarkan Agama/Keyakinan, tahun 1981

Halili dan Bonar Tigor Naipospos (2014). *Stagnasi Kebebasan Beragama/Berkeyakinan*. Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara

Hasani, Ismail (ed.) (2007). T*unduk pada Penghakiman Massa*. Jakarta: Pustaka Masyarakat Negara.

_____ (2011), *Dokumen Kebijakan Penghapusan Diskriminasi Agama/Keyakinan,* Pustaka Masyarakat SETARA: Jakarta

Hidayat, Nurkholis, dkk (2011). *Peradilan Kasus-Kasus Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan; Rangkuman 8 Studi Kasus: Dampak, Pencapaian, Hambatan dan Strategi.* Jakarta: LBH Jakarta

Kovenan Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial (CERD)

Muhammad Anis (2013). *Islam dan Demokrasi: Perspektif Wilayah Faqih*. Jakarta: Mizan

Purbopranoto (1979), *Hak Azasi Manusia dan Pancasila*. Jakarta: Pradnya Pramita

UU Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Right/* ICCPR atau Kovenan tentang Hak-Hak Sipil dan Politik.

UU Nomor 29 Tahun 1999 tentang Pengesahan *International Covenant on Elimination of All Forms of Racial Discrimination*/CERD

UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

UUD Negara RI Tahun 1945

Riwayat Hidup

Nama lengkap: HALILI. Profesi: Dosen Tetap/PNS pada Jurusan Pendidikan Kewarganegaraan dan Hukum, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Yogyakarta. Email: halili.ysu@gmail.com. **Akun FB**: Halili Hasan, **Twitter**: alielhaz. **Alamat Kantor**: Lantai 3 Gedung G. 04 FISE UNY Karangmalang 55281 Yogyakarta, telp. (0274) 586168 psw. 348. **Alamat domisili**: Malangrejo RT 03/RW 34 Wedomartani Ngemplak Sleman D.I.Yogyakarta, **No HP**: 081931752746. **No. KTP.** 34.7113.140578.0002. **NPWP.** 68.201.996.3-541.000. **No. Rek.** 137-00-0553892-7 Bank Mandiri Gabang UGM Yogyakarta a.n. Halili.

Pria kelahiran Madura pada 14 Mei 1978 ini mengambil Studi Strata 1 (satu) PKn di UNY. Studi lanjut S2-nya ditempuh di UGM Yogyakarta pada Prodi Ilmu Politik FISIPOL UGM konsentrasi kajian HAM dan Demokrasi. Bidang yang ditekuninya belakangan adalah ilmu pengetahuan dan aktivitas kemanusiaan.

Sejak kuliah hingga kini bergiat dalam gerakan masyarakat sipil. Pernah menjadi pengelola Sekolah Ekonomi Rakyat yang menyelenggarakan Kuliah Ekstrakurikuler Ekonomi Pancasila antara 2003-2004. Sejak tahun 2005 bergabung dalam Perhimpunan Bantuan Hukum dan HAM Indonesia (PBHI), terakhir menjadi Deputi Direktur Wilayah Yogyakarta (2010-2012). Pada 2009 merintis Lembaga Independen untuk Transformasi (Lintas) di Yogyakarta. Sejak awal 2011 bergabung dalam isu toleransi, nondiskriminasi, dan kemajemukan di SETARA Institute Jakarta, sebagai *associate researcher.* Belum lama ini memprakarsai Lingkar Studi Demokrasi dan HAM (Link-DeHAM) di Fakultas dimana dia mengajar.

Dosen matakuliah Hak Asasi Manusia ini memiliki hobi dan terus belajar menulis, di media massa, buku, jurnal ilmiah, dan untuk forum-forum ilmiah. Beberapa artikelnya dimuat di berbagai media cetak baik lokal maupun nasional, antara lain: "Membangun (Kembali) Pendidikan yang Memerdekakan*,* dimuat di *SKH Kedaulatan Rakyat,* "Politik Masuk Kampus: Tidak untuk Mahasiswa *An Sich*" dan "Menyemai (Kembali) Nasionalisme dan Multikulturalisme"*,* keduanya dimuat di Harian *Jawa Pos-Radar Jogja.* "Krisis Legitimasi SBY", "Agama Kemanusiaan dan Negara", "Negara dan Minimarket", "Yuristokrasi di Indonesia", "Radikalisasi Negara Pancasila", serta "HAM dan Soal Barat" dimuat di *Harian Jogja.* "Mewaspadai Musuh Demokrasi" dan "Melawan Tirani Mayoritas DPR", terbit di Harian *Tribun Jogja*. "Potong Generasi

Korupsi", "Politik (Pendidikan) Pancasila", "Pembajakan Politik partai", "Politik Profesi Guru" (25/2/2014), "Kemunduran Politik Legislasi" (Juli 2014) dimuat di Harian *KOMPAS*.

Ayah dua putri ini mempresentasikan paper berjudul "*Women and Politics of Law: Affirmative Action for Women's Political Participation*" dalam forum *The 2nd International Graduate Student Conference on Indonesia (IGSCI),* November 2010. Juga berbicara dalam *World Conference on Youth and Islamic Awakening,* di Teheran Iran pada akhir 2012.

Belasan penelitian dan paper ilmiah telah dihasilkan. Paper ilmiah terakhirnya dimuat di *Jurnal Humaniora* edisi Oktober 2012 dengan judul "Implementasi Konvensi Penghapusan Diskriminasi pada Perempuan dalam Politik Hukum Indonesia". Beberapa artikel ilmiah lainnya dimuat di Jurnal *Civics*, dan sebagainya.

Belasan bukunya telah diterbitkan. Antara lain 3 (tiga) jilid buku teks Pendidikan Kewarganegaraan SMP oleh Haka MJ Solo (2007) dan 2 (dua) buku teks mata pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan SD oleh Penerbit Putra Nugraha Solo (2008). Kelima buku teks tersebut dinyatakan "Berstandar Nasional" oleh Pusat Kurikulum dan Perbukuan Kemdiknas RI. Di samping itu, dia juga menulis 1 (satu) buku teks mata kuliah Kebijakan Publik, sebagai asisten penulis, yang diterbitkan oleh UNY Press (2009). Tiga buku yang ditulis bersama dengan judul "Dokumen Kebijakan Penghapusan Diskriminasi Agama/Keyakinan" (2011), "Kepemimpinan Tanpa Prakarsa" (2013), "Dinamika Perlindungan Hak Konstitusional Warga" (2014) yang diterbitkan oleh Pustaka Masyarakat Setara, Salah satu bukunya berjudul "Ber-Pancasila secara Sederhana" menjadi Juara I bidang Sosial Humaniora dalam Sayembara Nasional Buku Pengayaan tahun 2012 yang diselenggarakan oleh Pusat Kurikulum dan Perbukuan Kemdikbud. Satu judul buku pengayaan lainnya berjudul "Membumikan Bhinneka Tunggal Ika dalam Kehidupan Beragama" (2013). Buku terbarunya berjudul "Stagnasi Paripurna" dalam proses terbit oleh penerbit Pustaka Masyarakat Setara, dan "Sketsa-Sketsa Politik Indonesia Pasca Reformasi" dalam proses terbit oleh Penerbit Ombak Press. (*)

Islamisasi dan Kristenisasi: Isu-isu krusial di Seputar Proselitisme dan Hak Kebebasan Beragama

Alamsyah M. Djafar

Abstrak

Tulisan ini hendak menguji argumen bahwa segala bentuk proselitisme (penyiaran agama) khususnya yang ditujukan kepada "yang sudah beragama" adalah pelanggaran hukum dan karena itu harus dilarang. Sebaliknya, tulisan ini hendak menegaskan, proselitisme seperti dalam bentuk aktivitas islamisasi dan kristenisasi yang dilakukan dengan cara damai kepada umat lain, menjadi elemen dasar kebebasan beragama yang dijamin UUD 1945 dan instrumen internasional yang sudah diratifikasi. Pelarangan proselitisme kepada yang sudah beragama adalah pelanggaran kebebasan beragama. Proselitisme hanya sah dilarang jika ditujukan di antaranya, dan tidak terbatas, kepada anak-anak yang berbeda agama/keyakinan, ditujukan kepada orang dewasa yang berbeda agama di antaranya dengan cara-cara intimidatif, menciptakan ketergantungan antara pelaku proselitisme dengan sasaran proselitisme, mengambil jalan kekerasan, dan cuci otak. Namun untuk memastikan agar aktivitas tidak melahirkan sikap-sikap intoleransi bahkan konflik berbasis agama/keyakinan, diperlukan nilai-nilai etik bersama proselitisme yang bersifat universal.

Kata-kata kunci: islamisasi, kristenisasi, proselitisme, kebebasan beragama, kemerdekaan beragama.

Pengantar

Awal November 2014, sebuah video berjudul *Spesial: Kristenisasi Terselubung di Car Free Day Jakarta* dipampang di *youtube*. Salah satu tayangannya menampilkan mata kamera yang menyorot seorang laki-laki pembawa acara menunjukan sejumlah barang yang ia dapat gratis di hari bebas kendaraan Minggu pagi: kalung bergambar merpati, biskuit, permen, pin bertuliskan "I'm Saved" (Saya terselamatkan). "Mereka misionaris yang *nyebarin*. Itu kan simbolnya Kristen," Kata Rateka Winner Lee, lelaki itu, kepada empat bocah laki-laki bersepeda yang sedang diwawancarai. Bocah-bocah ini mengenakan kalung yang dibagi-bagi gratis.

Rateka, pembawa acara sekaligus pembuat di video berdurasi 24 menit itu. Dalam adegan lain, Rateka menyorongkan pertanyaan kepada salah satu pria relawan berkaos merah bergambar burung merpati putih yang tengah membagi-bagikan barang-barang. Dari mana komunitas ini berasal? "Kita komunitas Peduli Indonesia yang cinta Indonesia," kata si relawan. Rateka juga bertanya asal gereja mereka. "*Gak* ada gereja," jawab si relawan lagi.[85]

Video ini menyulut pro-kontra. Lebih dari 9.700 Komentar muncul dalam tautan video. Dari yang halus hingga amat kasar. Sebagian menganggap sejak awal video ini sejak awal tendensius. Pembawa acara dianggap sengaja membuktikan kristenisasi. Sebagian lainnya menilai tindakan komunitas itu upaya kristenisasi. Tapi salah seorang bertanya, apakah menyebarkan Kristen melanggar hukum? Sebagian menganggap tidak, sebagian lagi menilainya melanggar hukum.[86]

Sementara itu, masih di awal November, di salah satu situs media online Islam diturunkan berita kisah sukses Fadlan Garamatan mengislamkan lebih dari 3000 orang Papua. Di hadapan ratusan peserta di Masjid Nurul Huda Universitas Sebelas Maret (UNS), pendakwah Islam asal Papua itu berkisah bagaimana ia mengislamkan keluarga pendeta. Selama tiga bulan melakukan pendekatan, kata Fadlan, keluarga pendeta akhirnya masuk Islam dengan mengucap dua kalimat syahadat.[87]

Pada Mei 2013, isu islamisasi di Papua ini dimuat koran Australia *Sydney Morning Herald*. Koran

85 "Gawat! Ada Video Kristenisasi di Car Free Day Jakarta" http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/umum/14/11/10/nesefc-gawat-ada-video-kristenisasi-di-car-free-day-jakarta (diakses 8 Desember 2014)

86 Lihat komentar-komentar dalam "Spesial: Kristenisasi Terselubung di Car Free Day Jakarta" https://www.youtube.com/watch?v=QUw11Tk6VnU (diakses 8 Desember 2014)

87 "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 8 Desember 2014)

ini bahkan menuding kegiatan islamisasi dilakukan pemerintah. Caranya mengirimkan anak-anak Papua ke Jawa untuk disekolahkan di pesantren-pesantren dan menjadi muslim. *Sydney* 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.[88]

Maret 2014, berita tentang islamisasi ini kembali dimuat *Sydney*. Bentuknya membawa anak-anak Papua ke Jakarta untuk dimasukan ke pesantren atau diasuh dalam panti asuhan. Bahkan Koran ini menyebut dan mewawancarai beberapa nama seperti pimpinan Pesantren Asyafi'iyah Jakarta Tuti Awaliyah dan tokoh-tokoh dari Partai Amanat Nasional: Menteri Hatta Rajasa, Zulkifli Hasan, Azwar Abubakar. Tiga yang terakhir hadir dalam acara santunan 350 anak yatim dari Papua yang dilakukan Tuti Awaliyah.[89]

Islamisasi dan Kristenisasi

Dalam sejarah relasi Islam-Kristen di Indonesia, istilah kristenisasi menjadi salah satu isu sensitif dan kontroversial. Begitupun islamisasi, Kristenisasi sering memicu ketegangan, terutama di kalangan kelompok konservatif muslim dan Kristen. Ketegangan akibat praktik yang diduga kristenisasi memicu ledakan konflik bermotif agama. Isu-isu kristenisasi juga berkelindan dengan isu-isu lain pendirian gereja, bantuan sosial, pendidikan, dan perkawinan. Pandangan umum yang muncul, kristenisasi dipandang praktik yang "bermasalah" dan dilarang hukum. Dengan begitu, islamisasi juga dipandang praktik yang dilarang.

Dalam dua kisah di atas, selain tidak cukup jelas, definisi kristenisasi dan islamisasi dimakna dan merujuk makna beragam. Bisa diartikan sebagai penyiaran agama secara umum (*propagation*) dan ajakan konversi (*conversion*). Pengertian yang pertama sangat luas. Tidak selalu bertujuan mengajak seseorang berpindah agama. Bisa hanya sekedar berbagi informasi

88 "Istana Pertanyakan Berita Islamisasi di Papua", http://www.tempo.co/read/news/2013/05/06/078478403/Istana-Pertanyakan-Berita-Islamisasi-Papua (diakses 7 Desember 2014)

89 "Conversions invoke fears of West Papua's stolen generation" http://www.smh.com.au/world/conversions-invoke-fears-of-west-papuas-stolen-generation-20140301-33shu.html (diakses 8 Desember 2014)

kepada umat di luar mereka. Bisa pula ditujukan untuk umat mereka agar lebih taat dalam beragama. Pengertian yang kedua lebih sempit dan jelas. Dalam Islam ukurannya mengucap dua kalimat syahadat, dan Kristen dibaptis.

Dalam Kristen, istilah penyiaran agama bisa disebut misi atau penginjilan (evangilisasi). Misi atau aktivitas misionaris diartikan sebagai aktivitas yang mengkomunikasikan 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*, aktivitas pelayanan terhadap gereja.[90]

Evangelisasi berasal dari bahasa Yunani: *euanggelion*, kabar baik. Kata kerjanya *eunggelizomai*. Kadang-kadang misi dan penginjilan dianggap memiliki makna serupa. Teolog Katolik Donal Dorr menjelaskan, kata evangelisasi sekarang ini sudah dipakai luas di kalangan teolog dan pemimpin gereja Katolik di Eropa. Kata ini menggantikan kata misi yang dianggap mulai mengalami masalah. Bagi kebanyakan orang Katolik kata misi masih membangkitkan kenangan pada gambaran bekerja di daerah asing yang bukan Kristiani. Sementara kata evangelisasi bisa bermakna luas sebagai upaya memberi kabar baik dan karya dasar gereja baik untuk kalangan sendiri maupun luar Kristen.[91]

Dalam doktrin Kristen, pusat dari Injil atau kabar baik adalah Yesus. Sedang pusat kehidupan dan misi Yesus adalah kerajaan Allah, pemerintahan Allah. Pemerintahan Allah mengandung makna keadilan sosial, kebebasan penyempurnaan, penyembuhan, perbaikan, rekonsiliasi, komunitas, tanggung jawab bersama, dan kehidupan yang utuh. Dalam Injil Markus (1:14-14) disebutkan, "Datanglah Yesus ... memberitakan Injil Allah, kata-Nya Kerajaan Allah sudah dekat".

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. Yang pertama termasuk kegiatan konversi, yang kedua kegiatan penyiaran agama secara umum.

90 Olaf H. Schumman, *Dialog Antar Umat Beragama* (Jakarta: Gunung Mulia, 2008), 120

91 Dr. Kees de Jong, "Pekabaran Injil dalam Konteks Masyarakat Multikultural Pluralistik" dalam Hendri Wijayatsih, dkk, *ed*., *Memahami Kebenaran yang Lain Sebagai Upaya Pembaharuan Hidup Bersama* (Yogayakarta: Taman Pustaka Kristen, 210), 338

Dalam tradisi Islam, konsep serupa misi atau penginjilan adalah dakwah. Di lingkungan Islam, seperti misi atau penginjilan, 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).

Dari sisi kebahasaan, dakwah memiliki beragama makna. Dalam *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*).[92]

Para ulama mengartikan dakwah sebagai upaya mengajak umat manusia kepada jalan Islam dengan beragam metode seperti lisan, tulisan, atau tindakan nyata.[93] Ajaran dakwah itu tercantum dalam QS. Ali Imron 3: 104. Ayat ini menegaskan agar ada di antara umat kelompok yang mengajak kepada kebaikan, menyeru kepada yang *ma'ruf* (baik) dan mencegah kemunkaran.[94]

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 agama-agama lain. Sehingga target dakwah tidak lagi dilihat sebagai upaya konversi melainkan peningkatan kualitas manusia, tidak hanya bagi muslim tapi umat lainnya.

Penginjilan Kristen dan dakwah Islam sama-sama menempati posisi sentral dalam doktrin agama. Keduanya kewajiban yang menjadi manifestasi atas keimanan mereka.

Di lingkungan Islam, sebagian ulama menilai dakwah merupakan perbuatan utama setelah iman.[95] Ini menunjukan betapa penting posisi

92 A. Ilyas Ismail dan Prio Hotman, *Filsafat Dakwah Rekayasa Membangun Agama dan Peradaban Islam* (Jakarta: Prenada Media Group, 2011) 27-28

93 Lihat 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*).

94 Tedi Kholiludin dan Khoirul Anwar, "Dari Pengeras Suara Hingga Dakwah Provokatif; Problematika Kebijakan Penyiaran Agama di Indonesia," dalam Ahmad Suaedy, dkk., *Mengelola Toleransi dan Kebebasan Beragama : Tiga Isu Penting* (Jakarta: The Wahid Institute, 2012) 117.

95 Yusuf Qardhawi, *Tsaqafat Ad-Daiyah* (Kairo: Maktabah Wahbah, 1996), 3

dakwah dalam perkembangan agama. Ada tiga pandangan dalam melihat kewajiban dakwah.[96] *Pertama*, wajib bagi setiap individu muslim alias disebut *fardu 'ain*. Dakwah wajib bagi setiap individu di setiap levelnya sebagai implikasi dari iman. Di antara argumennya adalah karena kata *minkum* (dari kalian semua) di Ali Imran 3: 104 diartikan untuk penjelasan (*litabyin*). Ini berarti setiap umat Islam berkewajiban menjalakannya.

Kedua, dakwah hanya menjadikan kewajiban kolektif atau *fardu kifayah*. Tidak semua individu muslim wajib melakukannya. Cukup untuk kelompok tertentu dari umat Islam yang memiliki kompetensi tertentu. Para ulama di antaranya merujuk makna QS. A-Taubah 9122. Dalam surat itu, Allah menyatakan agar tidak semua orang pergi ke medan perang. Sebagian dari mereka seharusnya ada yang berusaha memperdalam ilmu agama dan memberi peringatan kepada kaumnya. Ketiga, kombinasi antara *fardu ain* dan fardhu kifayah. Salah satu yang memiliki pandangan ini adalah mufassir Indonesia, M. Quraish Shihab.[97]

F. Max Mueller meramalkan hanya agama-agama yang punya doktrin misionari seperti Kristen dan Islam yang akan bertahan dan berkembang di dunia. Sementara agama-agama non-misionari bisa sekarat.[98]

Dari sisi penyebaran agama, orientalis kelahiran Jerman dan ahli studi perbandingan agama memang membagi agama-agama dunia dalam dua kategori: agama non-misionari dan agama misionari. Pandangannya ini dikemukakannya ketika memberi kuliah di Westminster Abbey, 3 Desember 1873. Yahudi, Hindu, dan Zoroaster diletakannya dalam kelompok pertama, sedang Budha, Islam, dan Kristen ditaruh di kelompok kedua.

Para ahli studi agama juga menyebut padanan "agama misionari" sebagai "agama universal". Misalnya T. Patrick Burke. Menurut profesor agama di Universitas Temple Amerika Serikat ini, terdapat beberapa agama yang memahami diri mereka sendiri sebagai agama yang ditujukan untuk semua manusia; tujuan mereka adalah merangkul semua manusia dan mereka secara aktif menginginkan adanya konversi. Agama jenis ini yang disebut Burke sebagai agama universal meskipun tidak selalu mereka berusaha merangkul semua manusia.[99]

Sebagai "lawan" dari agama universal, atau yang memahami agama mereka ditujukan untuk seluruh manusia dan mengharapkan konversi adalah agama yang disebut dengan beberapa istilah:

96 Abdul Karim Zaidan, *Ushul Dakwah* (Beirut: Muassasah Risalah, 2001), 311

97 Ilyas Ismail dan Prio Hotman, Filsafat Dakwah Rekayasa Membangun Peradaban Islam (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011),62-69

98 Arvind Sharma, *Problematizing Religious Freedom* (New York: Springer, 2011), 175

99 Arvind Sharma, *Problematizing Religious Freedom*, 176

agama suku, agama etnik, atau agama nasional. Yahudi dan Hindu dianggap masuk dalam kategori ini.

Ada dua kriteria mengapa agama disebut agama universal atau tidak. *Pertama*, dalam prinsip dan ajarannya berpandangan setiap orang di dunia ini bisa melakukan konversi dan *kedua* agama tersebut menginspirasi untuk mengkonversi setiap orang di dunia ini.[100]

Beberapa ahli ini terlihat lebih mengerangkakan misionari atau penyebaran agama sebagai praktik yang ditujukan untuk orang luar agama, meski tidak menutup kemungkinan menyasar umat sendiri.

Proselitisme dan Kebebasan Beragama

Pertanyaan penting dari seluruh perbincangan ini adalah apakah proselitisme dalam bentuk kristenisasi dan islamisasi bertentangan dengan prinsip kebebasan beragama? Kristenisasi dan islamisasi macam apa yang bertentangan dengan prinsip jaminan kebebasan beragama?

Penulis memaknai kristenisasi dan islamisasi di sini sebagai bentuk dari aktivitas proselitisme di dua agama tersebut. Ia bisa mengacu pada pelbagai aktivitas penyiaran agama secara umum, ditujukan kepada umatnya sendiri maupun di luar umatnya, termasuk pula usaha mengajak seseorang memeluk dan memilih agama tertentu (konversi). Islamisasi dan kristenisasi bisa berupa ceramah-ceramah agama, langsung maupun lewat media, penyebaran informasi keagamaan, bantuan-bantuan sosial, aktivitas pendampingan dan pengembangan masyarakat, dan dalam bentuk-bentuk lain.

Kata Proselitisme sendiri 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)."[101]

roselitisme umumnya diartikan sebagai 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 proselitisme. Definisi lain menyebut proselitisme yang juga disamakan dengan misionari adalah berbagai aktivitas yang mengkomunikasikan sebuah agama atau pandangan hidup melalui komunikasi secara verbal atau

100 Arvind Sharma, *Problematizing Religious Freedom*, 176

101 Leo Walsh, "Proselytism and Evangelization: Important Distinctions for Catholic Catechists" (Makalah disampaikan dalam Catechetical Sunday United State Conference of Chatolic Bishop, 22 September 22, 2012) 1-2

melalui sejumlah aktivitas terkait sebagai sebuah undangan bagi yang lainnya untuk memeluk agama atau pandangan hidup tersebut.[102] Pengertian terakhir tampaknya lebih netral.

Jika merujuk konstitusi Indonesia, hak atas proselitisme ini dilindungi. Ini termaktub dalam pasal 29 ayat 2 UUD 1945. Jika islamisasi dan kristenisasi dilarang lantas dimana letak kebebasan beragama? Bukankah keduanya manifestasi dari keyakinan setiap agama. Islamisasi dan kristenisasi bisa dianggap sebagai bagian dari "ibadah" dalam kalimat "untuk beribadah menurut agama dan kepercayaannya itu" dalam kedua ayat tersebut. Kata itu juga ditegaskan kembali dalam UU No 39 Tahun 1999 tentang HAM di pasal 22 ayat 1 dan 2.

Dalam instrumen HAM internasional tentang kebebasan beragama, proselitisme merupakan hak yang berada dalam *forum eksternum*. Hak-hak ini merupakan manifestasi dari hak-hak dasar dalam *forum internum*. Di forum internum manusia memiliki kebebasan untuk memilih atau tidak memilih agama/ keyakinan tertentu dan tidak seorangpun boleh membatasinya, bahkan dalam keadaan perang sekalipun. Dalam *Rapporteur's Digest on Freedom of Religion or Belief*, proselitisme dimasukan di elemen keenam bentuk-bentuk manifestasi beragama/berkeyakinan, yakni dalam pengajaran dan diseminasi materi-materi keagamaan (termasuk aktivitas penyebaran agama).[103] Penyebaran tidak terbatas pada internal umat tapi juga di luar umat masing-masing.

Terdapat sebelas elemen hak-hak dalam *forum externum* yaitu : kebebasan untuk beribadah (*freedom to worship*), tempat ibadah (*places of worship*), menggunakan simbol-simbol keagamaan (*religious symbols*), menghadiri hari libur keagamaan (*observance of holidays and days of rest*), memilih tokoh agama (*appointing clergy*); pengajaran dan diseminasi materi-materi keagamaan, termasuk aktivitas penyiaran agama (*teaching and disseminating materials [including missionary activity*]), hak orag

102 Howard 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 6 Desember 2014)

103 *Rapporteur's Digest merupakan* kumpulan dari Laporan-laporan Pelapor Khusus, ahli yang ditunjuk Komisi HAM PBB, mengenai Kebebasan Beragama sejak 1986-2011. Di desain berdasarkan topik-topik tertentu sebagai kerangka komunikasi dalam isu-isu kebebasan beragama. Para pelapor khusus ini adalah Heiner Bielefeldt asal Jerman (sejak 1 Agustus 2010), Asma Jahangir dari Pakistan (Agustus 2004 – Juli 2010), Abdelfattah Amor dari Tunisia (April 1993 - Juli 2004), dan Angelo d'Almeida Ribeiro dari Portugal (Maret 1986 – Maret 1993). Lihat *Rapporteur's Digest on Freedom of Religion or Belief* yang diterbitkan Office of The United Nations High Commisioners for Human Rights. Bisa diunduh di http://www2.ohchr.org/english/issues/religion/ (diakses 7 Desember 2014)

tua untuk memastikan pendidikan agama dan moral anak-anak mereka (*the right of parents to ensure the religious and moral education of their children*), pendaftaran (*registration*), komunikasi dengan individu atau komunitas mengenai masalah keagamaan di tingkat nasional maupun internasional (*communicate with individuals and communities on religious matters at the national and international level*), menetapkan dan mengatur institusi kemanusiaan dan karitas dan menerima dana (*establish and maintain charitable and humanitarian institutions/solicit and receive funding*); menolak kewajiban (c*onscientious objection*).[104]

Dalam Konvensi Hak Sipil Dan Politik (ICCPR), jaminan proselitisme diatur dalam pasal 18 ayat (1) di mana kebebasan berpikir, hati nurani dan agama termasuk juga kebebasan baik secara individu maupun bersama komunitas,di publik maupu privat, untuk memanifestasikan agama/ kepercayaan dalam beribadah, pentaatan, pengajaran, praktik dan pengajaran.

Jaminan ini juga termaktub dalam Deklarasi tentang Penghapusan Semua Bentuk Intoleransi dan Diskriminasi Berdasarkan Agarna atau Kepercayaan (1981) Pasal 6 (d) dan (e) :

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 berpendapat, hati nurani, beragama atau kepercayaan harus mencakup, antara lain, kebebasan untuk, "menulis, menerbitkan dan menyebarluaskan 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]

Kalimat "*to write …"* dalam pasal 6 (d) dan "*to teach …"* merujuk pada aktivitas-aktivitas proselitisme. Jaminan ini juga diperkuat oleh Resolusi Komisi HAM 2005/40 paragrap 4 (d) dan Resolusi Badan HAM 6/37 paragrap 9 (g). Disebutkan "*urges States, 'To ensure, in particular, […] the right of all persons to write, issue and disseminate relevant publications in these areas*'.

104 *Rapporteur's Digest on Freedom of Religion or Belief, 3*

Begitupun dalam Dalam Komentar Umum 22 Komite HAM Paragaf 4 :

" ... 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."

"Kemudian, 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 menyebarluaskan teks-teks atau publikasi-publikasi agama"

Di Indonesia, pandangan untuk melindungi kristenisasi dan islamisasi sebagai bagian dari hak kebebasan beragama tampaknya masih sulit diterima. Padahal sejauh dilakukan dengan cara-cara yang tidak bertentangan dengan hukum dan melabrak elemen pembatasan hak asasi manusia (moral publik, kesehatan publik, keamaan, ketertiban publik, dan hak-hak fundamental orang lain), sebagai bagian dari praktik proselitisme adalah hak dalam kemerdekaan menjalankan agama. Proselitisme merupakan manifestasi dalam keyakinan beragama.

Para Pelapor Khusus Kebebasan Beragama berkesimpulan, segala bentuk pemaksaan aktor negara dan non-negara yang ditujukan pada aktivitas konversi agama sesungguhnya dilarang di bawah hukum HAM internasional, dan setiap tindakan tersebut akan dihukum melalui kewenangan hukum pidana dan perdata. Kegiatan misionaris diterima sebagai kebebasan berekspresi dari agama yang sah dan arena itu menikmati jaminan perlindungan yang diberikan pasal 18 ICCPR dan instrumen - instrumen internasional lainnya yang relevan. Kegiatan misionaris tidak dapat dianggap sebagai pelanggaran kebebasan beragama dan berkeyakinan terhadap yang lain jika semua pihak adalah orang dewasa yang bisa berpikir sendiri dan jika tidak ada hubungan dari adanya ketergantungan atau hirarki antara misionaris dan objek dari kegiatan misionaris tersebut.

Penyiaran Agama dan Penyuluhan Agama

Kesulitan penerimaan pandangan semacam ini diantaranya muncul akibat ketegangan - ketegangan hubungan yang selama ini terjadi antara Islam - Kristen dan pemahaman yang terlembagakan

melalui regulasi, terutama Surat Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 tahun 1979 Tentang Tata cara Pelaksanaan Penyiaran Agama dan Bantuan Luar Negeri Kepada Lembaga Keagamaan di Indonesia (Selanjutnya disebut SKB Penyiaran Agama).

Di luar itu harus juga disadari bahwa klaim kebenaran selalu ada dalam setiap agama-agama. Klaim inilah yang mau tidak mau melahirkan sikap untuk menentang upaya-upaya orang lain "mengambil" saudara seiman mereka. Dan sikap dan keyakinan semacam ini sesuatu yang lazim dalam beragama. Sikap dan keyakinan semacam ini juga semestinya hal yang dijamin negara.

Penyiaran agama di pasal 2 SKB Penyiaran Agama diartikan sebagai segala kegiatan yang bentuk, sifat dan tujuannya untuk menyebarluaskan ajaran sesuatu agama. Namun begitu, pasal ini problematik lantaran menyatakan tidak dibenarkan untuk ditujukan terhadap orang atau kelompok orang yang telah memeluk/ menganut agama lain.

Cara-cara penyiaran yang dilarang itu lewat tiga cara. *Pertama*, 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. *Kedua*, menyebarkan pamflet, majalah, bulletin, buku-buku, dan bentuk-bentuk barang penerbitan cetakan lainnya kepada orang atau kelompok orang yang telah memeluk/menganut agama yang lain. *Ketiga*, kunjungan dan rumah ke rumah umat yang telah memeluk/menganut agama yang lain.

Kata "penyiaran agama" dalam SKB Penyiaran Agama ini tampaknya dimaknai sebagai praktek mengkomunikasikan agama yang bukan hanya ditujukan kepada internal umat, tapi untuk umat di luar agama mereka. Itu berarti penyiaran agama termasuk merangkum larangan terhadap konversi. [105] Istilah regulasi yang dipakai untuk mengartikan penyiaran agama kepada internal umat adalah "penyuluhan agama".[106] Misalnya ini

105 Dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia* kata siar punya beberapa arti. Antara lain meratakan ke mana-mana, memberitahukan kepada khalayak umum, mengumumnkan, menyebarkan, mempropagandakan, menerbitkan, menjual, dan mengirimkan. Lihat "Siar" http://badanbahasa.kemdikbud.go.id/kbbi/index.php (diakses 6 Desember 2014)

106 *Penyuluh* dari kata dasar *suluh*. *Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia* suluh berarti barang yang dipakai untuk menerangi (biasa dibuat dari daun kelapa yg kering atau damar); obor. Bisa juga berarti pengintai; penyelidik; mata-mata; penyuluh. Penyuluhan berarti proses, cara, perbuatan menyuluh; penerangan; pengintaian; penyelidikan. Sementara penyuluh berarti pemberi penerangan; penunjuk jalan; pengintai, atau mata-mata. Yang lebih mendekati makna di

dalam Keputusan Menteri Agama No. 791 Tahun 1985; Keputusan Menteri Agama No. 178 dan 574 Tahun 1999; Keputusan Menteri Agama No. 373 Tahun 2002. Di ketiga aturan itu, "penyuluh Agama" didefinisikan sebagai "Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang untuk melakukan kegiatan bimbingan dan penyuluhan agama dan pembangunan melalui bahasa agama". Istilah peyuluh agama ini digunakan untuk menggantikan istilah *guru agama* Honorer (GAH).

Pertanyaan yang segera muncul dalam memahami dan menjalankan SKB Penyiaran Agama itu adalah siapa yang dimaksud dengan yang belum beragama? Apakah yang menganut apa yang dikategorikan sebagai aliran penghayatan dinyatakan sebagai yang belum beragama dan karenanya menjadi sasaran proselitisme? Apakah kristenisasi atau islamisasi terhadap orang di luar umat menjadi praktik yang terlarang?

SKB Penyiaran Agama ini sendiri lahir di saat ketegangan hubungan Islam-Kristen meruncing. Ketika itu posisi Menteri Agama dijabat tokoh berlatar belakang militer, Alamsjah Ratu Prawiranegara (1978-1983) dan mengusung agenda stabilitasi dan ketahanan nasional sebagai prioritas kementeriannya.

Salah satu penyebab keruncingan Islam-Kristen adalah keberhasilan spektakuler kegiatan misionaris selama lima tahun setelah 1965. Pada dasawarsa 1970, 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 sekitar dua juta orang.[107] Sebagian besar mereka yang melakukan konversi ini adalah mereka yang dituding anggota Partai Komunis Indonesia yang sebelumnya mendapat perlakuan buruk dari masyarakat muslim. Bagi sebagian kalangan muslim, kesuksesan Kristen itu terjadi karena pemerintah memberi angin kepada mereka.

Dalam periode berikutnya ketegangan ini 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.[108]

sini adalah pemberi penerangan dan penunjuk jalan. Lihat "Suluh" http://badanbahasa.kemdikbud.go.id/kbbi/index.php ((diakses 6 Desember 2014)

107 Ali 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

108 Data 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*

Melalui SKB itu pemerintah berharap kasus-kasus ketegangan berbasis agama, khususnya Islam-Kristen, yang menggangu stabilitas dan ketahanan nasional bisa diatasi. Karena itu SKB yang tidak memuat sanksi hukum ini disahkan. Beleid ini mendapat tentangan dari komunitas Kristen dan Katolik, mewakili organisasi masing-masing. Melalui Dewan Gereja Indonesia (DGI) – saat ini berubah nama 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.

Meski SKB ini disahkan, dalam praktiknya upaya-upaya penyiaran agama kepada yang sudah beragama ini tetap berjalan, bahkan hingga hari ini. Pemahaman yang berkembang atas SKB ini kemudian menganggap agama-agama lokal, atau yang biasa disebut pemerintah sebagai aliran kepercayaan, menjadi sasaran islamisasi atau misionari. Mereka dipandang sebagai orang yang belum beragama. Orang-orang yg sudah beragama itu adalah pemeluk Islam, Kristen, Katolik, Hindu dan Budhha. Kepada mereka, proselitisme dilarang.

Dengan begitu dengan bahasa yang terang, dari sudut pandang jaminan kebebasan beragama termasuk prinsip dasar dalam pasal UUD 1945 pasal 29 ayat 2, SKB Penyiaran agama harus dinyatakan bertentangan dan bermasalah. Membatasi seseorang berdakwah atau misionari, jelas membatasi ekspresi keberagaman mereka.

Proselitisme Bermasalah

Tentu saja dalam proselitisme selalu ditemukan praktik-praktik yang dianggap tidak konvensional, tidak etis, bahkan melanggar hukum. Misalnya, prosilitisme dengan bentuk-bentuk tindakan intimidasi atau koersi atau pemaksaan untuk memeluk atau pindah dari agama atau kepercayaan sebelumnya, upaya koersi 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.

Dalam melihat kasus-kasus ini, pelapor khusus mengajukan dua pendekatan yang memiliki implikasi berbeda atas jawaban 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, pelapor khusus dengan tegas untuk mengatasinya melalui hukum kriminal yang tersedia.[109]

The Exclusivist and Inclusivist Muslim's Perspective (Bandung : Mizan, 2005), 194

109 *Rapporteur's Digest on Freedom of Religion or Belief,* 32

Yang dimaksud dengan menyelesaikan lewat hukum kriminal berarti pula pada penghukuman atas bentuk kriminalnya, bukan keyakinannya. Misalnya, jika seseorang melakukan tindakan penyebaran kebencian seperti ceramah yang mengajak pendengarnya menghabisi kelompok yang berbeda, maka penghukuman dilakukan pada bentuk penyebaran kebenciannya, bukan keyakinannya pada kelompok lain.[110] Soal keyakinan terhadap yang lain menjadi urusan komunitas untuk memberi perimbangan pemahaman.

Namun demikian Pelapor khusus juga memberi catatan, mereka tidak menganjurkan untuk mengkriminalisasi aksi-aksi non-kekerasan yang dilakukan dalam konteks manifestasi agama tertentu, khususnya penyiaran agama, termasuk karena dengan kriminalisasi itu memberi jalan persekusi terhadap kelompok minoritas.

Yang masih-masih abu-abu adalah perkara mana saja yang bisa dianggap praktik proselitisme yang tidak konvensional dan tidak etis. Perkara yang tidak etis belum tentu sebuah pelanggaran, namun berpotensi melahirkan pelanggaran. Apakah tindakan membagi-bagi kalung yang diindikasikan simbol agama Kristen seperti dalam kasus *car free day* di atas sebuah pelanggaran dan karena itu harus dilarang. Apakah pemberian sajadah kepada umat Kristen sebagai bentuk proselitisme yang dilarang? Apakah tindakan mendatangi dari pintu ke pintu untuk menyampaikan informasi keagamaan, baik kepada umatnya sendiri atau bukan, sebagai tindakan yang melanggar atau tidak?

Dari kontruksi SKB Penyiaran agama, kunjungan dari rumah ke rumah kepada "yang sudah beragama" itu jelas sekali dikategorikan sebagai tindakan yang dilarang. Tapi tidak dalam istrumen internasional tentang kebebasan beragama. Sekali lagi karena hak beragama juga termasuk hak untuk menginformasikan ajaran agama kepada orang lain, termasuk kepada umat di luar mereka.

Kasus terkemuka di dunia internasional terkait proselitisme ini adalah kasus *Kokkinakis* di Yunani. Sepasang suami isteri dari pengikut Saksi Yehuwa dilaporkan salah seorang penganut gereja ortodoks ke polisi. Tindakan pengikut Saksi Yehuwa mendatangi dari rumah ke rumah untuk membujuk orang lain bergabung dengan agama mereka itu dinilai mengganggu dan melanggar hukum.[111]

Tapi Pengadilan HAM Eropa menganggap apa yang dilakukan pengikut Saksi Yehuwa itu tidak melanggar prinsip kebebasan beragama sebagaimana di atur pasal 9 ECHR. Larangan proselitisme

110 *Rapporteur's Digest on Freedom of Religion or Belief,32*

111 Lihat 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: A Deskbook* (Leiden: Martinus Nijhoff, 2004). 107-108

Yunani ini hanya tepat ditujukan untuk praktik proselitisme yang tidak tepat seperti proselitisme dalam bentuk intimidasi, kekerasan, atau cuci otak.[112]

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 dengan cara curang atau dengan mengambil keuntungan dari pengalaman, kepercayaan, kebutuhan, intelektual yang rendah atau kenaifan.[113]

Dalam laporan-laporannya, Pelapor Khusus juga mengakui menerima sejumlah laporan mengenai kasus-kasus dimana misionaris, kelompok agama dan LSM kemanusiaan dituding berperilaku tidak sopan di hadapan masyarakat di mana mereka beroperasi. Meski tidak bisa dinyatakan sebagai pelanggaran kebebasan beragama, pelapor Khusus menyesalkan tindakan mereka yang menciptakan intoleransi beragama, bahkan memprovokasi intoleransi lanjutan.

Pelapor khusus menghimbau para misionaris, kelompok agama, dan LSM kemanusiaan, seyogyanya melaksanakan aktivitas mereka dalam semangat penghormatan penuh terhadap budaya dan agama masyarakat setempat. Mereka juga mestinya menjalankan kode etik tertentu yang relevan. Pelapor Khusus misalnya merujuk Kode Etik Federation of Red Cross and Red Crescent Societies and NGOs in Disaster Relief.[114]

Etika Proselitisme; Sebuah Tawaran

Di sinilah kemudian penting sekali merumuskan etika bersama tentang proselitisme. 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 The International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief misalnya disusun dan sudah disetujui delapan agen-agen tangap bencana terbesar dunia pada 1994. Ini dipakai sebagai standar dalam menjalankan kegiatan-kegiatan kemanusiaan organisasi-organisasi ter-

112 Johan D. van der Vyver "The Relationship of Freedom of Religion or belief Norms to Other Human Rights", 108

113

114 Bisa diunduh di www.ifrc.org/publicat/conduct/code.asp (Diakses 8 Desember 2014)

sebut. Kode etik yang bersifat *voluntary* ini terdiri dari 10 prinsip, di antaranya prinsip kemanusiaan yang pertama kali harus dijunjung dalam setiap aktivitas; pemberian bantuan tidak 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 area operasi.[115]

Di Indonesia, untuk kepentingan "penyuluhan agama", itu berarti penyiaran agama yang ditujukan untuk internal umat", lahir kode etik yang bisa dirujuk sebagai panduan dalam membangun proselitisme yang sehat. Kode etik ini lahir dari hasil Lokakarya Nasional Penyuluhan Agama yang digelar di Bogor, 13-15 Juni 2006, penting dikemukakan di sini. Panduan penyuluhan ini diberi nama "Kode Etik Penyuluh Dan Pedoman Penyuluhan Agama". Di antara penyusunnya berasal dari perwakilan masing-masing agama seperti Ahmadi Isa, M. Qasim Mathar, Ahmad Kamaludiningrat, Gunawan Yuli AS, Romo Maxi Un Bria, dan Eklefina Manati.[116]

Kode etik ini di antaranya menegaskan beberapa prinsip dasar. *Pertama,* untuk 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 diluar umat 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.

Perbincangan mengenai kode etik di level internasional salah satunya dilakukan Koalisi Oslo untuk Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan Oslo. Pada 2009, bersama aktivitas-aktivitas misionaris dan hak asasi manusia menyusun panduan etika dalam aktivitas-aktivitas misionaris dan hak asasi manusia.

115 "Code of conduct," http://www.ifrc.org/en/publications-and-reports/code-of-conduct/ (Diakses 8 Desember 2014)

116 "**Kode Etik Penyuluh Dan Pedoman Penyuluhan Agama".** http://mangarajaoloan.blogspot.com/2011/03/kode-etik-penyuluh-agama.html

Dokumen tersebut menghasilkan 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.

Dokumen ini diberi judul "Aktivitas-aktivitas Misionaris dan Hak Asasi Manusia: Ketentuan-ketentuan Mendasar untuk Aktivitas-aktivitas misionaris yang Di rekomendasikan (Sebuah pijakan bagi penciptaan kode etik individu)". Di modul ini, misionaris kami terjemahkan dengan penyiaran agama.[117]

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

117 Lihat 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)" (*November 2009)*. http://www.jus.uio.no/smr/english/about/programmes/oslocoalition/docs/groundrules_bahasa.pdf (diakses 7 Desember 2014). 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 (diakes 7 Desember 2014). Dokumen ini diterjemahkan ke dalam lima bahasa (Inggris, Arab, Indonesia, Rusia, dan Prancis)

agar menjadi perhatian dari para pimpinan organisasi misionaris.

Dalam upaya mendorong mediasi atau dialog sebagai sebuah jalan untuk menyelesaikan persoalan yang terkait dengan aktivitas-aktivitas misionaris, dewan lintas-agama yang memiliki dasar 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.

Penutup

Dua isu ini (islamisasi dan kristenisasi) memang isu kontroversial yang selalu melahirkan pro-kontra. Ini bukan khas Indonesia. Negara-negara tetangga di Asia Tenggara, termasuk di Eropa dan Amerika menghadapinya. Yang membedakan adalah pendekatan dan penyelesaian atas kasus-kasus yang dihadapi.

Respons terhadap kasus-kasus proselitisme ini harus segera dimulai dengan membicarakan kembali secara terbuka di mana batas-batas kewenangan pemerintah mengatur dan di mana komunitas agama mengelola. Batas ini penting untuk menentukan apakah kebijakan tertentu atau kasus tertentu melanggar prinsip kebebasan beragama atau tidak.

Upaya ini juga bisa dimulai dengan melihat sejumlah regulasi yang ada. Apakah ia masih benar-benar relevan atau sebaliknya justru tidak relevan, bahkan melanggar hak proselitisme sebagai bagian dari hak beragama/berkeyakinan. Yang perlu diingat dalam upaya ini adalah hak atas proselitisme juga berkaitan dengan hak-hak lain dalam ruang lingkup HAM seperti hak anak, kebebasan berekspresi, bebas dari diskriminasi dan sebagai-nya. Dari sini kita bisa memahami apakah menjadi anak-anak sebagai target proselitisme sebuah pelanggaran atau bukan.

Upaya lain yang juga tidak kalah mendesak adalah membangun kode etik bersama antar agama/keyakinan menyangkut prinsip-prinsip pokok dalam proselitisme. Apa yang etis dan tidak etis. Ini bisa digali bersama-sama. Dan usaha ini jelas sepenuhnya menjadi peran dan tanggung jawab komunitas agama, bukan negara.



Riwayat Hidup

Alamsyah M. Dja'far, peneliti The Wahid Institute Jakarta. Selain aktif di lembaga yang berusaha memperjuangkan gagasan dan perjuangan KH. Abdurrahman Wahid memperkuat Islam moderat di Indonesia ini, Alamsyah juga tengah merampungkan studi magister Kajian Agama di Sekolah Pascasarjana UIN Syarif Hidayatullah Jakarta. Ia tercatat sebagai pengajar di Institut Studi Islam Fahmina (ISIF) Cirebon, Jawa Barat; pengurus Indonesian Conference on Religion and Peace (ICRP) Jakarta. Aktif menulis untuk jurnal dan media massa nasional tentang agama dan isu-isu toleransi. Korespondensi bisa dilakukan via alamsya.djafar@gmail.com

Riwayat Hidup

Nama	:Alamsyah M. Dja'far
Alamat Rumah	: Perumahan Villa Boenga Blok C-4 Jalan Haji Kocen RT 02 RW 06 Kampung Duren Kalimulya Depok Jawa Barat 16431 HP+6221 815 9819841 (e) alamsyah.djafar@gmail.com (w) www.alamsyahdjafar.wordpress.com
Alamat Kantor	: The Wahid Institute Jl. Taman Amir Hamzah No 8, Jakarta 10320, Indonesia Telpon +62 21-3928233, 3145671 Fax : +62 21-3928250
Tempat Tanggal Lahir	: Jakarta, November 19, 1979
Status	: Menikah

Pendidikan

- S2 Kajian Islam, Konsentasi Agama dan Media, Sekolah Pascasarjana Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, Jakarta (2011 – sekarang)
- S1, Fakultas Dakwah dan Komunikasi Jurusan Komunikasi Penyiaran Islam Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, Jakarta (1997-2003). Tugas Akhir: *Dakwah dan Plurarisme Agama Menuju Tranformasi Sosial Studi atas Pemikiran Djohan Effendi*
- Pondok Pesantren Ashidiqiyyah, Jakarta (1994-1997)

Pengalaman Kerja

- 2013 – sekarang. Dewan Redaksi Majalah *Surah*.
- 2013. Editor Bahasa Majalah Bulanan *Nusa*
- 2011 – sekarang. Pengajar Institute Studi Islam Fahmina, Cirebon Jawa Barat.
- 2009 – sekarang. Program Officer Media dan Monitoring the Wahid Institute, Jakarta.
- 2008. Project Officer Asia Calling Forum "Islam and Democracy in South Asia", Perhimpunan Pengembangan Media Nusantara (PPMN), Jakarta
- 2007. Pemimpin Umum dan Pemimpin Redaksi *Syirah* Online
- 2003 – 2007. Pemimpin Umum Majalah *Syirah*
- 2001 - 2003. Pemimpin Umum dan Pemimpin Redaksi Majalah *Syirah*.
- 2001. Staf Program Talkshow Ramadhan Kampanye Toleransi dan Perdamaian Lakpesdam NU

Pengalaman Organisasi

- 2011 – sekarang. Anggota Pengurus Bidang Informasi dan Komunikasi, Indonesian Conference on Religion and Peace (ICRP)
- 2010 – sekarang. Anggota Lajnah Ta'lif Wan Nasyr Pengurus Besar Nahdlatul Ulama (LTN-NU)
- 2010 – Sekarang. Koordinator Komunitas Indonesia yang Adil dan Setara (KIAS) Jabodetabek

TRAINING, WORKSHOP, PENGHARGAAN

- Jakarta, 8 Desember 2014. Peserta Konferensi Human Right Cities, International NGO Forum on Indonesian Development [INFID]
- 2011 – 2013. Penerima Beasiswa Studi Pendidik dan Kependidikan Perguruan Tinggi Agama Islam (PTAI) Direktorat Pendidikan Tinggi Islam Direktorat Jenderal Pendidikan Islam Kementerian Agama RI

- Bali 22-23 April 2013. Roundtable Discussion Kebebasan Beragama Berkeyakinan, Asia Justice and Rights (AJAR)
- Bali, 24 – 26 April 2013. Workshop Strategi Advokasi Melawan Impunitas Pelanggaran hak-hak kelompok minoritas Agama di Indonesia , Asia Justice and Rights (AJAR).
- Depok, April 1, 2013. Peserta Workshop "Workshop Penelaahan Implementasi Penyelenggaraan Perlindungan Anak Di Indonesia" Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI).
- Jakarta, 13 Februari 2013. Undangan Konsultasi Pemangku Kepentingan ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR) Kementerian Luar Negeri RI Direktorat Kerjasama ASEAN
- Solo, 9-11 Oktober 2012. Peserta Pertemuan Nasional Komunitas untuk Indonesia yang Adil dan Setara (KIAS) Federasi LBH Apik
- Bogor, 21-24 Juli 2010. Peserta Pelatihan Mekanisme HAM Internasional Human Rights Working Group (HRWG)
- Jakarta, January 2003. Peserta Pelatihan Jurnalisme Sastrawi Institut Studi Arus dan Informasi(ISAI), Jakarta

LAPORAN DAN PENELITIAN

- 2013. 2012. Laporan Tahunan Kebebasan Beragama dan Toleransi the Wahid Institute
- 2012. Laporan Tahunan Kebebasan Beragama dan Toleransi the Wahid Institute
- 2011. Penelitian Politik Halal di Indonesia Dilema Negara Majemuk Menegakan Konstitusi" (Yayasan Pengkajian Hukum Indonesia, Jakarta).
- 2011. Laporan Tahunan Kebebasan Beragama dan Toleransi the Wahid Institute
- 2010. Laporan Tahunan Kebebasan Beragama dan Toleransi the Wahid Institute
- 2008. Asisten Peneliti dalam Penelitian Peta Gerakan Pro-Pluralisme Indonesia (HIVOS Indonesia)

PUBLIKASI
BUKU & ARTIKEL

- "Politik Toleransi dan Pembangunan di Indonesia: Membaca Rencana Kerja Pemerintah." (Artikel yang disusun sebagai Kertas Kerja International NGO Forum on Indonesian Development [INFID] 2014.
- Tim penulis *Menemukan Kembali Indonesia: Memahami Empat Puluh Tahun Kekerasan demi Memutus Rantai Impunitas*, (Jakarta: KKPK, 2014)

- Tim Penulis *Ensiklopedi NU (Empat Jilid),* LTNU PBNU, 2014
- Penyusun *Modul Pendidikan Konstitusi, HAM, dan Demokrasi bagi Penyuluh Agama-Agama* (2014), ICRP-Hanns Seidel Foundation
- "An Indonesia we can take pride in" artikel dipublikasi di Common Ground News (2013) http://www.commongroundnews.org/article.php?id=33194&lan=en
- (editor) Ahmad Suaedy, dkk, *Agama dan Pergeseran Representasi: Konflik dan Rekonsiliasi di Indonesia* (Jakarta: the Wahid Institute, 2009)
- (editor) Ahmad Suaedy, dkk., *Islam, Konstitusi Hak Asasi Manusia Problematika Hak Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Indonesia* (Jakarta: The Wahid Institute, 2009)
- (editor) Ahmad Suaedy *Perspektif Pesantren: Islam Indonesia, Gerakan Sosial Baru, Demokratisasi* (Jakarta: the Wahid Institute, 2010)
- (penulis) Alamsyah M. Dja'far *Lelaki Laut* (Jakarta: Gramedia, 2010)
- *(penulis)* Alamsyah M. Dja'far, dkk, *Mengadili Keyakinan: Kajian putusan Mahkamah Konstitusi atas UU Pencegahan Penodaan Agama* (Jakarta: ICRP, 2011)
- Alamsyah M. Dja'far, *Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Asia Tenggara: Kerangka Hukum, Praktik dan Perhatian Internasional* (Jakarta: HRWG, 2012)
- (penulis) Ahmad Suedy, dkk., *Islam dan Kaum Minoritas: Tantangan Kontemporer* (Jakarta: The Wahid Institute, 2012)
- Ahmad Suaedy, dkk., *Islam, Konstitusi Hak Asasi Manusia Problematika Hak Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Indonesia* (Jakarta: The Wahid Institute, 2009)
- "Minoritas Dalam Ancaman" (epilog) dalam Ahmad Suaedy, dkk, *Agama dan Konstestasi Ruang Publik:Islamisme, konflik dan demokrasi* (Jakarta: The Wahid Institute, 2011) 303 -319
- "Setop Penutupan Gereja!", *Suara Pembaruan*, 4 Agustus 2010
- "Gus Dur dan Pembelaan Terhadap Kelompok Minoritas," *Harian Pelita*, 26 Nopember 2010
- "Memangkas Rantai Kekerasan atas Nama Agama" *Sinar Harapan*, Sabtu, 16 Maret 2013
- "Melanjutkan Gagasan Kebudayaan Gus Dur: Mengenang 1000 Hari Gus Dur" *www.wahidinstitute.org*, Rabu, 3 Oktober 2012 07:20
- "Penyesatan Keyakinan di Media," *Harian Pelita*, Jumat, 18 Nopember 2011
- "Membela Umat," *Harian Pelita*, Jumat, 30 Desember 2011
- "Islam dan Ruang Publik," *Harian Pelita*, Jumat, 28 Oktober 2011

- "Melindungi Minoritas: Untuk 85 Tahun NU," *www.wahidinstitute.org*, Jumat, 22 Juli 2011 05:21
- "Merayakan Intoleransi", *Sinar Harapan*, 12 Januari 2012
- "Antara Penafsiran dan Penodaan," *Harian Pelita,* 7 Januari 2011
- "Kepahlawan Gus Dur dan Pembubaran Ahmadiyah," *www.wahidinstitute.org*, Selasa 4 November 2010 12:13
- "Menghidupkan Kata" **(**Tulisan untuk "Workshop Fotografi & Bengkel Cerpen Nida (BCN)." Pulau Tidung, Sabtu 7 Juli 2012)
- "Tak Susah Menulis Berita" (Tulisan untuk Pelatihan Menulis Remaja Panggulan, Pengasinan, Depok, Minggu 14 Juli 2013)
- "Menulis Esai" (2008)

MAKALAH & PRESENTASI

- "Memperjungkan Wajah Islam Toleran dan Damai". Makalah disajikan dalam Regional Conference on "Strengthening Accountability for Violations of Religious Freedom in Southeast Asia", Panel 1 "Understanding and promoting religious tolerance and pluralism in society: Best practices," National Library-Jakarta, 18 November 2014
- Islam in Indonesia: Its Roles and Challeges". Dipresentasi dalam In Country Orientation Program (ICOP), Austarlian Vounteer International Jakarta, November 13, 2014
- Freedom of Religion and Belief in ASEAN. Dipresentasikan bersama Tim penulis dalam Regional Consultation on Promotion of Freedom of Religion and Belief in ASEAN, HRWG, Jakarta, 20 Februari 2014.
- "Problematika Peran FKUB dalam kerukunan beragama di Indonesia: Perspektif konstitusi dan HAM," (dipresentasikan dalam Workshop Penyusunan Modul Peningkatan Kapasitas Anggota FKUB tentang Konstiusi, HAM, dan Mediasi Konflik Keagamaan, The Wahid Institute dan Pusat Penelitian dan Pengembangan (Puslitbang) Kehidupan Beragama, Badan Litbang Agama dan Diklat Kementerian Agama RI, Jakarta, 26-28 Maret 2012)
- "Sekali Lagi Soal Islam dan Pancasila" (dipresentasikam dalam Refleksi Nasional "Empat Pilar Kebangsaan: Solusi untuk Masalah Kebangsaan," Lingkar Studi Islam dan Sosial (LsIS) and Forum Komunikasi Remaja Masjid Lebak, Rangkas Bitung, Banten, Selasa 22 Desember 2011)
- "Menegakkan Konstitusi, Melindungi Minoritas" (Diprsentasikan pada Dies Natalis GMKI ke-62 "Apa Kabarmu GMKI di Usiamu ke-62 Tahun?" dengan subtema "Eksistensi GMKI dalam Memperjuangkan Hak-Hak

Konstitusional Warga Negara, Rabu, 15 Februari 2012 di Aula PGI Salemba)

- "Pancasila, Pesantren, dan Sejumlah Tantangannya" (dipresentasikan *pada* Dialog "Membangun Karakter Kebangsaan Melalui Pondok Pesantren dalam Upaya Mencegah Paham Radikalisme", Kamis, 28 April 2011, Pondok Pesantren Al-Karimiyah, Sawangan Depok)
- "Pengaruh Kekuasaan Eksternal terhadap Agenda Media Detik.com dalam Isu Kebebasan Beragama: Perspektif Agenda-Setting" (makalah dipresentasikan untuk mata kuliah Da'wah, Cultural, Communication, and Politics" Sekolah Pascasarjana UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta 2012)
- "Talkshow Belajar Islam Tasawuf MNC Muslim: Perspektif Produksi" (*Belajar Islam Tasawuf MNC Muslim: Production Perspective*) (makalah dipresentasikan untuk mata kuliah "Applied Communication for Da'wah, Sekolah Pascasarjana UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta 2012)
- "Peta Suram Kemerdekaan Beragama dan Intolerasi di Indonesia" (Makalah dipresentasikan pada Seminar Nasional Menata Keragaman Keagamaan Respon Terhadap Konflik Bernuansa Keagamaan Di Indonesia, UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, Rabu, 12 September 2012, Yogyakarta)
- "Memahami Gerakan Islam Transnasional: Sebuah Pengantar" (makalah dipresentasikan dalam Diskusi Publik Fundamentalisme Agam dan Ideologi Transnasional, Komisarit PMII IAI Al-Aqidah Jakarta Period 2009-2010)

Belajar dari Pemolisian yang Baik: Menangani Konflik Anti-Ahmadiyah di Manis Lor (Jawa Barat) dan Cikeusik (Banten)

Ihsan Ali-Fauzi, Irsyad Rafsadi, Siswo Mulyartono[118]

Abstrak

Konflik antar agama dan intra agama baik dalam skala kecil maupun skala besar rupanya menunjukkan potensi yang terus meningkat, bahkan kecenderungan yang terjadi diikuti dengan aksi-aksi kekerasan. Konflik bukan hanya menyangkut persoalan tempat ibadah namun juga konflik sektarian baik di tingkat internal agama itu sendiri maupun antar agama. Dalam tulisan ini, tidak dibahas secara detail tentang apa saja penyebab konflik antar maupun intra agama tersebut, namun ingin melihat dan membandingkan bagaimana peran negara khususnya polisi sebagai aparat penegak hukum dalam menghadapi dan menyelesaikan konflik intra agama yang terjadi. Studi kasus yang menjadi pijakan analisa adalah konflik yang terjadi di Manis Lor, Jawa Barat dan Cikeusik, Banten. Keduanya adalah konflik anti-Ahmadiyah.

Terdapat dua hasil yang berbeda dari tindakan polisi di kedua konflik tersebut. Konflik di Manis Lor, Jawa Barat dapat dicegah dengan baik oleh polisi sehingga tidak terjadi eskalasi konflik yang mengarah pada kekerasan massa. Bertolak belakang dengan yang terjadi di Cikeusik, meskipun polisi sudah berusaha untuk melakukan tindakan pencegahan, namun eskalasi konflik tetap tidak terbendung dan kekerasan yang membawa korban jiwa terjadi. Belajar pada kedua kasus tersebut, peran polisi dalam upaya

118 Ihsan Ali-Fauzi adalah direktur pada Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD), Yayasan Paramadina, Jakarta. Irsyad Rafsadi dan Siswo Mulyartono adalah peneliti pada lembaga studi yang sama.

penangkalan atau pencegahan (*deterrences*) menjadi sangat penting, selain penggunaan kekuatan dan waktu pengerahan aparat kepolisian. Dibutuhkan perhitungan dan strategi yang tepat serta keseriusan pimpinan dalam memberikan komando. Di sini peran pemolisian menjadi sangat penting, mengingat keberhasilan pemolisian konflik beragama salah satunya adalah keberhasilan dalam upaya preemtif dan preventif.

Abstract

The religion conflict both of between and intra-faith religion on a small scale and large scale seems to show the potential of increasing, even trends followed of violences. Conflict is not just about the issue of the worship place but also sectarian conflict both of the internal level of religion itself and between religions. In this article, it is not discussed about the causes of conflict both of between and the intra-faith, but to compare how the state responsibility, especially police as law enforcement officers to finished the intra-faith religious conflicts that occur. The case study analysis, base on the conflict in Manis Lor, West Java and Cikeusik, Banten. Both are anti-Ahmadiyya conflict.

There are two different results from the police actions in both of the conflict. The conflict in Manis Lor, West Java can be prevented by the police so there is no escalation of the conflict that led to mass violence. Contrary with Manis Lor, in Cikeusik although the police had tried to take prevention, but the conflict escalation unabated and violence that take some of victims occurred. Learning in both cases, the police responsibility in an effort to deterrence or prevention becomes very important, in addition to the use of force and the timing to police deployment. It takes the right calculations and strategies as well as the seriousness of the leadership in command. Here the role of policing becomes very important, the one of the religion conflict policing success are the success in preemptive and preventive efforts.

Pendahuluan

Ada perkembangan yang patut disyukuri tapi juga disayangkan dalam pengelolaan kehidupan keagamaan di Indonesia pasca-Orde Baru. Di satu sisi, kekerasan kolektif antar-agama, seperti yang terjadi di Ambon dan Poso, sudah berhenti sejak sekitar sepuluh tahun lalu. Namun, di sisi lain, beberapa laporan menunjukkan peningkatan insiden konflik antar-agama berskala rendah, yang terpenting di antaranya adalah konflik dan sengketa terkait tempat ibadat. Selain itu, laporan-laporan yang ada juga menunjukkan meningkatnya insiden konflik sektarian intra-agama, yang sebagian besarnya berbentuk aksi-aksi kekerasan terhadap anggota Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI), komunitas Syiah, dan sekte-sekte keagamaan lain.[119]

Di tengah konflik-konflik tersebut, bagaimana Kepolisian Republik Indonesia (Polri) memainkan fungsinya? Pertanyaan ini penting disampaikan, karena sejak pemisahannya dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) pada 1999, Polri mulai mengambil alih tanggung jawab utama pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat.[120] Sayang, tak banyak studi yang berusaha menjawab pertanyaan ini.

Dari sedikit literatur yang ada, Polri sering dinilai tidak berani menindak tegas pihak-pihak yang melanggar hak kelompok tertentu untuk bebas beragama atau berkeyakinan dan tunduk kepada tekanan kelompok-kelompok dominan dalam masyarakat (Asfinawati et al. 2008; ICG2008 dan 2012). Tetapi, meskipun kinerja polisi dalam segi ini cukup jelas tercatat, variasi spasialnya masih perlu dianalisis lebih lanjut, karena contoh pemolisian yang sebaliknya bukan tidak ada sama sekali (lihat dalam Ali-Fauzi et al. 2009b).

Di tengah kelangkaan ini, hasil pemantauan Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (Kontras 2012a) terkait peran polisi dalam melindungi hak-hak beragama dan berkeyakinan kelompok minoritas di Jakarta, Jawa Barat, dan Banten, penting diperhatikan. Dalam kesimpulannya, Kontras antara lain menyebutkan bahwa Polri sering tidak bisa bertindak tegas di antara pilihan mengawal nilai-nilai konstitusi dan hak-hak asasi manusia (HAM) atau menghadapi tekanan kelompok mayoritas dan kebijakan hukum yang ambigu.[121]

119 Untuk laporan paling akhir dari lembaga-lembaga ini, lihat misalnya Cholil et al 2013; Naipospos et al 2013; Azhari et al 2012; dan HRW 2013.

120 Hal ini dinyatakan dalam Undang-Undang No.2/2002 tentang Kepolisian Negara, Pasal 13, bahwa tugas pokok Polri adalah memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, dan memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

121 Secara khusus Kontras menggarisbawahi ketidakpatuhan aparat kepolisian di lapangan dalam menggunakan perangkat instrumen internal Polri. Kontras melihat ada banyak instrumen Polri yang menyediakan landasan kuat bagi

Hasil pantauan ini menyajikan data dan wawasan yang berguna. Meski terfokus pada kasus-kasus besar, hasil pantauan ini cukup berimbang dalam melihat kinerja polisi, ada yang berhasil meredam gejolak penolakan seperti yang terlihat di Manis Lor dan Kebayoran Lama, tapi ada juga yang gagal seperti dalam penanganan atas kasus anti-JAI di Cikeusik dan GKI Taman Yasmin. Sayangnya, Kontras tidak menjelaskan variasi di dalam kinerja pemolisian ini.

Sebagai tindak lanjut studi di atas, Kontras menerbitkan panduan bagi polisi dalam melindungi hak beragama dan berkeyakinan kelompok minoritas (Kontras 2012b). Sumbernya tidak saja prinsip-prinsip universal seperti Deklarasi Universal tentang HAM (DUHAM) dan Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik (ICCPR), tapi juga dari konstitusi Republik Indonesia dan kebijakan serta norma institusi Polri sendiri. Panduan ini memperlihatkan bahwa norma dan perangkat hukum untuk membela keyakinan atau agama kelompok minoritas sebenarnya sudah ada dan sangat kuat tertanam di Indonesia secara umum dan pada institusi Polri secara khusus.

perlindungan kelompok-kelompok minoritas, seperti Peraturan Kapolri Nomor 8 Tahun 2009 tentang Prinsip dan Standar Hak Asasi Manusia dalam Penyelenggaraan Tugas Kepolisian Republik Indonesia atau Peraturan Kapolri Nomor 7 Tahun 2008 tentang Pedoman Dasar Strategi dan Implementasi Pemolisian Masyarakat. Lihat Kontras 2012 a:11.

Pertanyaannya mengapa, terlepas dari itu, Polri masih tetap gamang dalam menjalankan fungsinya? Jangan-jangan ini memberi isyarat bahwa pada tingkat tertentu, perspektif HAM memiliki keterbatasan. Fakta bahwa seorang anggota Polri sudah mengetahui prinsip HAM dalam konstitusi dan norma institusi Polri, namun tidak serta-merta berarti bahwa dia mau atau mampu menegakkannya. Dengan kata lain, tidak ada hubungan langsung antara pengetahuan seseorang dan perilaku aktualnya. Ada faktor-faktor lain yang menentukan apakah seseorang mau atau mampu menjalankan kewajiban yang sudah cukup diketahuinya dengan pasti.

Tulisan ini, salah satu bagian dari riset yang lebih besar dan masih berlangsung tentang pemolisian konflik-konflik agama, ingin mengisi kekurangan di atas, khususnya upaya-upaya terobosan Kontras. Fokus riset ini bukan hanya pada pengetahuan polisi mengenai prinsip dan norma HAM, meskipun jelas aspek ini penting, tapi juga konteks menyeluruh yang diduga berperan penting dalam pemolisian konflik agama. Tulisan ini dengan sengaja melihat secara mendalam kasus-kasus yang merupakan kasus-kasus positif, misalnya pemolisian konflik anti-JAI di Manis Lor, Kuningan (dibandingkan dengan konflik senada di Cikeusik, Banten), yang seringkali diabaikan dalam

pemantauan kinerja pemolisian, riset ini ingin menemukan *lessons learned* yang bisa menjadi contoh di tempat-tempat lain.

Ada dua pertanyaan pokok yang hendak dijawab dalam artikel ini. *Pertama*, mengapa pemolisian insiden konflik anti-JAI tidak efektif pada kasus tertentu (Cikeusik, Banten) dan efektif pada kasus lainnya (Manis Lor, Kuningan)? *Kedua*, apa yang menjelaskan variasi dalam keberhasilan dan kegagalan pemolisian insiden konflik anti-JAI tersebut? Efektivitas di sini dilihat dari sejauh mana Polri berhasil meredam konflik yang ada sehingga berlangsung secara damai atau ditandai dengan kekerasan, bahkan jatuhnya korban jiwa.

Pemolisian Konflik Agama: Definisi dan Konseptualisasi

Sebelum melangkah lebih jauh, ada dua konsep utama yang perlu dijelaskan di sini, yakni: (1) konflik agama dan (2) pemolisian konflik agama. *Pertama*, yang dimaksud dengan konflik agama di sini adalah perseteruan menyangkut nilai, klaim, dan identitas yang melibatkan isu-isu keagamaan atau isu-isu yang dibingkai dalam slogan atau ungkapan keagamaan (Ali-Fauzi, Alam, dan Panggabean 2009:9). Konflik agama biasanya dibagi ke dalam dua kategori besar, yaitu konflik antar-agama dan konflik intra-agama. Dalam tulisan ini, hanya akan dibahas konflik intra-agama, yang dalam hal ini konflik terkait anti-JAI.

Kedua, pemolisian konflik agama, pengertian ini berangkat dari asumsi bahwa kinerja polisi dalam hal ini, seperti dalam bidang-bidang lain, tidak dapat dinilai terpisah semata-mata sebagai urusan polisi. Kegagalan atau keberhasilan pemolisian harus dilihat dalam kaitannya dengan struktur kesempatan politik dan hambatan yang ada. Hal ini bisa ditelusuri dari beberapa segi, *pertama*, polisi adalah aparat negara yang menegakkan konstitusi dan menerima perintah dari pemimpin politik. Seperti dikatakan Lipsky, polisi dapat dipandang sebagai 'birokrat pada tingkat-bawah' (*street-level bureaucrats*) yang 'mewakili' pemerintah di hadapan rakyat (Lipsky 1970, dikutip dalam della Porta & Reiter 1998:1). Karena itu, kegagalan polisi dalam mengelola konflik-konflik agama juga harus dilihat sebagai ketidakmampuan atau ketidakinginan negara dalam menangani masalah ini.[122]

122 Hal ini tercermin misalnya dari tersedia atau tidaknya kerangka legal berupa peraturan perundang-undangan yang menjamin kebebasan beragama dan yang mengatur bagaimana lembaga dan aparat negara, termasuk polisi, bertindak dalam rangka menjamin dan melindungi kebebasan itu. Itu juga tercermin dari dukungan nyata semua unsur pemerintahan – baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif – dan para elite politik terhadap pemolisian yang tegas dan tepat. Untuk studi mutakhir mengenai hal ini di Indonesia, lihat misalnya Crouch 2012 dan Bagir 2013.

Lebih lanjut, sebagai bagian dari masyarakat, keberhasilan atau kegagalan pemolisian juga harus dilihat dari sejauhmana para elite dan anggota masyarakat, juga media massa, memberi dukungan kepada pemolisian yang tepat dan tegas. Seperti disebutkan Schneider (2008: 134), "Polisi mencerminkan masyarakat di mana mereka bertugas." Dalam konteks penanganan konflik-konflik agama di Indonesia, polisi bekerja ditengah tantangan yang antara lain dicirikan oleh makin berkurangnya penghargaan atas asas Bhinneka Tunggal Ika yang selama ini dianggap menyimbolkan kemajemukan dan toleransi (Muhtadi 2011; Salim HS 2011), adanya rongrongan terhadap otoritas negara yang datang misalnya dari organisasi-organisasi garis-keras (Wilson 2008; Hadiwinata 2009; Jones 2013), dan masalah-masalah dalam demokrasi di Indonesia seperti pilkada yang memberi ruang bagi para politisi untuk "menjual" agama (ICG 2008; Bush 2008; Hamid 2012).

Selain itu, kinerja pemolisian juga harus dilihat dari peran yang dimainkan oleh para tokoh dan organisasi agama dalam mendukung atau menghambat pelaksanaan tugas-tugas kepolisian. Sejauh ini, peran mereka tampak sangat lemah, mereka tidak berani, atau tidak mau, menentang tegas tindakan yang membatasi dan melanggar asas kebebasan beragama, yang sudah dijamin penuh oleh konstitusi. Yang lebih mengkhawatirkan adalah ketika tokoh agama, baik secara terbuka maupun diam-diam, mendukung atau merestui tindakan di atas (lihat misalnya Bruinessen 2013 dan Ricklefs 2012).[123]

Karena asumsi di atas, dalam memahami mengapa cara penanganan polisi atas suatu peristiwa protes atau konflik bervariasi dari satu tempat ke tempat lainnya diadopsi model penjelasan della Porta dan Rieter (1998). Mengikuti definisi keduanya tentang pemolisian protes, yang dimaksud di sini dengan pemolisian konflik agama adalah tindakan aparat kepolisian dalam menangani suatu peristiwa atau insiden konflik agama.

Demikian juga dalam melihat faktor-faktor yang diduga dapat mempengaruhi cara polisi dalam menangani insiden konflik mengikuti model yang dikembangkan della Porta dan Rieter. Faktor yang mempengaruhi tersebut bekerja

123 Perbandingan dengan sikap mereka menentang terorisme dapat disebutkan sebagai contoh disini: Kekerasan teror dikecam, tetapi kekerasan dalam konflik tempat ibadat dan sectarian tidak. Tokoh-tokoh organisasi massa Islam seperti Nahdlatul Ulama (NU) dan Muhammadiyah secara terbuka menentang terorisme sebagai tindakan yang tidak selaras dengan Islam. Majelis Ulama Indonesia (MUI) mengeluarkan fatwa yang mengharamkan terorisme,tapi ketegasan dan keberanian serupa tak tampak dalam kaitannya dengan sengketa tempat ibadat dan konflik sektarian (lihat Ichwan 2013).

pada dua level. *Pertama*, bahwa pemolisian dipengaruhi oleh (a) karakter kelembagaan kepolisian, (b) budaya politik dan profesional kepolisian, (c) konfigurasi kekuasaan politik, (d) opini publik, dan (e) interaksi polisi dengan aktor-aktor konflik, dimana kelima pengaruh ini kemudian disaring, pada level *kedua*, oleh (f) pengetahuan aparat kepolisian, yang didefinisikan sebagai persepsi polisi terhadap realitas eksternal, yang mempengaruhi praktik konkret pemolisian konflik di lapangan. Faktor-faktor yang bekerja pada level pertama disebut sebagai stuktur kesempatan dan hambatan, baik politik maupun budaya, yang pengaruhnya terhadap aksi pemolisian di lapangan difasilitasi atau dimediasi oleh pengetahuan aparat kepolisian yang bekerja pada level kedua.[124]

Untuk memperoleh informasi mengenai faktor-faktor di atas, sumber utama yang digunakan adalah wawancara dengan anggota Polri setempat, pejabat pemda setempat, para elite dan anggota organisasi serta masyarakat sipil setempat seperti FKUB, MUI, pemimpin agama dan pemuda. Untuk melengkapi hasil wawancara tersebut, data juga didapat dari dokumen-dokumen yang terkait dengan peristiwa konflik, yang sebagian besarnya tidak diterbitkan, seperti notulensi rapat atau laporan hasil investigasi kepada atasan, surat perintah kepolisian, Berita Acara Pemeriksaan (BAP). Dan untuk mendukung data yang diperoleh, informasi juga didapatkan dari liputan media massa, slide-slide presentasi yang disampaikan dalam berbagai kesempatan, dan dokumentasi video, baik yang sempat diunggah ke publik maupun yang tidak.

Pada bagian-bagian berikut, akan dipaparkan dan didiskusikan secara berurutan dua kasus konflik anti-JAI, di Manis Lor dan Cikeusik, dan bagaimana pemolisiannya. Masing-masing akan dilihat dari tiga segi yaitu demografi sosial-keagamaan di tingkat lokal, kronologi dan insiden konflik yang terjadi, serta penanganan kepolisian atas konflik yang terjadi. Sesudah itu, akan dibandingkan kedua kasus pemolisian konflik anti-JAI ini, yang berakhir dengan kinerja pemolisian yang kontras, dimana untuk kasus yang satu efektif, namun untuk kasus yang lainnya tidak.

Pemolisian Konflik Anti-JAI di Manis Lor, Kuningan

Sekilas Demografi Sosial-Keagamaan Manis Lor

Kabupaten Kuningan terletak di bagian timur Jawa Barat dan berbatasan dengan Jawa Tengah.

124 Uraian lebih lengkap tentang model pemolisian ini dapat dilihat pada Panggabean dan Ali-Fauzi 2014, terbitan pertama proyek riset ini, khususnya pada hal. 13-19.

Perannya sebagai penghubung wilayah Priangan Timur dengan Cirebon dan Jawa Tengah membuat kabupaten ini sangat strategis. Kabupaten Kuningan bisa diakses lewat Majalengka dan Ciamis dari sebelah barat dan selatan atau lewat Cirebon dari sebelah utara. Di pertengahan jalan raya yang menghubungkan Cirebon dan Kuningan inilah terletak Desa Manis Lor, Kecamatan Jalaksana.

Jumlah penduduk kabupaten Kuningan berdasarkan Sensus Penduduk 2010 adalah sebanyak 1.037.558 jiwa (BPS Kabupaten Kuningan 2010:6). Mereka tersebar di 32 kecamatan, 15 kelurahan dan 361 desa. Berdasarkan sensus yang sama, Desa Manis Lor dihuni sebanyak 4.133 jiwa dari total penduduk Kecamatan Jalaksana sebanyak 45.257 jiwa (BPS Kabupaten Kuningan 2010:7). Sementara itu, jumlah penduduk Kabupaten Kuningan berdasarkan agama yang dianut pada 2010 adalah sebagai berikut: Islam 1.003.709 orang, Katolik 7.094 orang, Protestan 1.711 orang, Buddha 375 orang, Hindu 28 orang, dan lainnya 4 orang.

Tidak ada angka pasti mengenai jumlah JAI di Kuningan. Tetapi berbagai laporan dan narasumber menyebutkan bahwa jumlah mereka lebih dari 3000 jiwa, yang kurang lebih sama dengan perkiraan mereka di Manis Lor sendiri. Karena mereka mayoritas di tingkat desa, Kepala Desa Manis Lor hampir selalu dijabat wakil Ahmadi.

Sekilas tidak ada perbedaan mencolok terkait okupasi atau kondisi sosial ekonomi warga Ahmadi dan non-Ahmadi di Manis Lor. Hanya saja pemukiman warga Ahmadi lebih banyak terkonsentrasi di bagian barat desa (sebelah kanan jalan raya jika dari arah Cirebon). Sementara itu, pemukiman non-Ahmadi (dan anti-Ahmadi) sebagian besar terletak di bagian timur desa dan di sekitar masjid utama desa, Al-Huda.

Dalam urusan keseharian seperti bertani dan berniaga, warga Ahmadi maupun non-Ahmadi berinteraksi seperti biasa. Tetapi dalam urusan ibadah, warga JAI memiliki tradisi tersendiri yang salah satunya tak memungkinkan mereka bermakmum salat kepada non-Ahmadi. Hal itu mendorong mereka untuk memiliki tempat ibadat sendiri.[125] JAI Manis Lor mempunyai satu masjid utama dan tujuh mushala. Masjid pusat JAI, An-Nur, terletak bersebelahan dengan rumah missi yang dihuni mubalig Ahmadiyah dan berdekatan dengan SMP Amal Bhakti yang sebagian besar pengelolanya Ahmadi. Masjid dan mushala warga Ahmadi kerap menjadi sasaran perusakan massa dan penyegelan pemerintah selama sepuluh tahun terakhir.

125 Hal ini tampak juga dari surat Jemaat Ahmadiyah Cabang Manis Lor Nomor 005/JAI/III/2011 tanggal 15 Maret 2011 perihal imam dan khatib shalat Jumat, yang kami simpan.

Kronologi dan Insiden Konflik

Sejak pertama diperkenalkan pada 1954, JAI Manis Lor terus berkembang dan kini jumlahnya mencapai sekitar 3000 jiwa. Tetapi hal itu bukan berlangsung tanpa hambatan. Letupan-letupan kecil yang dipicu oleh penolakan anti-Ahmadiyah sudah terjadi sejak itu dan di masa Orde Baru ketika MUI mengeluarkan fatwa sesat terhadap Ahmadiyah pada 1980-an.

Di luar itu, ketegangan anti-Ahmadiyah tidak pernah terdengar sampai era pasca-Reformasi, tepatnya sejak 2001. Berawal dari hasutan, perusakan, pembakaran dan penganiayaan yang dilakukan pihak anti-Ahmadiyah di Manis Lor dan sekitarnya, konflik berkembang melibatkan aktor lintas kecamatan hingga lintas kabupaten dan mencapai puncaknya pada peristiwa penyerangan Desember 2007 dan Juli 2010.

Seperti mengikuti pola-pola sebelumnya, peristiwa pada 2010 diawali dengan tuntutan ormas-ormas Islam agar pemerintah menutup tempat ibadat Ahmadiyah di Manis Lor. Tuntutan bahkan ancaman sejenis juga disampaikan lewat spanduk-spanduk yang dipasang di sekitar jalan Desa Manis Lor. Spanduk Remaja Masjid Al-Huda (RUDAL) Desa Manis Lor, misalnya, menyatakan, "Ahmadiyah jelas aliran sesat dan menyesatkan. Halal darah Ahmadiyah (agama), haram darah Ahmadiyah (negara)." Spanduk lainnya dari Komponen Muslim Kabupaten Kuningan (KOMPAK) berbunyi "Aksi birokrasi mandul, aksi jihad muncul. Hindari anarki, pastikan Ahmadiyah habis. Ahmadiyah di dunia sengsara, di Akhirat ke neraka." Plang besar yang dipasang di jalan masuk ke Desa Manis Lor terpampang Surat Keputusan Bersama (SKB) dan pernyataan Gerakan Anti-Ahmadiyah (GERAH), "Ahmadiyah mutlak bukan Islam. Ajarannya sesat dan merusak Islam. Orang Islam Mendukung Ahmadiyah = Murtad."

Mereka menyuarakan tuntutannya dalam demonstrasi pada 2 Maret 2010 dan pertemuan pada 1 dan 14 Juni 2010 yang dihadiri Muspida beserta MUI, ulama dan tokoh-tokoh ormas Kuningan (Kontras 2012a:10).

Sebagai tindak lanjut dari pertemuan tersebut, MUI Kuningan mengirim surat rekomendasi kepada Bupati tertanggal 24 Juni 2010 untuk menutup sarana kegiatan Ahmadiyah. Surat bernomor 38/ MUI-kab/VI/2010 itu turut ditandatangi sejumlah pimpinan ormas dan pondok pesantren. Berdasarkan surat itu, pada 25 Juli 2010, Bupati mengeluarkan surat perintah Nomor 451.2/2065/SAT. POL.PP untuk menyegel delapan tempat kegiatan Ahmadiyah.

Upaya penyegelan pun dilakukan esok harinya, 26 Juli 2010, namun gagal karena ditolak pihak JAI. Upaya penyegelan kembali dilakukan dua

hari kemudian, 28 Juli 2010. Satpol PP menyegel satu masjid dan empat musala Ahmadiyah. Tidak terima, warga Ahmadiyah membuka palang yang telah dipasang dan melempari petugas Satpol PP dengan batu. Upaya penyegelan akhirnya dihentikan (wawancara Kapolres Kuningan, 6 Februari 2013; Kontras 2012a:8; Setara 2010:7).

Hal ini memicu reaksi ormas-ormas penentang Ahmadiyah yang memang sudah berniat mengerahkan massa lewat istigasah di Masjid Al-Huda, Jalaksana, pada 29 Juli 2010. Informasi tentang istigasah ini tersebar luas lewat media massa lokal. Ketika itu juga sempat beredar provokasi dan seruan mobilisasi melalui SMS (layanan pesan singkat) dan telepon.

Jumlah massa yang hadir pada istigasah 29 Juli 2010 diperkirakan sekitar 1.000 sampai 1.500 orang. Mereka mewakili berbagai ormas dari kabupaten Kuningan, Cirebon, Tasikmalaya, Garut, dan Cianjur. Dalam istigasah tersebut, tokoh ormas dan kiyai pesantren bergiliran menyampaikan orasi, beberapa di antaranya berisi provokasi (lihat dokumentasi Kapolres, "Ahmadiyah Kuningan [29-07-2010].wmv").

Setelah berorasi, sekitar pukul 11.00 WIB massa mulai bergerak ke arah Masjid An-Nur yang menjadi pusat kegiatan JAI Manis Lor. Sementara itu, warga JAI sudah bersiap mempertahankan masjid dari serbuan. Mereka menyiapkan batu dan memasang ban bekas di tengah jalan. Petugas Polri bersiaga di antara kedua pihak massa yang berhadap-hadapan dan di setiap gang di lingkungan desa Manis Lor (wawancara Kapolsek Jalaksana, 21 Februari 2013).

Massa anti-Ahmadiyah terus merangsek masuk sehingga konfrontasi dengan aparat tak terhindarkan. Mereka melempari petugas dengan batu, yang kemudian dibalas petugas dengan gas airmata. Batu yang bertubi-tubi membuat barikade aparat jebol. Kedua pihak kemudian terlibat perang batu tetapi tak sampai terjadi bentrokan fisik secara langsung dalam jarak dekat. Massa penentang yang tinggal berhadap-hadapan dengan warga Ahmadiyah hanya berteriak-teriak sambil mengacung-acungkan benda keras dan benda tajam seperti balok kayu dan golok. Amuk massa mereda selepas zuhur. Polisi kemudian mengumpulkan kekuatan dan akhirnya berhasil mengurai massa.

Dalam peristiwa ini, lima orang terluka akibat lemparan batu, seorang dari warga Ahmadiyah, seorang dari Brimob Cirebon, dan tiga orang dari pihak penentang Ahmadiyah. Sementara itu sejumlah rumah milik JAI rusak terkena lemparan batu (Kontras 2012a: 8-10). Tidak ada pelaku perusakan yang ditangkap atau diproses secara hukum. Tetapi pasca-peristiwa, Kapolres Yoyoh Indayah sempat

mengumpulkan sejumlah pimpinan ormas dan memperingatkan bahwa pihaknya tak segan-segan membekuk mereka jika melakukan tindakan pidana.

Dinamika Pemolisian Konflik

Dilihat dari jumlah massa dan ancaman keamanan yang ditimbul-kannya, polisi berhasil meredam kekerasan dan meminimalkan jumlah korban dan kerugian. Ada beberapa aspek yang menjelaskan hal ini.

Pertama, jauh sebelum peristiwa 29 Juli 2010, Polres Kuningan sudah mendeteksi potensi gangguan keamanan. Polres hadir dalam pertemuan Juni 2010 ketika sejumlah ormas mendesak pemerintah Kabupaten Kuningan menutup sarana kegiatan Ahmadiyah. Intelijen Polres (wawancara, 19 Februari 2013) juga telah mendeteksi SMS dan telepon berisi provokasi. Menindaklanjuti informasi tersebut, Polres melakukan koordinasi lintas daerah untuk memperkirakan jumlah massa. Bahkan, di bawah spanduk-spanduk yang berisi tuntutan dan ancaman terhadap JAI, Polres Kuningan turut memasang spanduk yang bunyinya: "Kita semua adalah saudara, hindari kekerasan dan main hakim sendiri."

Kapolres saat itu, Yoyoh Indayah, juga berkoordinasi dengan Polda. Setiap laporan perkembangan situasi yang dikirim ke Polda selalu disertai dengan permintaan *back-up* dari Polda dan Polres sekitar, khususnya Brimob Detasemen C, Cirebon. Polda cukup sigap dalam menanggapi laporan serta memberikan arahan dan bantuan.

Kepolisian sudah bersiaga di Manis Lor sejak 26 Juli 2010, ketika ada upaya penyegelan oleh Satpol PP. Tercatat 250 anggota Polres Kuningan dibantu satu Satuan Setingkat Kompi (SSK) Brimob Polda Jawa Barat dan satu Satuan Setingkat Pleton (SST) anggota Kodim dan Dishub Kuningan bersiaga di Manis Lor. Semua bergabung di bawah arahan Kapolres Yoyoh Indayah yang turun langsung ke lokasi.

Selain mengerahkan kekuatan, polisi melakukan tindakan pencegahan dengan mempersuasi pihak-pihak yang berkonflik, baik Ahmadiyah maupun penentangnya. Pihak Ahmadiyah beberapa kali didatangi aparat kepolisian yang meminta agar mereka menghindari bentrokan (Kontras 2012a:31). Persuasi juga dilakukan kepada ormas anti-Ahmadiyah sejak pertemuan Juni 2010 sampai saat istigasah 29 Juli 2010. Dalam istigasah itu, Kapolres sempat menghimbau ribuan anggota ormas Islam yang hadir agar tidak melakukan tindakan melanggar hukum.

Setelah upaya persuasi tak berhasil, Dalmas Polres Kuningan dan Sat Brimob Polda Jawa Barat melakukan upaya antisipasi. Mereka

membentuk barikade berlapis di jalan utama menuju desa Manis Lor. Sementara itu anggota Polres lainnya sudah berjaga di setiap jalan gang menuju pemukiman warga Ahmadiyah Manis Lor (wawancara Kapolsek Jalaksana, 19 Februari 2013).

KapolresYoyoh Indayah (FGD, 6 Februari 2013) menuturkan bahwa pada saat istigasah 29 Juli 2010, jumlah kekuatan anggotanya kira-kira 900 personil. Setelah datang bantuan, total anggota Polri yang bersiaga di Manis Lor mencapai sekitar 1.500 personil, terdiri dari anggota Polres Kuningan, bantuan personil dari Polda Jawa Barat dan Polres-polres sekitar Kuningan. Jumlah tersebut kira-kira berimbang dengan jumlah massa anti-Ahmadiyah yang datang ke Manis Lor.

Pengerahan ribuan personil selama beberapa hari tentu memerlukan dana operasional yang cukup besar. Kapolres Yoyoh Indayah (FGD, 6 Februari 2013) menyebutkan bahwa biaya pengamanan Juli 2010 memang tak bisa ditanggung semua oleh anggaran operasional kepolisian. Tetapi menurutnya hal itu tak bisa dijadikan alasan untuk mengendurkan pengamanan. Untuk mengakali keterbatasan dana, Polres mendapat bantuan dari Polda Jabar dan Pemkab Kuningan. Sementara untuk konsumsi personil, Polres sampai mengebon dari beberapa rumah makan.

Meski secara pribadi Kapolres tidak sejalan dengan keyakinan Ahmadiyah, hal itu tidak menjadi penghalang bagi dirinya untuk memerintahkan tindakan pengamanan. Baginya warga Ahmadiyah juga adalah warga negara Indonesia. Dalam peristiwa ini, Kapolres berpegang pada UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, khususnya pasal 13 tentang tugas pokok Polri dan pasal 14 tentang pemeliharaan ketertiban dan keamanan, dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia. Dia berusaha agar prinsip tidak berpihak (netral) dan tidak pandang bulu (imparsial) ini juga dipegang oleh anak buahnya. Katanya:

> "Saya selalu menyampaikan hal itu ke anggota ketika apel. Pokoknya tugas kita mengamankan dan menyelamatkan seluruh warga masyarakat, siapa pun itu. Semua adalah umat Tuhan. Semua punya hak hidup. Kita berpegang pada UU No. 2/2002 bahwa tugas kita melindungi, mengamankan, dan menyelamatkan seluruh warga masyarakat. (FGD, 6 Februari 2013)"

Pentingnya kepemimpinan Kapolres di atas juga diakui oleh Kapolsek Jalaksana (wawancara, 21 Februari 2013). Katanya:

> "Waktu 2010, polisi berhadap-hadapan [dengan massa], sampai ada yang luka. Setelah itu Kapolres Bu Yoyoh langsung mengambil sikap. Karena itu, saya anggap Bu Yoyoh berhasil. Beliau panggil semua LSM ke Polres, dari mulai FPI, Gibas, Gamas, dan lain-lain, untuk memberikan ultimatum. Kapolres kira-kira bilang, "kalau terjadi sesuatu, saya tahu Anda ketuanya yang akan saya tangkap. Boleh memprotes tapi jangan pakai kekerasan. Menganiaya dan membunuh itu melanggar undang-undang. Kalau ada apa-apa, koordinasi dengan kita dan musyawarah dengan Pemda." Sejak itu sampai sekarang tak ada lagi bentrokan fisik, hanya laporan-laporan protes dan keberatan, seperti soal pembangunan perpustakaan sekolah dan kegiatan-kegiatan massal di Manis Lor."

Bisa disimpulkan bahwa dalam menangani konflik anti-Ahmadiyah di Manis Lor, kepolisian sudah menjalankan fungsinya, dari mulai upaya persuasif sampai upaya represif. Hal ini memberikan pelajaran penting bahwa polisi bisa bertindak tegas, meski di tengah kuatnya tekanan kelompok mayoritas yang menentang Ahmadiyah. Keterbatasan, hambatan dan tantangan yang dihadapi polisi, meski harus terus diperbaiki, bukan alasan polisi tidak bertindak tegas terhadap pelaku kekerasan.

Pemolisian Konflik Anti-JAI di Cikeusik, Pandeglang

Sekilas Demografi Sosial-Keagamaan Cikeusik dan Pandeglang

Kabupaten Pandeglang terletak di sebelah barat daya Propinsi Banten. Kabupaten ini berbatasan dengan Kabupaten Serang di sebelah utara, Kabupaten Lebak di sebelah timur, Samudera Hindia di sebelah selatan, dan Selat Sunda di sebelah barat.

Pada tahun 2010, berdasarkan sensus penduduk pada Mei 2010, jumlah penduduk Kabupaten Pandeglang adalah 1.149.610 orang. Dilihat dari segi agama, mereka yang memeluk agama Islam sebanyak 1.154.375, Protestan 2.344, Katolik 258, Buddha 2.353, dan Hindu 1.552 warga. Dari data tersebut, jelas bahwa kaum Muslim mendominasi Pandeglang. Hal ini juga tampak dari jumlah tempat ibadat yang ada di sana, yang terdiri dari: masjid 1.730, mushala/langgar 2.246, 3 gereja Protestan, dan 1 vihara (Tim Kementrian Agama Propinsi Banten 2010).

Tidak ada data pasti mengenai berapa jumlah penganut Ahmadiyah di Kabupaten Pandeglang. Tetapi ada dua kecamatan di Kabupaten

Pandeglang yang sering dikaitkan dengan JAI, yaitu Kecamatan Cisata dan Cikeusik. Sampai saat ini kurang lebih ada empat kepala keluarga yang menganut Ahmadiyah di Cisata. Sedangkan di Cikeusik, JAI ada dua puluh lima anggota dan semuanya sudah pindah akibat insiden kekerasan pada 6 Februari 2011 (wawancara Bendahara MUI Pandeglang dan anggota FKUB Pandeglang, 11 Februari 2013).

Kecamatan Cikeusik berbatasan dengan Kabupaten Lebak di bagian timur, Kecamatan Angsana dan Munjul di bagian utara, dan Kecamatan Cibaliung dan Cibatu di bagian barat. Di bagian selatan, Kecamatan Cikeusik berbatasan dengan laut Jawa. Kecamatan Cikeusik terdiri dari empat belas desa. Salah satunya adalah Desa Umbulan, lokasi kekerasan anti-Ahmadiyah (wawancara Sekretaris Kecamatan Cikeusik, 14 Februari 2013).

Mayoritas penduduk Cikeusik bertani. Pada sekitar 1950-an, banyak penduduk dari Cirebon, Jawa Barat, menempati wilayah Cikeusik. Perpindahan ini meng-akibatkan penduduk Cikeusik, saat ini, merupakan percampuran antara penduduk lokal (sunda Banten) dan Cirebon. Hampir setiap desa di Cikeusik memiliki pondok pesantren, rerata kurang lebih sepuluh pesantren.

Kronologi dan Insiden Konflik

JAI di Cikeusik sudah ada sejak tahun 1990-an. Namun, perkembangannya sempat terhenti kurang lebih selama 15 tahun, karena pada 1994, Mubalig Khairudin Barus dan Ismail Suparman memutuskan meninggalkan Cikeusik dan pergi ke Filipina. Keputusan ini diambil karena beberapa ulama dan aparat pemerintahan setempat melarang aktivitas Ahmadiyah.

Pada Agustus 2009, Suparman kembali ke Cikeusik dan resmi diangkat sebagai mubalig Cikeusik dan sekitarnya. Dia mulai menempati rumah di Penduey, Umbulan, Cikeusik, pada April 2010. Rumah itu digunakan sebagai pusat kegiatan Ahmadiyah atau "rumah missi".

Penolakan pun muncul dan mengencang ketika Suparman menempati rumah missi. Para ulama anti-Ahmadiyah makin marah ketika beredar isu bahwa Suparman akan membangun tempat kegiatan Ahmadiyah terbesar di Indonesia. Suparman juga diduga mengajak warga untuk masuk ke Ahmadiyah dengan imbalan materi. Ini menguatirkan para ulama, karena sebagian warga Cikeusik tergolong miskin.

Pada Sekitar November 2010, Kiai Muhamad beserta 15 rekannya melakukan demonstrasi anti-Ahmadiyah atas nama Gerakan

Muslim Cikeusik (GMC) di Mapolsek Cikeusik. Usaha ini berawal dari usulan Majelis Ta'lim Kampung Cikareo, Desa Cikawaris.[126] Bahkan pada bulan itu, ada selebaran dari GMC yang berisi tuduhan "kesesatan" Ahmadiyah.

Terkait perkembangan ini, serangkaian "dialog" diselenggarakan pemerintah. Puncaknya berlangsung pada 18 November 2010 di Kejaksaan Negeri (Kejari) Pandeglang. Suparman dan sekretarisnya, Atep Suratep, serta beberapa anggota JAI lain (antara lain Deden Sudjana, Hasan Basri, dan Dade Sulaiman) datang ke kantor kejari, namun hanya Suparman dan Atep yang diperbolehkan masuk ke ruangan pertemuan. Dalam pertemuan tersebut, Suparman diminta menandatangani surat pernyataan berisi: (a) menghentikan segala aktifitas Pukulaah Ahmadiyah Cikeusik, (b) berbaur dengan masyarakat dan (c) membubarkan diri. Suparman pun menolak tuntutan itu dan membuat pernyataan sendiri yang berisi: (a) siap menaati SKB (Surat Keputusan Bersama) Tiga Menteri tahun 2008, dan (b) siap berbaur dengan masyarakat dalam bidang sosial. Pernyataan yang dibuat Suparman akhirnya disepakati dalam pertemuan itu.

126 Berita Acara Pemeriksaan (BAP) I, "Saksi Hasanudin atas Perkara Pidana Pengroyokan dan atau Penghasutan" (Serang: Polda Banten, 07 Februari 2011), hal. 1-5.

Meskipun sudah dibuat keputusan, pihak-pihak yang menginginkan Suparman keluar dari Ahmadiyah, seperti Kades Umbulan dan MUI Cikeusik, tidak puas dengan hasil tersebut. Bagi mereka isi kesepakatan tetap saja membolehkan keberadaan Ahmadiyah di Cikeusik. Mereka ingin Ahmadiyah dibubarkan dan Suparman dan pengikutnya bertobat. Jika Suparman tetap tidak mau bertobat, dia harus pergi dari Cikeusik (wawancara Ketua MUI Cikeusik, 27 Februari 2013).

Akhirnya, mereka memutuskan untuk membicarakan keputusan itu bersama warga di pengajian Kecamatan Cikeusik. Mereka juga minta supaya K.H. Ujang Muhamad Arif ikut membantu mengatasi Ahmadiyah di Cikeusik.[127] Menindaklanjuti permintaan ini, K.H. Ujang mencoba mencari dukungan dengan mengirimkan pesan singkat (SMS) ke para kiai. Dari pertengahan hingga 27 Januari, dia menyebarkan SMS yang berisi: *"Asl., Tolong dikompakeun ulama, kiai, santri, jawara, masyarakat untuk*

127 Selain karismatik dan berpengaruh di Pandeglang dan Rangkas Bitung, K.H. Ujang juga dikenal berperan besar dalam pembubaran aliran yang dianggap sesat di Kecamatan Cibitung, Pandeglang. Lihat Berita Acara Pemeriksaan (BAP) II, "Tersangka KH. Ujang Muhamad Arif bin Abuya Surya atas Perkara Pidana Pengroyokan dan atau Penghasutan" (Serang: Polda Banten, 17 Februari 2011), hal. 2. Keterangan mengenai K.H. Ujang di bawah kami ambil dari sumber ini.

ngagempur Ahmadiyah di Cikeusik. Upami aya sms ti abdi supaya turun sebarkeun (K.H Ujang Cgls).”[128]

Rencana pembubaran Ahmadiyah makin melibatkan banyak aktor di luar Cikeusik ketika Sodikin, pedagang di Pandeglang, memberitahu Kiai Babay pada 27 Januari 2011. Kiai Babay adalah kiai muda dari Kecamatan Pagelaran, Pandeglang yang sudah dikenal di kalangan masyarakat Cikeusik dan dekat dengan K.H. Ujang. Sodikin mengusulkan ke Kiai Babay supaya menghubungi Idris, jawara dari Kecamatan Menes, Kabupaten Pandeglang. Tidak lama kemudian Idris bersama Roy datang ke rumah Kiai Babay. Sesudah itu, Sodikin bersama Kiai Babay, Idris dan Roy membicarakan rencana pembubaran Ahmadiyah.[129]

K.H. Ujang kembali mengirimkan SMS ke para kiai, santri dan masyarakat pada 28 Januari 2014. Isinya: “Assalamualikum, undangan kepada kiai, tokoh agama, santri, masyarakat, pembubaran Ahmadiyah di Cikeusik hari Minggu 6 Februari/3 Maulud (K.H. Ujang Cgls). Sebarkan! Jangan dikirim polisi.” Sebagian besar orang yang menerima SMS itu menyanggupi menghadiri undangan. Oleh karena itu, K.H. Ujang memperkirakan bahwa jumlah massa akan sekitar seribu orang.

K.H. Ujang juga meminta dukungan anggota FPI dari Pontang, Serang, yaitu Ustad TB. Sidiq. Sebelumnya, dia bertemu dengan Kiai Sobri, Sekjen FPI Pusat, pada acara Maulid Nabi di Cibulakan. Dalam pertemuan itu, dia memberi tahu bahwa akan ada pembubaran Ahmadiyah di Cikeusik pada Minggu, 6 Februari 2011, pukul 09.00 atau 10.00 WIB.

Kiai Babay kembali mengundang Idris ke rumahnya pada 4 Februari 2011. Pertemuan juga dihadiri K.H. Ujang dan Sodikin. Pertemuan memutuskan bahwa pembubaran Ahmadiyah di Cikeusik atas nama masyarakat Pandeglang dan menggunakan pita biru sebagai pembeda antara Ahmadiyah dan non-Ahmadiyah. Kemudian, pada hari itu juga, mereka mendatangi rumah AA untuk memberitahu hasil pertemuan.

Pada 1 Februari 2014, rencana pembubaran sudah terendus oleh Polri, yang akhirnya memutuskan mengevakuasi Suparman dan Atep, melalui surat pemanggilan isteri Suparman terkait status keimigrasiannya. Evakuasi dilakukan polisi pada 5 Februari 2011, pukul

128 Jika diindonesiakan, SMS dalam bahasa Sunda itu berbunyi: “Asl., Tolong dikompakkan ulama, kiai, santri, jawara, masyarakat untuk menggempur Ahmadiyah di Cikeusik. Kalau ada SMS dari saya sebarkan (K.H. Ujang Cigeulis).”

129 Berita Acara Pemeriksaan (BAP) II, “Saksi Ahmad Bai Mahdi alias Kiai Babay atas Perkara Pidana Pengroyokan dan atau Penghasutan” (Serang: Polda Banten, 21 Februari 2011), hal. 6-7. Keterangan di bawah mengenai Kiai Babay kami dasarkan atas sumber ini.

03.00. Mereka diamankan ke Polres Pandeglang. Selain itu, Polri menugaskan 59 personilnya dari Polres Pandeglang dan Polsek Cikeusik untuk mengamankan rumah Suparman. Pasukan dari Polres Pandeglang berangkat pada 6 Februari 2011, pukul 03.00. Sedangkan personil dari Polsek Cikeusik berangkat pukul 08.00.

Di tengah situasi tersebut, Suparman dan Atep sempat memberitahu beberapa koleganya tentang situasi yang berkembang. Karena itu, beberapa anggota jemaat Ahmadiyah dari wilayah Banten dan luar Banten mendatangi rumah Suparman. Mereka berjumlah 17 orang, tiba di Cikeusik pada 6 Februari 2011, sekitar pukul 07.00.

Kedatangan jemaat dari luar Cikeusik di atas sama sekali tidak terdeteksi oleh polisi, yang baru mengetahuinya berdasarkan laporan warga setempat di pagi hari. Pada pukul 08.00 dan 09.30, polisi mendatangi mereka. Dalam dialog cukup lama ini, tampak bahwa Polri, diwakili Kanit Reskrim (KR) Hasan, gagal meyakinkan Deden Sujana (DS) dan Ahmadiyah lainnya (LA) untuk meninggalkan tempat itu. Demikian cuplikan dialog tersebut yang dapat dikutip:[130]

KR: *Gini* Pak, saya sudah monitor dari Cibaliung dan Cigeulis. Ada segelintir orang naik kendaraan roda dua dan roda empat, makanya kami mendahului agar tidak kedahuluan oleh mereka. Kami dari Polres termasuk Dalmas telah merapat kesini. Tapi perkiraan kalau mereka melihat orang kita yang banyak mereka tidak jadi. Tapi namanya antisipasi, kita tidak tahu.... Ya, kalau yang datang segelintir orang, kalau yang datang meratus atau meribu?... Makanya kita lihat situasi, kalau kira -kira membahayakan lebih baik menghindar, intinya *sih* itu saja.

DS: Kalau misalnya Bapak tidak mampu, lepaskan saja Pak. Biarkan bentrokan saja. Biar seru Pak, ya *nggak*? Habis mau bagaimana, masa kita diam saja? ... Jadi kalau memang kira-kira ...

AL: Kami siap Pak, tiap hari kami....

KR: Saya sangat tidak mengharapkan untuk seperti itu.

DS: Kalau misalkan kira-kira Bapak bilang *wah* kepolisian tidak sanggup, *lepasin aja* Pak, *lepasin aja*, paling juga banjir darah, seru *'kan*, ya *nggak* Pak?

130 Dialog ini bisa juga dilihat di video "Dialog Polisi dan Pukulaah Ahmadiyah Sebelum Tragedi Cikeusik," http://www.youtube.com/watch?v=Ojex2RC1kY8 (diakses 12 November 2012).

Pada saat bersamaan, massa anti-Ahmadiyah mulai berkumpul di lokasi yang sudah ditentukan yaitu di Masjid Cangkore dan pertigaan Umbulan. Sekitar pukul 10:30 ribuan massa sudah berkumpul. Tidak lama kemudian ada seruan untuk mendatangi rumah Suparman karena rombongan Ahmadiyah dianggap menantang dan disuruh pulang polisi tidak mau.

Kapolsek Cikeusik sempat bermaksud mendatangi rombongan Ahmadiyah. Tetapi niat ini gagal karena massa anti-Ahmadiyah sudah datang dari arah jembatan sungai Cibaliung. Mereka menyuruh polisi minggir, meneriakkan kata-kata keras seperti "kafir", dan "bubarkan Ahmadiyah dari Pandeglang". Polisi sempat menghadang mereka, tetapi bisa ditembus.

Ketika massa anti-Ahmadiyah memasuki pelataran rumah, beberapa Ahmadi sudah berada di luar. Salah satunya, Deden, akhirnya memukul Idris, jawara anti-Ahmadiyah. Lalu, beberapa orang dari massa anti-Ahmadiyah mengeroyok Deden. Deden dan warga Ahmadi lainnya sempat membuat Idris dan teman-temannya mundur dari pelataran rumah. Namun, karena jumlah mereka kecil, mereka tidak mampu bertahan dan mulai menjauhi rumah Suparman. Massa mencari dan mengejar rombongan Ahmadi yang coba menyelamatkan diri. Massa menghakimi Deden dan Ahmadi lainnya di belakang rumah dengan menggunakan golok, kayu dan balok.

Akibat peristiwa itu, tiga orang Ahmadiyah meninggal dunia (Roni Pasaroni, Warsono, dan Tubagus Candra) dan lainnya luka-luka. Selain itu, semua anggota JAI Cikeusik pergi dari Cikeusik karena diusir. Massa anti-Ahmadiyah juga mengancam akan membunuh Suparman jika dia ada di Cikeusik. Mereka boleh tinggal lagi di Cikeusik jika keluar dari Ahmadiyah. Rumah dan sawah milik JAI ditinggalkan begitu saja, tidak diurus. Warga Ahmadi juga mengalami kesulitan administrasi kependudukan. Seorang warga Ahmadi Cikeusik mengaku sulit mengurus surat pindah karena aparat desa setempat tidak mau melayani permintaan itu.

Dinamika Pemolisian Konflik

Pemolisian anti-Ahmadiyah di Cikeusik merupakan contoh pemolisian gagal. Kegagalan bukan mengindikasikan polisi tidak bekerja, karena polisi sudah melakukan upaya pencegahan. Kegagalan ini lebih karena strategi polisi yang tidak optimal dan tidak sesuai Perkap Nomor 16 Tahun 2006 tentang Penanganan Unjuk Rasa, Perkap 01 Tahun 2009 tentang Penggunaan Kekuatan, serta Protap 01 Tahun 2010 tentang Penanggulangan Anarki.

Beberapa hari sebelum insiden, polisi sudah mendeteksi adanya ancaman ketertiban dan keamanan. Polisi berupaya mempersuasi pihak Ahmadiyah dan anti-Ahmadiyah supaya, meminjam bahasa polisi, "ancaman gangguan" tidak berubah menjadi "gangguan nyata". Polisi mengimbau pihak-pihak yang bertikai untuk menjaga ketertiban dan keamanan, tidak bertindak di luar hukum. Polisi juga mendatangi dan memfasilitasi kedua belah pihak untuk berdialog. Bahkan polisi mensosialisasikan hasil kesepakatan kedua pihak ke forum pengajian. Namun, usaha ini tetap tidak mampu meredam konflik.

Polisi tahu bahwa masyarakat yang anti-Ahmadiyah merencanakan pembubaran secara sepihak, tanpa melapor ke polisi dan unsur pemerintahan lain. Meng-antisipasi hal tersebut, polisi memilih mempertahankan strategi komunikasi dengan pihak anti-Ahmadiyah seperti pada awal konflik. Polisi, dalam hal ini intelijen, mengumpulkan informasi, menghubungi dan mendatangi mobilisator anti-Ahmadiyah supaya membatalkan pembubaran. Tapi polisi gagal meyakinkan mereka dan gagal mengestimasi jumlah massa anti-Ahmadiyah.

Persuasi polisi yang tidak tegas membuat para penentang Ahmadiyah tetap melakukan pembubaran. Sesuai Perkap Nomor 16 Tahun 2006 tentang Penanganan Unjuk Rasa, polisi pada dasarnya bisa melarang secara paksa kegiatan pembubaran karena rencana kegiatan tidak dilaporkan dan tidak menuruti saran polisi. Ini bisa jadi karena polisi takut menghadapi tekanan massa anti-Ahmadiyah dan terlalu hati-hati.

Situasi itu membuat polisi memilih strategi berbeda ketika menangani pihak Ahmadiyah. Polisi memilih mengevakuasi tokoh kunci Ahmadiyah Cikeusik, Suparman dan Atep Suratep. Polisi beranggapan dengan mengevakuasi, maka massa anti-Ahmadiyah tidak akan dating, kalau pun datang, jumlahnya relatif sedikit. Prediksi tersebut mempengaruhi jumlah dan tujuan penugasan personil polisi. Hanya 59 personil polisi ditugaskan untuk mengamankan rumah Suparman dan proses evakuasi anggota Ahmadiyah Cikeusik yang masih ada di dalam rumah tersebut.

Polisi nampaknya tidak sadar bahwa pihak-pihak yang bertikai kurang percaya terhadap polisi dalam menangani konflik. Bagi para anti-Ahmadiyah, evakuasi tidak menjamin Ahmadiyah Cikeusik bubar atau Suparman "bertobat". Pembubaran tetap dilaksanakan bahkan dengan pengerahan massa yang sangat banyak. Bagi Ahmadiyah, penugasan polisi dalam mengamankan rumah Suparman tidak menjamin rumah akan utuh

seperti semula. Pihak Ahmadiyah pun menyuruh anggotanya baik dari Cikeusik dan luar Cikeusik untuk meninjau dan mengamankan rumah Suparman yang merupakan aset JAI.

Strategi pemolisian yang tidak optimal dan kurangnya rasa percaya terhadap polisi membuat prediksi polisi pada hari pembubaran salah. Pihak-pihak yang bertikai akhirnya memilih caranya masing-masing dalam menyelesaikan konflik. Konflik pun bereskalasi menjadi kekerasan. Sesuai Perkap 01 Tahun 2009 tentang Penggunaan Kekuatan, dan Protap 01 Tahun 2010 tentang Penanggulangan Anarki, polisi seharus-nya bisa melakukan represi untuk menghentikan eskalasi kekerasan. Karena takut massa anti-Ahmadiyah menyerang, yang dilakukan polisi hanya mengevakuasi korban dan memberikan peringatan lisan kepada massa.

Tindakan pemolisian pada hari pembubaran juga jauh dari memadai karena pimpinan polisi, dalam hal ini Kapolres Pandeglang dan Kapolda Banten, tidak berada di tempat kejadian. Ketiadaan pimpinan membuat pengendalian dan penanggungjawab penanganan konflik tidak jelas. Informasi tentang situasi konflik pada hari pembubaran juga tidak tersampaikan secara utuh kepada pimpinan. Akibatnya, tidak ada instruksi dari pimpinan bagaimana menghadapi situasi di luar dugaan polisi. Hal tersebut juga membuat penempatan pasukan di lapangan tidak terukur dan terarah sesuai Perkap Nomor 16 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengendalian Massa.

Tindakan pemolisian di Cikeusik tidak berjalan dengan baik juga karena pengaruh di luar polisi, seperti tokoh agama dan pejabat pemerintahan setempat. Tokoh agama dan masyarakat yang anti-Ahmadiyah serta lurah Desa Umbulan ikut memprovokasi dan memobilisasi warga untuk membubarkan Ahmadiyah. Bahkan mereka memberikan informasi palsu ke polisi terkait rencana pembubaran. Ada tokoh agama dan masyarakat serta pejabat pemerintahan yang tidak setuju membubarkan Ahmadiyah, tapi suara mereka tidak terdengar di ruang publik. Opini publik lebih banyak mengarah pada pembubaran Ahmadiyah. Akibatnya, polisi merasa sendirian dan semakin berat dalam menangani konflik.

Diskusi: Membandingkan Dua Kasus Pemolisian

Dari kedua kasus yang dikaji, kita dapat menyimpulkan bahwa polisi berhasil mencegah konflik mengalami eskalasi menjadi kekerasan di Manis Lor, Kuningan, namun gagal mencegah terjadinya kekerasan di Cikeusik, Banten. Ada beberapa temuan penting yang menjelaskan variasi dalam pemolisian dan

dampaknya terhadap timbulnya kekerasan.

Pertama, mobilisasi pihak-pihak yang berkonflik adalah salah satu faktor yang perlu diperhatikan karena dampaknya terhadap munculnya kekerasan. Dalam kedua kasus, proses mobilisasi yang militan dan meluas terjadi di kalangan pihak-pihak yang bertikai, melibatkan tokoh agama dan pengikut mereka, dan dengan menggunakan doktrin, idiom, dan simbol mereka. Meskipun pihak JAI, khususnya di Cikeusik, lebih lemah dibandingkan pihak yang menentang mereka, mobilisasi juga berlangsung di dalam tubuh komunitas JAI. Karena ketidakpercayaan mereka pada model dialog yang dilakukan pemerintah, khususnya di Cikeusik, mereka memilih menggunakan pendekatan non-konfrontatif dan nirkekerasan dalam menghadapi tekanan yang ada.

Lebih jauh, mobilisasi di atas berlanjut ketika konteks politik lokal membiarkan dan dalam tingkat tertentu menopang mobilisasi dan militansinya. Bupati di Kuningan, seperti halnya lurah di Cikeusik, berpartisipasi dalam pembentukan komunitas Sunni dan Ahmadiyah sebagai musuh, sebagai pihak yang lain atau *the other*. Konflik sektarian, dengan demikian, memasuki tahap yang lebih berbahaya karena hal itu ikut mendefinisikan siapa warga Manis Lor atau Cikeusik yang sesungguhnya dan siapa yang bukan. Hal ini lebih terasa terjadi di Cikeusik, karena jumlah JAI yang sangat kecil.

Dalam kedua konflik ini, ada dua jenis kekerasan yang terjadi, yaitu kekerasan mayoritas terhadap minoritas dan kekerasan yang dilakukan minoritas. Kelompok-kelompok penentang Ahmadiyah menggunakan kekerasan dengan melakukan agresi. Kekuatan mereka jauh lebih besar karena jumlahnya jauh lebih banyak dari jumlah kelompok Ahmadiyah. Di lain pihak, kelompok Ahmadiyah menggunakan agresi dan kekerasan, yaitu dalam rangka membela diri. Hasilnya adalah bentrokan yang tak seimbang.

Tentu saja, mobilisasi pihak-pihak yang bertikai tidak dengan sendirinya mengarah kepada kekerasan terbuka. Di sini peran pemolisian, khususnya kapasitas *deterrences* (penangkalan), dapat meredam timbulnya kekerasan terbuka. Dari kedua kasus, contoh terbaik bekerjanya kapasitas penangkalan polisi adalah kasus pemolisian anti-JAI Manis Lor. Di sini, polisi bisa menunjukkan determinasi yang kuat dalam mencegah kekerasan yang lebih tinggi dan meluas di tahun 2010. Di bawah kepemimpinan Kapolres Yoyoh Indayah, mereka belajar baik dari kekurangan dan kelemahan pemolisian sebelumnya, khususnya pada 2007. Kapasitas

penangkalan ini menjadi variabel lain yang menjelaskan keberhasilan pemolisian. Dalam kasus Cikeusik, selain lemahnya intelijen, lokasi geografis yang relatif jauh dan akses yang relatif sulit turut melemahkan kapasitas penangkalan ini.

Akhirnya, dari kedua kasus konflik anti-JAI, hal lain yang penting dicatat ialah perbedaan dalam hal besaran kekuatan dan waktu (*timing*) pengerahan aparat kepolisian. Pada kasus konflik anti-Ahmadiyah di Manis Lor, Polri mengerahkan jumlah aparat keamanan yang cukup besar pada tahap pencegahan, sebelum terjadinya mobilisasi massa. Sebaliknya, di Cikeusik, Pandeglang, mobilisasi aparat keamanan dalam jumlah besar baru dilakukan setelah terjadi bentrokan dan kekerasan, akibat penilaian intelijen yang salah dan pengambilan keputusan yang terlambat, di tengah medan yang tidak gampang.

Bibliografi

Catatan: Daftar ini hanya menyebutkan sumber-sumber yang diterbitkan, artikel dan buku, sumber yang lain langsung disebutkan dalam catatan kaki.

Ali-Fauzi, Ihsan, Rizal Panggabean, Rudy Harisyah Alam (2009). *Pola-pola Konflik Keagamaan di Indonesia,1990-2008*. Jakarta: Yayasan Wakaf Paramadina, MPRK-UGM, The Asia Foundation.

Ali-Fauzi, Ihsan, Samsu Rizal Panggabean, Husni Mubarok, Titik Firawati (2012). *Mengelola Keragaman: Pemolisian Kebebasan Beragama di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD), Yayasan Paramadina.

Asfinawati et al. (2008). *Kekerasan terhadap Jama'ah Ahmadiyah di Manislor Kuningan, JawaBarat, dan Lombok, NTB; Kekerasan terhadap Jama'ah Al Qiyadah Al Islamiyah Siroj Jaziroh Padang, Sumatera Barat; Kekerasan terhadap Jemaat Gereja di Bandung, Jawa Barat.* Laporan Investigasi. Jakarta: Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta dan Kontras.

Azhari, M. Subhi, Rumadi Ahmad, dan Nurun Nisa (2012). *Laporan Akhir Tahun Kebebasan Beragama dan Intoleransi 2012*. Jakarta: The Wahid Institute.

Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Kuningan (2010). *Hasil Sensus Penduduk 2010 Kabupaten Kuningan.* Kuningan: BPS.

Pemerintah Kabupaten Kuningan (2011). *Kuningan dalam Angka*. Cirebon: BPS Kabupaten Kuningan.

Bagir, Zainal Abidin (2013). "Defamation of Religion Lawin Post-*Reformasi* Indonesia: Is Revision Possible?" *Australian Journal of Asian Law*13 (2): 1-16.

Bruinessen, Martinvan (2013). "Introduction: Contemporary Developments in Indonesian Islam and the 'Conservative Turn' of the Early Twenty-First Century. " Dalam Martinvan Bruinessen (ed.), *Contemporary Developments in Indonesian Islam: Explaining the Conservative Turn* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies).

Bush, Robin (2008). "Regional Sharia Regulations in Indonesia: Anomaly or Symptom?" Dalam Greg Fealy & Sally White (eds.), *Expressing Islam: Islamic Life and Politics in Indonesia.* Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Cholil, Suhadi, Zainal Abidin Bagir, Moh. Iqbal Ahnaf, Marthen Tahun, Budi Ashari (2013) .*Laporan Tahunan Kehidupan Beragama di Indonesia tahun 2012*. Yogyakarta: Program Studi Agama dan Lintas Budaya, Universitas Gadjah Mada.

Crouch, Melissa (2012). "Law and Religion in Indonesia: The Constitutional Court and the Blasphemy Law." *Asian Journal of Comparative Law* 7 (1): 1-46.

Della Porta, Donatella dan Herbert Reiter (1998). "Introduction." Dalam

Donatella della Porta dan Herbert Reiter (eds.), *Policing Protest: The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies*. Minneapolis dan London: University of Minnesota Press.

Hadiwinata, Bob Sugeng (2009). "From 'Heroes' to 'Troublemakers'?: Civil Society and Democratization in Indonesia." Dalam Marco Bünte dan Andreas Ufen (eds.), *Democratization in Post-Suharto Indonesia*. London: Routledge.

Hamid, Sandra (2012). "Indonesian Politics in 2012: Coalitions, Accountability and the Future of Democracy." *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 48 (3): 325-345.

Human Rights Watch (HRW) (2013). *In Religion's Name: Abuses against Religious Minorities in Indonesia*. New York: Human Rights Watch.

Ichwan, Moch. Nur (2013). "Towards a Moderate Puritanical Islam: The Majlis Ulama Indonesia and the Politics of Religious Orthodoxy." Dalam Martin van Bruinessen (ed.), *Contemporary Developments in Indonesian Islam: Explaining the Conservative Turn* (Singapore: Institute of South east Asian Studies).

International Crisis Group (ICG) (2008). *Indonesia: Implikasi SKB (Surat Keputusan Bersama) tentang Ahmadiyah*. Asia Briefing No.78. Jakarta/Brussels: ICG.

Jones, Sidney (2013). "Sisi Gelap Reformasi di Indonesia: Ancaman Masyarakat Madani Garis-Keras." Pidato disampaikan dalam Nurcholish Madjid Memorial Lecture. Jakarta: Pusat Studi Agama dan demokrasi (PUSAD), Yayasan Paramadina, 19 Desember.

Kontras (Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan) (2012a). *Laporan Pemantauan Pemolisian & Hak Berkeyakinan, Beragama dan Beribadah*. Jakarta: Kontras.

------- (2012b). *Panduan Pemolisian & Hak Berkeyakinan, Beragama dan Beribadah*. Jakarta: Kontras.

Naipospos, Bonar Tigor, Halili, Ismail Hasani, Abdul Khoir, Agnes Hening Ratri, Aminuddin Syarif, Akhol Firdaus, Bahrun, Hilal Safari, dan M. Irfan (2013). *Leadership without Initiative: The Condition of Freedom of Religion/Belief in Indonesia 2012*. Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara.

Panggabean, Samsu Rizal dan Ihsan Ali-Fauzi (2014). *Pemolisian Konflik-konflik Keagamaan di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD), Yayasan Paramadina.

Ricklefs, Merle C. (2012). *Islam is a tion and Its Opponents in Java: A Political, Social, and Religious History, c. 1930 to the Present*. Singapore: National University of Singapore.

Salim, Hairus, Najib Kailani & Nikmal Azekiyah (2011). *Politik Ruang Publik Sekolah: Negosiasi dan Resistensi di Sekolah Menengah Umum Negeri di Yogyakarta*. Yogyakarta: Center for Religious and Cross-cultural Studies (CRCS), Universitas Gadjah Mada.

Schneider, Cathy Lisa (2008). "Police Power and Race Riots in Paris." *Politics and Society* 36 (1): 133-159.

Wilson, Ian Douglas (2008). "As Long as It's *Halal*': Islamic Preman in Jakarta." Dalam Greg Fealy dan Sally White (eds.), *Expressing Islam: Religious Life and Politics in Indonesia*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Pernikahan Beda Agama dan Jaminan Kebebasan Beragama di Indonesia

Ahmad Nurcholish[1]

Abstrak

Tulisan ini mengatakan pernikahan beda agama merupakan fakta sosial yang tak terbantahkan di negeri Indonesia yang plural. Tapi fakta tersebut menjadi problem tersendiri bagi pelakunya karena status pernikahan mereka sering tidak dicatat atau tidak mendapat pengakuan dari negara. Di Indonesia pengakuan pernikahan dilakukan oleh Kantor Urusan Agama (KUA) yang berfungsi mencatat perkawinan pasangan yang sama-sama beragama Islam. Sedangkan dan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (DKCS) berfungsi mencatatkan perkawinan kalangan yang bukan beragama Islam, seperti Kristen, Katolik, Hindu dan Buddha serta Khonghucu. Sementara agama yang di luar itu, dianggap tidak berhak mengesahkan lembaga perkawinan. Padahal, sebetulnya, sesuai dengan aturan tentang civil registration PBB, pencatatan merupakan kewajiban negara untuk menjamin terpenuhinya hak-hak sipil warga atau *citizen*.

Asumsi-asumsi tentang agama resmi dan yang tidak resmi sudah seharusnya ditinggalkan. Karena ternyata merugikan kehidupan berbangsa

1 Penulis adalah Manajer Program Studi Agama dan Perdamaian ICRP, Direktur Program Harmoni Mitra Madania, dan Pengasuh Pondok Pesantren Minhajul-Karomah, Bogor-Jabar. Kritik, saran dan komunikasi melalui: nurcholish2012@gmail.com; 0813 1106 8898 & 0877 8024 6980; *Facebook/ twitter*: Ahmad Nurcholish-New (nurcholish2020@ymail.com).

dan bernegara dalam masyarakat bangsa yang majemuk dan bhinneka ini. Perlu dilakukan revisi terhadap sejumlah peraturan atau undang-undang, antara lain UU Perkawinan Tahun 1974, agar segala bentuk diskriminasi atas dasar etnis, ras, budaya dan agama, terutama pencatatan perkawinan bagi pemeluk agama dan keyakinan tidak terjadi lagi. Di level praktik, perlu dilakukan penyuluhan kepada pegawai-pegawai KUA dan DKCS tentang kesadaran pentingnya pencatatan nikah beda agama sebagai hak-hak asasi manusia.

I. PENDAHULUAN

Bagi Anda yang selama ini menikah dengan pasangan yang seagama, tentu Anda tidak akan susah-susah mengurus segala sesuatu mulai dari restu keluarga, juga dalam berhubungan dengan pemuka agama yang menikahkan hingga pegawai pencatat nikah. Akan tetapi, ceritanya akan lain kalau Anda sudah berketatapan hati untuk menikah dengan seseorang yang merupakan pasangan hidup Anda. Bukan sekedar karena sudah saling mencintai, tapi juga niat tulus untuk berbuat baik dan membangun keluarga bersama dalam sebuah ikatan atau *rabithah* yang dalam fikih Islam disebut *mitsaqan ghalidza* (ikatan suci). Tetapi niat baik Anda itu akan terbentur tembok agama dan juga birokrasi hukum.

Hingga kini masih banyak penafsiran-penafsiran agama yang tidak mentolerir nikah beda agama. Meskipun pandangan sejumlah agama masih terbuka tentang soal ini. Namun, yang lebih krusial, pandangan keagamaan yang monolitik dibawa ke dalam argumen hukum, untuk membatasi pernikahan semacam ini. Misalnya penafsiran tentang Islam yang hanya membolehkan nikah seagama, ditarik menjadi sebuah argumen hukum, yakni menolak pernikahan pasangan yang berbeda agama. Seperti yang ditemukan dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI) yang dibuat berdasarkan Inpres No. 1 tahun 1990. Dalam KHI pernikahan sudah dianggap batal kalau sudah beda agama. Lalu, bagaimana dengan UU Perkawinan? Anda tentu bisa berargumen boleh menikah dengan pasangan yang bukan seagama dari UU ini. Karena memang UU ini tidak menyatakan secara eksplisit tentang pernikahan campuran karena perbedaan agama. Yang diatur cuma pernikahan campuran karena perbedaan kewarganegaraan. UU ini juga tidak menyatakan batalnya suatu pernikahan karena adanya perbedaan agama di antara pasangan yang menikah. Singkatnya, UU Perkawinan memberi keterbukaan kepada Anda yang ingin menikah dengan pasangan Anda yang tidak seagama. Apalagi dalam UUD 1945 Amandemen ada jaminan perlindungan bagi hak-hak warga Negara. Juga dalam UU HAM No. 39 tahun 1999.

Namun demikian, dalam kenyataannya, para aparat pencatatan sering menolak perkawinan beda agama ini. Alasan mereka selalu merujuk ke Pasal 2 ayat (1) UU Perkawinan. Pasal ini bisa dikatakan "pasal pamungkas" yang membendung arus pernikahan beda agama. Pasal ini menyatakan bahwa perkawinan adalah sah apabila dilaksanakan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya. Pasal ini baru berbunyi dan berkekuatan hukum

ketika ia ditafsirkan. Misalnya, ada pegawai Kantor Catatan Sipil (kini Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil/DKCS) yang menafsirkan bahwa sebuah perkawinan harus tunduk kepada suatu hukum agama. Pasangan yang beragama Islam misalnya harus tunduk kepada hukum agamanya untuk melaksanakan perkawinan. Karena Islam memang dibaca sebagai hukum. Oleh karenanya perkawinan yang berlaku dalam Islam adalah hukum agama Islam. Kalau terjadi perbedaan agama, maka tidak dimungkinkan untuk dilakukan pernikahan karena adanya agama yang berbeda, sehingga tidak memungkinkan suatu hukum agama berlaku. Dari pengertian hukum agama inilah, munculnya semacam dualism pencatatan pernikahan, yakni Kantor Urusan Agama (KUA) dan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (DKCS). KUA berfungsi mencatat perkawinan pasangan yang sama-sama beragama Islam. Sedangkan DKCS berfungsi mencatatkan perkawinan kalangan yang bukan beragama Islam, seperti Kristen, Katolik, Hindu dan Buddha serta Khonghucu.

Selain itu, ada pula yang menafsirkan pasal 2 ayat (1) UU Perkawinan ini, terutama di lingkungan Kementerian Agama, bahwa yang dimaksud hukum masing-masing agama dan kepercayaannya itu adalah agama-agama yang berhak mengesahkan suatu perkawinan. Lalu agama-agama mana saja yang berhak mengesahkan atau mempunyai kekuatan hukum untuk mengesahkan suatu perkawinan itu? Penjelasannya diperoleh dari UU No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama. Dalam UU disebut enam agama, yaitu Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha dan Khonghucu. Sementara agama yang di luar itu, dianggap tidak berhak mengesahkan lembaga perkawinan. Seperti perkawinan penganut Khonghucu dan penghayat kepercayaan. Namun, agaknya merupakan kabar baik bagi umat Khonghucu. Setelah terbitnya Surat Edaran Mendagri No 470/226/SJ, 24 Februari 2006, tentang Pelayanan Administrasi Kependudukan Penganut Khonghucu, perkawinan mereka dapat dicatatkan di DKCS. Surat itu mengacu pada Undang-undang No 1 tahun 1974 tentang Perkawinan dan U No 1 PNPS 1965 jo UU No 5/ 1969 yang menyatakan agama-agama yang dipeluk oleh penduduk Indonesia ialah Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha dan Khonghucu sebagaimana ditegaskan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, Februari 2006. Pada 24 Januari 2006 terbit pula Surat Edaran Menteri Agama No MA/12/2006 tentang Penjelasan Status Perkawinan Menurut Agama Konghucu dan Pendidikan Agama Konghucu.

Selain itu, ada pula yang menafsirkan, nikah beda agama memang tidak diatur dalam UU Perkawinan. Karena menurutnya ajaran agama membenarkan adanya halangan dalam perkawinan bagi calon suami atau calon istri yang berbeda agama. Ini seperti ditemukan dalam keputusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat berkaitan dengan kasus perkawinan Andi Vonny pada 1986. Apalagi, dikutip Penjelasan Pasal 2 UU Perkawinan bahwa "Tidak ada perkawinan di luar hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu, sesuai dengan Undang-undang Dasar 1945". Hazairin, salah seorang pakar hukum yang punya kontribusi menggolkan UU Perkawinan seperti sekarang ini, juga dirujuk: "Bagi orang Islam tidak ada kemungkinan untuk kawin dengan melanggar hukum agama sendiri".

Di tengah sejumlah kesimpang-siuran dalam kebijakan tentang perkawinan ini, kasus-kasus nikah beda agama tetap merebak. Kecenderungannya ke depan akan terus meningkat. Di Jakarta saja, permintaan pernikahan beda agama di Paramadina terus meningkat. Tetapi kemudian, entah suatu sebab, pihak Paramadina sudah menutup pintu bagi pasangan yang ingin menikah beda agama sejak medium 2005 silam. Selanjutnya, The Wahid Institute (WI), lembaga yang didirikan oleh putri-putri dan murid-murid KH. Abdurrahman Wahid ini, mulai membuka pintu nikah beda agama. Pasangan Adi Abidin dan Lia Marpaung adalah pasangan pertama yang dinikahkan di sana di bawah bimbingan akad dari KH. Husein Muhammad, pengasuh Pondok Pesantren Dar al- Tauhid Arjawinangun, Cirebon dan pendiri Fahmina Institute Cirebon. Saking meningkatnya tren pernikahan seperti ini, Wahid Institute (WI) dikabarkan kewalahan menerima pasangan yang akan menikah beda agama.

Namun sayang, fasilitasi WI terhadap pasangan nikah beda agama tak bertahan lama. Setelah itu estafet berpindah ke Indonesian Conference on Religion and Peace (ICRP). Sejak November 2004 lembaga antaragama yang konsern pada masalah hak sipil warga negara ini tergerak untuk membuka program konseling, advokasi dan fasilitasi nikah beda agama. Program ini disambut baik khalayak public. Ini terbukti dari portal ICRP yang diserbu para calon pasangan nikah beda agama. Mereka pun berduyun-duyun mendatangi kantor ICRP untuk memeroleh penjelasan lebih lanjut mengenai kemungkinan dilaksanakannya nikah beda agama.

Maka, bergulirlah program itu. April 2005 lembaga ini mulai memfasilitasi pernikahan beda agama untuk pertama kalinya, yakni pasangan Islam-Kristen. Bahkan,

secara khusus, Siti Musdah Mulia (saat itu sekretaris umum) berkenan hadir dan memberikan sambutan, memberikan dukungan kepada pasangan yang baru saja menikah. Berlanjut kemudian pasangan-pasangan lain yang menyusul menikah. Hingga Desember 2007 jumlahnya mencapai 70-an pasang nikah beda agama. Sayang seribu sayang, karena berbagai pertimbangan, lembaga ini pun menutup program ini. Karenanya sejak Januari 2008 hingga saat ini nampaknya belum ada lagi lembaga yang betul-betul konsern secara serius memberikan advokasi dan fasilitasi terhadap pasangan beda agama. Untungnya, para 'alumnus' program advokasi dan fasilitasi nikah beda agama, baik dari Paramadina maupun ICRP masih berkenan untuk melanjutkan dedikasinya membantu kesulitan pasangan beda agama.

Salah satu lembaga yang meneruskan memberikan advokasi terhadap (calon) pasangan beda agama adalah Harmoni Mitra Madania. Lembaga yang kini bermarkas di Cisauk, Tangerang, Banten ini sebetulnya merupakan lembaga nirlaba yang menangani kegiatan-kegiatan social dari sebuah perusahaan bernama Harmoni Mitra Persada. Namun karena kebetulan salah satu personilnya selama ini bergiat di bidang advokasi hak-hak sipil, termasuk dalam hal pernikahan beda agama, maka lembaga ini pun menangani persoalan yang terkait dengan masalah tersebut. Seperti lembaga-lembaga sebelumnya, Harmoni Mitra Madania pun mendapat sambutan baik dari masyarakat yang membutuhkan bantuan karena mengalami permasalahan terkait dengan pernikahan beda agama. Hampir saban hari lembaga ini menerima konsultasi, baik yang dating langsung ke kantor maupun melalui surat elektronik, website, media social maupun telepon.

Hingga 22 Juni 2014 kemarin Harmoni Mitra Madania telah membantu pernikahan pasangan beda agama sebanyak 544 pasangan yang berada di seluruh Indonesia. Dari jumlah tersebut pasangan yang terbanyak adalah pasangan Islam-Kristen (47%); Islam-Katolik (41%); dan lainnya, yakni Islam-Buddha, Islam-Hindu, Islam-Khonghucu, Kristen-Buddha, dan Kristen-Khonghucu sebanyak 12%. Sebagian dari jumlah tersebut merupakan pasangan WNI-WNA, yang berasal dari sejumlah Negara seperti: Malaysia, Australia, Korea Selatan, Belanda, Amerika, Prancis, Rusia, dan Rumania. Menariknya, lembaga ini tak hanya dilirik oleh pasangan yang memang merupakan warga Negara Indonesia, tapi juga pasangan yang merupakan warna Negara asing. Tercatat lembaga ini pernah membantu pernikahan pasangan Kristen-Islam asal Singapore dan pasangan Kristen-

Islam asal Australia.

Dengan demikian pernikahan beda agama merupakan fakta social yang tak terbantahkan di negeri yang plural ini. Merujuk pada aktivitas Lembaga Harmoni Mitra Madania ini, rata-rata setiap bulannya membantu pernikahan beda agama antara 6 - 10 pasangan saban bulannya. Pada bulan-bulan tertentu, seperti mejelang Ramadhan dan Natal jumlahnya bisa mencapai 10 – 18 pasangan dalam satu bulan. Masihkah kita menutup mata pada persoalan pernikahan beda agama?

II. ANALISIS KEBIJAKAN (HUKUM/ UU)

1. Sejumlah Temuan Lapangan

Hari *gini* masih banyak warga negara kita yang belum diakui pernikahannya karena perbedaan agama. Anak-anaknya pun banyak yang tidak diakui. Ada pula yang masih dianggap bujangan, meski sudah punya cucu. UU Perkawinan masih tersisa dari zaman Orde Baru yang cukup problematis. Masih ada istilah "hukum agama" dan soal pengesahan, dimana pengesahan perkawinan di depan pemuka agama tunduk kepada peresmian pencatatan versi negara. Dalam perkara nikah beda agama ini, perempuan pun menjadi korban dari ganasnya politik seksual negara yang cenderung patriarkis.

Lalu, apa sebetulnya yang terjadi?

Sikap lembaga-lembaga pencatatan seperti Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (DKCS – d/h KCS) dan Kantor Urusan Agama (KUA) yang menerima pencatatan, sedang yang lain tidak menerima pencatatan perkawinan seperti ini, sebagaimana ditunjukkan dalam pengalaman pasangan nikah beda agama dalam penelitian ICRP dan Komnas HAM,[2] jelas menunjukkan adanya masalah dalam kebijakan yang ada selama ini tentang nikah beda agama. Apalagi dengan banyaknya upaya-upaya lari dari "hukum" dengan cara-cara yang sebetulnya seharusnya negara bertanggung jawab agar hal itu tidak terjadi. Seperti menikah di luar negeri, yang menunjukkan bahwa negara kita tidak mampu melindungi warganya sendiri, malah negara lain yang memberi perlindungan, seperti Singapura dan Australia. Maraknya menikah di luar negeri menunjukkan kepada orang-orang luar bahwa negara kita belum menjamin sepenuhnya hak-hak warga negaranya. Bahwa diskriminasi masih menghantui setiap pasangan beda agama yang akan menikah, sehingga

2 Lihat Ahmad Nurcholish & Ahmad Baso (Ed), *Pernikahan Beda Agama: Kesaksian, Argumen Keagamaan dan Analisis Kebijakan*, (Jakarta: ICRP-Komnas HAM, 2010).

mereka ramai-ramai mengesahkan perkawinannya di luar negeri.

Selain itu, ada pula yang menikah dengan siasat dibuatkan KTP (Kartu Tanda Penduduk) dimana dicantumkan agama yang disesuaikan dengan agama pasangannya sehingga bisa dianggap sebagai pernikahan yang seagama, dan bukan pernikahan beda agama. Seperti pembuatan "KTP Islam" agar bisa menikah/dicatatkan di KUA. Ada pula yang berupaya pindah agama "untuk sementara" dengan tujuan pernikahannya disahkan oleh negara karena sudah dianggap seagama. Tidak lama setelah menikah salah satu pasangan tetap kembali ke agama semula. Ada pula dengan cara mengikuti prosesi salah satu "hukum agama" sehingga pernikahan mereka bisa disahkan oleh pemuka agama dan dicatatkan oleh pegawai pencatat nikah. Cara seperti ini dianggap serupa atau mirip dengan upaya "pura-pura pindah agama", yakni hanya untuk memuluskan perkawinan pasangan beda agama.

Cara-cara seperti ini sebetulnya tidak perlu terjadi kalau pemerintah sudah punya kepekaan dan juga harga diri bahwa bangsa kita sendiri lebih menjamin kebebasan warganya dari pada negara lain. Demikian pula, kebebasan beragama warganya juga bisa terjamin dan terpenuhi dengan baik, dan tidak kemudian melahirkan generasi bangsa yang munafik dan pura-pura. Bukankah agama adalah perkara ketulusan dan keikhlasan, perkara hati nurani, dan bukan paksaan dan kepura-puraan?

Lalu, di mana sebetulnya masalahnya, sehingga pernikahan beda agama tidak mendapat perlakuan yang baik dan sewajarnya di negeri ini?

Pertama, masalahnya, seperti ditemukan dalam penelitian ini, berakar dari penafsiran tentang UU Perkawinan No. 1 tahun 1974. Sekali lagi, ini adalah masalah penafsiran atas UU produk Orde Baru itu. Terutama Pasal 2 ayat 1 UU tersebut. Pihak pencatatan sipil (DKCS) menolak pernikahan beda agama, dengan argumen Pasal 2 ayat 1 UU Perkawinan ini. Ditambah dengan dalil-dalil dari Peraturan Pemerintah (PP) no. 9 tahun 1975 tentang pelaksanaan UU Perkawinan. Tentu dalam sekian pasal dan ayat itu, bahkan keseluruhan Pasal dalam UU Perkawinan, tidak disebutkan secara eksplisit soal pelarangan nikah beda agama. Hanya dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI) yang dijadikan patokan oleh KUA, yang secara tegas menyebut beda agama sebagai penghalang perkawinan.

Lalu, mengapa Pasal 2 UU Perkawinan, PP dan Keppres itu, dengan mudah ditafsirkan oleh pihak DKCS untuk menolak pernikahan beda agama? Ini berangkat dari penafsiran atas kata "hukum agama" dalam Pasal 2 ayat 1, yang menyatakan "Perkawinan adalah

sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu." Penjelasan dalam UU itu menyebutkan, "tidak ada perkawinan di luar hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu sesuai dengan UUD 1945". Apa yang dimaksud "agama", dan mengapa pula disebut "hukum agama"?

Dalam PP No. 9 tahun 1975, pengertian hukum agama dikaitkan dengan pencatatan. Dalam Pasal 2 ayat (1), disebutkan pencatatan perkawinan yang dilangsungkan menurut agama Islam, dilakukan oleh Pegawai Pencatat yang dikenal dengan sebutan KUA (Kantor urusan Agama). Sementara dalam ayat (2), dinyatakan bahwa "pencatatan perkawinan dari mereka yang melangsungkan perkawinan menurut agamanya dan kepercayaannya itu selain agama Islam, dilakukan oleh pegawai pencatat perkawinan pada kantor catatan sipil". Dengan demikian, adanya dua institusi pencatatan, yang Islam dan yang bukan Islam, menegaskan bahwa masing-masing punya "standar"-nya sendiri dalam mengesahkan perkawinan. Dan standar itu adalah agama, persisnya, hukum agama. Artinya, tidak dimungkinkan adanya kesatuan hukum atau unifikasi dalam pengesahan perkawinan ini. Dampaknya kemudian, pernikahan yang mempertemukan dua agama yang satu sama yang lain berbeda lembaga pencatatannya, seperti Islam dan Kristen, tentu secara otomatis akan ditampik. Karena mengganggu "keragaman" atau "dualisme" pencatatan ini.

Soalnya, di sini, sebagaimana ditegaskan dalam UU dan PP-nya, pencatatan terkait dengan pengabsahan dan peresmian pernikahan. Dan instrumen untuk pengabsahan itu adalah hukum agama. Perkawinan beda agama pasti akan dianggap mengacaukan hukum agama. "Karena tidak mungkin mempertemukan dua pengabsahan dalam satu perkawinan," tandas salah seorang Pegawai Kantor Catatan Sipil (KCS) Kabupaten Kuningan, dalam satu wawancara dengan kami, Mei 2005 silam.

Ketidakmungkinan pertemuan pengabsahan antara lembaga KUA dan DKCS karena perbedaan hukum agama ini, membawa konsekuensi pada bentuk-bentuk pengabsahan dalam agama-agama yang dicakup oleh DKCS ini. Agama-agama yang ada di luar Islam mulai didefinisikan sebagai "hukum agama" yang mengabsahkan dan meresmikan pernikahan. Agama Buddha misalnya mulai ditarik untuk ikut meresmikan sebuah perkawinan, supaya bisa dicatatkan oleh negara, oleh DKCS. Jadi, bukan perkara bagaimana agama sudah menganggap selesai secara keagamaan suatu perkawinan, tapi bagaimana agama harus menyesuaikan kehendak

negara dalam meresmikan suatu perkawinan agar absah dan resmi. Yakni agama dalam posisinya sebagai "hukum agama". Sehingga, sejumlah DKCS memahami hukum agama ini sebagai "pemberkatan nikah".[3]

Maka, untuk bisa dianggap mempunyai hukum agama, pada masing-masing agama diperlukan lembaga atau "organ payung" yang menaungi lembaga pencatatan dan peresmian catatan sipil ini. Kalau dalam Islam dikenal adanya penghulu, dimana MUI dan Kementerian Agama (d/h Dept. Agama) menjadi induk 'kaderisasi"-nya, maka hal serupa juga harus ditemukan dalam agama-agama lain. Ini agar bisa memenuhi fungsi-fungsi sebagaimana yang diamanatkan untuk kepentingan DKCS. Kalau misalnya dalam Buddha tidak dikenal lembaga keagamaan yang meresmikan pernikahan, maka harus dibuat dan diciptakan. Maka dibuatlah aturan seperti yang dikeluarkan oleh Kementerian Agama tentang Nasihat Perkawinan Agama Buddha (1976), bahwa "keabsahan suatu perkawinan menurut Agama Buddha apabila dilakukan di hadapan Romo Pandito (Bikhu)". Demikian pula dalam agama-agama lainnya.

Agama Protestan juga mulai menyesuaikan diri dengan ketentuan ini, meski sebelumnya hanya mengenal perkawinan perdata, artinya yang hanya disahkan oleh negara, sesuai dengan pandangan yang melihat perkawinan sebagai perkara perdata. Dengan demikian, dalam konteks ini, keputusan Sidang Majelis Pekerja Lengkap Persekutuan Gereja-gereja di Indonesia (MPL PGI) pada 1989 yang menyatakan bahwa perkawinan dicatat dulu baru diberkati, tidak bisa dijalankan. Pasalnya, "dalam konteks ini, gereja harus mengembangkan secara kreatif makna Pasal 2 ayat (1) UU No. 1/1974; sehingga pandangan teologis gereja tentang perkawinan dapat diwujudkan serentak dengan itu ketentuan perundangan tidak diabaikan".[4]

Inilah yang disebut "hukum agama" dalam Pasal 2 ayat (1) UU Perkawinan, dimana agama dikaitkan dengan misi pencatatan dan peresmian pernikahan. Maka, disebutlah, seperti dipaparkan Ichtijanto, salah seorang arsitek RUU Kerukunan Umat Beragama yang kontroversial itu, "Kata 'hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu' adalah hukum dari salah satu agama itu masing-masing, bukan berarti hukum agamanya masing-masing, yaitu hukum agama yang dianut oleh kedua mempelai atau keluarganya".[5] Maka, sebagai kesimpulan, "sesuai dengan UU NO.

3 Lihat Pdt. Weinata Sairin, "Perkawinan Beda Agama dalam Pandangan Kristen Protestan", dalam Maria Ulfah Anshor dan Martin Lukito Sinaga (eds.), *Tafsir Ulang Perkawinan Lintas Agama: Perspektif Perempuan dan Pluralisme* (Jakarta: Kapal Perempuan & NZAID, 2004), hal. 87.

4 Ibid.

5 Ichtijanto, *Perkawinan Campuran dalam Negara Republik Indonesia* (Jakarta: Litbang Departemen Agama, 2003), hal. 76.

1/PNPS/1965, hukum perkawinan yang berlaku adalah: hukum Islam, Kristen, Katolik, Hindu dan Buddha".[6] Maka, disebutlah demikian: "Hukum perkawinan yang mempunyai peran untuk menetapkan kesahan perkawinan adalah hukum Islam, hukum Kristen, hukum Katolik, hukum Hindu, dan hukum Buddha".[7] Tentu penyebutan hukum agama ini tidaklah muncul begitu saja. Ia punya sejarah yang panjang sejak dari masa kolonial, namun bukan tempatnya di sini membahasnya.[8]

Dengan demikian, karena masing-masing agama sudah "di-hukum-kan", yakni dibuat sebagai hukum agama, maka pernikahan beda agama tidak dimungkinkan karena perbedaan hukum agama. Karena tidak mungkin dibayangkan adanya keragaman hukum agama dalam pemberkatan suatu perkawinan.

Kedua, lalu, bagaimana dengan pandangan sebaliknya, yakni pihak DKCS yang menerima pencatatan pernikahan beda agama?

DKCS yang mencatatkan dan menerima perkawinan beda agama berargumen pada Pasal 2 dan Pasal 66 UU Perkawinan, dan juga surat edaran Mendagri tahun 1975 yang merujuk ke GHR, juga kepada Keputusan MA 1986/1989.

Seperti yang dialami misalnya pasangan Adi Abidin dan Lia Marpaung, KCS (kini DKCS) Salatiga, Jawa Tengah, menerima pencatatan pernikahan mereka yang beda agama atas dasar Pasal 2 UU Perkawinan, baik ayat (1) maupun (2). Dalam Pasal 2 dikemukakan bahwa hukum agama dijalankan terlebih dahulu, baru kemudian pencatatan menyusul. Pasal 2 ayat (1), seperti dikemukakan di atas, berkaitan dengan pengesahan perkawinan berdasar hukum agama. Sementara Pasal 2 ayat (2) menyangkut pencatatan. Kalau sebuah seremoni pernikahan sudah dilakukan dan dinyatakan absah di hadapan pemuka agama, lanjut argumen KCS Salatiga ini, maka hal itu sudah dianggap cukup. Soalnya, pencatatan hanya mengikuti pengabsahan di depan pemuka agama. Kalau pernikahan Adi dan Lia sudah dianggap sah dan tidak ada masalah menurut pandangan gereja, maka bagi KCS hal itu juga tidak ada masalah. Dengan kata lain, pihak KCS Salatiga membaca kedua ayat dalam pasal tersebut saling melengkapi, dengan tidak menafikan satu sama lain.

Sementara itu, Pasal 66 dalam UU Perkawinan di Bagian Ketentuan Penutup, menyatakan "Untuk

6 Ibid., hal. 77.

7 Ibid., hal. 97. Dalam pandangan tentang agama sebagai hukum ini, Khonghucu tidaklah ditempatkan sebagai agama yang "mempunyai peran untuk menetapkan kesahan perkawinan". Menurut Ichtijanto, "*dari segi perbandingan agama, Kong Hu Chu adalah falsafah hidup (Philosophy of Life). Karena itu, secara sosial politik tidak sebagai agama di Indonesia*." Ibid.

8 Pembaca bisa merujuk ke buku Ahmad Baso, *Islam Pasca Kolonial: Perselingkuhan Agama, Kolonialisme dan Liberalisme* (Bandung: Mizan, 2005), terutama Bab 6.

perkawinan segala sesuatu yang berhubungan dengan perkawinan berdasarkan atas Undang-undang ini, maka dengan berlakunya Undang-undang ini ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata (*Burgerlijke Wetboek*), Ordonansi Perkawinan Indonesia Kristen (*Huwelijks Ordonantie Christen Indonesiaers*, S. 1933 N0. 74) [HOCI], Peraturan Perkawinan Campuran (*Regeling op de Gemengde Huwelijken* S. 1898 No. 158) [GHR] dan Peraturan-peraturan lain yang mengatur tentang perkawinan sejauh telah diatur dalam Undang-undang ini, dinyatakan tidak berlaku".

Pasal ini kemudian memunculkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221a tahun 1975 tentang Pencatatan Perkawinan dan Perceraian pada Kantor Catatan Sipil sehubungan dengan Berlakunya Undang-undang Perkawinan serta Peraturan Pelaksanaannya. Keputusan Mendagri tersebut di antaranya menyatakan: "Sebelum dikeluarkannya Undang-undang tentang Catatan Sipil yang bersifat nasional, maka pencatatan perkawinan dan perceraian di-lakukan di Kantor Catatan Sipil menurut ketentuan Undang-undang No. 1 Tahun 1974 dan Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 bagi mereka yang Pencatatan Perkawinan dilakukan berdasarkan, di antaranya Ordonansi Catatan Sipil untuk Perkawinan Campuran (Stb. 1904 – 279).

Dengan demikian, kalau Pasal 66 dan Keputusan Mendagri ini ingin dilaksanakan, maka perkawinan antar agama dapat dilaksanakan dengan cara:

- Menggunakan GHR apabila perkawinan antara pria Kristen dengan wanita non-Kristen; Pasal 6 GHR menetapkan bahwa dalam perkawinan antar agama, maka hukum dari suami yang diterapkan.
- Menggunakan HOCI apabila perkawinan antara pria non-Kristen dengan wanita Kristen; dalam Pasal 75 HOCI ditetapkan bahwa perkawinan antara seorang pria tidak beragama kristen dengan seorang wanita beragama Kristen, atas permintaan mereka, dapat dikukuhkan berdasarkan Ordonansi ini.

Mungkin ini demi kepastian hukum pasangan nikah beda agama. DKCS yang mencatatkan pernikahan beda agama, ada pula yang berargumen dari Keputusan Mahkamah Agung (MA). Keputusan MA itu di antaranya menyatakan: "Undang-undang Perkawinan tidak memuat suatu ketentuan apapun yang menyebutkan bahwa perbedaan agama antara calon suami dan calon istri merupakan larangan perkawinan, hal mana

adalah sejalan dengan Undang-undang Dasar 1945 Pasal 27 yang menentukan bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum, tercakup di dalamnya kesamaan hak asasi untuk kawin dengan sesama warga negara sekalipun berlainan agama dan selama oleh undang-undang tidak ditentukan bahwa perbedaan agama merupakan larangan untuk perkawinan, maka asas itu sejalan dengan jiwa Pasal 29 Undang-undang Dasar 1945 tentang dijaminnya oleh negara kemerdekaan bagi setiap warga negara untuk memeluk agama masing-masing".

Ketiga, namun demikian, baik dalam pandangan DKCS yang menolak maupun yang menerima pernikahan beda agama, pandangan mereka jelas masih bulat menolak nikah beda agama, kalau pernikahan beda agama tersebut melibatkan pasangan atau salah satunya menganut agama yang bukan agama resmi (dari 5 agama resmi, yakni Islam, Kristen Protestan, Katolik, Hindu dan Buddha). Seperti penganut Agama Khonghuchu dan penganut Penghayat Kepercayaan. Dalam soal pernikahan mereka ini, DKCS tidak akan mencatatkan. Baru beberapa tahun belakangan pernikahan umat Khonghucu dapat dicatatkan di DKCS dan diberikan Akta Perkawinan. Hal itu setelah terbitnya Surat Menteri Agama Muhammad M Basyuni No. MA/12/2006 tanggal 24 Januari 2006 kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pendidikan Nasional tentang penjelasan mengenai status perkawinan menurut Agama Khonghucu dan Pendidikan Agama Khonghucu. Karena UU no 1/ pnps 1965 pasal 1 penjelasan dinyatakan Agama-agama yang dipeluk penduduk Indonesia ada 6 termasuk Khonghucu, maka Departemen Agama melayani umat Khonghucu sebagai Umat Agama Khonghucu, berkaitan dengan UU No. 01 tahun 1974 tentang Perkawinan, pasal 2 ayat 1 yang menyatakan perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya, maka Depag (kini Kementerian Agama) memperlakukan perkawinan para penganut Agama Khonghucu yang dipimpin oleh pendeta Khonghucu adalah sah. Maka pencatatan perkawinan bagi umat Khonghucu dapat dilakukan sesuai perundangan yang berlaku, demikian juga Hak Sipil lainnya.

Sebelum adanya Surat Menag tersebut soal pernikahan yang melibatkan umat Khonghucu justru lebih pelik. Karena terkait dengan soal ada agama yang diakui dan dianggap resmi, dan ada yang tidak demikian, yang dianggap tidak resmi. Seperti jawaban pegawai KCS kepada pasangan Nurcholish dan Ang Mei Yong. Pada tanggal 14 April 2004, ia hendak menyatatkan

pernikahannya ke KCS Tanah Abang, Jakarta Pusat. Di sana ia diterima oleh Susan. Dengan berkas-berkas yang sudah disiapkan dari rumah, ia memberikannya kepada Susan sebagai persyaratan administratif. Setelah membolak-balik dan memeriksa sejenak, Susan mengatakan, "Kami tak bisa mencatat pernikahan ini," katanya kepada Nurcholish. Alasannya bukan karena perbedaan agama, melainkan faktor Khonghucunya. "Khonghucu belum diakui sebagai agama yang sah di Indonesia," papar Susan menjelaskan. Meski sejak pemerintahan Abdurrahman Wahid, penganut Agama Khonghucu sudah diberi kebebasan untuk menjalankan ajaran agama sesuai dengan keyakinannya, namun, menurut pegawai KCS ini, "juklak dan juknisnya tidak pernah sampai ke tangan kami."

Hal ini pula yang dialami pasangan Okky dan Dewi yang menganut kepercayaan Adat Karuhun Sunda dari Cigugur, Kuningan, Jawa Barat. Awalnya petugas KCS berkilah, mereka tidak akan mencatat pernikahan Penghayat dan harus berdasarkan agama. Hal itu dibantah Okky dengan argumen "kami menikah di berkati oleh 6 tokoh agama dan menggunakan semua cara agama, jadi kami menikah secara Adat Sunda dengan pemberkatan dari semua tokoh agama Katholik, Protestan, Hindu, Islam, Budha, Bahai dan penghayat kepercayaan. "Jadi bapak pilih secara agama apa?" tantangnya. Petugas KCS menghindar dengan mengatakan bahwa hal itu tidak umum dan tidak ada petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknisnya.

Keempat, selain itu, yang juga ditemukan dalam penelitian ini faktor kualifikasi pegawai KCS/DKCS. Ada pegawai KCS/DKCS yang juga *muballigh*, yang mendakwahkan tentang bahaya pernikahan beda agama, tentang ancaman pindah agama atau *murtad* agama dalam pernikahan beda agama, sehingga menutup rapat peluang bagi pencatatan nikah beda agama. Seperti yang ditemukan di KCS Kabupaten Kuningan, Jawa Barat. Tetapi ada juga pegawai KCS/ DKCS yang lebih terbuka, dimana lingkungannya mengkondisikan keragaman dan penghargaan atas pluralisme, sehingga mereka dengan mudah menerima dan mencatatkan nikah beda agama, seperti yang terjadi di Salatiga, Jawa Tengah.

Walau demikian, meski KCS Kuningan berpegangan juga kepada fatwa-fatwa MUI tentang perkawinan, namun menyatakan akan tetap tunduk kalau pemerintah pusat menyatakan tidak ada masalah. "Kalau pemerintah pusat mengatakan *oke*, ya kita akan jalankan", ungkap Djodjo, Kepala Kantor KCS Kuningan, 20 Mei 2005.

Menurut responden kami, ada sejumlah tempat dimana DKCS (d/h KCS) bisa mencatatkan pernikahan beda agama. Di antaranya, yang bisa mencatakan adalah KCS Jakarta Pusat, KCS Jakarta Barat, KCS Jakarta Selatan, KCS Kota Salatiga, Jawa Tengah, KCS Kota Magelang Jawa Tengah. Sementara yang menolak di antaranya, KCS Kuningan dan KCS Karawang (untuk kasus Khonghucu). Itu penelitian kami hingga tahun 2005 silam. Namun, sejak tahun 2007 hampir semua DKCS di DKI Jakarta menolak pencatatan pasangan nikah beda agama. Kalau toh mau syaratnya yang Muslim (terutama) harus melampirkan surat pernyataan bahwa dia "telah memeluk" atau "sedang belajar" menjadi agama sesuai pasangannya yang non-Muslim. Di Yogyakarta (kota) sejak tahun lalu (2013) juga berkenan mencatat pasangan beda agama.

Kelima, soal kewenangan DKCS. Sebelum berlakunya UU Perkawinan 1974, kewenangan Kantor Catatan Sipil yang kini menjadi DKCS adalah melaksanakan dan mencatat perkawinan terutama bagi mereka yang tunduk pada BW, GHR, HOCI. Pasal 76 BW misalnya menyebutkan bahwa perkawinan harus dilangsungkan di hadapan Pegawai Pencatat Sipil di tempat tinggal salah satu pihak dengan dihadiri oleh dua orang saksi. Karena waktu itu perkawinan dilihat dalam hubungan keperdataan saja (seperti dicantumkan dalam Pasal 26 BW), sehingga upacara keagamaan dalam perkawinan tidak merupakan suatu keharusan. Bahkan dalam Pasal 81 BW ditetapkan:

> "Upacara keagamaan tidak boleh dilakukan sebelum kedua calon suami-sitri membuktikan bahwa perkawinan di hadapan Pegawai Catatan Sipil telah berlangsung". Untuk membuktikan adanya suatu perkawinan tidak ada cara lain kecuali dengan akta perkawinan yang dibuat oleh Pegawai Catatan Sipil" (Pasal 100 BW).

Dengan demikian, perkawinan dinyatakan sah ketika dilangsungkan di hadapan Pegawai Catatan Sipil. Dan untuk membuktikan adanya perkawinan tersebut, maka ditunjukkan dengan akta perkawinan yang dibuat dan dikeluarkan oleh Pegawai Catatan Sipil. Jadi, di masa itu, yakni sebelum berlakunya UU Perkawinan, upacara keagamaan tidak menentukan keabsahan suatu perkawinan, tapi hanya merupakan pemenuhan ketentuan-ketentuan dari agama saja.

Keenam, kini adalah UU Perkawinan yang berlaku. Keabsahan perkawinan ditentukan apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya

(Pasal 2 ayat 1 UU Perkawinan). Masalahnya muncul pada saat menentukan hukum agama manakah yang akan dipakai untuk menentukan keabsahan perkawinan pasangan yang berbeda agama?

Solusinya, biasanya, dengan cara salah satu pihak beralih agama atau menundukkan diri pada hukum agama suami atau istri pada saat perkawinan dilangsungkan. Termasuk juga orang tua/wali tidak bersedia memberi izin (yang merupakan salah satu syarat perkawinan). Kalau ada masalah seperti yang terakhir ini, biasanya pihak kedua mempelai mengajukan gugatan ke pengadilan. Ini untuk mendapat izin sebagai pengganti izin dari orang tua/wali.[9]

Ada pula solusi yang ditawarkan misalnya oleh Ichtijanto. Yang katanya harus mengikuti hukum suami, sesuai dengan Pasal 2 ayat (1) PP no. 9/1975 jo. GHR Pasal 6: "pelangsungan perkawinan campuran menurut upacara hukum agama suami".[10] Berikut penuturannya:

> "Karenanya dalam rangka bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara berdasar Pancasila, perlu dipahami bahwa seorang wanita WNI [warga negara Indonesia] yang bersedia kawin dengan seorang lelaki penganut agama lain, berarti secara sadar menerima pengupacaraan perkawinannya me-nurut hukum agama suami, meninggalkan pengupacaraan perkawinan menurut hukum agamanya sendiri. Namun ia tetap tidak kehilangan hak asasinya yang paling asasi: memeluk agama dan beribadah menurut agama dan kepercayaannya itu".[11]

Ketujuh, pasal dalam UU Perkawinan tentang suami sebagai kepala keluarga. Merugikan kepentingan perempuan, seperti tertuang dalam Pasal 31 ayat (3), yang menyebutkan, "Suami adalah kepala keluarga dan istri ibu rumah tangga". Karena biasanya menjadi acuan untuk melangsungkan pernikahan atas dasar cara agama sang suami, dan bukan berdasar atas agama sang istri, seperti yang diusulkan oleh Ichtijanto di atas.

Lalu, bagaimana meletakkan keseluruhan masalah tersebut, dan solusi apa yang diberikan untuk mengoreksi segenap masalah yang berkiatan dengan pernikahan antar agama tersebut. Sepetti akan diuraikan di bawah. Pertama mengacu pada landasan normatif

9 O.S. Eoh, *Perkawinan Antar Agama dalam Teori dan Praktek* (Jakarta: Srigunting, 1996), hal. 140-141.

10 Ichtijanto, *Perkawinan Campuran*, hal. 90-91.

11 Ibid., hal. 91.

mengapa negara bertanggung jawab untuk melindungi hak-hak warganya dalam urusan pernikahan beda agama ini; selanjutnya, diuraikan tinjauan kritis atas segenap kebijakan tentang perkawinan beda agama, seperti dalam UU Perkawinan hingga Keputusan Mahkamah Agung tentang pernikahan beda agama.

2. Tinjauan atas UU Perkawinan No. 1 Tahun 1974

Hukum perkawinan di Indonesia diatur melalui Undang-undang No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan. UU ini terdiri dari 14 bab dan 67 pasal, dan untuk implementasinya dilengkapi Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 tentang peraturan pelaksanaannya dan dinyatakan berlaku efektif sejak tanggal 1 Oktober 1975. Undang-undang Perkawinan (UUP) merupakan UU pertama di Indonesia yang mengatur soal perkawinan secara nasional. Sebelumnya urusan perkawinan dan segala yang berkaitan dengannya diatur melalui beragam hukum, yaitu hukum adat bagi warga negara Indonesia asli, hukum Islam bagi warga Indonesia asli yang beragama Islam, Ordonansi Pemerintah Hindia Belanda tentang Perkawinan Indonesia Kristen bagi warga Indonesia yang beragama Kristen di Jawa, Minahasa, dan Ambon, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (BW) bagi warga Indonesia keturunan Eropa dan Cina, dan Peraturan Perkawinan Campuran bagi perkawinan campuran. Dengan demikian salah satu tujuan dari UUP adalah unifikasi atau penyeragaman hukum perkawinan yang sebelumnya sangat beragam.

Hukum adalah aturan-aturan normatif yang mengatur pola perilaku manusia. Hukum tidak tumbuh dalam ruang kosong, melainkan tumbuh dari kesadaran masyarakat yang membutuhkan adanya aturan-aturan bersama. Karena itu, hukum selalu mengadopsi nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat, termasuk nilai-nilai adat, tradisi dan agama. Konsekuensinya sebagai produk sosial dan kultural, bahkan juga sebagai produk politik yang bernuansa ideologis, hukum selalu bersifat kontekstual. Dalam teori hukum Islam disebutkan *al-adah al-muhakkamah*, yang berarti bahwa tradisi atau adat istiadat suatu masyarakat dapat dijadikan hukum. Dengan demikian, setiap produk hukum harus dilihat sebagai produk zamannya yang sulit melepaskan diri dari berbagai pengaruh yang melingkupi kelahirannya, baik pengaruh sosio-kultural maupun pengaruh sosial-politis.

Idealnya, sebagai suatu produk hukum, UU Perkawinan perlu dikaji ulang sejauhmana efektifitasnya dalam mengatur perilaku

masyarakat di bidang perkawinan. Sayangnya, setelah 35 tahun berlalu belum terlihat adanya upaya-yang upaya serius dari pemerintah, terutama dari Kementerian Agama, untuk mengevaluasi sejauhmana efektivitas UUP sebagai sumber hukum. Dan juga bagaimana respon masyarakat terhadapnya. Serta pertanyaan soal apakah UUP itu masih relevan untuk digunakan saat ini. Padahal sejumlah hasil penelitian, baik dalam bentuk tesis, disertasi dan lainnya, menyimpulkan perlunya melakukan pembacaan ulang, bahkan revisi terhadap UUP karena sebagian isinya tidak lagi mengakomodasi kepentingan membangun masyarakat yang egaliter dan demokratis, bahkan dianggap menghambat upaya pembentukan masyarakat sipil dan berkeadilan di negeri ini.

Ada sejumlah pasal dalam UU No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan yang dijadikan rujukan soal perkawinan beda agama ini. Pasal 2 ayat 1 adalah yang paling sering dikutip untuk menegaskan sifat keagamaan dari sebuah perkawinan. Penjelasan Pasal 2 UU Perkawinan ini menegaskan lagi bahwa "Tidak ada perkawinan di luar hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu, sesuai dengan UUD 1945".

Persoalan hak asasi manusia dalam perkawinan muncul dalam kasus Undang-Undang Perkawinan No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan dan Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 tentang Pencatatan Perkawinan sebagai peraturan pelaksanaan UU Perkawinan ini. Melalui kebijakan ini, pemerintah bermaksud melakukan unifikasi di bidang hukum yang berarti menghapus keanekaragaman hukum perkawinan di Indonesia. Padahal lembaga perkawinan dalam masyarakat ternyata diwarnai dengan berbagai bentuk dan ekspresi yang sangat beragam, yang kebanyakan bersifat sakral.

Sejak UU Perkawinan disahkan pada 1974, sejumlah persoalan muncul, di antaranya yang berkaitan dengan masalah nikah beda agama:

Pertama, soal sahnya perkawinan. Dalam Pasal 2 ayat (1), disebutkan sahnya perkawinan tergantung apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya. Ketentuan ini hanya dapat dilaksanakan manakala kedua mempelai memiliki agama yang sama. Kalau keduanya memiliki agama yang berbeda, maka boleh jadi salah satunya untuk sementara mengikuti agama yang lain dan kemudian kembali ke agamanya semula setelah perkawinan terlaksana. Sebab, ketentuan tersebut secara normatif tidak mengakomodasi jenis perkawinan dari dua penganut agama yang berbeda.

Kedua, soal pencatatan perkawinan. Dalam Pasal 2 ayat 2 dinyatakan, tiap-tiap perkawinan

dicatat menurut per-aturan perundang-undangan yang berlaku. Peran pemerintah sebatas melakukan pencatatan nikah. Artinya, pemerintah hanya mengatur aspek administratif perkawinan. Namun, dalam prak-teknya, kedua ayat dalam Pasal 2 tersebut berlaku secara kumulatif. Artinya, kedua-duanya harus diterapkan bagi persyaratan sahnya suatu perkawinan. Ini boleh jadi merupakan konsekuensi dari sistematika produk perundang-undangan dimana komponen-komponen yang menjadi bagiannya tidak dapat dipisah-pisahkan satu sama lain, semuanya saling bertautan, sehingga membentuk satu kesatuan yang bulat.

Akibatnya, meskipun suatu per-kawinan sudah dipandang sah berdasarkan aturan agama tertentu, tapi kalau belum dicatatkan pada kantor pemerintah yang berwenang (apakah itu Kantor Urusan Agama [KUA] untuk yang beragama Islam atau Kantor Catatan Sipil [KCS/ DKCS] untuk yang di luar Islam), maka belum diakui sah oleh negara. Dalam berbagai kasus, sahnya suatu perkawinan secara yuridis dibuktikan melalui buku nikah yang diperoleh dari KUA atau DKCS. Tentu saja hal ini menimbulkan implikasi hukum dan sosial yang beragam, misalnya anak-anak yang lahir dianggap bukan keturunan yang sah, dan suami-istripun mengalami kesulitan memperoleh hak-hak keperdataan yang timbul dari perkawinan itu. Perempuan pun merupakan korban pertama. Perempuan tidak akan dianggap sebagai istri dari suaminya yang sah, dan perempuan juga tidak akan dianggap sebagai ibu dari anak yang dilahirkannya. Seperti dalam akta kelahiran anak yang lahir dari perkawinan yang tidak dicatatkan oleh negara. Sang anak disebut sebagai anak yang lahir dari seorang perempuan, dan bukan anak yang lahir dari pasangan suami-istri. Ketidakjelasan status seperti ini tentu merugikan pihak perempuan sepanjang hidupnya.

Dari perspektif hak asasi manusia, UU ini tampak jelas bertentangan dengan isi DUHAM Pasal 16 ayat (1) yang menyebutkan, *"Laki-laki dan perempuan dewasa dengan tidak dibatasi kebangsaan, kewarganegaraan atau agama berhak untuk menikah dan untuk membentuk keluarga. Mereka mempunyai hak yang sama dalam perkawinan, di dalam masa perkawinan, dan di kala perceraian.*" Dan ayat 2, *"Perkawinan hanya dapat dilaksanakan berdasarkan pilihan bebas dan persetujuan penuh oleh kedua mempelai."* Sementara ayat 3 menyebut, "Keluarga adalah kesatuan sewajarnya serta bersifat pokok dari masyarakat dan berhak mendapat perlindungan dari masyarakat dan negara".

Juga bertentangan dengan Pasal 10 ayat (1) UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang berbunyi "Setiap orang berhak

membentuk suatu keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah".

UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 10 ayat 1 menyatakan bahwa "Setiap orang berhak membentuk suatu keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah". Sedangkan Pasal 10 ayat 2 menyebutkan, "Perkawinan yang sah hanya dapat berlangsung atas kehendak bebas calon suami dan calon istri yang bersangkutan, sesuai dengan ketentuan perundang-undangan".

Dengan kata lain, hendaknya disadari, sebagai suatu perangkat hukum, UU ini bukanlah produk final, melainkan langkah awal yang masih memerlukan penyempurnaan. Oleh karena itu, dalam era reformasi sekarang, sesuai dengan prinsip bahwa undang-undang tidak mungkin lengkap, sudah sepatutnya dilakukan peninjauan kembali terhadap undang-undang tersebut agar tetap relevan dengan tuntutan zaman. Tentu tidak melupakan tuntutan keadilan dan kesetaraan gender.[12]

3. Tinjauan atas Keputusan MA No. 1400 Th. 1986/1989

Keputusan MA No. 1400 K/Pdt/1986 tanggal 20 Januari 1989, menyatakan, Pasal 60 UU Perkawinan yang dirujuk oleh Kepala KUA dan Pegawai Pencatat Luar Biasa Pencatat Sipil DKI Jakarta untuk menolak perkawinan beda agama adalah keliru. Pasal 60 menurut Keputusan MA, haruslah dihubungkan dengan Pasal 57, 58 dan 59 UU Perkawinan antara dua orang yang di Indonesia tunduk kepada pada hukum yang berlainan karena perbedaan kewarganegaraan (perkawinan campuran).

> "Undang-undang Perkawinan tidak memuat suatu ketentuan apapun yang menyebutkan bahwa perbedaan agama antara calon suami dan calon istri merupakan larangan perkawinan, hal mana adalah sejalan dengan Undang-undang Dasar 1945 Pasal 27 yang menentukan bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum, tercakup di dalamnya kesamaan hak asasi untuk kawin dengan sesama warga negara sekalipun berlainan agama dan selama oleh undang-undang tidak ditentukan bahwa perbedaan agama merupakan larangan untuk perkawinan, maka asas itu sejalan dengan jiwa Pasal 29 Undang-undang Dasar 1945 tentang dijaminnya oleh negara kemerdekaan bagi setiap warga negara untuk

12 Lihat Siti Musdah Mulia, *Muslimah Reformis*, Bagian Pertama: Pernikahan Lintas Agama, Model Tafsir Perempuan, hal. 52-83

memeluk agama masing-masing"

Keputusan MA ini juga menyatakan dengan tegas bahwa ketentuan-ketentuan tentang perkawinan campuran sebelum berlakunya UU Perkawinan, seperti Peraturan Perkawinan Campuran (*Regeling op de gemengde Huwelijken* S. 1898 No. 158), disingkat GHR, dan Ordonansi Perkawinan Indonesia Kristen (*Huwelijks Ordonantie Christen Indonesiaers*, S. 1933 N0. 74), "tidak mungkin dapat dipakai karena terdapat perbedaan prinsip maupun falsafah yang amat lebar antara Undang-undang Perkawinan dengan kedua ordonansi tersebut, yaitu: Undang-undang tentang Perkawinan menganut asas bahwa perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya dan itu merupakan salah satu perwujudan dari Pancasila sebagai falsafah negara. Perkawinan tidak lagi dilihat hanya dalam hubungan perdata, sebab perkawinan mempunyai hubungan yang erat sekali dengan agama/kerohanian, sehingga tidak ada perkawinan di luar hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya." Sedangkan perkawinan yang diatur oleh kedua ordonansi Belanda ini, menurut Keputusan MA ini, kesemuanya memandang soal perkawinan hanya dalam hubungan perdata saja.

Bahwa perbedaan agama bukan merupakan larangan perkawinan bagi mereka dan kenyataan bahwa terjadi banyak perkawinan yang diniatkan oleh mereka yang berlainan agama, maka MA berpendapat bahwa tidaklah dapat dibenarkan kalau karena kekosongan hukum maka kenyataan dan kebutuhan sosial seperti tersebut di atas dibiarkan tidak terpecahkan secara hukum, karena membiarkan masalah tersebut berlarut-larut pasti akan menimbulkan dampak-dampak negatif di segi kehidupan bermasyarakat maupun beragama yang berupa penyelundupan-penyelundupan nilai-nilai sosial maupun agama dan atau hukum positif.

Keputusan MA ini membenarkan penolakan KUA meski alasannya tidak dapat dibenarkan. Yakni, KUA menolak atas dasar bahwa mereka hanya menikahkan pasangan yang segama, yakni beragama Islam. Jadi, satu-satunya kemungkinan adalah menikah di KCS (DKCS). Masalahnya, bagaimana caranya?

MA melihat, dengan diajukannya permohonan untuk melangsungkan perkawinan kepada KCS, harus ditafsirkan bahwa pemohon berkehendak untuk melangsungkan perkawinan tidak secara Islam, dan dengan demikian, haruslah ditafsirkan pula bahwa dengan mengajukan permohonan itu, pemohon sudah tidak lagi menghiraukan status agamanya (yakni agama Islam),

"sehingga Pasal 8 sub f UU Perkawinan tidak lagi merupakan halangan untuk dilangsungkannya perkawinan yang mereka kehendaki, dan dalam hal/keadaan yang demikian seharusnya KCS/DKCS sebagai satu-satunya instansi yang berwenang untuk melangsungkan atau membantu melangsungkan perkawinan yang kedua calon suami istri tidak beragama Islam wajib menerima permohonan pemohon".

Jadi, asumsinya seperti kata "ditafsirkan" di atas, dalam konteks menyebut "kedua calon suami istri tidak beragama Islam", berarti pasangan Andi Vonny Gani P dan Adrianus Petrus Hendrik Nelwan dianggap sebagai pasangan yang tunduk kepada "hukum agama di luar Islam". Dan bukan karena adanya perbedaan atau benturan yang dianggap mengganggu stelsel hukum.

Demikian Keputusan MA No. 1400 K/Pdt/1986 tanggal 20 Januari 1989. Apakah ini bisa menjadi sebuah yurisprudensi, sehingga bisa berlaku bagi pasangan nikah beda agama lainnya?

Menurut Prof. Zainal Asikin Atmaja, yang pernah menjabat sebagai ketua Muda MA, keputusan MA ini adalah yurisprudensi. Dan ia pun mengusulkan perlunya penyempurnaan UU Perkawinan, terutama yang berkaitan dengan pernikahan beda agama.[13]

13 Dikutip dalam Pdt. Weinata Sairin, "Perkawinan Beda Agama dalam Pandangan Kristen Protestan", dalam Maria Ulfah Anshor dan Martin Lukito Sinaga (eds.), *Tafsir Ulang Perkawinan Lintas Agama: Perspektif Perempuan dan Pluralisme* (Jakarta: Kapal Perempuan & NZAID, 2004), hal. 78.

4. Tinjauan atas Kompilasi Hukum Islam (KHI)

Kompilasi Hukum Islam (KHI) disusun berdasarkan keputusan bersama Ketua Mahkamah Agung dan Menteri Agama pada tanggal 21 Maret 1985 dan selanjutnya melahirkan Proyek Pengembangan Hukum Islam melalui Yurisprudensi (Proyek Kompilasi Hukum Islam).

Penyusunan KHI berlangsung selama enam tahun (1985-1991), dan pada tanggal 10 Juni 1991 berdasarkan Instruksi Presiden (Inpres) No.1 Tahun 1991, KHI dikukuhkan sebagai pedoman resmi dalam bidang hukum material bagi para hakim di lingkungan Peradilan Agama di seluruh Indonesia. Dasar hukumnya adalah pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, yaitu kekuasaan Presiden untuk memegang kekuasaan Pemerintahan Negara, dan UU No. 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama.

KHI sesungguhnya merupakan respon pemerintah terhadap timbulnya berbagai keresahan di masyarakat akibat beragamnya keputusan Pengadilan Agama untuk suatu kasus yang sama. Keberagaman itu merupakan konsekuensi logis dari beragamnya sumber pengambilan hukum, berupa kitab-kitab *fiqh*

yang dipakai oleh para hakim dalam memutuskan suatu perkara. Karena itu, muncul suatu gagasan mengenai perlunya suatu hukum positif yang dirumuskan secara sistematis sebagai landasan rujukan bagi para hakim agama sekaligus sebagai langkah awal untuk mewujudkan kodifikasi hukum nasional.

Paling tidak ada tiga tujuan pokok KHI, yaitu merumuskan secara sistematis dan konkret hukum Islam di Indonesia; membangun landasan penerapan hukum Islam di lingkungan Peradilan Agama yang berwawasan nasional; serta menegakkan kepastian hukum yang lebih seragam. Dengan demikian, KHI berfungsi sebagai pedoman bagi para hakim di lingkungan Peradilan Agama sekaligus sebagai pegangan hukum Islam bagi warga masyarakat.

Berkaitan dengan pernikahan beda agama, ada dua pasal dalam KHI menyebutkan hal tersebut. Pertama, Pasal 40 yang menyatakan seorang pria dilarang melangsungkan perkawinan dengan seorang wanita yang tidak beragama Islam. Dan, kedua, Pasal 44 menyatakan "seorang wanita Islam dilarang melangsungkan perkawinan dengan seorang pria yang tidak beragama Islam".

Perbedaan agama dalam KHI dipandang sebagai penghalang bagi sepasang pemuda dan pemudi yang hendak melangsungkan suatu perkawinan. Artinya, orang Islam baik laki-laki maupun perempuan tidak diperbolehkan untuk menikah dengan orang non-Islam. Pandangan seperti ini tentu saja bertentangan prinsip dasar ajaran Islam, yaitu pluralisme. Dengan berlandas tumpu pada nalar pluralisme itu, maka tidak tepat menjadikan perbedaan agama (*ikhtilaf al-din*) sebagai penghalang (*mani'*) bagi dilangsungkannya suatu perkawinan beda agama.

Pasal-pasal ini tentu bermasalah. Sehingga diperlukan revisi. Dalam usulan revisi KHI yang dibuat oleh Tim Pengarusutamaan Gender, disebutkan:

(1) Perkawinan orang Islam dengan bukan Islam dibolehkan.

(2) Perkawinan orang Islam dengan bukan Islam dilakukan berdasarkan prinsip saling menghargai dan menjunjung tinggi hak kebebasan menjalankan ajaran agama dan keyakinan masing-masing.

(3) Sebelum perkawinan dilangsungkan, pemerintah berkewajiban memberi penjelasan kepada kedua calon suami atau istri mengenai perkawinan orang Islam dengan bukan Islam sehingga masing-masing menyadari segala kemungkinan yang akan terjadi akibat perkawinan tersebut.

(4) Dalam perkawinan orang Islam dan bukan Islam, anak berhak

untuk memilih dan memeluk suatu agama secara bebas.

(5) Dalam hal anak belum bisa menentukan pilihan agamanya, maka agama anak untuk sementara ditentukan oleh kesepakatan kedua orang tuanya.[14]

5. Posisi dan Fungsi KUA dan DKCS (d/h. KCS)

Posisi KUA dan DKCS sangat strategis. Karena ia merupakan garda depan dari kebijakan pemerintah yang berhubungan langsung dengan pasangan nikah beda agama. Sebelum UU Perkawinan berlaku, DKCS memiliki kewenangan yang cukup luas berkaitan dengan pencatatan pernikahan beda agama ini. Termasuk mengesahkan dan membantu menyelenggarakan perkawinan, di antara perkawinan beda agama. Seperti aturan dalam HOCI dan GHR.

Sampai kemudian, ketika UU Perkawinan disahkan, wewenang dan fungsi DKCS ini masih tetap dipertahankan. Menurut Pasal 20 UU Perkawinan, pegawai pencatat perkawinan melangsungkan atau membantu melangsungkan perkawinan. Dan pada Pasal 21, pegawai pencatat perkawinan akan melangsungkan perkawinan kalau diperintah oleh pengadilan.

Lalu bagaimana dengan perkawinan antar agama dalam Pasal ini?

Pada PP no. 9 tahun 1975 tentang Pelaksanaan UU Perkawinan, Pasal 47, dan dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri no. 221a tahun 1975 tentang Pencatatan Perkawinan dan Perceraian pada Kantor Catatan Sipil sehubungan dengan Berlakunya UU Perkawinan serta Peraturan Pelaksanaannya, yang menetapkan bahwa pelaksanaan pencatatan perkawinan di DKCS adalah bagi mereka yang pencatatan perkawinannya dilakukan berdasarkan di antaranya Ordonansi Catatan Sipil untuk Perkawinan Campuran (Staatsblad 1904-279), perkawinan campuran masih bisa dilayani di DKCS.

Tetapi, hingga munculnya Keputusan Presiden No 12 tahun 1983 tentang Penataan dan Peningkatan Pembinaan Penyelenggaraan Catatan Sipil, masalah perkawinan campuran mulai muncul. Kalau sebelumnya KCS menyelenggarakan perkawinan campuran, maka kini DKCS hanya berwenang dan fungsi mencatat dan menerbitkan di antaranya Kutipan Akta Perkawinan (Pasal 5 ayat 2).

Dalam Keputusan Presiden No. 12 Tahun 1983, Pasal 5 ayat 2 disebutkan, "Dalam melaksanakan tugas, Kantor Catatan Sipil mempunyai fungsi

14 Lihat naskah *Legal Counter Draft KHI* oleh Tim Pengarusutamaan Gender, Jakarta, Agustus 2004.

menyelenggarakan:

a. pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Kelahiran;

b. pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Perkawinan;

c. pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Pengakuan dan Pengesahan Anak;

d. pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Kematian;

e. penyimpanan dan pemeliharaan Akta Kelahiran, Akta Perkawinan, Akta Perceraian, Akta Pengakuan dan Akta Pengesahan Anak, dan Kematian;

f. penyediaan bahan dalam rangka perumusan kebijakan di bidang kependudukan/ kewarganegaraan".

Maka di sinilah muncul masalah. Secara eksplisit Keppres itu mencantumkan soal pencatatan perkawinan. Tetapi KCS (yang kini menjadi DKCS) menafsirkan sendiri-sendiri apa yang dimaksud Keppres itu. Ada yang berpegangan pada Keppres itu, sehingga tidak lagi menyelenggarakan perkawinan antar agama. Ada pula yang menerima melangsungkan dan mencatat perkawinan antar agama sesuai dengan kewenangan yang diberikan UU Perkawinan, yakni Pasal 20-21.[15]

Selain itu, Keppres ini sering menjadi rujukan oleh pihak DKCS untuk tidak mencatatkan pernikahan beda agama. Karena menurut mereka kewenangan DKCS hanya pada mencatatkan, dan bukan pada mengesahkan atau melangsungkan perkawinan.

Namun demikian, menurut O.S. Eoh, Keppres ini bertentangan dengan Pasal 20 dan 21 UU Perkawinan, sehingga perlu ditafsirkan bahwa KCS masih tetap mempunyai wewenang untuk melangsungkan atau membantu melangsungkan perkawinan (khususnya perkawinan antar agama).[16]

Lalu, bagaimana dengan perkawinan penghayat yang terlibat dalam perkawinan beda agama? Kita lihat satu contoh kasus berikut dari Jawa Tengah, dimana yang bermain adalah surat edaran Depdagri dan surat edaran Pemda.

Berdasarkan Surat Edaran Pemerintah Daerah Tingkat I Jawa Tengah tanggal 3 Januari 1996 No. 477/22945, yang ditujukan kepada semua bupati/walikota setempat, perkawinan kaum penghayat kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, tidak dapat dicatatkan di DKCS, sekalipun hal itu sudah dikokohkan dengan

15 O.S. Eoh, *Perkawinan Antar Agama dalam Teori dan Praktek* (Jakarta: Srigunting, 1996), hal. 127-128.

16 Lihat O.S. Eoh, *Perkawinan Antar Agama*, hal. 143.

penetapan Pengadilan Negeri. Pertimbangannya, hal itu belum sesuai dengan hukum yang berlaku.

Surat edaran itu juga menyebutkan, dengan *pertimbangan politis, hukum dan aspek kemasyarakatan* lainnya, maka surat Menteri Dalam Negeri tanggal 25 Juli 1990 No. 477/2535/PUOD perihal Pencatatan Perkawinan bagi Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, ditunda dahulu pelaksanaannya.[17]

Surat edaran Mendagri ini kemudian dibatalkan oleh Surat Depdagri No. 474.2/309/PUOD tanggal 19 Oktober 1995 tentang Pencatatan Perkawinan Penghayat Kepercayaan, yang memerintahkan untuk menunda pelaksanaan Pencatatan Perkawinan penghayat kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Menurut mantan hakim agung Bismar Siregar, surat Depdagri ini bertentangan dengan UU Perkawinan, dan batal demi hukum.[18] Menurut Bismar, pencatatan perkawinan yang dimohonkan oleh pasangan yang telah melangsungkan perkawinan secara adat atau penghayat kepercayaan, sepatutnya tidak ditolak oleh KCS. Jika melihat ketentuan UU Perkawinan Pasal 2 ayat (1), lanjut Bismar, sudah jelas bahwa perkawinan yang dilangsungkan sesuai dengan agama dan kepercayaan orang terkait dinyatakan sah. Itu diperkuat lagi dengan sejumlah yurisprudensi atau putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung. Seperti keputusan MA no. 1559K/Pdt/1991 tanggal 12 Januari 1995 yang mengabulkan permohonan pasangan Pri Arlin dan Endang Sri Ambarin, yang menganut aliran Sapta Darma, yakni sebagai penganut kepercayaan.

Surat Ditjen PUOD kepada Kepala KCS Jakarta Timur, no. 477/3602/PUOD, yang meminta agar perkawinan Gumirat dan Susilawati tidak dapat dicatatkan. Karena menurut KCS, keterangan pada formulir di KCS Jakarta Timur adalah bahwa mereka adalah penghayat kepercayaan. Dalam sidang kasus ini terungkap, padahal, bahwa yang mengisi keterangan "penghayat kepercayaan" adalah pihak KCS.

6. PBA Paska UU No. 23 Tahun 2006 tentang Adminduk

Di era reformasi ini, suara-suara tuntutan akan penghargaan dan penguatan Hak Asasi Manusia oleh Negara juga bergema dalam bidang administrasi dan pencatatan kependudukan. Terutama dalam soal pencatatan kasus-kasus keperdataan warga negara, seperti perkawinan. Ini terbukti dengan disahkannya UU No. 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Semangatnya, seperti disebut di bagian konsideransnya, agar "peraturan perundang-undang-an mengenai Administrasi Kependu-

17 *Kompas*, Senin, 12 Mei 1997.
18 *Kompas*, 15 Mei 1997.

dukan yang ada tidak sesuai lagi dengan tuntutan pelayanan Administrasi Kependudukan yang tertib dan tidak diskriminatif". Selain itu, UU ini juga menyebut instrumen nasional tentang hak asasi manusia yakni UU 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, serta instrumen internasional Konvensi tentang Penghapusan Berbagai Bentuk Diskriminasi Rasial Tahun 1965 (*International Convention On The Elimination of All Forms of Racial Discrimination* 1965) yang sudah diratifikasi menjadi Undang-undang No. 29 Tahun 1999.

Dengan demikian UU ini ingin memastikan agar segenap peristiwa keperdataan yang dialami oleh semua warga negara Indonesia masuk ke dalam pencatatan. Termasuk peristiwa perkawinan. Seperti ditegaskan dalam Pasal 2 UU tersebut: "Setiap Penduduk mempunyai hak untuk memperoleh: a. Dokumen Kependudukan; b. pelayanan yang sama dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil; c. perlindungan atas Data Pribadi; d. kepastian hukum atas kepemilikan dokumen."

Lalu, pertanyaannya kemudian, bagaimana dengan perkawinan beda agama? Apakah pasangan nikah beda agama kini sudah bisa memperoleh kepastian hukum atas status pernikahan mereka setelah berlakunya UU Adminduk ini??

Ada ketentuan Pasal 35 dalam UU yang menyebut demikian: "Pencatatan perkawinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 berlaku pula bagi: a. perkawinan yang ditetapkan oleh Pengadilan". Penjelasan Pasal 35 Huruf a ini menyebutkan, "Yang dimaksud dengan 'Perkawinan yang ditetapkan oleh Pengadilan' adalah perkawinan yang dilakukan antar-umat yang berbeda agama".

Dengan adanya UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (adminduk) memungkinkan pasangan berbeda agama dicatatkan perkawinannya asal melalui penetapan pengadilan. Selama ini, sebelum keluarnya UU Adminduk, pasangan beda agama biasanya menikah di luar negeri untuk menghindari UU Perkawinan yang melarang pasangan beda agama menikah. Tapi ada juga yang memakai cara penundukkan sementara pada salah satu hukum agama, yaitu pagi menikah sesuai agama laki-laki, siangnya menikah sesuai dengan agama perempuan.

Pernikahan beda agama yang sudah dilegalkan oleh Pengadilan Negeri (PN), tidak berarti pasangan itu menikah di PN. "Jadi, wewenang kita di sini hanya mengizinkan bukan menikahkan pasangan beda agama karena kapasitas pengadilan bukan untuk itu," tegas Humas PN Bogor Djoni Witanto dalam sebuah wawancara dengan wartawan beberapa waktu lalu. Ia juga menjelaskan bahwa faktor yang melegalkan pasangan beda agama diantaranya, mengacu pada

Pasal 35 huruf a Undang-Undang No. 23 Tahun 2006 dan pasal 10 ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 maupun juga pasal 28 B Perubahan Kedua UUD 1945 dan pasal 29 UUD 1945.

"Kami menimbang permohonan keduanya yang sudah direstui kedua belah pihak keluarga dan dalam UU No. 1 Tahun 1974, tidak diatur kalau suatu perkawinan yang terjadi di antara calon suami dan calon isteri yang memiliki keyakinan agama berbeda merupakan larangan perkawinan atau dengan kata lain UU No. 1 tahun 1974 tidaklah melarang terjadinya perkawinan di antara mereka yang berbeda agama," jelasnya. Selain itu, berdasarkan pasal 28 B ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945 ditegaskan kalau setiap orang berhak untuk membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah, dimana ketentuan inipun sejalan dengan pasal 29 UUD 1945 tentang dijaminnya oleh Negara kemerdekaan bagi setiap warga Negara untuk memeluk agamanya masing-masing.

Begitupula, lanjut Djoni, pada pasal 10 ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 ditegaskan dengan mengindahkan tatacara perkawinan menurut masing-masing hukum agamanya dan kepercayaannya itu, perkawinan dilaksanakan di hadapan Pegawai Pencatat dengan dihadiri oleh dua orang saksi. "Intinya, mereka mencatatkan pernikahannya di Catatan Sipil dengan kehadiran dua saksi," pungkasnya. Kasus beda agama ini sudah pernah ditangani Djoni, dengan *kasus perkara perdata*. Pihaknya telah memutuskan dan memerintahkan kepada Pegawai Pencatat Perkawinan pada Catatan Sipil Kota Bogor untuk segera setelah menerima salinan penetapan dari PN untuk mencatat perkawinan antara pasangan beda agama pada buku register setelah dipenuhi syarat-syarat perkawinan menurut Undang-Undang.

Namun, masalahnya, Belum ada hukum acara bagi para pasangan nikah ebda agama yang ingin meminta penetapan pengadilan, sehingga menyulitkan bagi mereka untuk memperoleh akta pernikahan dari UPTD. Kalau misalnya mengikuti prosedur perkara perdata, seperti yang diungkap pegawai Humas PN Bogor tersebut, apakah semuanya berlaku semua kasus nikah beda di setiap pengadilan di Tanah Air? Selama ini, untuk pasangan nikah beda agama, prosesnya terlalu berbelit-belit, dan bahkan bisa sampai terjadi pengujian atau banding hingga ke tingkat kasasi di Mahkamah Agung. Dan kalau sampai ke MA belum tentu akan memperoleh pengakuan yang setara. Karena dalam kasus ini MA belum mengakui adanya yurisprudensi dalam keputusannya,

seperti dianalisis di atas, dalam kasus pasangan Andi Vonny Gani P dan Adrianus Petrus Hendrik Nelwan.

Ini berbeda dengan pasangan yang menikah dan mendapatkan pencatatan dari luar negeri. Seperti tertuang dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 12 tahun 2010 tentang Pedoman Pencatatan Perkawinan dan Pelaporan Akta yang Diterbitkan oleh Negara Lain. Menurut aturan baru ini, terlepas apakah pernikahan itu adalah nikah campuran dari pasangan beda warga negara maupun pernikahan beda agama, pasangan perkawinan bisa mengajukan penetapan pencatatan dari instansi pencatatan sipil, seperti UPTD, setelah kembali ke Tanah Air. Ini dilakukan hanya dengan menyerahkan bukti pencatatan nikah dari luar negeri, dari instansi negara tempat mereka menikah maupun dari perwakilan Indonesia di sana. Tidak ada kejelasan khusus tentang pasangan nikah beda agama, yang biasanya banyak etrjadi di kalangan kelas menengah ke atas dari para warga Indonesia.

Ini tentu sebuah diskriminasi. Sebuah praktik nikah beda agama, bisa dicattakan di luar negeri, dan bisa langsung mengajukan pendaftaran ke tanpa emsti mellaui pengadilan. Sedangakan pasnagan nikah beda di dalam negeri, justru harus melalui pengadilan negeri, untuk kemudian bisa mendapatkan penetapan dari pengadilan, sebelum akhirnya memperoleh akta dari kantor catatan sipil.

Sekali lagi aturan ini menguntungkan orang-orang berduit, yang punya kesempatan "menghindar" dari ruwetnya urusan pengadilan di negeri sendiri. Dan kantong tebal, mereka bisa leluasa mengurus pernikahan mereka di negeri orang tanapa hambatan birokrasi apapaun. Dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 12 tahun 2010 ini jelas memberi peluang bagi mereka untuk melakukan siasat "menghindar" tersebut. Karena setelah mencatatkan pernikahan mereka di atur negeri, mereka dengan mudah bisa ekmbali mendapat pengakuan pengakuan itu secara otomasits dari instansi pencatatan sipil setempat.

Apalagi, aturan itu merupakan pelaksanaan dari UU Adminduk Pasal 3 yang menyatakan "Setiap Penduduk wajib melaporkan Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialaminya kepada Instansi Pelaksana dengan memenuhi persyaratan yang diperlukan dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil." Dan Pasal 4, "Warga Negara Indonesia yang berada di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia wajib melaporkan Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialaminya kepada

Instansi Pelaksana Pencatatan Sipil negara setempat dan/atau kepada Perwakilan Republik Indonesia dengan memenuhi persyaratan yang diperlukan dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil".

Lalu bagaimana dengan soal penetapan pengadilan ini?

Pasangan nikah beda agama bisa mengajukan permohonan penetapan pengadilan ke Pengadilan Negeri di tempat domisili pasangan nikah beda agama tersebut melangsungkan pernikahannya. Di antara syarat-syarat yang harus dipenuhi adalah sebagai berikut: melampirkan Kartu Tanda Penduduk (KTP), Kartu Keluarga, Surat Permohonan Penetapan Pencatatan Perkawinan dari Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, Surat Keterangan dari Lurah, dan saksi 2 (dua) orang. Surat-surat tersebut sesuai dengan Undang-undang Bea Meterai harus dibubuhi Bea Materai senilai Rp.6000,-, ditandatangani serta dicap oleh Pejabat Pos. Surat-surat tersebut kemudian dilampirkan dalam permohonan sebagai alat bukti dalam perkara perdata dipersidangan. Biasanya untuk permohonan ini dikenakan biaya administrasi, tidak lebih dari 500 ribu rupiah. Kelebihan biaya dapat diminta kembali setelah permohonan selesai dan diketahui jumlah biaya yang dikeluarkan yang tercantum pada bagian akhir penetapan pengadilan.

Setelah permohonan didaftarkan di bagian perdata pengadilan negeri bersangkutan, pihak pasangan nikah beda agama akan menerima surat panggilan sidang yang telah ditentukan tanggal dan jamnya. Sebelum datang ke tempat persidangan, pihak pasangan beda agama diminta membawa surat-surat asli yang dilampirkan dalam permohonan, serta 2 (dua) orang saksi ke pengadilan. Biasanya apabila surat-surat dianggap lengkap dan keterangan saksi dianggap cukup, dalam satu kali persidangan kasus tersebut bisa diputus oleh seorang hakim tunggal, dan kemudian diberikan surat penetapan. Setelah mendapat penetapan pengadilan baru dibawa ke Dinas Kependudukan & Pencatatan Sipil di tempat domisili pasangan nikah beda agama.

Kasus penetapan pengadilan ini terjadi misalnya di Bogor, melalui Penetapan Pengadilan Negeri Bogor No. 111/Pdt.P/2007/ PN.BGR tertanggal 19 November 2007 atas pasangan nikah beda agama HS (laki-laki, beragama Islam, Pemohon I) dan IT (wanita, beragama Katolik, Pemohon II). Pertimbangan hukum yang digunakan PN Bogor dalam menerbitkan penetapan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Tujuan pokok permohonan para pemohon, agar perkawinan antara calon pengantin beda agama itu, bisa melangsungkan

perkawinan mereka dan mencatatkan perkawinan mereka tersebut di Kantor Catatan Sipil kota Bogor

2. Dengan adanya permohonan para Pemohon, untuk mencatatkan perkawinan di Kantor Catatan Sipil Bogor dapat ditafsirkan bahwa para pemohon khususnya Pemohon I sudah tidak menghiraukan status Agamanya, dan mereka berkeinginan untuk mencatatkan perkawinan mereka di Kantor Catatan Sipil Kota Bogor, maka hal ini merupakan kewenangan Pengadilan Negeri Bogor untuk menerima, memeriksa dan mengadili serta memberikan Penetapan atas permohonan para pemohon (ini dengan mengacu kepada Putusan Mahkamah Agung no. 1400 K/ Pdt/1986 tanggal 20 Januari 1989, seperti diuraikan di atas).

3. Bahwa pasal 2 ayat 1 Undang-Undang no. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan merupakan ketentuan yang berlaku bagi perkawinan di antara 2 orang yang sama agamanya. Sehingga terhadap perkawinan diantara 2 orang berlainan agamanya tidaklah dapat diterapkan berdasarkan ketentuan tersebut (Putusan Mahkamah Agung No. 1400 K / Pdt 1986 tanggal 20 Januari 1989).

4. Menimbang bahwa perkawinan yang terjadi diantara 2 orang yang *berlainan status agamanya hanya diatur dalam penjelasan pasal 35 huruf : a Undang-Undang no. 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan ditegaskan bahwa : "yang dimaksud dengan Perkawinan yang ditetapkan oleh Pengadilan adalah Perkawinan yang dilakukan antar umat yang berbeda agama"* Ketentuan tersebut pada dasarnya merupakan ketentuan yang memberikan *kemungkinan* dicatatkannya perkawinan yang terjadi diantara 2 orang yang berlainan Agama setelah adanya Penetapan Pengadilan tentang hal tersebut, sedangkan terhadap proses terjadinya suatu perkawinan sebagaimana dimaksudkan dalam UU no. 1 tahun 1974 dan PP no. 9 tahun 1975 tidak diatur lebih lanjut dalam ketentuan tersebut. Sehingga terhadap hal-hal yang berkaitan dengan proses terjadinya suatu perkawinan itu sendiri baik tentang sahnya suatu perkawinan, syarat-syarat perkawinan , larangan perkawinan dan tata cara pelaksanaan perkawinan masih mengacu pada ketentuan-ketentuan yang tertuang dalam UU no.1 tahun 1974 dan PP no. 9 tahun 1975 (Hakim Tunggal masih mengakui tetap berlaku

ketentuan tentang sahnya dan tentang larangan suatu perkawinan dalam UU no.1 tahun 1974 dan PP no. 9 tahun 1975).

Berdasarkan fakta hukum dan uraian diatas, Pengadilan Negeri Bogor (dengan Hakim Tunggal) berpendapat:

1. Dalam UU no.1 th 1974 tidak diatur kalau suatu perkawinan yang terjadi diantara calon suami dan calon isteri yang memiliki keyakinan Agama berbeda merupakan larangan perkawinan atau dengan kata lain UUno.1 th 1974 *tidaklah melarang terjadinya perkawinan diantara mereka yang berbeda agama* (suatu pendapat yang sukar diterima, ketentuan melarang perkawinan demikian ada dalam pasal 8 huruf f. UU no.1 th 1974, blogger).

2. Berdasarkan pasal 28 B ayat 1 UUD 1945, ditegaskan bahwa setiap orang berhak untuk membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah (perkawinan sah di Indonesia adalah harus sesuai pasal 2 ayat 1 UU no. 1 th 1974 juncto larangan kawin pada pasal 8 huruf f UU no. 1 th 1974, bloger), dimana ketentuan inipun sejalan dengan pasal 29 UUD 1945 tentang dijaminnya oleh Negara *kemerdekaan setiap warga negara untuk memeluk agamanya masing-masing".*

Sementara untuk perkawinan kaum penghayat, ada sejumlah kebijakan baru yang mengakomodasi kepentingan mereka. Misalnya dengan keluarnya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 37 tahun 2007 tentang Pelaksanaan Undang-undang No. 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, dan Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata No. 43 dan 41 Tahun 2009 tentang Pedoman Pelayanan kepada Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, dan Para penganut aliran/ penghayat kepercayaan kini mulai mendapat ruang di mata hukum dan perundang-undangan. Belum lama ini Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 12 Tahun 2010. Aturan ini antara lain memungkinkan penghayat aliran kepercayaan mencacatkan dan melaporkan perkawinan mereka ke Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil sekalipun perkawinan mereka dilangsungkan di luar negeri.

Dengan terbitnya UU Adminduk dan PP No. 37 tahun 2007, ada peluang bagi komunitas penghayat kepercayaan untuk mencatatkan perkawinan mereka, dengan menyertakan surat keterangan terjadinya perkawinan dari pemuka penghayat kepercayaan. Namun demikian, ada problem terkait soal surat keterangan ini. Dalam PP No.

37 tahun 2007 disebutkan tentang persyaratan pemuka penghayat yang menegsahkan pernikahan tersebut. Yakni, bukan sembarang pemuka penghayat, tapi mereka yang berafiliasi atau direkomendasikan oleh organisasi penghayat yang diakui resmi oleh negara. Seperti disebut dalam Bab X Persyaratan dan Tata Cara Pencatatan Perkawinan Bagi Penghayat Kepercayaan Pasal 81:

(1) Perkawinan Penghayat Kepercayaan dilakukan di hadapan Pemuka Penghayat Kepercayaan.
(2) Pemuka Penghayat Kepercayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditunjuk dan ditetapkan oleh organisasi penghayat kepercayaan, untuk mengisi dan menandatangani surat perkawinan Penghayat Kepercayaan.
(3) Pemuka Penghayat Kepercayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) didaftar pada kementerian yang bidang tugasnya secara teknis membina organisasi Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa.

Aturan dalam PP ini kemudian ditindaklanjuti menjadi Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata No. 43/41 Tahun 2009 tentang Pedoman Pelayanan Kepada Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Fokus peraturan bersama ini adalah pada soal pelayanan dan lingkupnya kepada penghayat kepercayaan, yang meliputi administrasi organisasi penghayat kepercayaan, pemakaman dan sarana sarasehan ataus ebutan lain yang merupakan temat untuk melakukan kegiatan Penghayat termausk kegiatan ritual. Aturan pelayanan administrasi organisasi penghayat ini penting, karena dalam PP ada aturan tentang pemuka agama yang mengesahkan pernikahan penghayat yang bernaung dalam organisasi yang diakui oleh pemerintah. Organisasi penghayat tersebut adalah yang terdaftar di Kementerian Dalam Negeri dan terinventarisasi di Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata.

Nah, aturan bersama ini mengatur bagaimana organisasi penghayat bisa diakui sebagai organisasi yang bisa mengeshaka pernikahan kaum penghayat. Dan itu melalui penerbitan SKT, Surat Keterangan Terdaftar, yang merupakan bukti bahwa organisasi penghayat telah terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan. SKT dikeluarkan oleh gubenrur untuk organisasi di tingkat provisni, dan bupati/walikota kalau organisasi itu pada level kebupaten atau kota. Ada beberapa persyaratan untuk mempeorleh SKT ini, selain administratif, juga diperlukan surat keterangan terinventarisasi yang dieproleh dari Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata

melalui dinas/lembaga/unit kerja yang mempunyai tugas dan fungsi menangani kebudayaan.

Masalahnya kemudian, aturan organisasi ini punya masalah. Direktur Eksekutif Indonesian Legal Resource Center (ILRC), Uli Parulian Sihombing, misalnya, memberikan apresiasi atas pengakuan hukum terhadap para penghayat kepercayaan, khususnya dalam administrasi kependudukan. Namun ia menilai pengakuan hukum tersebut belum benar-benar dilakukan. Dalam praktik, status agama para penghayar dalam KTP masih belum diisi sebagai konsekuensi hanya enam agama yang diakui resmi oleh negara. Demikian pula soal pencatatan perkawinan. Peraturan perundang-undangan memang memberi ruang bagi penganut aliran/penghayat kepercayaan untuk mencatatan perkawinan mereka di Kantor Kependudukan dan Catatan Sipil. Tetapi seringkali kaum penghayat kesulitan karena perkawinan mereka harus lebih dahulu dicatatkan pemimpin penghayat kepercayaan. Dan pemimpin yang diakui adalah yang yang sudah tercatat di Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata. Menurut Uli Parulian, para penghayat kepercayaan banyak ditemukan pada masyarakat adat yang belum terbiasa dengan dokumentasi peristiwa kependudukan. Karena itu, legitimasi hukum penghayat kepercayaan belum bisa diartikan sebagai pengakuan penuh terhadap eksistensi mereka

III. PERSPEKTIF HAM

1. Jaminan HAM dan Kebijakan Anti-Diskriminasi

Berakhirnya Perang Dunia II telah menggerakkan kegiatan untuk memajukan hak asasi manusia (Hak Asasi Manusia) sebagai agenda internasional. Perkembangan memajukan Hak Asasi Manusia sejak itu dianggap luar biasa, baik dalam konsep maupun jumlah perangkat hukum yang mengaturnya. Dulu dipakai sebutan "*fundamental human rights*" (secara harfiah berarti hak-hak manusia yang mendasar) yang digunakan oleh Piagam PBB, sekarang lebih dikenal dengan *"human rights"* (hak-hak asasi manusia).

Sebelumnya dikenal *"the rights of man"* (1776), dan dalam perkembangannya bergeser menjadi *"human rights".* Hak asasi manusia dianggap sebagai konsep etika politik modern dengan gagasan utama pada pengakuan akan adanya tuntutan moral yang menyangkut bagaimana manusia wajib memperlakukan manusia, sehingga secara potensial amat kuat untuk melindungi orang dan

kelompok yang lemah terhadap kesewenangan mereka yang kuat (karena kedudukan, usia, status dan lainnya). Hak asasi manusia, dengan demikian, bukan hanya suatu konsep. Ia pada dasarnya merupakan penghormatan terhadap kemanusiaan seseorang, laki-laki dan perempuan.

Ini yang akan dicapai oleh Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia atau *Universal Declaration of Human Rights* (disingkat DUHAM) yang dicetuskan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada tahun 1948. Deklarasi ini memuat 30 pasal, yang intinya mengandung 3 hak-hak pokok. *Pertama,* hak hidup, hak untuk hidup bebas dari perhambaan, hak untuk bebas dari penangkapan dan penahanan sewenang-wenang, hak atas peradilan yang *fair*, dan hak atas bantuan hukum. *Kedua,* hak-hak politik yang meliputi hak atas kebebasan berkumpul, hak atas kebebasan berpendapat, hak untuk berorganisasi, hak untuk turut serta dalam pemerintahan, hak untuk turut serta dalam pemilihan yang bebas, dan sebagainya. *Ketiga,* hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya yang mencakup hak atas jaminan sosial, hak atas pekerjaan, hak atas pengupahan yang adil, hak atas istirahat dan cuti liburan, hak untuk memasuki serikat pekerja, hak atas tingkat hidup yang menjamin kesehatan, hak atas pengajaran, dan hak untuk turut serta dalam hidup kebudayaan masyarakat.

Perhatian PBB terhadap kemajuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan fundamental sebagai tertuang dalam DUHAM tersebut dilandasi oleh dua pertimbangan strategis. *Pertama,* kesadaran komunitas internasional bahwa pengakuan terhadap martabat yang melekat dan hak-hak yang sederajat dan tidak terpisahkan dari semua anggota umat manusia adalah dasar dari kebebasan, keadilan, dan perdamaian di dunia. *Kedua,* ikrar negara-negara anggota PBB untuk memajukan penghormatan dan pematuhan hak-hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan secara universal melalui kerjasama dengan PBB.

Setelah DUHAM disetujui, PBB kemudian membuat dua perjanjian yang dinamakan Kovenan yang menjabarkan ketentuan-ketentuan dalam DUHAM. Kedua Kovenan itu adalah Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya dan Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik. Kedua kovenan ini disahkan oleh Sidang Umum PBB pada tahun 1966 dan mulai berlaku pada tahun 1976.

Sebagai sebuah perjanjian langsung kedua kovenan ini secara hukum mengikat negara-negara peserta yang telah menyetujui atau meratifikasinya. Secara kolektif, DUHAM dan kedua Kovenan

merupakan *International Bill of Rights* atau Undang-Undang Internasional Hak Asasi Manusia yang menjadi dasar keuniversalan hak asasi manusia dan menyediakan kerangka untuk kumpulan hukum tentang hak asasi manusia internasional.

DUHAM bersama dengan kedua Kovenan kini telah dikukuhkan oleh 185 negara yang bersidang di Wina dalam tahun 1993 (Konferensi kedua Hak Asasi Manusia) sebagai perjanjian-perjanjian yang bersifat mendasar yang harus dilaksanakan oleh semua bangsa. Konferensi Wina telah melahirkan Deklarasi Wina dan Program Aksi yang diterima secara aklamasi (Juni 1993). Deklarasi Wina menyatakan bahwa: 'semua hak asasi manusia itu adalah bersifat universal, tidak dapat dibagi-bagi dan saling berkaitan antara sesamanya' (prinsip kesatupaduan). Artinya: hak-hak manusia yang bersifat sipil, budaya, ekonomi, politik dan sosial harus dilihat secara keseluruhan. Mempunyai nilai yang sama dan berlaku bagi semua orang.

Deklarasi Wina menegakkan kembali kewajiban hukum semua negara untuk meningkatkan "rasa hormat secara universal, dan melaksanakan serta melindungi semua hak asasi manusia dan kebebasan yang fundamental untuk semua orang". (Pada tanggal 16 Oktober 1998, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas Hak Asasi Manusia) telah menyerahkan hasil kajian tentang hak asasi dalam *international Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* dan *international Covenant on Civil and Political Rights* kepada Presiden B.J. Habibie dengan rekomendasi untuk diratifikasi, dan baru pada tahun 2005 ada kepastian pemerintah dan DPR akan meratifikasinya).

2. **Konvensi Internasional HAM**

Dalam perkembangannya, Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia selanjutnya dijabarkan lebih lanjut dalam perjanjian-perjanjian internasional yang mencakup masalah hak asasi manusia yang lebih khusus. Perjanjian-perjanjian internasional ini disebut dengan "konvensi". PBB telah menyusun sebanyak 25 konvensi internasional, seperti Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial, Konvensi tentang Hak Anak, Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan yang Kejam, Tidak Manusiawi dan Merendahkan Martabat, Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan, Konvensi tentang Hak Buruh Migran, Konvensi tentang Hak Penderita Cacat dan lainnya. Semuanya merupakan perjanjian-perjanjian sekaligus komitmen PBB untuk menegakkan standar-standar Hak Asasi Manusia internasional. Anggota-anggota PBB berkomitmen

untuk mentaatinya melalui instrumen ratifikasi.

Ratifikasi adalah suatu perjanjian pada tingkat negara untuk melaksanakan ketentuan yang dimuat dalam konvensi-konvensi internasional tersebut. Berikut ini sejumlah konvensi yang telah diratifikasi atau disahkan oleh pemerintah Indonesia untuk dilaksanakan:

1. Konvensi mengenai hak politik Perempuan yang diadopsi oleh PBB dalam tahun 1952 dan diratifikasi Indonesia dengan UU No. 68 Tahun 1958.
2. Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan yang diadopsi PBB dalam tahun 1979 dan diratifikasi oleh Indonesia dengan UU No. 7 Tahun 1984.
3. Konvensi mengenai Hak Anak. Diadopsi Majlis Umum PBB pada tanggal 20 November 1989; disahkan dengan Keputusan Presiden RI No. 36 tahun 1990.
4. Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan Penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi, atau merendahkan martabat manusia diratifikasi oleh Indonesia dengan UU No. 5 tahun 1998.
5. Pada tahun 1998 Indonesia meratifikasi Konvensi ILO No. 87 tentang Kebebasan Berserikat dan Perlindungan Hak Berorganisasi.
6. Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial diratifikasi oleh Indonesia dengan UU No. 29 tahun 1999.
7. Konvensi Menentang Penyiksaan diratifikasi oleh Indonesia pada tahun 2000.

Jika dibandingkan dengan negara-negara lain, terlihat betapa sedikitnya tindakan ratifikasi oleh Indonesia, dan ini terbukti dari catatan PBB sendiri (*Chart of Ratification*) berdasarkan data persoalan tanggal 31 December 1997). Australia telah meratifikasi 19 konvensi, Amerika 10, Cina 8, Bangladesh 9, India 15, Iran 10, Irak 13, dan Malaysia 6.

Hingga sekarang masih ada beberapa kendala dalam memenuhi komitmen tersebut. Tampaknya belum ada usaha berkesinambungan, baik oleh pemerintah maupun masyakarat sipil untuk mensosialisasikan konvensi-konvensi yang telah diratifikasi. Hingga kini baru ada satu lembaga yang secara khusus aktif melakukan pelatihan pada sejumlah dosen fakultas hukum di berbagai perguruan tinggi tentang arti dan isi Konvensi tentang Penghapusan segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan. Yaitu Kelompok Kerja *Convention Watch,* yang didirikan oleh Program Kajian Wanita Pasca

Sarjana Universitas Indonesia. Kelompok kerja ini didirikan pada tahun 1993 menjelang 10 tahun diratifikasinya konvensi ini sebagai usaha mensosialisasikan hak-hak perempuan sebagaimana dimuat dalam konvensi tersebut.

Selain itu, perlu dipahami bahwa ratifikasi suatu konvensi internasional tidaklah secara otomatis menyebabkan hak-hak yang termuat dalam suatu konvensi akan dipromosikan atau dilindungi. Ratifikasi itu sendiri sesungguhnya bukanlah jaminan bagi terlaksananya hak asasi manusia. Soalnya, norma-norma dan nilai-nilai budaya yang hingga kini dianut dan menjadi pegangan anggota masyarakat, baik pada tingkat privat (dalam lingkungan keluarga) maupun di tingkat publik (dalam lingkungan kerja dan masyarakat) seringkali kurang mendukung. Karenanya suatu ratifikasi harus diikuti dengan usaha-usaha sosialisasi dan pendidikan terarah dan berkelanjutan untuk menumbuhkan komitmen terhadap arti dan isi konvensi yang telah diratifikasi. Kelompok-kelompok strategis, seperti para orang tua, para penegak hukum, pendidik, pejabat, tokoh agama, mass media, dan lainnya, memegang peranan penting. Ratifikasi suatu instrumen internasional, dengan tujuan meningkatkan komitmen dalam pemajuan hak-hak manusia, harus menjadi kepedulian setiap orang melalui sosialisasi yang berkelanjutan terhadap sebanyak mungkin kelompok-kelompok strategis di atas.

3. PBA dan Jaminan Kebebasan Beragama

Menarik dikaji bahwa sejak awal pembentukan negara Indonesia telah dinyatakan perbedaan antara agama dan kepercayaan, seperti terbaca dalam Pasal 29 (2). Ini dapat diartikan bahwa agama dan kepercayaan merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Namun, pemahaman seperti ini tentu saja tidak sesuai dengan kenyataan dalam masyarakat. Masyarakat membedakan antara agama dan kepercayaan. Penganut suatu agama tidak serta merta disebut sebagai penganut kepercayaan. Sebaliknya, kalangan Penghayat Kepercayaan juga tidak ingin keyakinannya disebut sebagai "agama" (setidaknya menurut standar baku tentang "agama" yang punya kitab dan nabi). Pembedaan ini semakin tegas ketika pemerintah (dulu) mengakui kelompok aliran kepercayaan sebagai aliran yang berdiri sendiri. Dengan pengakuan itu, berarti kelompok masyarakat yang beraliran kepercayaan mem-peroleh pula pengakuan dan jaminan kebebasan melaksanakan ibadah sesuai dengan keyakinan dan kepercayaannya itu.

Dengan kata lain, negara menghormati prinsip kebebasan beragama dalam UUD 1945 tersebut, dan juga senafas dengan isi DUHAM Pasal 18: *"Setiap orang berhak atas kebebasan pikiran, hati nurani, dan agama, dalam hal ini termasuk kebebasan berganti agama atau kepercayaan, dan kebebasan untuk menyatakan agama atau kepercayaan dengan cara mengajarkannya, melakukannya, beribadat dan menaatinya, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, di muka umum maupun sendiri.*"

Dalam Amandemen ke-2 UUD 1945, yang merupakan bagian dari hasil perjuangan reformasi di Tanah Air, juga dicantumkan Pasal 28 E yang menyebutkan, "*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*" (ayat 1) dan bahwa "*Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya*" (ayat 2). Prinsip kemerdekaan beragama ini tampak lebih tegas lagi dalam Penjelasan Ketetapan MPR No. II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila yang menyebutkan: "*Kebebasan beragama adalah salah satu hak yang paling asasi di antara hak-hak asasi manusia karena kebebasan beragama itu langsung bersumber kepada martabat manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan. Hak kebebasan beragama itu bukan pemberian negara atau golongan.*"

Namun demikian, dalam perkembangannya kemudian, prinsip kebebasan beragama ini, sebagaimana tercantum dalam Ketetapan MPR maupun dalam DUHAM, tidaklah dilanjutkan dalam kebijakan-kebijakan pemerintah dalam bidang agama. Misalnya Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 477/74054/1978 yang di antaranya menyebutkan: *Agama yang diakui pemerintah, yaitu Islam, Katolik, Kristen Protestan, Hindu, dan Buddha.* Lebih mengejutkan lagi, dua dasawarsa berikutnya, muncul TAP MPR No. II/MPR/1998 tentang GBHN (Garis-garis Besar Haluan Negara). Pada bagian Agama dan Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa butir (6) disebutkan:

> "Penganut kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa dibina dan diarahkan untuk mendukung terpeliharanya suasana kerukunan hidup bermasyarakat. Melalui kerukunan hidup umat beragama dan penganut kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa terus dimantapkan pemahaman

> bahwa kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa adalah bukan agama dan oleh karena itu pembinaannya dilakukan agar tidak mengarah pada pembentukan agama baru dan penganutnya diarahkan untuk memeluk salah satu agama yang diakui oleh negara. Pembinaan penganut kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa merupakan tanggung jawab pemerintah dan masyarakat."

Jelas sekali, TAP MPR di atas bertentangan dengan prinsip kebebasan beragama yang terkandung dalam UUD 1945 serta Amandemen III UUD 1945. Padahal kita tahu, TAP MPR No. XVII tahun 1998 tentang Hak Asasi Manusia mengakui hak beragama sebagai hak asasi manusia sebagaimana tertera pada Pasal 13: *"Setiap orang bebas memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu."* Selanjutnya, hak beragama ini diakui sebagai hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun (*non-derogable*) sebagaimana dinyatakan dalam TAP MPR No. XVII Tahun 1998 Bab X mengenai Perlindungan dan Pemajuan Hak Asasi Manusia Pasal 37:

> "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 *(non-derogable)*".

TAP MPR No. XVII/1998 menyebut 8 (delapan) kelompok hak asasi manusia yang diakui pemerintah sebagai hak yang tidak boleh diabaikan dan dirampas oleh siapapun, termasuk oleh negara sekalipun. Yaitu hak untuk hidup, hak berkeluarga, hak mengembangkan diri, hak memperoleh keadilan, hak memperoleh kemerdekaan, hak berkomunikasi, hak keamanan, dan hak kesejahteraan. Selanjutnya, dalam TAP MPR tersebut, kebebasan beragama dikelompokkan sebagai hak kemerdekaan sebagaimana tertuang dalam pasal 13: "*Setiap orang bebas memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu*". Dalam Pasal 43, disebutkan bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia, terutama menjadi tanggung jawab pemerintah.

Di sini terlihat adanya kontradiksi dan inkonsistensi. Bahkan di antara TAP-TAP itu sendiri berkaitan dengan hak beragama. Hal itu boleh jadi disebabkan oleh penafsiran yang bias terhadap Pasal 29 UUD 1945. Pasal 29 ayat (1) menegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara religius, yaitu berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa. Sementara pada ayat berikutnya, ayat (2), tidak dijelaskan bahwa agama dan kepercayaan penduduk yang dijamin oleh negara itu harus berdasarkan atas asas Ketuhanan Yang Maha Esa. Muncul persoalan, bagaimana hubungan antara ayat (1) dan (2) dari Pasal 29 ini? Apakah ayat (1) menjadi dasar (atau syarat) pengakuan kebebasan beragama pada ayat (2)? Kalau itu menjadi dasar (atau syarat), berarti kebebasan hanya diberikan kepada pemeluk agama yang mengakui Ketuhanan Yang Maha Esa, dan bukan kepada yang lainnya. Konsekuensinya, negara akan melakukan pengawasan terhadap penduduk perihal agama yang dipeluknya, dan jika tidak berdasar Ketuhanan Yang Maha Esa, maka kebebasan tersebut akan dicabut, dan negara tidak akan menjaminnya. Lalu apa makna negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu ?!

Namun, kalau yang dimaksud dengan negara pada ayat (1) adalah sistem kekuasaan yang terorganisasikan menurut UUD 1945, yang meliputi kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif, maka asas Ketuhanan Yang Maha Esa adalah norma hukum yang berlaku bagi negara, dan bukan bagi penduduk atau warga negara. Artinya, pelaksanaan kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif harus selalu mengacu pada prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa, terutama dalam menghasilkan produk hukum dan perundang-undangan. Itu artinya "mempunyai nilai religius". Sementara ayat (2) merupakan jaminan kemerdekaan kepada tiap-tiap penduduk untuk memeluk dan menjalankan agamanya masing-masing. Penduduk dengan demikian dapat menjalankan ajaran agamanya masing-masing dengan rasa aman karena pemerintah berkewajiban menyediakan perangkat pelindung atau payung hukum jika ada gangguan. Tentu saja, perlindungan ini tidak bersifat mutlak, melainkan diberikan dengan mempertimbangkan keberadaan agama lainnya yang sama-sama mempunyai hak hidup di Indonesia.

Jadi, tafsiran semacam ini memang pas dengan prinsip dasar hak asasi manusia, terutama dengan semangat Pasal 28 E Amandemen II UUD 1945. Dengan

demikian, tidak ada lagi kontradiksi antara ayat (1) dan (2) dalam Pasal 29 ini. Yang pertama merupakan norma bagi negara, sedangkan yang terakhir norma bagi warga negara. Sementara TAP MPR No. II/MPR/1998 tentang GBHN yang menyebut soal agama dan kepercayaan juga dinyatakan tidak berlaku. Selain bertentangan dengan UUD 1945 dan Amandemennya, juga tidak sesuai dengan TAP MPR No. XVII tahun 1998 tentang Hak Asasi Manusia; dan Pasal 22 ayat (1) UU no. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menyatakan "Setiap orang bebas memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu"; dan bagian penjelasan pasal 22 ayat (1) "Yang dimaksud dengan 'hak untuk bebas memeluk agamanya dan kepercayaannya' adalah hak setiap orang untuk beragama menurut keyakinannya sendiri, tanpa adanya paksaan dari siapapun juga".

IV. PENUTUP

1. Simpulan

Dari hasil kajian serta analisis kami atas persoalan pernikahan beda agama, maka kami dapat memberikan kesimpulan sebagai berikut:

1. Perkawinan tetap mengacu kepada hukum agama dan kepercayaannya, tetapi dalam pengertian luas, dan bukan lagi seperti yang didefinisikan di masa Orde Baru. Dalam kerangka yang lebih luas ini, pengertian tentang agama dan kepercayaan juga mencakup agama-agama minoritas dan yang selama ini dikucilkan oleh negara, seperti Khonghucu, Bahai, Sikh, dan juga mencakup penganut penghayat kepercayaan, mapapun aliran dan kepercayaannya.

Catatan ini penting agar tidak muncul suatu pandangan hukum yang menyatakan bahwa seseorang diberi siasat (bahasa fiqihnya, *hilah*) *untuk melepaskan agamanya* dalam pernikahan beda agama untuk bisa seagama atau mengakui "ala KTP", supaya pernikahan mereka disahkan dan dicatatkan. Bukankah sudah seharusnya negara kita menjamin hak-hak masing-masing warga negara untuk menjalankan agama dan kepercayaan seperti tertuang dalam Pasal 29 UUD 1945, dan Pasal 28 E UUD 1945.

2. Yang juga krusial adalah soal asumsi tentang pengesahan. Negara mengabaikan faktor pengesahan yang sudah diakui dalam agama masing-masing penganut yang melangsungkan pernikahan di hadapan pemuka agama. Dengan sejumlah ketentuan, apalagi

dengan merujuk ke Pasal 2 UU Perkawinan, ada kesan yang kini memang dominan, bahwa diam-diam pencatatan menjadi sesuatu yang paling utama dalam pengesahan perkawinan dibandingkan hanya sekedar soal pengakuan atau pemberkatan dari kalangan pemuka agama. Artinya, sekali lagi, kalangan agamawan diragukan, dan negara ditempatkan lebih superior. Padahal, sebetulnya, sesuai dengan aturan tentang civil registration PBB, pencatatan merupakan kewajiban negara untuk menjamin terpenuhinya hak-hak sipil warga atau citizen.

3. Asumsi-asumsi tentang agama resmi dan yang tidak resmi sudah seharusnya ditinggalkan. Karena ternyata merugikan kehidupan berbangsa dan bernegara dalam masyarakat bangsa yang majemuk dan bhinneka ini. Asumsi-asumsi tentang agama "resmi" dan "yang diakui" ini bisa ditemukan dari tafsiran atas UU No.1/PNPS/1965, surat edaran Menteri Dalam Negeri, hingga UU No. 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

4. Meski ada beberapa kekurangan, sehingga membutuhkan penyempurnaan ke depan, UU No. 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan beserta turunannya mulai dari PP hingga Permendagri masih memerlukan implementasi yang konsisten. Sosialisasi masih harus terus menerus disampaikan kepada para pemangku kepentingan (stakeholders), terutama pasangan nikah beda agama dan calon pasangan. Aparat birokrasi dan petugas pencatatan sipil juga harus lebih memahami semangat berbagai instrumen kebijakan tentang pencatatan sipil, yakni memudahkan semua pihak, tanpa diskriminasi atau pengecualian, untuk memperoleh hak-hak mereka untuk dicatatkan segenap peristiwa keperdataan yang mereka alami.

5. Kalau masih ada pihak menolak pernikahan beda agama, maka, hal itu bisa disimpulkan sebagai berikut:

   a. dipengaruhi oleh ketentuan Pasal 2 ayat 1 UU Perkawinan yang menetapkan perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya

   b. tidak tahu tentang ketentuan Pasal 66 UU Perkawinan yang masih memungkinkan berlakunya peraturan-peraturan lain tentang perkawinan, misalnya BW, GHR, dan HOCI yang bisa dipakai sebagai

pedoman dalam pelaksanaan pernikahan antar agama oleh karena UU Perkawinan tidak mengatur tentang hal ini.

c. tidak tahu tentang ketentuan Pasal 20 dan 21 UU perkawinan yang menetapkan KCS dapat melangsungkan atau membantu melangsungkan perkawinan apabila diperintah oleh Pengadilan

d. tidak tahu tentang Keputusan MA No. 1400/K/Pdt/1986, yang pada pokoknya menetapkan bahwa perbedaan agama bukan merupakan halangan suatu perkawinan. Surat Ketua MA itu menyatakan bahwa: 1) Perkawinan antar pemeluk agama dan penganut kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa termasuk perkawinan campuran; 2) perkawinan di Indonesia diakui sebagai suatu "Staatshuwelijk". Artinya, perkawinan sudah sah apabila telah memenuhi ketentuan hukum negara sedangkan hal-hal yang menyangkut hukum agama adalah urusan dari suami dan istri itu secara pribadi. Maka, untuk menghilangkan atau setidak-tidaknya mengurangi adanya perkawinan yang dilakukan secara liar dan/ atau diam-diam, serta untuk menjamin adanya kepastian hukum, MA mengharapkan ada petunjuk pelaksanaan dari Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri tentang perkawinan antar agama.

6. Terkait hak-hak kaum penghayat kepercayaan, perhatian perlu diberikan tentang pencatatan pernikahan mereka, terutama pernikahan yang melibatkan pasangan penghayat dan non-penghayat. UU Adminduk beserta turunannya sudah mengakomodasi pencatatan pernikahan mereka, baik pernikahan pasangan sesama penghayat maupun pernikahan pasangan penghayat dan non-penghayat. Seharusnya pengakuan itu terhadap mereka juga tercermin dalam upaya-upaya bertahap dan tepat sasaran dalam mengakomodasi pernikahan beda agama di antara mereka.

7. Persoalan keharusan adanya pemuka penghayat yang bernaung di bawah organisasi yang diakui oleh pemerintah juga mendapatkan perhatian serius. Karena persyaratan demikian justru mengurangi semangat mempermudah dan mengakomodasi hak-hak warga negara yang ingin memperoleh pengakuan dalam pencatatan peristiwa keperdataannya. Persoalan berorganisasi adalah

bagian dari hak-hak warga negara untuk berserikat dan berkumpul, sehingga harus mendapat prioritas pelayanan dari negara sebagai pemangku pelaksana hak asasi manusia (*duty bearer*). Dan bukan malah negara mempersempit hak tersebut dan menjadikannya sebagai syarat pencatatan keperdataan.

2. Rekomendasi

Setelah mempelajari secara mendalam hasil penelitian dan pengkajian kami, tentang permasalahan pernikahan beda agama, maka kami merekomendasikan hal-hal sebagai berikut:

A. Untuk Pemerintah

1. *Kementerian Dalam Negeri*

a) Kementerian Dalam Negeri harus melakukan sosialisasi dan penyuluhan hukum dan Hak Asasi manusia kepada segenap aparat dan jajarannya hingga ke daerah sehingga semua warga negara pemangku kepentingan dengan nikah beda agama bisa mengenatahui hak-haknya dalam UU No. 23 tahun 2006 tentang Adminduk dan segenap instrumen pelaksanannya.

b) Kementerian Dalam Negeri harus mengakomodasi bagai kemudahan bagi segenap pencatatan nikah beda agama, termasuk pernikahan pasangan penghayat dan non-penghayat.

2. Kementerian Agama

a) Kementerian Agama diharapkan mengimplementasikan penghapusan praktik segala bentuk diskriminasi atas dasar etnis, ras, budaya dan agama, terutama pencatatan per-kawinan bagi pemeluk agama dan keyakinan.

b) Perlunya meninjau ulang Kompilasi Hukum Islam (KHI) No. 1 tahun 1991, khususnya pasal 40 dan 44 tentang pernikahan beda agama. Karenanya pasal ini perlu dirumuskan ulang sehingga dapat mengakomodasi pernikahan antara muslimah dengan laki-laki non muslim. Pernikahan orang Islam dengan bukan Islam ini dilakukan berdasarkan prinsip saling menghargai dan menjunjung tinggi hak kebebasan menjalankan ajaran agama dan keyakinan masing-masing.

c) Perlunya segenap jajaran birokrasi Kementerian Agama mengkampanyekan pentingnya hak-hak asasi manusia serta kondisi keragaman dan kemajemukan bangsa ini di lingkungan pegawai dan petugas

pencatat perkawinan agar mereka menyadari kewajiban mereka dalam mencatatkan segenap perkawinan yang dialami oleh warga negara dari beragam agama dan etnik itu.

d) Agar mencabut aturan pelarangan nikah beda sebagaimana dicantumkan dalam draf RUU Hukum Materiil Peradilan Agama (HMPA) bidang Perkawinan, karena bertentangan dengan semangat pembaruan catatan sipil seperti diamanatkan dalam UU No. 23 tahun 2006 tentang Adminduk.

3. Kemendikbud (Dirjend Kebudayaan)

a) Perlunya segenap jajaran Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan untuk memperhatikan keberadaan organisasi-organisasi kaum penghayat, tanpa memilah-milah antara satu organisasi dengan yang lainnya.

b) Perlunya segera menaruh perhatian untuk mengakomodasi segenap organisasi penghayat, dan serta bersikap lebih fleksibel dalam melayani pencatatan dan pendaftaran organisasi-organisasi kaum penghayat.

4. Legislative/Dewan Perwakilan Rakyat

Perlunya mengambil langkah inisiatif dalam penyusunan revisi dan amandemen UU Perkawinan sebagai bentuk hak inisiatif DPR agar hak-hak warga negara dalam perkawinan dapat terpenuhi dengan baik.

5. Yudikatif/Mahkamah Agung

Mahkamah Agung agar memberi kepastian hukum menyangkut sejumlah keputusan Mahkamah Agung tentang perkawinan beda agama dan perkawinan Penghayat Kepercayaan, untuk memastikan bahwa keputusan itu merupakan yurisprudensi. Seperti Keputusan Mahkamah Agung No. 178K/TUN/1997 tanggal 30 Maret 2000 yang mengabulkan perkawinan pasangan Budi Wijaya dan Lanny Guito yang menikah dengan cara Khonghucu dan Keputusan MA No. 1559K/Pdt/1991 tanggal 12 Januari 1995 yang mengabulkan permohonan pasangan Pri Arlin dan Endang Sri Ambarin, yang menganut aliran Sapta Darma, yakni sebagai penganut kepercayaan, yang menikah dengan cara adat dan kepercayaan.

Mengeluarkan surat edaran kepada Pengadilan Negeri untuk mem-permudah penetapan perkawinan bagi pasangan nikah beda agama.

6. Komisi Ombusment RI

a. Hendaknya komisi ini sebagaimana tugas pokonya, berdasarkan pasal 4 (c) Keputusan Presiden RI Nomor 44 Tahun 2000 dapat mengoptimalkan fungsinya dalam *"melakukan langkah untuk menindaklanjuti laporan atau informasi mengenai terjadinya penyimpangan oleh penyelenggara negara dalam melaksanakan tugasnya maupun dalam memberikan pelayanan umum",* khususnya yang terjadi di KUA dan DKCS untuk menjamin terpenuhinya hak-hak masyarakat.

b. Dan sebagai kewenanganya mengacu Pasal 2 Keppres tersebut, Komisi ini "dapat melakukan klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan Negara khususnya pelaksanaan oleh aparatur pemerintahan termasuk lembaga peradilan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat".

7. KUA dan DKCS

a). Diperlukan penyuluhan kepada pegawai-pegawai KUA dan DKCS tentang kesadaran pentingnya pencatatan nikah beda agama sebagai hak-hak asasi manusia. Karenanya KUA dan DKCS dapat bekerjasama dengan lembaga yang bekompeten untuk itu dalam penyelenggaraannya.

b). Kampanye tentang kemajemukan bangsa dan pluralisme agama juga masih perlu disosialisasikan di kalangan pegawai pencatat perkawinan agar mereka menyadari betul bahwa keragaman bangsa ini adalah berkah dan sumber kekuatan bangsa ini, dan bukan sesuatu yang harus dinafikan.

c). Sebagai lembaga pencatat perkawinan hendaknya KUA dan DKCS berperan sebagaimana fungsinya dan tidak mencampuri terlalu jauh pada aspek perbedaan, terutama agama masing-masing pasangan pernikahan, sehingga begitu mereka mengantongi surat nikah/ pengesahan pernikahan dari agawaman atau lembaga agama, maka, terutama DKCS harus langsung mencatnya dan memberikan kutipan akta perkawinan.

B. Untuk Komnas HAM

1. Komnas HAM agar merekomendasikan perlunya merevisi UU Perkawinan Tahun

1974, karena bertentangan dengan Pasal 16 dan Pasal 18 DUHAM, Pasal 28E UUD 1945 Amandemen, dan Pasal 10 ayat (1) dan Pasal 22 ayat (1) UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

2. Komnas HAM agar merekomendasikan supaya semua perkawinan di antara umat beragama wajib dicatatkan oleh negara (termasuk perkawinan adat) sebagai salah satu bentuk komitmen Negara pada pemenuhan hak-hak sipil warga negara. Karena dalam Penjelasan UU Perkawinan 1974 disebut "perkawinan adat"

3. Perlunya dilakukan kajian hak asasi manusia terhadap sejumlah kebijakan tentang administrasi kependudukan sejak diberlakukannya UU No. 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan dan beberapa instrumen turunannya mulai dari PP, Perpres hingga Permendagri

C. **Untuk Institusi Keagamaan dan Para Agamawan**

1. Hendaknya dapat memahami dan menghargai adanya pluralitas tafsir atas pernikahan beda agama yang merupakan konsekuensi logis dari pemahaman terhadap doktrin-doktrin atau teks-teks keagamaan. Sehingga sangat dimungkinkan adanya tafsir yang membolehkan pernikahan lintas agama seperti yang bisa kita lihat belakangan ini.

2. Bagi para agamawan dan/atau institusi keagamaan yang tidak setuju dengan pernikahan beda agama hendaknya tidak perlu memfatwakan kepada masyarakat luas bahwa pernikahan beda agama adalah haram dan sebagainya. Pemberian label haram atas pernikahan beda agama menunjukkan bahwa si pemberi label tidak (mau tahu) mengetahui adanya pluralitas tafsir yang berbeda-beda. Di samping hanya akan melukai (secara psikologis) pelaku nikah beda agama dan keluarganya.

3. Bagi Institusi keagamaan yang telah menyediakan fasilitas pelaksanaan pernikahan beda agama hendaknya meneruskan 'terobosan' positif ter-sebut. Lebih baik lagi jika disertai program konseling dan advokasi untuk calon, pelaku dan keluarga nikah beda agama.

D. **Untuk NGO/LSM**

1. Agar melakukan kajian (lanjutan) secara mendalam terhadap berbagai kebijakan yang terkait dengan pernikahan beda agama, sehingga dapat melakukan langkah-langkah kongkrit terhadap upaya pemenuhan hak-hak sipil warna negara, khususnya yang terkait dengan pernikahan beda agama.

2. Agar membuka ruang untuk memberikan konsultasi, advokasi, dan fasilitasi terhadap (calon) pasangan nikah beda agama.

3. Mendorong munculnya lembaga-lembaga baru yang secara khusus memberikan layanan konseling, advokasi, pembinaan/pendampingan terhadap pasangan nikah beda agama.

E. **Untuk (Calon) Pasangan Pernikahan Beda Agama**

1. Pertimbangkan dengan matang segala sesuatunya sebelum benar-benar bulat memutuskan untuk menikah dan melangsungkan hidup berkeluarga dengan berbeda agama. Kesiapan mental (psikologis) dan teologis yang cukup turut membantu dalam kelancaran proses pernikahan beda agama. Bagaimanapun selalu ada tantangan dan tentangan yang akan mereka hadapi kelak.

2. Adalah sangat dianjurkan untuk berkonsultasi dengan para agamawan, psikolog, konselor khusus masalah nikah beda agama dan kawan dekat yang mengerti keinginan kita. Nasehat, masukan atau saran dari mereka akan banyak membantu dalam persiapan diri kita. Termasuk konsultasi dan berbagi pengalaman dengan sesama pasangan nikah beda agama.

3. Jika Anda sudah merasa yakin bahwa pernikahan beda agama adalah pilihan yang terbaik bagi Anda berdua dan keluarga, maka Anda bisa melangkah ke tahap itu. Tetapi sebelumnya, Anda harus menuntaskan terlebih dahulu masalah-masalah turunan dari pernikahan beda agama seperti soal (pendidikan) agama anak, identitas agama anak di Kartu Keluarga, dsb. Hal-hal seperti itu bisa Anda tuangkan dalam Perjanjian Pra-Nikah, sehingga begitu Anda mantab untuk melangkah ke jenjang

pernikahan tidak ada lagi masalah yang mengganjal.

4. Hadapi secara bijak dan bajik pihak-pihak yang mencoba 'mengganggu' perjalanan keluarga yang tengah kita bangun. Yakinlah bahwa hal itu hanya merupakan kerikil-kerikil kecil yang mampu mengokohkan bangunan rumah tangga pasangan nikah beda agama.

5. Problematika yang terjadi dalam rumah tangga tidak hanya dialami oleh pasangan beda agama. Pasangan seagama juga banyak mengalaminya. Jadikan bahwa bukanlah perbedaan yang menjadi pangkal persoalan, melainkan sikap bagaimana kita menghadapinya. Perbedaan bisa menjadi indah jika kita mampu mengelolanya dengan baik. Sebaliknya, persamaan kadang-kadang malah menimbulkan kejenuhan.

6. Pasangan beda agama terkadang mengalami "kerinduan" untuk menjadi "sama", karenanya ada baiknya mengadakan pertemuan-pertemuan atau komunikasi aktif dengan komunitas nikah beda agama, baik melalui forum-forum *online* (*mailing list*, media social, *microblogging*, dll) maupun pertemuan darat yang diadakan khusus bagi peminat, pemerhati dan pelaku nikah beda agama. Hal ini untuk memberikan ruang bagi pasangan nikah beda agama guna saling berbagi dan bertukar pengalaman, sehingga akan terjalin rasa kebersamaan antar mereka yang "senasib".

-

Bahan Bacaan:

Abu al-A'la al-Maududi, *Al-Islam fi Mawajahah al-Tahaddiyah al-Mu'asharah*. Kuwait: Dar el-Qalam, 1983.

Ahmad Baso, *Islam Pasca-Kolonial: Perselingkuhan Agama, Kolonialisme dan Liberalisme*. Bandung: Mizan, 2005.

Ahmad Nurcholish, *Memoar Cintaku: Pengalaman Empiris Pernikahan Beda Agama*. Yogyakarta: LKiS, 2004).

Ahmad Nurcholish, *Menjawab 101 Masalah Nikah Beda Agama*. Tangsel: Harmoni Mitra Media, 2012.

Ahmad Nurcholish & Ahmad Baso (Ed), *Pernikahan Beda Agama: Kesaksian, Argumen Keagamaan dan Analisis Kebijakan.* Jakarta: ICRP-Komnas HAM, 2005 & 2010).

Ahmad Nurcholish, dkk., *Melawan Kekerasan Atas Nama Agama*. Jakarta: ICRP, 2011.

Ahmad Nurcholish & Alamsyah M. Dja'far, *Pendidikan HAM, Demokrasi dan Konstitusi Bagi Penyuluh Agama-agama*. Jakarta: ICRP-Hanns Seidel Foundation, 2014.

Al-Juzairi, *al-Fiqh ala Madzahib al-Arba'ah*. Kairo: al-Maktab al-Tsaqafi, 2000.

Ali Al-Shabuni, *Rawa'i al-Bayan: Tafsir Ayat al-Ahkam*. Makkah: Dar al-Qur'an al-Karim, t.t.

Ichtijanto, *Perkawinan Campuran dalam Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Badan Litbang Departemen Agama, 2003.

Ibn Katsir, *Tafsir al-Qur'an al-Adzim*. Bairut: Dar al-Ma'rifah, t.t. Jilid II.

Maria Ulfa Anshor dan Martin Lukito Sinaga (Eds.), *Tafsir Ulang Perkawinan Lintas Agama: Persepektif Perempuan dan Pluralisme*. Jakarta: Kapal Perempuan & NZAID, 2004.

Mohammad Monib & Ahmad Nurcholish, *Kado Cinta bagi Pasangan Nikah Beda Agama*. Jakarta: Gramedia, 2008.

Mohammad Monib & Ahmad Nurcholish, *FIQH Keluarga Lintas Agama*. Yogyakarta: Kaukaba, 2013.

Musdah Mulia, *Muslimah Reformis: Perempuan Sebagai Pembaharu Keagamaan*. Bandung: Mizan, 2005.

Muhammad Abduh & Rasyid Ridha, *Tafsir al-Manar*. Beirur: Dar al-Ma'arif. Jiiid VI.

Naskah, *Counter Legal Draft Kompilasi Hukum Islam*. Jakarta: Tim Pengarusutamaan Gender, 2004.

O.S. Eoh, *Perkawinan Antar-agama dalam Teori dan Praktik*. Jakarta: Srigunting, 1996.

Quraiys Syihab (Ed.), *Ensiklopedi Al-Qur'an: Kajian Kosakata dan Tafsirnya*. Jakarta: Bimantara, 1997.

Suhadi, *Kawin Lintas Agama Perspektif Kritik Nalar Islam*. Yogyakarta: LKiS, 2006.

Tim Penulis Paramadina, *Fiqih Lintas Agama: Membangun Masyarakat Inklusif Pluralis*, Jakarta: Paramadina – The Asia Foundation, 2004.

Wahbah al-Zubaili, *al-Fiqh al-Islamiy wa Adillatuh*. Beirut: Dar al-Fikr, 1989. Jilid III.

Koran & Majalah:

Jawa Pos, 22 Juni 2003, "Fakta Empiris Nikah Beda Agama"

GATRA, 21 Juni 2003, "Pernikah Mei Menuai Kontroversi"

GATRA, 12 Maret 2005, "Maaf, Paramadina Bukan KUA"

Radar Surabaya, 20 Juli 2003, "Balada Perkawinan Beda Agama Pasangan Ahmad Nurcholish-Ang Mei Yong: Perkukuh Tekad setelah Baca Kitab Li Yi"

Radar Surabaya, 21 Juli 2003, "Balada Perkawinan Beda Agama Pasangan Ahmad Nurcholish-Ang Mei Yong (2): Krisis Identitas setelah Hijrah ke Cilacap"

Radar Surabaya, 22 Juli 2003, Balada Perkawinan Beda Agama Pasangan Ahmad Nurcholish-Ang Mei Yong (3): Kekuatan Cinta pun Mampu Menembus Hijab"

Syir'ah, Juli 2003, "Ahmad Nurcholish & Ang Mei Yong: Punya Landasan Teologis"

Syir'ah, Februari 2005, Kolom Kh. Husein Muhammad, "Wali Dua Imam"

Syir'ah, Februari 2005, Wawancara Abu Deedat: "Pemurdatan Bukan Teori, Tapi Fakta"

Wanita Indonesia, edisi 712/ 30 Juni – 6 Juli 2003, "Kalau Menikah Beda Agama, Cinta Bertaut di Paramadina"

Lisa, No. 44/IV, 1-7 November 2003, "Kisah Ahmad Nurcholish dan Ang Mei Yong"

Riwayat Hidup

Nama lengkap : **AHMAD NURCHOLISH**
Tempat, Tgl, Lahir : Grobogan, 7 November 1974
Jenis Kelamin : Laki-laki
Alamat : Griya Suradita Indah, Blok E2/9, Cisauk-Serpong, Tangerang

PENDIDIKAN:

A. **FORMAL:**
   1. SDN II Plosorejo, Tawangharjo, Grobogan-Jateng
   2. Madrasah Dinniyah, Tawangharjo, Grobogan-Jateng
   3. Madrasah Tsanawiyah (MTs.), Tawangharjo, Grobogan-Jateng
   4. Madrasah Aliyah (MA), Tawangharjo, Grobogan-Jateng
   5. Sekolah Tinggi Manajemen Informatika dan Komputer (STMIK) Budi Luhur, Jakarta (S-1)
   6. Sekolah Tinggi Agama Islam (STAI) Nida el-Adabi, Bogor-Jabar (S-1)
   7. Sekolah Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Jakarta (UMJ) – (S-2)

B. **NON FORMAL:**
   1. Pondok Pesantren Al-Faqih, Grobogan, Jateng
   2. YISC Al-Azhar Jakarta (Islamic Studies)
   3. Lembaga Kajian YISC Al-Azhar, Jakarta (Filsafat dan Tasawuf)
   4. KKA Paramadina, Jakarta

PENGALAMAN BERORGANISASI:

1. Korp Siswa Madrasah Aliyah, Tawangharjo, Grobogan (Bendahara, 1991-1992)
2. Dewan Kerja Ranting (DKR) Pramuka Kec. Tawangharjo (1992-1993)
3. Pondok Pesantren Al-Faqih, Grobogan-Jateng (Sekretaris, 1992-1993)
4. Remaja Masjid Baitus-Salam, Kemayoran-Jakarta (Bendahara, 1995 – 1997)
5. Youth Islamic Studi Club (YISC) Al-Azhar (Redaktur Lembaga Penerbit, 1999-2000
6. Youth Islamic Studi Club (YISC) Al-Azhar (Pengajar Islamic Studies, 2000 – 2002)
7. Youth Islamic Studi Club (YISC) Al-Azhar (Ketua Lembaga Kajian, 2002 – 2003)

8. Youth Islamic Studi Club (YISC) Al-Azhar (Majelis Dinamika Organisasi, 2004-2005)
9. Forum Generasi Muda Antar-Iman (GEMARI) – (Koord. Bid. Kajian, 2003 – 2004)
10. Yayasan Panca Dian Kasih (Koord. Program, 2005-2006)
11. Indonesian Conference On Religion and Peace – ICRP, Jakarta (Wakil Koord. Infokom, 2003 – 2008)
12. Indonesian Conference On Religion and Peace – ICRP, Jakarta (Koord. Riset & Infokom, 2009-2014)
13. Yayasan Ciptakan Nilai, Tangsel (Sekretaris, 2010 – 2013)

PENGALAMAN BEKERJA:

1. PT. Kinarya Abipraya, Jakarta (Staf Bag. Umum, 1993 – 1995)
2. PT. Kubung Mas Lestari, Jakarta (Staf Marketing, 1995 – 1997)
3. PT. Nusa Indah Lestari, Jakarta (Staf Administrasi, 1998 – 2005)
4. PT. Ifaria Gemilang, Tangsel (Trainer, 2005 – 2007)
5. SOS Children Vilage, Jakarta (Konsultan Program, 2008 – 2009)
6. PT. Ifaria Gemilang, Tangsel (Manajer Media & PR, 2010 – 2012)

PENGALAMAN SEBAGAI PEMBICARA/TRAINER/MOTIVATOR/FASILITATOR:

1. **Pembicara/ nara sumber di berbagai forum diskusi, seminar, workshop, al. di:**
   a. Forum GEMARI, Jakarta
   b. ICRP, Jakarta
   c. Paroki St. Yohanes Penginjil, Jakarta Selatan
   d. Paroki St. Mathias, Cinere-Depok
   e. Paroki Maria Bunda Karmel, Jakarta Barat
   f. YISC Al-Azhar
   g. UIN Syarif Hidayatullah Jakarta
   h. Universitas Muhammadiyah Jakarta
   i. Sekolah Tinggi Agama Hindu (STAH) Jakarta Timur
   j. Sekolah Tinggi Filsafat (STF Driyarkara), Jakarta
   k. Universitas Pembangunan Jaya
   l. IAIN Semarang, Jateng
   m. Yayasan PERCIK, Salatiga.
   n. Dll.

2. **Nara sumber di berbagai stasiun radio & televisi,** seperti:
   a. Tri Jaya FM, Jakarta

b. MS-TRI FM, Jakarta
c. Kantor Berita 68H, Jakarta
d. Green Radio, Jakarta
e. Lite FM, Jakarta
f. Radio Pelita Kasih (RPK), Jakarta
g. Q-TV, Jakarta
h. Moslem TV Ahmadiya (MTA), Jakarta
i. TEMPO-TV, Jakarta

3. **Trainer/Motivator:**
   a. Trainer dan motivator untuk PT. Ifaria Gemilang di Jabodetabek dan Kalimantan
   b. Trainer Pelatihan Jurnalistik dan Penulisan di

4. Fasilitator:
   a. Fasilitator Training-training Pece-Building di GEMARI, Padi Kasih & ICRP
   b. Fasilitator Training-training Pendidikan HAM, Demokrasi & Konstutusi di ICRP

PENGALAMAN SEBAGAI JURNALIS/PENULIS:

A. **Jurnalis:**
   1. Wapemred majalah *BERITA YISC Al-Azhar*, Jakarta (2000-2001)
   2. Wapemred majalah *MaJEMUK-ICRP*, Jakarta (2003 – 2007)
   3. Kontributor *Syir'ah Online,* Jakarta (2004-2005)
   4. Pemred majalah *I-FASHION (Indonesian Fashion Magazine),* Tangsel, 2010-2011
   5. Pemred majalah *The INTERPRENEUR (Indonesian Entrepreneur and Motivation Magazine)*, Tangsel, 2011-2012)

B. **Penulis:**
   1. Menulis artikel/opini di sejumlah media massa, baik cetak maupun online
   2. Menulis lebih dari 20 judul buku, al:
      a. *Memoar Cintaku* (Yogyakarta: LKiS, 2004)
      b. *Pernikahan Beda Agama: Kesaksian, Argumen Keagamaan dan Analisis Kebijakan* (Jakarta: ICRP-Komnas HAM, 2005 & 2010)
      c. *Kado Cinta Bagi Pasangan Nikah Beda Agama* (Jakarta: Gramedia, 2008)

d. *20 Tahun Melangkah Ciptakan Nilai: Rahasia Sukses MLM Lokal Berwawasan Global* (Tangsel: IFA, 2010)
e. *Menjawab 101 Masalah Nikah Beda Agama* (Tangsel: HMM, 2012)
f. *Meraih Ridha Ilahi Menggapai Kehidupan Harmoni* (Jakarta: Rausyan Fikr Press, 2013)
g. FIQH Keluarga Lintas Agama (Yogyakarta: Kaukaba, 2013)
h. *Pendidikan HAM, Demokrasi & Konstitusi Bagi Penyuluh Agama-agama* (Jakarta: ICRP-Hanns Seidel Foundation, 2014)
i. *Agama, Sex(ualitas), dan Kesehatan Reproduksi* (Jakarta: ICRP-HIVOS, 2014)

AKTIVITAS SEKARANG:

1. Koord. Riset & Infokom ICRP
2. Manajer Program Studi Agama dan Perdamaian ICRP
3. Direktur Program Harmoni Mitra Madania
4. Menulis buku dan artikel di media massa

KEBEBASAN BERAGAMA DAN NEGARA

Zuly Qodir[1]

Abstrak

Indonesia sebagai negeri multireligius dan multikultur sering mendapatkan ujian hebat. Berbagai bentuk kekerasan atas nama agama, dan atas nama ideology silih berganti menyerang republic yang berumur 70 tahun dari kemerdekaan. Terdapat kasus-kasus kekerasan yang bernama intoleransi agama terjadi diberbagai belahan tanah air dan tidak selesai dengan baik. Bahkan dalam kasus Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden tahun 2014 isu tentang agama menjadi bagian tak terpisahkan dari kejahatan politik.Isu agama menjadi komoditas politik yang turut serta mewarnai perpolitikan kita.Kita dapat katakan bahwa berpolitik kita sebagian meninggalkan etika mendahulukan kepentingan. Praktek politik kotor dengan sentiment agama mewarnai hampir seluruh proses demokrasi kita. Kasus-kasus pelanggaran hak warga negara untuk beragama apa pun keyakinannya terjadi sepanjang tahun 2013-2014. Tulisan ini hendak menguraikan berbagai peristiwa pelanggaran kebebasan beragama yang dianut warga negara Indonesia, negara tampaknya absen bahkan sebagian mengatakan bahwa negara ambil bagian dalam kasus pelanggaran ham kebebasan beragama dan berkeyakinan. Tulisan diakhiri dengan menempatkan Muhammadiyah dan NU serta ulama dalam proses keindonesiaan.

Kata kunci :pelanggaran kebebasan beragama, kejahatan politik negara, demokrasi

1 *Zuly Qodir, sosiolog Fisipol UMY dan Peneliti senior Maarif Institute Jakarta, menulis beberapa buku terkait gerakan keagamaan dan radikalisme di Indonesia.*

Pendahuluan

Kajian dalam karangan ini lebih memfokuskan pada gejala perilaku keagamaan (umat agama) yang dalam lima tahun terakhir menampakkan tanda-tanda pada perilaku kekerasan (intoleransi), pada saat kita sedang berharap tumbuh dan berkembangnya perilaku dan paham keagamaan yang inklusif, demokratis dan "membumi" dalam makna tidak mengerikan. Ternyata di lapangan gejalanya bisa dikatakan sebaliknya ketika sekelompok umat berperilaku kasar dan menebarkan kekerasan atas umat lain dan umat yang seagama. Tentu saja kita bertanya dengan hebat, apa yang sedang terjadi dengan umat beragama di negeri ini? Apakah yang sesungguhnya salah dengan paham keagamaan kita di negeri ini sehingga perilaku kekerasan cenderung menjadi penyelesai hubungan antar agama oleh sekelompok umat beragama?

Di Indonesia, merupakan Negara yang secara agama multi religious, baik internal (Islam terdapat berbagai mazhab), sedangkan secara eksternal kita mengenal enam "agama resmi" Negara, yakni Kristen, Katolik, Islam, Hindu, Budha dan Konghucu. Sementara agama-agama non resmi seperti agama-agama suku dan keyakinan-keyakinan local seperti Kaharingan di Kalimantan, Sunda Wiwitan di Cirebon, Parmalin di Sumatra, Wetu Telu di Lombok tidak diakui sebagai agama. Bersama-sama dengan Penganut Pengasih, Sapto Dharmo, dan lainnya di Jawa dikenal dengan sebutan penganut penghayat kepada Tuhan yang Maha Esa dan bagian dari kebudayaan. Padahal betapa banyaknya yang tidak masuk dalam anah "agama resmi" Negara jika berdasarkan UU PNPS tahun 1965 yang hanya mengakui enam agama resmi saja: Kristen, Katolik, Islam, Hindu, Budha dan Konghucu, diluar enam tidak termasuk agama atau aliran yang sah di Indonesia. Di Indonesia sendiri seperti dalam PNPS (Peraturan Negara dan Pejabat Sipil) tahun 1965 mengatakan bahwa agama yang diakui di Indonesia hanya ada lima yakni Kristen, Katolik, Hindu, Budha dan Islam. (Hikmat Budiman, Masyarakat Multikultur: Kebebasan dan Kewarganegaraan, Tifa Foundation dan Yayasan Set, 2007)

Bahkan jika kita perhatikan sejak tahun 2005, ketika MUI mengeluarkan Fatwa Haram dan Sesat atas beberapa paham keagamaan di Indonesia seperti terhadap Ahmadiyah (Qodian), Salamullah, Isa Bugis, LDII, JIL, dan Islam Shalat Dua Bahasa ala Yusma Roy, maka semakin banyaklah paham-paham di dalam Islam yang menjadi varian Islam Indonesia. Bahkan, yang paling sensasional adalah belakangan sejak tahun 2013

akhir Syiah di Indonesia, terutama sejak Peristiwa Sampang, Syiah dituduh pula sesat dan sebagian umat islam ramai-ramai menghukum Syiah. Padahal kita ketahui terlalu banyak cendekiawan muslim dan ulama Syiah yang memberikan inspirasi atas perkembangan dan pencerahan Islam di Indonesia. Sebut saja Alamah At Thabathai, Imam Khaoemani, alamah Murthada Mutahari, Syayed Hosein Nashr, Ali Syariati dan banyak lagi. Apa pasal kok Syiah sekarang ramai-ramai disesatkan di Indonesia? Tentu saja mengundang pertanyaan yang serius untuk penganut Islam di Indonesia.(Zuly Qodir, Radikalisme Agama di Indonesia, Pustaka pelajar, 2014)

Kita dapat memperhatikan perkembangan perilaku intoleransi di Indonesia yang sejak lima tahun terakhir terus meningkat. Ketika kita memasuki tahun baru 2013 disinyalir penuh rapor merah dalam hal kehidupan beragama. Sejumlah survey memberikan rapor merah atas kebebasan beragama khususnya terkait kaum minoritas seperti Jemaah Ahmadiyah, Jamaah Syiah Indonesia, minoritas Kristen di daerah tertentu, sampai minoritas penghayat kepada Tuhan yang Maha Esa.

Pelanggaran Kebebasan Beragama

Survei *The Wahid Institute* Nopember 2012 menyebutkan terdapat 193 kasus pelanggaran atas kebebasan beragama yang dilakukan dengan bentuk bentuk kekerasan, pemaksaan dan pelarangan. Sementara itu, *Setara Institute* tahun 2012 menyebutkan terdapat 103 kasus pelanggaran kebebasan beragama dengan berbagai ancaman, perusakan, keke-rasan bahkan penhilangan nyawa.

Hal yang juga menarik survey LSI dan *Yayasan DENY JA* menyebutkan tahun 2012, masyarakat kehilangan kepercayaan dan kepuasan terhadap lembaga Negara demikian rendah. Ketidakpuasan masyarakat atas Lembaga Kepresidenan mencapai 62, 7%, ketidakpuasan terhadap Polisi 64,7 % dan ketidakpuasan terhadap partai politik 58,1%. Rendahnya kepuasan masyarakat atas tiga lembaga Negara disebabkan kerja lambat, terkesan apatis, dan membiarkan dalam pelbagai kasus pelanggaran HAM kebebasan beragama di Indonesia.

Sementara itu mendasarkan pada laporan tahunan kebebasan beragama dan berkeyakinan *The Wahid Institute 2013* menyatakan bahwa selama Januari sampai Desember 2013, jumlah pelanggaran atau intoleransi keyakinan beragama berjumlah 245 peristiwa.Terdiri dari 106 peristiwa (43%) yang melibatkan aktor negara dan 139 peristiwa (57%) oleh aktor non-negara. Sementara total jumlah tindakan kekerasan dan intoleransi mencapai 280, dimana 121 tindakan (43%) dilakukan aktor negara dan 159 tindakan (57%) oleh aktor non negara. (*The Wahid Institute Januari 2014*)

Berdasarkan atas fakta yang lapangan yang disampaikan The Wahid Institute diatas terdapat pertanyaan fundamental yang harus dijawab oleh setiap warga Negara yang mengaku memiliki keyakinan keagamaan. Hal apakah yang menyebabkan perilaku kekerasan dan tindakan melanggar undang-undang dasar terkait kebebasan beragama terus berlangsung?Bukankah kebebasan menganut keyakinan keagamaan merupakan hak asasi yang tidak dapat tergantikan di Indonesia?

Hal yang paling krusial jika kita mendasarkan pada fakta lapangan yang ditemukan *The Wahid Institute* perilaku pelarangan dan tindakan kekerasan atas mereka yang beragama dilakukan oleh actor yang bernama Negara, bukan sekedar warga Negara. Padahal kita mengetahui bahwa Negara seharusnya berperan menjadi penjamin dan pengayom kebebasan berkeyakinan di dalam menganut suatu keyakinan keagamaan dan mengerjakan ibadah penganut agama sesuai keyakinannya.

Berdasarkan survey yang dilakukan oleh dua lembaga diatas kita dapat mengambil banyak pelajaran yang berharga untuk tahun 2015 mendatang, jika Negara ini benar benar hendak melakukan perubahan secara fundamental dalam hal kebebasan kehidupan beragama. Negara tidak bisa berperilaku abai atau malah lebih jahat lagi yakni berperan aktif dalam pelanggaran kebebasan beragama di Indonesia dengan cara membiarkan kekerasan yang ada di tanah air.

Negara Gagal Mendamaikan

Jika ditelisik lebih dalam, kondisi tersebut diatas tentu sangat terkait dengan kebijakan politik negara, sebagaimana negara lain yang didominasi oleh kelompok mayoritas tertentu. Meski tak secara tersurat dinyatakan dalam konstitusi, namun dominasi itu berlangsung dalam kebijakan, wacana, dan praktik kehidupan berbangsa dan bernegara.Para elit politik (terkesan) lebih suka dan lebih sibuk dengan persoalan *day to day politik*, dibanding memikirkan persoalan yang menyangkut eksistensi warga negara.

Aparatus negara yang seharusnya berperan sebagai pelindung warga negara, acapkali absen dari tugasnya. Bahkan, dalam beberapa kasus, pemerintah yang semestinya berada diatas semua golongan, kelompok, dan agama sering (cenderung) berperilaku memihak dan digunakan sebagai alat pemukul oleh kelompok dominan.Negara yang seharusnya memiliki tugas dan tanggung jawab untuk mengelola keragaman (dan perbedaan), malah membuat berbagai hukum dan kebijakan yang tak bisa mengakomodir dan menghargai keragaman tersebut. Khususnya lagi, dalam hal bergama dan berkeyakinan.

Di sisi lain, masyarakat pada umumnya pun belum mampu membentuk pola pikir yang arif dan bijaksana dalam mengapresiasi dengan baik keragaman pendapat, ekspresi, dan gaya hidup dari berbagai ragam perwujudan Tuhan. Realitas kultural dan sikap-sikap yang mau menang dan benar sendiri semakin mencuat.Realitas kultural dan perkembangan kondisi sosial, politik, serta budaya bangsa penuh dengan gejolak sosial-politik, demikian pula konflik di berbagai lapisan masyarakat. (Ignas Kleden, 2001:1).

Dalam laporan yang ditulis Mohammad Zulfan Tadjoeddin dari *United Nations Support Facility for Indonesian Recovery* (UNSFIR) tahun 2002, menunjukkan jumlah kekerasan sejak 1998 melesat naik. Di tahun itu, 124 insiden terjadi dengan korban tewas 1.343 orang. Dua tahun sebelumnya (1996), terjadi 8 insiden dengan jumlah korban tewas 227 orang. Pada 1997, terjadi 15 insiden dengan 131 korban tewas. Setahun pasca-Soeharto jatuh (1999), jumlah insiden masih terus menanjak. Jumlahnya mencapai 300 insiden dengan 1.813 korban tewas. Pada tahun 2000, menjadi 408 insiden dengan 1.617 korban. Sedang pada tahun 2001, turun menjadi 233 insiden dengan korban tewas 1.065 orang.

Dalam laporan kondisi HAM Indonesia 2005, Imparsial menyimpulkan, aspek kebebasan beragama dan berkeyakinan, kurang mendapatkan jaminan dan perlindungan.Buktinya, kasus-kasus kekerasan dan pelanggaran terhadap kebebasan beragama dan berkeyakinan terus terjadi. Aparat pemerintah bahkan cenderung membiarkan kasus-kasus berlangsung, tanpa terlihat adanya upaya pencegahan yang serius. Kelompok minoritas diperiode ini sering mengalami diskriminasi. Pemeluk agama minoritas suatu daerah, seringkali mendapatkan perlakuan yang tak adil.semisal aktivitas keagamaannya yang dihambat, dibatasi dan dilarang, serta tak sedikit tempat ibadah mereka ditutup dengan cara paksa dan sepihak, karena dianggap melanggar izin pendirian rumah ibadah (Izin Mendirikan Bangunan/IMB).

Imparsial mencatat, terjadi 24 kasus penutupan gereja sepanjang 2005.Pelanggaran kebebasan beragama dan berkeyakinan lainnya, selama 2005 sebanyak 12 kasus. Bentuknya, mulai dari penyesatan, penangkapan, hingga pelarangan beribadah. Selanjutnya, Setara Institute (2007), mencatat bahwa di sepanjang 2007 telah terjadi 135 peristiwa pelanggaran kebebasan beragama berkeyakinan. Sementara itu, laporan PGI dan KWI, sejak 2004—2007, terjadi 108 kasus penutupan, penyerangan, dan perusakan gereja.

Pada tahun 2009, dalam laporan tentang kebebasan beragama yang dirilis *The Wahid Institute* (2009), mencatat bahwa sepanjang tahun 2009, terjadi 35 pelanggaran kebebasan beragama, 93 tindakan intoleransi. Aparat kepolisian adalah pelaku terbanyak tindakan pelanggaran, sedang ormas keagamaan pelaku terbanyak tindakan intoleransi.Laporan ini juga menyuguhkan banyaknya bermunculan peraturan yang dinilai diskriminatif. Setidaknya, ada enam perda bernuansa agama: Qanun Jinayah di Aceh, Perda Zakat di Bekasi, Perda Pelarangan Pelacuran di Jombang, Perda Pendidikan al-Quran di Kalimantan Selatan, Perda Pengelolaan Zakat di Batam, dan Perda Pengelolaan Zakat di Mamuju. Walikota Palembang, juga meneken surat bernomor 177 Tahun 2009, tentang Kewajiban Membayar Zakat bagi PNS di Kota Palembang.

Pada tahun 2010, *The Wahid Institute* kembali merilis laporannya.Hasilnya menyedihkan.Kasus Pelanggaran naik; dari 35 kasus, menjadi 63 kasus pelanggaran.Sedang intoleransi; dari 93 kasus, menjadi 133 kasus, atau naik 30 persen.Salah satu faktornya, menurut analisis *The Wahid Institute* adalah adanya pembiaran yang dilakukan negara.

Hal senada, juga terlihat dalam laporan yang dirilis *Setara Institute* (2010). Sepanjang tahun 2010, tejadi 216 peristiwa pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan, yang mengandung 286 bentuk tindakan, yang menyebar di 20 propinsi. Dari 286, 103 tindakan, dilakukan oleh negara yang melibatkan para penyelenggara negara sebagai aktor. Institusi negara yang paling banyak melakukan pelanggaran adalah kepolisian; sebanyak dengan 56 tindakan. Selanjutnya Bupati/Walikota, Camat, Satpol PP, Pengadilan, Kementerian Agama, TNI, Menteri Agama, dan selebihnya, institusi-institusi lainnya.

Selain itu, riset yang juga dilakukan oleh *Setara Institute*, pada rentang 20 Oktober-10 November 2010, terhadap 1.200 responden, juga menunjukkan adanya *trend* peningkatan pemahaman anti toleransi. Survei yang mengambil responden warga Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi (Jabodetabek) ini menyebut, (49,5 persen) responden tidak menyetujui adanya rumah ibadah bagi penganut agama yang berbeda dari agama yang dianutnya. Sedangkan (45 persen) lainnya, dapat menerima keberadaan rumah ibadah agama lain, dan sisanya tidak menjawab (Setara Institute; 2010, 11).

Pada tahun 2011, ICRP mencatat bahwa ternyata aksi-aksi kekerasan dan diskriminasi yang dilakukan kelompok keagamaan tertentu, ternyata tak menurun.Aksi paling brutal menimpa jemaat Ahmadiyah di Cikeusik, pada 6 Februari 2011. Tiga orang tewas dengan

cara biadab. Kasus ini, tragisnya, menyulut desakan pembubaran dan keputusan kepala daerah untuk melarang aktivitas Ahmadiyah. Sejumlah kebijakan muncul di Jawa Timur, Pandeglang, Jawa Barat, Depok, dan sejumlah wilayah lain.

Selain itu, hasil survei Lembaga Kajian Islam dan Perdamaian (LaKIP), Oktober 2010-Januari 2011, menyebut bahwa ternyata ada persoalan paling mendasar pada level kultural bangsa ini. Yakni, berkembangnya pemahaman radikal dan anti toleransi, yang sudah masuk ke ruang pendidikan. Dari 100 SMP serta SMA umum di Jakarta dan sekitarnya, dari 993 siswa yang disurvei, sekitar (48,9 persen) menyatakan setuju atau sangat setuju terhadap aksi kekerasan atas nama agama dan moral. Sisanya, (51,1 persen) menyatakan kurang setuju atau sangat tak setuju. Di antara 590 guru agama yang menjadi responden, (28,2 persen) menyatakan setuju atau sangat setuju atas aksi-aksi kekerasan berbaju agama. (Tempo 2011).

Di samping itu, persoalan yang tak kalah penting adalah soal peran media dalam advokasi penguatan toleransi di media massa. Tantangan bias toleransi dalam meliput isu-isu keagamaan relatif masih menuai soal. Hasil riset *The International Journal of Press* dan Yayasan Pantau (2010), bertajuk "Misi Jurnalisme Indonesia: Demokrasi yang Seimbang, Pembangunan, dan Nilai-Nilai Islam", menunjukan problem ini. (vhrmedia.com:2010).

Pada tahun 2012, hasil survei yang dilakukan oleh Yayasan Denny JA dan LSI Community (MI: 2012), menunjukkan bahwa *trend* intoleransi masyarakat Indonesia terus meningkat. Masyarakat merasa semakin tak nyaman akan keberadaan orang lain (yang berbeda identitas (berbeda agama, maupun berbeda aliran dalam satu agama) di sekitarnya. Di tahun 2005, mereka yang keberatan hidup berdampingan dengan yang berbeda agama (6,9%), pada tahun 2012, naik menjadi (15%). Sedangkan mereka yang keberatan untuk hidup berdampingan dengan orang berbeda aliran (Syiah) (26,7%) pada tahun 2005, menjadi (41,8%) pada tahun 2012. Publik yang keberatan untuk hidup berdampingan dengan yang berbeda identitas tersebut, mayoritas adalah mereka yang berpendidikan dan berpenghasilan rendah (SMA ke bawah), yakni sekitar (67,8%) keberatan untuk bertetangga dengan yang berbeda agama dan (61,2%) keberatan untuk bertetangga dengan orang Syiah. Sedangkan mereka yang berpendidikan tinggi (SMA ke atas), (32,2%) tak nyaman bertetangga dengan yang berbeda agama, dan (38,8%) keberatan untuk bertetangga dengan orang Syiah.

Fakta-fakta di atas, setidaknya menunjukan bahwa sikap toleransi dan kesadaran akan keberagaman di Indonesia masih menjadi tantangan

besar. Keberagaman yang harusnya menjadi modal sosial yang luar biasa bagi bangsa Indonesia, ternyata berbuah kerentanan konflik, anti-dialog, dan penyingkiran. Jika persoalan tersebut tak segera diantisipasi, maka eksistensi NKRI akan menjadi taruhannya.

Peran Muhammadiyah-NU

Sebagai Ormas Islam, NU sudah jamak di internal Islam Indonesia bahkan internasional khususnya dikalangan pengamat Islam, bahwa NU lah sebuah kekuatan yang penting dalam memberikan pengaruh pada pembentukan masyarakat sipil dan civil Islam. Hal seperti itu terutama sejak Abdurrahman Wahid menjadi Ketua Umum PBNU sejak tahun 1984 di Muktamar k-27 di Situbondo, dan terpilih kemblai pada Muktamar NU di Pondok Pesantren Al Munawwir Krapyak tahun 1989 beruet kembali dengan KH Ahmad Sidiq kiai progresif yang sangat moderat. Sejak terpilihnya Abdurrahman Wahid di Situbondo, Wahid memperkenal NU pada kalangan "luar NU" dengan pelbagai macam model dan aktivitas yang bersifat nasional bahkan internasional.

Jasa Abdurrahman Wahid sangat besar pada NU, sebab sebelum itu, nyaris tidak ada yang memahami apalagi tertarik pada organisasi Islam berbasis massa di pedesaan yang sangat loyal pada kyai kharistik dan hl-hal yang dianggap "berbau bidaah" dalam perspektif Islam Murni (modernis-Muhammadiyah). NU sebelumnya hanya dikenal dikalangan par kyai dan pesantren itu sendiri.Nyaris dianggap tidak demikian jelas kontribusinya pada masalah-masalah kebangsaan, termasuk dalam menyangga kekuatan masyarakat sipil di pedesaan.Aktivitas Abdurrahman Wahid melalui LSM-LSM di pesantren yang berkolaborsi dengan embaga-lembaga donor internasional dan Lembaga-Lembaga dalam negeri semacam LP3ES dan P3M sangat jelas memberikan kontribusinya pada pemikiran dan sikap-sikap terbuka pesantren. Dari sana pesantren kemudian dikenal luas di Indonesia dan luar negeri, sehingga sejak tahun akhir tahun 1980-an banyak peneliti dan pengamat tertarik pada NU bahkan lembaga-lembaga donor internasional memberikan perhatian khusus pada NU. (Bruinessen, 1994)

NU bersama Muhammadiyah sebenarnya bisa diharapkan untuk menjadi penopang atas masyarakat sipil Indonesia. NU berbasis massa pedesaan sementara Muhammadiyah berbasis massa perkotaan. Sekalipun belakangan sejak tahun 1990-an deferensiasi NU adalah pedesaan dan Muhammadiyah adalah perkotaan sedikit kurang relevan. Apalagi dikotomi NU tradisionalis dan Muhammadiyah modernis rasional sedikit banyak

telah bergeser, jika bukan karena pengaruh para peneliti dan pengamat yang membuat kategorisasi belaka.Dilapangan dikotomi seperti pedesaan dan tra-disional serta perkotaan moder-nrasional telah hancur lebur bahkan berbalikan. Mengalami kon-tradiksi yang hebat sehingga agak sulit untuk memberikan katagorisasi seperti itu.

Perubahan karateristik seperti itu karena beberapa hal yang terjadi dalam internal NU dan Muhammadiyahdisampingpengaruh eksternal yang datang mengganggu NU dan Muhammadiyah.Di internal NU telah terjadi gelontoran kiai-kiai muda yang memiliki pengetahuan keislaman sangat luas dan mendalam menjadi pengurus di pesantren dan di PBNU.Di samping itu juga semakin terbukanya kelompok muda di Indonesia untuk bertemu dengan literature yang berkembang dalam dunia pemikiran Islam internasional. Hal ini ditandai dengan banyaknya intelektual muslim kelas dunia seperti Mohammed Arkoun, Hasan Hanafi, Nasir Hamid Abu Zayd, Mohammad Syahrur, Khalil Abdul Karim, Amina Wadud, Fatima Mernisi, Rifat Hasan dan banyak lagi. Anak-anak muda NU seperti Ulil Abshar Abdalla, Syafiq Hasyim, Abdul Moqsith Gazali, Zuhairi Misrawi, Rumadi, Hamami Zada, Jadul Maula, Imam Aziz, Mujiburrahman adalah sekian nama-nama anak muda NU yang memiliki akses pada literature Islam kontemporer dan cukup memengaruhi perkembangan pemikiran dan sikap NU atas banyak masalah yang berkembang silih berganti baik level nasional maupun internasional.

Perubahan sangat drastic bisa dirujuk dengan adanya Muktamar anak-anak Muda NU di pondok Pesantren Salafiyah Syafiiyah, Sukorejo, Situbondo 5 Oktober 2003, dimana saat itu berkumpul lebih dari 50 generasi muda NU dari seluruh Indonesia membahas masa depan bangsa dan Indonesia dalam perspektif pemikiran Islam (NU). Inilah Muktamar yang berbeda dengan Muktamar NU yang biasanya dihadiri dan didominasi kaum tua dalam Nahdliyin.Muktamar Pemikiran Kaum Muda NU dan hanya beberapa kaum senior NU yang didatangkan, seperti KH Masdar Farid Masudi.Sedangkan Prof. Nurcholish Madjid diminta memberikan orasi pemukaan pada Muktamar tersebut yang semakin jelas memberikan bobot muktamar anak muda NU ini. Oleh sebab itu, bisa dikatakan bahwa ini benar-benar memberikan harapan pada masa depan NU dan nasibnya. (Zuhairi Mizrawi, 2003)

Perubahan-perubahan yang demikian cepat tidak bisa dilewatkan karena kontribusi Abdurrahman Wahid sebagai Ketua Umum PBNU yang cukup lama sebelum digantikan Hasim Muzadi. Abdurrahman Wahid tampak jelas sekali member perlindungan dan pijakan pada NU

dan anak-anak mudanya dalam berpikir dan bertindak sehingga tidak lagi gamang.Memang pada akhirnya Abdurrahman Wahid berkibar dengan PKB yang didirikan bersama kiai-kiai teman sejawat Abdurrahman Wahid.Sejak ini memang tampak terlihat kontribusi Abdurrahman Wahid dalam memberikan arahan pada pemikiran Islam kalangan muda NU sedikit berkurang. Namun begitu, akar-akar pembaruan yang telah ditanamkan Abdurrahman Wahid telah menjadi trde mark di NU, sehingga tidak terpengaruh untuk berhenti dalam membuat terobosan-terobosan baru dan segar sehinggaNU tetap diperhitungkan oleh Negara dan masyarakat Islam tingkat nasional maupun internasional. NU benar-benar menjadi salah satu penjaga gawang *civil society* dan *civil* Islam yang konsisten. (Laode Ida, 2004, Djohan Effendi, 2008)

Itulah sebabnya mengapa NU tetap bisa dikatakan sebagai kekuatan civil society, karena secara cultural maupun struktural dapat bergerak dalam langkah yang penuh liku-liku dihadapan Negara dan Islam Indonesia. NU Muda menjadi kekuatan terendiri dalam menjaga Khittah 1926, sehingga tidak banyak anak-anak muda NU yang bergabung dalam partai PKB, sekalupun didirikan oleh Abdurrahman Wahid dan kiai-kiai kolega Abdurrahman Wahid. Sebagian kaum muda NU yang bergabung dengan PKB adalah kaum muda yang berkultur politisi, bukan intelektual yang bisa dijadikan sebagai tumpuhan dan harapan masa depan NU. Termasuk menjadi tumpuhan menjaga civil society dan civil Islam.Civil society dan civil Islam dalam NU kita tumpahkan pada kaum muda NU yang berkultur intelektual ulama bukan politisi apalagi bromocorah, politisi kutu loncat yang hanya mencari keuntungan pribadi dan keluarganya.

Mendasarkan pada apa yang kita perhatikan dalam NU, sangat jelas jika NU dikatakan memenuhi persyaratan karena memiliki basis massa yang kuat ikatan primordial-emosional yang mendasar untuk mendorong tumbuhnya civil society dan civil Islam. Ikatan emosional dan primordial pada pesantren dan Islam yang moderat adalah salah satu penyebab utama mengapa NU tidak banyak terengaruh dengan gerakan-gerakan Islam transnasional yang berkultur Islam politik dan revivalism Islam. Ikatan primordial dan emosional NU pada kiai-kiai dan pesantren membuat daya tahan NU lebih siap berhadapan dengan gerakan-gerakan Islam transnasional seperti HTI dan Ikhwanul Muslimin, ketimbang Muhammadiyah yang tampak sekali "limbung" menghadapi gerakan gencar Islam transional. Muhammadiyah sempat mebuat edaran untuk membendung gerakan radikal Islam transnasional secara

resmi.NU juga membuat pertemuan di pondok Pesantren Genggong tahun 2007 untuk merespon gerakan radikal Islam transnasional sebagaimana Muhammadiyah merespons.

Agaknya sikap NU dan Muhammadiyah terhadap gerakan Islam transnasional merupakan respon yang dilakukan untuk menghentikan agar gerakan radikal Islam transnasional tidak mewabah kemana-mana sehingga Islam yang moderat dan non politik dalam NU dan Muhammadiyah tidak terus berkembang. Dampak dari sikap NU dan Muhammadiyah atas gerakan Islam transnasional akhirnya memang menjadikan hubungan NU dan Muhammadiyah semakin erat menghadapi gerakan Islam transnasional yang telah bergerilya sejak tahun 1980-an di Indonesia melalui kampus-kampus. Sikap NU secara khusus atas gerakan Islam transnasional juga dapat dibaca dalam kaitannya dalam menjaga keberlangsungan NU dan agenda Islam yang moderat. Menjaga agar NU tetap pada jalur Islam yang toleran dan akomodatif dengan kultur local dan keindonesiaan, bukan kultur arabisasi. NU dengan tegas merumuskan bahwa NU adalah Islam berkultur keindonesiaan bukan Islam berkultur Arabisasi atau Islam berkultur transnasional apalagi Islam Taliban, Wahabi dan Yamani.

Dengan gerakan NU yang dikerjakan dalam menghadapi gerakan Islam transnasional sebenarnya dapat pula dibaca sebagai aktivitas yang diagendakan untuk tetap membawa NU pada jalur Islam cultural. NU tetap diposisikan sebagai gerakan Islam yang mampu diharapkan untuk terus melanjutkan tradisi perkembangan pemikiran Islam yang akan menjadi pedoman di masyarakat sebab NU memiliki jamaah yang besar di Indonesia. Sekalipun belum pernah ada sensus penduduk penganut NU, tetapi realnya jumlah penganut NU memang dapat dilihat sangat besar di Indonesia.Klaim yang selalu dikatakan adalah bahwa jamaah NU tidak kurang dari 35 juta jiwa sampai 45 juta jiwa.Alasannya sederhana saja dengan banyaknya jumlah pesantren di Indonesia mencapai 45 ribu dan jamaah sholat Idul Fitri dan Idul Adha di masjid-masjid seluruh Indonesia.

Selain memiliki jamaah yang demikian besar, NU juga memiliki isu-isu yang sangat konprehensif untuk kemajuan bangsa dan perkembangan peradaban umat manusia (khususnya Indonesia) seperti pemberantasan korupsi, perbaikan kepemimpinan nasional, good governance, dan agenda demokrasi.Semua isu ini biasanya dibahas dalam bahsul masail (musyawarah para alim ulama NU) untuk membabas berbagai perkembangan yang

terjadi di Indonesia dan global. Isu-isu yang demikian banyak menandakan jika NU sebenarnya merupakan organisasi Islam yang sangat konsen terhadap masalah keindonesiaan dan kebangsaan. Selain isu isu-isu ini juga dibahas isu-isu tentang keorganisasian dan masalah fikih serta kemajuan umat Islam,khususnya NU. (Bruinessen, 1994)

Isu-isu seperti fikih perempuan, isu Negara Islam, pluralism,hubungan antaragama tidak luput pula menjadi perhatian NU. Oleh sebab itu, dengan jelas dapat dikatakan bahwa NU sebenarnya memiliki spectrum isu yang demikian luas. Soal isu korupsi bahkan bersama-sama dengan Muhammadiyah melakukan kampanye gerakan anti korupsi sekalipun dampaknya tidak demikian hebat, namun tampaknya memberikan terapi pada pada pemerintah untuk melakukan gerakan pemberantasan korupsi secara bersar-besaran.Dalam aktivitas ini bisa dikatakan NU dan Muhammadiyah adalah pioneer, karena sebelumnya tidak pernah dilakukan kerjasama yang massif untuk aktivitas krusial berkaitan dengan masalah bangsa. Dari aktivitas NU seperti itu sebenarnya dapat dibaca bahwa NU memang memiliki potensi sebagai kekuatan penekan sekalipun bukan pemberontakan sipil, sekalipun sebenarnya jika NU dan Muhammadiyah hendak memberontak Negara akan berpengaruh sangat besar pada perkembangan politik nasional bahkan internasional. (Qodir, 2010)

Kekuatan lain atau potensi yang sangat luar biasa dimiliki NU selain kader yang demikian banyak dan juga jamaah, maka NU juga memiliki jaringan umat yang menyebar diseluruh Indonesia bahkan menyebar ke pelbagai negara di kawasan Asia, Eropa, Amerika dan Oceania. Jaringan yang demikian kuat memberikan dasar-dasar yang sangat jelas jika NU bukan saja organisasi social keagamaan yang berdiri di Indonesia (organisasi local) tetapi dalam tradisi gerakan social, NU sebenarnya dapat dikaegorikan sebagai salah satu organisasi gerakan social yang berbasis massa dan jaringan sangat kuat di dalam maupun luar negeri. Memiliki tokoh-tokoh penggerak dan isu yang isung sebagai trade mark atau sebagai "basis ideologis" sehingga jika hendak bergerak tidak ragu-ragu dan harus memutar haluan terlebih dahulu. NU secara embrional sudah sangat layak ditempatkan sebagai organisasi gerakan social yang dapat bergerak dalam level cultural sekaligus dalam level politik yang strategis.

Kekuatan sebagai masyarakat sipil lainnya dari NU adalah memiliki basis ideologi yang cukup memadai sebagai arah pergerakan jamiah. Ideology sunnah wal jamaah (ahlu sunnah wal jamaah-aswaja) yang diderifasi dari mazhab suni yang

Syafii, menempatkan NU sebagai organisasi social keagamaan yang ternyata sangat moderat sekaligus lentur dalam berhadapan dengan kultur local dan Indonesia. NU dengan kultur aswaja menempatkan dirinya berbeda dengan Muhammadiyah yang berkultur non mazhab (kecuali ar ruju illa quran dan sunnah), namun belakangan tampak lebih Wahabi karena pengaruh pemurnian Islam model Mohammad Ibn Abdul Wahab dari semenanjung Arabia. NU sangat jelas memiki basis ideologis aswaja yang nyaris tidak dapat ditawar sehingga yang terjadi kemudian adalah terjaidnya reorientasi dan reinterpretasi atas aswaja sebagai "doktrin fikih" dan "doktrin siyasah" NU sepanjang hayatnya. Mungkin suatu saat NU akan bergerak cenderung pada fikih atau keagamaan, tetapi suatu saat akan cenderung pada politik, semuanya terletak pada doktrin aswaja tersebut.

Berharap pada Muhammadiyah dan NU

Sebagai ormas yang besar, agaknya wajar bila banyak orang Islam bahkan diluar Islam berharap pada Muhammadiyah dan NU tentang beberapa hal.Hal ini sekaligus menjadi pertanda bahwa ormas keagamaan (Islam) masih diberi kepercayaan oleh warga Negara, hal itu menandakan bahwa organisasi di luar keagamaan tidak dipercaya sebagaimana organisasi social keagamaan. Hal ini menjadi penyebab lain, sebab organisasi politik seperti partai politik, atau lembaga seperti legislative tidak pula mendapatkan kpercayaan sebagaimana ormas keagamaan. Dengan begitu ada bukti lain lagi bahwa di Indonesia, organisasi keagamaan masih mendapatkan tempat di hati masyarakat, pada saat organisasi-organisasi social politik mengalami kemerosotan tajam dalam hal kepercayaan masyarakat.

Mengapa masyarakat berharap pada Muhammadiyah dan NU, sekalipun secara tidak langsung memberikan beban pada Muhammadiyah dan NU, tetapi berarti Muhammadiyah dan NU tetap merupakan ormas keagamaan yang dipandang memiliki kredibilitas. Beberapa harapan warga negera pada NU hemat saya didasarkan pada adanya fakta-fakta sebagai berikut:

Pertama, Muhammadiyah dan NU merupakan ormas Islam yang memiliki jamaah besar (selalu mengklaim lebih dari 45 juta jamaah NU dan 35 juta Muhammadiyah) di seluruh indonesia, sebuah jumlah fantastik untuk sebuah ormas. Jumlah ini tentu akan bertambah ketika jumlah penduduk bertambah banyak. Jika model perhitungannya mengikuti jumlah penduduk Indonesia yang menjalankan sholat Idul Fitri dan Idul Adha di Masjid atau di ruangan maka tentu saja saat terjadi hujan akan semakin

banyak. Dalam bahasa lain, klaim NU atas jumlahnya sekalipun masih bisa diperdebatkan tetapi akal sehat tentu jumlah yang banyak untuk sebuah ormas keagamaan. Potensi itu tentu saja jika dimanfaatkan dan dikelola secara maksimal akan dapat menghasilkan banyak ha, termasuk gerakan politik dan intelektual. Dan saya kira karena jumlahnya yang fantastic itulah, dalam Pemilu Indonesia NU senantiasa menjadi idola partai dan calon-calon anggota dewan maupun calon presiden dan wakil presiden.Dalam beberapa kali Pemilihan Kepala Daerah Bupati ataupun Gubernur, NU bersama pesantren cenderung menjadi salah satu pendukung kandidat, sehingga membawa dampak pada NU dan pesantren.Demikian pula dengan Muhammadiyah di daerah daerah.

Muhammadiyah sampai sekarang memiliki Amal Usaha Muhammadiyah (AUM) berupa sekaolah, rumah sakit, panti asuhan, masjid, mushola dan Balai Pengobatan (BKIA) yang jumlahnya mencapai ratusan ribu sehingga sangat membantu negara. Sekolah lebih dari 14.000, hanya pondok pesantren saja yang hanya 500 buah. Sementara itu, NU, memiliki Amal Usaha Nahdlatul Ualama (AUNU) seperti pondok pesantren (sekalipun deket dengan sosok kyai ketimbang milik NU), rumah sakit, sekolah termasuk PT, perbankan (BPRNU), serta Balai Pengobatan, dan tentu saja LSM. Pesantren NU menurut zamakhsyari Dhofier Sampai tahun 2012 mencapai 30.000, dan setiap tahunnya naik 2000. Sedangkan secara jamiah, Jamaah Muhammadiyah dan NU 20 % Islam Indonesia, dari 88,7 %, dari total penduduk 240 juta (tahun 2013). Hal ini merupakan kekuatan Muhammadiyah dan NU.*(Zamahsyari Dhifier, Tradisi Pesantren, LP3ES, edisi revisi 2009)*

Kedua, dengan semangat kembali ke Khittah Muhammadiyah tidak berpolitik praktis tetapi politik kebangsaan dan NU kembali pada Khitah 1926, Muhammadiyah dan NU akan menjadi penyangga civil society dan civil Islam, sekaligus sebagai gerakan kembali ke ranting di Muhammadiyah dan kembali ke pesantren di NU merupakan upaya memajukan bangsa ini dari kebodohan, dan keterbelakangan. Sebagai ormas Islam, Muhammadiyah pernah terlibat dalam Masyumi dan NU pernah menjadi partai politik dan mengikuti Pemilu tahun 1955 sampai Pemilu 1971, namun hasilnya bisa dikatakan tidak memuaskan. Apalagi setelah ada kebijakan dari rezim Orde Baru bahwa ormas keagamaan dilarang menjadi partai politik dan dicurigai maka NU kemudian melebur dengan PPP yang terdiri dari banyak kelompok Islam di Indonesia termasuk di dalamnya adalah Masyumi yang juga pernah menjadi peserta Pemilu tahun 1955. NU bergabung dengan PPP untuk

menjadi partai penyalur aspirasi umat Islam khususnya umat NU tetapi PPP dianggap mengecewakan NU.NU dengan demikian dalam sejarahnya seringkali terlibat dalam politik praktis.Oleh sebab itu memang cukup berat jika NU harus mengundurkandiri dari gelanggang politikpraktis.Hal ini karena politik dan NU seakan-akan sudah mendarah daging, tidak bisa dipisahkan sekalipun dalam banyak kasus politik NU sebenarnya dapat dikatakan gagal.Banyak peristiwa membuat NU tidak mendapatkan hal yang diharapkan tetapi tidak pula kapok. Inilah daya juang NU yang hemat saya akan lebih baik diarahkan untuk membangun pesantren dan organisasi (jamiah) NU itu sendiri.

Dalam perjalanannya, NU pun keluar dari PPP atau tidak ada ikatan lagi dengan PPP, sehingga umat NU dberi kebebasan untuk memilih partai bahkan banyak kiai-kiai yang sebelumnya bermusuhan dengan Golkar sebagai partainya pemerintah bergabung dengan Golkar.Perolehan suara Golkar pun membengkak sementara suara PPP menurun tajam. NU dengan PPP berpisah dalam bulan madu, sementara berbulan madu dengan Golkar sebagai partai pemerintah yang didukung langsung oleh rezim Orde baru dibawah Soeharto selama bertahun-tahun dari 1971 sampai 1997 sehingga Soeharto terpilih secara aklamasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat menjadi presiden ke tujuh kalinya sebelum akhirnya dilengserkan oleh gerakan masyarakat sipil, tentara, birokrat dan akademisi tahun 1998 karena tekanan dari banyak pihak dan factor-faktor lain yang juga memberikan pengaruh pada lengsernya Soeharto menjadi presiden ke tujuh kalinya. (Barton dalam Abdurrahman Wahid, 1999)

Muhammadiyah juga keluar dari keanggota istimewa Masyumi, kemudian tahun 1999 Mohammad AMien Rais mendirikan PAN yang dianggap partai orang Muhammadiyah bahkan partai Muhammadiyah padahal bukan sama sekali. Orang Muhammadiyah bebas berpartai tidak harus di PAN. Dimana saja boleh sekalipun seringkali dianggap membangkang dengan Amien Rais ketika tidak di PAN.

Setelah itu, NU mendirikan PKB dibawah Abdurrahman Wahid sebagai Dewan Syuro dan mengantarkan Abdurrahman Wahid menjadi presiden pengganti Habibie, sebelumGus Dur juga di lengserkan oleh MPR melaluia Sidang Istimewa MPR karena beberapa alasan. Sekalipun Abdurrahman Wahid menyatakan terjadi kudeta konstitusional atas pelengseran dirinya dari kursi presiden.Sampai beberapa tahun kemudian PKB bahkan konflik menjadi dua (PKB Cipete dan PKB Gus Dur) maka kondisi

NU menjadi carut marut. Sekalipun sebagian orang menyatakan itulah model Gus Dur melakukan pendidikan politik pada NU tetapi tetap saja berpengaruh jelek pada NU di masa depannya. Sekarang ini ada kecenderungan PKB dengan NU dibedakan dan dipisahkan, dan jika hal ini berhasil agaknya masa depan NU akan lebih tertata ketimbang senantiasa digabungkan dengan partai politik, apakah PKNU, PPNU maupun PKB bahkan PPP. (Asep Saeful Muhtadi, 2004)

Ketiga, dengan memiliki lebih dari 183 Perguruan Tinggi dan amal usaha diatas lima ribu Muhammadiyah jelas sangat berpengaruh di nusantara. Demikian pula dengan NU. Dengan memiliki lebih 30 ribu pesantren, NU akan menjadi kekuatan yang luar biasa jika dikelola dengan maksimal, menghilangkan chauvinisme atas komunitas di luar pesantren. Pesantren sebagai basis civil society. Namun demikian jika potensi yang demikian besar, jika tidak dikelola secara maksimal maka ada kekhawatiran Muhammadiyah dan NU akan menjadi ormas Islam yang oleh pendirinya dijadikan sebagai pembawa obor Islam toleran, Islam moderat menjadi Islam yang benar-benar sectarian dan lebih tampak dalam dimensi politik praktisnya. Jika hal ini sampai terjadi maka harapan rakyat atas Islam pada Muhammadiyah dan NU akan menuai kekecewaan yang mendalam. NU bahkan dapat dikatakan sebagai pecundang bukan pemenang sebagaimana harapan rakyat Indonesia atas ormas Islam yang besar ini.

Dengan jumlah perguruan tinggi dan amal usaha Muhammadiyah sera pesantren yang demikian banyak maka jika dikelola dengan maksimal, Muhammadiyah dan NU akan menjadi kekuatan yang dahsyat sebagai embrio gerakan social sehingga Muhammadiyah dan NU semakin diperhitungkan dalam kancah politik nasional bahkan internasional. Muhammadiyah dan NU juga akan menjadi sebuah gerakan cultural yang sangat dahsyat ketika perguruan tinggi Muhammadiyah dan pesantren dikelola sebagai tempat pendidikan atau kaderisasi keilmuan Islam yang mumpuni, bukan terlibat dalam tarik menarik politik praktis seperti ditunjukkan dalam beberapa decade sejak zaman Dr. Idham Chalid hingga Hasim Muzadi di tubuh NU dan mengikuiti jejak Amien Rais dalam Muhammadiyah. Abdurrahman Wahid pun sejatinya melanjutkan tradisi politik penduhulu NU seperti Idham Chalid, bahkan Wahab Chasbullah dan Yusuf Hasyim Paman Abdurrahman Wahid. (Asep Saeful Muhtadi, 2004). Muhammadiyah politik pun telah dimulai pada zaman Ki Bagus Hadikusumo dan Djarnawi Hadikusumo serta KH.Mas Mansoer menjadi pimpinan

pusat Muhammadiyah dahulu. Muhammadiyah menjadi sangat cultural di zaman AR Fahruddin dan Ahmad Azhar Basyir dan Syafii Maarif.

Keempat, Muhammadiyah dan NU dengan sumber daya manusia yang "mumpuni" sebagai ulama, kiai, cendekiawan, politisi, pengusaha sekalipun mulai rapuh, memiliki potensi yang luar biasa besar dihadapan partai politik, pemerintah dan para pemberi uang (donor) atau pengusaha itu sendiri. Muhammadiyah dan NU dengan sendirinya akan mampu menjadi "Negara dalam Negara" apabila Negara-dalam hal ini pemerintah sembrono pada Muhammadiyah dan NU. Kekuatan Muhammadiyah dan NU akan mampu menjadi kekuatan "pembangkang" ketika Negara mengalami kegagalan dalam mensejahterakan warga Negara yang seharus disejahterakan sebagaimana amanat undang-undang. Dihadapan para politisi rabun ayam.Dihadapan pengusaha hitam, para bajak laut, kecu, para bandit dan mafia hukum. Dihadapan elit agama yang rakus dan cendekiawan selebrities yang lebih berperan sebagai iklan produk tertentu dan iklan pemerintah yang kalap, Muhammadiyah dan NU harus mampu berdiri dengan kepala tegak bahwa Muhammadiyah dan NU tidak perlu mengemis jabatan dan kekayaan pada Negara yang gagal mensejahterakan rakyatnya.

Jika selama ini baik Muhammadiyah atau NU seakan-akan menunggu jatah "kursi" jabatan dari Negara, maka sudah seharusnya Muhammadiyah dan NU berpikir kritis bahwa Negara yang harus sadar pada sumbangan Muhammadiyah dan NU dalambanyak dimensi. Sumbangan dalam hal pembelaan Negara, sumbangan dalam hal pendidikan, ekonomi, kesehatan dan aktivitas cultural lainnya, maka Negara yang harus bertanggung jawab dan berkewajiban untuk melibatkan warga Muhammadiyah dan NU dalam membangun Negara.Bukan sebaliknya Muhammadiyah dan NU yang mengendap-endap dihadapan Negara untuk mendapatkan jatah. Bukankah orang Muhammadiyah dan NU itulah yang harusnya diberi hak, bukan meminta haknya pada Negara.Negara yang sadar akan warganya akan dengan sendirinya memberikan haknya kepada warga yang telah berkorban dalam banyak hal. Tidak boleh terjadi dalam Muhammadiyah dan NU melakukan sowan-sowan politik yang bertujuan mengharapkan "limpahan berkah" dari Negara dalam kekuasaan. Bahkan, Muhammadiyah dan NU harus mengontrol Negara agar tidak gagal dalam mengelola Negara dan integrasi bangsa.Negara yang harus sadar dengan sendirinya.

Kelima, Muhammadiyah dan NU dapat menjadi kekuatan mandiri dengan kekuatan jamaah yang

banyak, asal dikelola dengan maksimal sehingga tidak perlu panik tatkala tidak ada dana dari luar Muhammadiyah dan NU. Jika dalam dunia intelektual NU dengan pesantrennya dapat menghasilkan intelektual-intelektual NU atau intelektual muslim yang mumpuni, maka dengan kekuatan jamaah dan pesantren jika dikelola dengan baik maka NU sebenarnya tidak perlu ragu dengan pendanaan. Dana yang besar pun sebenarnya dapat diperoleh NU asalkan jamaah pesantren dikelola dan diberi pengetahuan tentang kehebatan kemandirian dalam hal pendanaan sehingga tidak perlu menunggu uluran tangan pihak lain, termasuk pemerintah maupun donor agency. Jika NU mampu menggalang dana dengan kemandirian dari pesntren maka kekuatan NU dihadapan Negara dan pihak lain akan semakin nyata. Disinilah NU akan benar-benar membuktikan sebagai gerakan masyarakat sipil yang mandiri secara pendanaan bukan tergantung pada pihak lain, sekalipun mendapatkan dana dari Negara dan agency yang memberikan dana bukan tanpa tujuan apapun, tetapi senantiasa memiliki agenda-agenda yang hendak disampaikan pada penerima dana.

Sebagai jamiah yang memiliki jamaah besar, NU memang potensial untuk menggalang dana sehingga dapat membiayai organisasi secara mandiri. Namun NU yang besar tetap akan terus "bertengadah tangan" pada Negara dan donor ketika potensi yang ada tidak diorganisir dengan baik apalagi jika yang terjadi pada NU adalah tumbuhnya mentaitas "pengemis" pada Negara dan donor untuk sebagian besar aktivitas jamiah. Program lembaga swadaya masyarakat "kaki tangan NU" sebenarnya telah dengan sempurna menciptakan ketergantungan NU pada lembaga donor. Tetapi benar bahwa lembaga-lembaga sayap NU perlu aktivitas da dana tetapi mungkin perlu dipikirkan dana yang akan dipakai sebagai pembiayaan aktivitasnya. Bukan donor internasional atau Negara hemat saya adalah salah satu pilihan yang dapat dikembangkan. Abdurrahman Wahid pernah mencoba membuat Bank Persyarikatan NUSUMA sekalipun bankrupt agaknya bisa dipikirkan kembali bentuk-bentuk usaha lain untuk membiayai NU dan seluruh aktivitasnya disamping memungut iuran jamaah. Muhammadiyah pun dapat menghidupkan kembali Bank Persyarikatan secara professional.

Hal yang sama juga dapat dilakukan oleh Muhammadiyah, jika dengan perguruan tinggi yang demikian banyak (183) dike-lola dengan maksimal untuk menumbuhkan gerakan intelektual dan cultural serta menggali potensi dana yang mandiri maka akan menjadi kekuatan yang sangat

besar. Muhammadiyah tidak perlu khawatir ketika sumber sumber dana dari internasional funding tidak ada atau berhenti akan kolap. Demikian pula ketika Negara tidak memberikan "jatah pejabat" pada Muhammadiyah, Muhammadiyah tidak perlu khawatir bukankah dahulu Muhammadiyah berdiri ketika Indonesia belum merdeka dan bisa berbuat untuk Masyarakat sipil bersama NU. Disinilah perlunya melakukan revitalisasi gerakan kemandirian yang terdapat dalam diri Muhammadiyah dan NU bukan berharap pada pemberian pihak lain yang cenderung mengkerangkeng kebebasan beraktivitas. Kesan yang terjadi selama ini bahwa Muhammadiyah dan NU seakan-akan harus mendapatkan jatah kekuasaan harus disingkirkan jauh-jauh, sebab hal itu benar-benar akan merusak kemampuan kemandirian Muhammadiyah dan NU dalam berkarya dalam membangun bangsa. Jika terdapat pejabat berlatar belakang Muhammadiyah atau NU hal itu harus dilihat bukan sebagai "jatah" dari ormas, tetapi karena profesionalisme dan lebih berhubungan dengan partai politik, bukan karena ormas. Jika orang Muhammadiyah dan NU masih beranggapan bahwa harus dapat "jatah" maka dengan sendirinya telah meruntuhkan tradisi kemandirian Muhammadiyah dan NU itu sendiri. Muhammadiyah dan NU harus menjadi kekuatan sipil yang mampu menghadang tumbuhnya kongkalikong: Elite Politik yang korup, busuk dan kotor; elit agama yang gila penghormatan dan mata duitan, serta pengusaha yang rakus dan menindas rakyat.

Penutup

Untuk mengantisipasi dan meminimalisasi efek negatif dari berbagai persoalan di atas, seyogyanya semua elemen bangsa, tertutama para tokoh/pemuka agama, masyarakat (dari berbagai macam unsur) harus bersatu-padu, duduk bersama, dan menyamakan visi guna menjaga masa depan pluralitas serta integritas bangsa ini. Ulama sebagai tokoh agama sekaligus tokoh bangsa tidak boleh berpangku tangan apalagi menjadi pemicu sekaligus [provokator terjadinya konflik sosila, politik dan budaya yang ada di tanah air. Ulama harus hadir menjadi perekat bangsa (*integrating factor*) bukan *disitegreting factor* dengan kutbah-kutbah maupun ceramah-ceramah yang cenderung menghakimi, menghujat, memupuk dendam kesumat dan kemarahan umat atas umat lainnya baik seagama atau pun tidak satu agama. Kehadiran para ulama dalamm membangun serta menjaga keutuhan NKRI dan menjaga kindonesiaan menjadi pertaruhan sebab Indonesia merupakan negara

dengan penduduk muslim terbesar di muka bumi, mencapai 88,7 % total penduduk Indonesia yang berjumlah 240 juta jiwa. Jumlah 88,7 persen merupakan jumlah yang sangat besar untuk ukuran negara bukan berdasarkan agama tertentu tetapi menjadikan nilai-nilai agama menjadi bagian tak terpisahkan dalam mengatur dan menjalankan roda pemerintahan.

Sepanjang perjalanan Indonesia, baik zaman Orde Lama, maupun Orde Baru umat Islam Indonesia telah banyak mendapatkan kesempatan yang dapat dikatakan cukup memadai dalam hal keterlibatannya dalam politik Indonesia. Berbagai macam keterlibatan ulama di Indonesia dapat kita saksikan dari berbagai aktivitas yang dilakukan para ulama dalam Majlis Konstituante (MPR) Era Orde Lama yang terlibat dalam Partai Masyumi, NU maupun SI. Bahkan, Perdana Menteri M. Natsir merupakan pimpinan tertinggi (Majli Islam Ala Indonesia) yang kemudian kita kenal adalah Presiden Masyumi, sekalipun dalam perjalanan selanjutnya dipenjarakan oleh Soekarno dan Masyumi di bubarkan, SI dan NU pun dilebur dalam partai Parmusi yang akhirnya berubah dalam era Orde Baru dalam Partai Persatuan Pembangunan.

Kita juga dapat menyaksikan bagaimana sikap akomodatif politik Orde Baru terhadap umat Islam dan para ulama Indonesia. Menurut catatan Bahtiar Effendy, pada masa akhir tahun 1989 sampai dengan 1998 sebenarnya Orde Baru dibawah Soeharto sangat akomodatif terhadap umat Islam Indonesia, setelah sebelumnya dapat dianggap cukup jauh dengan Islam Indonesia. Berbagai bukti akomodatif rezim Orde Baru antara lain disyahkannya UU Peradilan Agama (UUPA) tahun 1989, didirikannya Bank Muamalat Indonesia (1989), diperbolehkannya siswa-siswa sekolah negeri dari SD-SMA memakai jilbab dan dikantor-kantor (1989), tahun 1990 berdirinya ICMI dengan Ketua BJ. Habibie, berdirinya Museum AL Quran di TMII (1991), diadakan Festival Budaya Islam Nusantara sejak tahun 1992. Dan jangan lupa berdirinya masjid-masjid AMAL Bakti Muslim Pancasila diseluruh Indonesia, selama 1989-1991 mencapai 2.300 buah dengan biaya dari negara dan dengan fasilitas memadai sebagai masjid.

Oleh sebab itu, dibutuhkan oleh para ulama atau pun elit agama-agama kita adalah kemampuan berkomunikasi yang kontekstual dengan kondisi realitas masyarakat Indonesia. Bahasa yang kontekstual adalah Bahasa yang sesuai dengan kondisi kaumnya, bukan berbahasa seenaknya sendiri sekalipun akan membuat pertengkaran, perpecahan bahkan kemarahan dikalangan umat. Ulama seperti ini harus dicegah untuk menyampaikan pesan-pesan keislaman sebab akan

banyak madlaratnya ketimbang manfaatnya untuk Indonesia. Indonesia kita sadari sebagai negeri bukan berdasarkan agama tertentu sekalipun Islam merupakan agama yang paling banyak dianut oleh penduduk Indonesia. Namun harus disadari sejak awal bahwa para ulama dan elit agama-agama dalam perjuangan kemerdekaan telah bersedia menjadikan Indonesia sebagai agama yang menjadikan Pancasila dan UUD 1945 sebagai landasan berbangsa dan bernegara serta pandangan hidup bangsa Indonesia. Secara khusus peran ulama-ulama Muhammadiyah dan NU secara resmi organsiasional telah menyepakati Pancasila dan UUD 1945 sebagai dasar dan pandangan hidup Indonesia.

Bacaan

Abdul Munir Mulkhan, Islam Murni di Pedesaan Jawa, 2001

A.Jainuri, Ideologi Kaum Reformis, LPAM, 1997

Ahmad Syafii Maarif, Islam dalam Bingkai Keindonesiaan, 2009

Azyumardi Azra dkk, Islam Mazhab Tengah, Grafindo Persada, 2006

Bahtiar Effendy, Islam dan Negara, Paramadina, 2005

Bruinessen, Martin van, *NU: Tradisi Relasi Kuasa, Pencarian Wacana*, LKIS, Jogjakarta, 1999

Effendi, Djohan, *A Renewal Without Breaking Tradition*, Interfidei, Yogyakarta, 2008

Fauzan Saleh, Teologi Pembaruan, Serambi, 2001

Deliar Noer, Gerakan Modern Islam di Indonesia, LP3ES, Jakarta 1987

Dhofier, Zamahsyari, *Tradisi Pesantren: pandangan hidup dan perilaku kiai*, edisi revisi, LP3ES, Jakarta, 2009

Ida, Laode, *NU Muda Kaum Progresif dan Sekularisme Baru*, Erlangga, Jakarta 2004

Kuntowijoyo, paradigm Islam, Interpretasi islam untuk Aksi, Mizan, 1997

Kleden, Ignas, *Intoleransi dan Keindonesiaan,* dalam *Masyarakat Warga* (St. Sularto, ed) Penerbit Buku Kompas, , Jakarta, 2001

Misrawi, Zuhairi, *Menggugat Tradisi, Pergulatan Pemikiran Anak Muda NU*, Kompas, P3M, Jakarta 2005

Muhtadi, Asep Saeful, *Komunikasi Politik NU*, LP3ES, Jakarta 2004

Nur Khalik Ridwan, *Islam Murni: Kritik atas Nalar Islam Borjuis*, Ircisord, 2006.

Pramnono U Thantowi, Muhammadiyah Digugat, Kompas, 2000

Qodir, Zuly, *Radikalisme Agama di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014

Robert W Hefner, Civil Islam, Princenton University, 2000

Salim, Hairus, dan Muhammad Ridwan (ed), *Kultur Hibrida, Anak Muda NU di Jalur Kultural*, LKiS, Jogjakarta 1999

Wahid, Abdurrahman, *Prisma Pemikiran Gus Dur*, LKis, Jogjakarta 1999

Wahid, Abdurrahman Wahid, *Islamku, Islam Anda, Islam Kita*, The Wahid Institute, Jakarta 2006

Wahid, Abdurrahman, *Islam Kosmopolitan*, the Wahid Institute, Jakarta 2007

Yunahar Ilyas Dkk, *Respon atas Liberalisme Muhammadiyah*, LPSI UMS, 2006

Aturan Penulisan Naskah Jurnal HAM Komnas HAM

1. Isi naskah tidak bertentangan dengan visi, misi, tugas dan fungsi Komnas HAM.
2. Isi naskah mempunyai arti ilmiah yang dapat dipertanggungjawabkan.
3. Isi naskah mampu menampilkan sesuatu yang baru terkait dengan teori dan/atau metode ilmu terbaru yang terkait dengan persoalan hak asasi manusia.
4. Naskah disusun secara sistematis, dapat dan mudah dimengerti oleh pembaca.
5. Naskah yang dimuat sepenuhnya menjadi tanggungjawab pribadi penulis yang bersangkutan.
6. Isi naskah disesuaikan dengan topik yang telah ditetapkan oleh Komnas HAM.
7. Naskah belum pernah diterbitkan atau tidak sedang dalam proses pengajuan untuk diterbitkan di media lain.
8. Naskah bisa berasal dari ringkasan hasil penelitian, survai, hipotesis atau gagasan orisinal yang kritis, mencerahkan dan membuka wawasan.
9. Setiap penulis akan mendapat 2 buah jurnal yang telah terbit sebagai tanda bukti.
10. Penulis jurnal dapat berasal dari internal Komnas maupun eksternal Komnas HAM.
11. Dengan mempublikasikan karyanya melalui Jurnal HAM Komnas HAM maka penulis otomatis menyerahkan hak cipta *(copyright)* artikel secara utuh (termasuk abstrak, tabel, gambar, bagan, ilustrasi) termasuk hak untuk menerbitkan ulang dalam semua bentuk media kepada Komnas HAM.
12. Penulis wajib menyertakan *curriculum vitae* dan foto diri (kalau bisa foto yang terbaru).
13. Naskah dikirim dalam 2 bentuk yaitu: 1. File elektronik, 2. Naskah tercetak yang ditujukan ke Pengelola Jurnal HAM Komnas HAM.
14. Ketentuan Teknis:

a. Naskah ditulis dengan format penulisan ilmiah (dilengkapi dengan catatan kaki dan daftar pustaka) menggunakan Bahasa Indonesia yang baik dan benar. Naskah diketik dengan menggunakan program microsoft word (windows).
b. Panjang naskah antara 50 ribu sampai 70 ribu *character* / huruf *(no spaces)* atau sekitar 8 ribu sampai 10 ribu kata termasuk catatan kaki *(footnote).*
c. Tulisan ditulis dengan menggunakan jenis huruf Arial ukuran font 12. Ukuran spasi penulisan naskah adalah 1,5 spasi.
d. Naskah dilengkapi dengan abstrak dalam Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris. Abstrak hanya terdiri dari satu paragraf yang

menggambarkan esensi isi tulisan secara jelas dan lengkap. Panjang abstrak sekitar 1000 sampai 1250 *character* / huruf (no spaces).

e. Catatan Kaki. Semua rujukan pada tubuh tulisan, baik sumber yang merujuk langsung maupun tidak langsung, harus diletakkan di dalam catatan kaki dengan urutan nama lengkap pengarang, judul lengkap sumber, tempat terbit, penerbit, tahun terbit dan nomor halaman. Rujukan dari internet harap mencantumkan halaman http secara lengkap serta tanggal pengaksesannya.

f. Tabel, gambar, bagan, dan ilustrasi harus mencantumkan dengan jelas nomor tabel/gambar/bagan/ilustrasi secara berurutan, judul serta sumber data. Keterangan tabel/gambar/bagan/ilustrasi diletakkan persis di bawah tabel/gambar/bagan/ilustrasi yang bersangkutan.

g. Judul artikel harus spesifik dan efektif:

- Maksimal 12 kata dalam tulisan Bahasa Indonesia
- Maksimal 10 kata dalam tulisan Bahasa Inggris; atau
- Maksimal 90 ketuk/spasi pada papan kunci *(keyboard).*

h. Sistematika pembaban (hindari pembaban mirip penulisan skripsi dengan mencantumkan kerangka teori, pernyataan masalah, kegunaan penulisan, saran tindak lanjut dan sejenisnya).

i. Penulis mencantumkan namanya di naskah tanpa disertai gelar akademis atau indikasi jabatan dan kepangkatan.