

Ambiguitas Hak Kebebasan Beragama di Indonesia dan Posisinya Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi

M. Syafi'ie

Pusat Studi HAM UII

Jeruk Legi RT 13, RW 35, Gang Bakung No 157A, Bangutapan, Bantul
Email: syafiie_02@hotmail.com

Naskah diterima: 9/9/2011 revisi: 12/9/2011 disetujui: 14/9/2011

Abstrak

Hak beragama merupakan salah satu hak yang dijamin dalam UUD 1945 dan beberapa regulasi tentang hak asasi manusia di Indonesia. Pada pasal 28I ayat 1 dinyatakan bahwa hak beragama dinyatakan sebagai hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun, sama halnya dengan hak hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut. Sebagai salah satu hak yang tidak dapat dikurangi, maka hak beragama semestinya berlaku secara universal dan non diskriminasi. Terbelahnya jaminan terhadap hak kebebasan beragama di tengah maraknya kekerasan yang atas nama agama mendorong beberapa LSM dan tokoh demokrasi untuk melakukan *judicial review* terhadap UU No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan atau Penodaan Agama. Undang-Undang tersebut dianggap bertentangan dengan jaminan hak beragama yang tidak bisa dikurangi dalam keadaan apapun. Dalam konteks tersebut, Mahkamah Konstitusi menolak seluruhnya permohonan *judicial review* UU tersebut, walaupun terdapat *disenting opinion* dari salah satu hakim konstitusi. Pasca putusan Mahkamah Konstitusi,

identitas hak beragama di Indonesia menjadi lebih terang, yaitu bisa dikurangi dan dibatasi. Putusan Mahkamah Konstitusi tidak menjadi kabar gembira bagi para pemohon, karena UU. No. 1/PNPS/1965 bagi mereka adalah salah alat kelompok tertentu untuk membenarkan kekerasan atas nama agama kontemporer.

Kata Kunci : Hak Kebebasan Beragama, Non Diskriminasi, *Judicial Review*

Abstract

Freedom of religion is one of the rights guaranteed in the 1945 and several regulations regarding human rights in Indonesia. In Article 28I paragraph 1 stated that the religious right is expressed as a right that can not be deducted under any circumstances, as well as the right to life, the right not to be tortured, the right to freedom of thought and conscience, freedom from enslavement, recognition as a person before law, and and the right not to be prosecuted on the basis of a retroactive law. As one of the rights that can not be reduced, then the religious right should apply universally and non-discrimination. Splitting ensures the right to religious freedom in the midst of violence in the name of religion encourage some NGOs and leaders of democracy to conduct a judicial review of UU No. 1/PNPS/1965 on the Prevention of Abuse and or blasphemy. Act shall be deemed contrary to the guarantee of freedom of religion that can not be reduced under any circumstances. In that context, the Constitutional Court rejected judicial review entirely, although there are dissenting opinion from one of the judges of the constitution. After the Constitutional Court decision, the identity of religious rights in Indonesia becomes brighter, which can be reduced and restricted. Decision of the Constitutional Court not be good news for the applicants, because the UU No. 1/PNPS/1965 are one tool for certain groups to justify violence in the name of contemporary religion.

Keywords: *Right to Freedom of Religion, Non-discrimination, Judicial Review*

PENDAHULUAN

Hak kebebasan beragama telah menjadi diskusi dan wacana yang tidak pernah berhenti di Indonesia bahkan di dunia. Perdebatan dalam diskusi-diskusi tersebut selalu menyisakan persoalan dan pekerjaan rumah. Termasuk ketika para *founding father* berdebat soal materi UUD 1945 dalam BPUPKI dan menyepakati Pasal 29 UUD 1945 yang berbunyi “*Negara berdasar atas ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya*”. Materi ini kemudian dirubah oleh PPKI menjadi “*Negara berdasarkan atas ketuhanan Yang Maha Esa*”.¹

Pengubahan rancangan regulasi UUD 1945 di atas sekali lagi menjadi petanda bahwa perdebatan soal hak kebebasan beragama tidak selesai. Termasuk pasca jatuhnya rezim Soeharto, ketika amandemen UUD 1945 masih ada usaha serius dari kalangan Islam untuk menghidupkan kembali tujuh kata yang ada dalam Piagam Jakarta.² Internal umat Islam yang mayoritas di Indonesia masih belum bersepakat, bahkan konsep “*berdasar atas ketuhanan Yang Maha Esa*” sebenarnya belum selesai diperdebatkan. Kondisi ini menjelaskan kepada kita bahwa Pancasila belum begitu terang dalam menjelaskan dasar negara terkait hak-hak kebebasan beragama dan berkeyakinan walaupun secara tertulis hak-hak tersebut telah diatur dalam UUD 1945.

Dalam kondisi yang bersamaan, pasca jatuhnya rezim Soeharto juga berlangsung proses liberalisasi politik yang mendorong pencabutan, pengubahan, dan pembuatan regulasi-regulasi yang berdimensi HAM, bahkan terjadi proses ratifikasi berbagai konvensi internasional tentang HAM yang muatannya menjamin hak-hak kebebasan beragama dan berkeyakinan tanpa diskriminasi. Dimensi HAM pasca reformasi sebagaimana Artidjo Alkostar katakan

¹ Mustafa Kamal Pasha, dkk, *Pancasila Dalam Tinjauan Historis, Yuridis, dan Filosofis* (Yogyakarta : Cipta Karsa Mandiri, 2000), hlm 15-24

² Siti Musdah Mulia, *Potret Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan dalam Era Reformasi*, dalam Prasetyohadi dan Savitri Wisnuwardhani, *Penegakan Hak Asasi Manusia dalam 10 Tahun Reformasi* (Jakarta : Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2008), hlm 194

menandai atas penerimaan Indonesia atas konsepsi HAM yang universal dan internasional dan lagi tidak partikular.³

Salah satu regulasi partikular yang selama ini berlaku di Indonesia ialah UU No.1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan atau Penodaan Agama. Undang-Undang ini menyebutkan bahwa agama-agama yang dipeluk orang Indonesia adalah Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha dan Khong Hu Cu (Confusius).⁴ Muatan dalam Undang-Undang ini akhirnya melahirkan istilah-istilah terkait agama dengan “agama resmi”⁵ dan “agama yang belum diakui”⁶, Undang-Undang ini kemudian di *judicial review* oleh beberapa LSM dan tokoh Indonesia di Mahkamah Konstitusi karena dianggap bertentangan dengan beberapa Pasal tentang HAM dalam UUD 1945. Terdapat ambiguitas-ambiguitas konsepsi dan muatan di dalamnya.

Mahkamah Konstitusi akhirnya menolak *judicial review* dan mempertahankan UU No. 1/PNPS/1965.⁷ Namun, ambiguitas hak kebebasan beragama dan berkeyakinan belum sepenuhnya tuntas karena regulasi HAM yang sifatnya universal belum ada perbaikan konsepsi dan sistem internasional yang melekat pada regulasi-regulasi tersebut. Pasca penolakan *Judicial Review*, kekerasan atas nama agama masih selalu timbul karena UU No.1/PNPS.1965 dan beberapa regulasi partikular serupa lainnya, secara historis selalu diperalat oleh kelompok tertentu untuk melakukan diskriminasi dan banalisasi kekerasan. Tulisan ini hendak menjelaskan regulasi-regulasi tentang hak kebebasan beragama yang ambigu dan telaahnya pasca putusan Mahkamah Konstitusi. Tulisan ini juga akan menggambarkan potret pelanggaran HAM dan banalisasi kekerasan atas nama agama pasca jatuhnya rezim Orde Baru.

³ Artidjo Alkostar, *Pengadilan HAM, Indonesia dan Peradaban* (Yogyakarta : PUSHAM UII, 2004), hlm 54

⁴ Lihat Penjelasan Umum Pasal 1 UU NO.1/PNPS/1965

⁵ Lihat Keputusan Presiden RI NO. 40 tahun 2004 tentang Rencana Aksi Nasional HAM tahun 2004-2009, III, Juga Rencana Kegiatan RANHAM Indonesia Tahun 2004-2009, E. Penerapan Norma dan Standar Instrumen HAM, 3 (1)

⁶ Lihat Pasal 8 (2), 61 (4) dan 64 (2) UU No. 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan

⁷ Pasal-pasal yang dipertentangkan oleh pemohon antara lain Pasal 1,2,3 dan 4 UU No.1/PNPS/1965 bertentangan dengan Pasal 1 (3), Pasal 27 (1), Pasal 28D (1), Pasal 28E (1,2,3), Pasal 28I (1,2) dan Pasal 29 (2) UUD 1945.

PEMBAHASAN

AMBIGUITAS REGULASI HAK ATAS KEBEBASAN BERAGAMA DAN BERKEYAKINAN

Ambiguitas regulasi hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan berarti adanya kekaburan dan kegamangan konsepsi hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan diantara beberapa regulasi yang berlaku di Indonesia. Ambiguitas akan mendorong pada ketidakpastian dan secara tidak langsung mendorong pada posisi pasif pemerintah terhadap berbagai kasus pelanggaran HAM dan kekerasan yang terjadi. Berikut adalah regulasi-regulasi yang cenderung berseberangan, antara universalisme dan atau partikularisme HAM, antara diskriminasi dan atau non diskriminasi pada sisi yang lain, yaitu :

1. UUD 1945 PASCA AMANDEMEN

Instrumen HAM UUD 1945 pasca amandemen, jika dibaca berarti telah menampung perlindungan HAM dari generasi HAM pertama (hak-hak sipil dan politik), generasi HAM kedua (hak-hak sosial dan ekonomi) dan generasi HAM ketiga (hak-hak kategori kolektif). Pasal-Pasal tentang HAM terletak pada bab tersendiri yaitu Bab XA, di dalamnya terdapat 26 butir ketentuan yang menjamin terhadap pemenuhan HAM.⁸ Di dalamnya juga menjamin terhadap perlindungan dan pemenuhan hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia.

Pasal 28E ayat (1) berbunyi "*Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya ...*". Pada ayat (2) berbunyi "*Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap sesuai dengan hati nuraninya*". Pasal-Pasal ini menegaskan bahwa hak memeluk agama dan beribadat menurut agamanya adalah hak asasi, termasuk di dalamnya adalah hak atas kebebasan meyakini kepercayaan. Materi

⁸ Sri Hastuti PS, *Perlindungan HAM dalam Empat Konstitusi Di Indonesia*, Jurnal Magister Hukum No. 1 Vol. 1 Universitas Islam Indonesia (Januari 2005) : 21-23

Pasal hak atas beragama dan berkeyakinan di atas kemudian dipertegas dengan materi Pasal lainnya yang menegaskan bahwa hak beragama adalah termasuk hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun (*non derogable rights*) dan tidak ada diskriminasi terhadap pemberlakuan hak-hak tersebut.

Pasal 28I ayat (1) berbunyi "*Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun*". Pada ayat 2 berbunyi "*Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu*".

Pasal-pasal di atas sekali lagi menegaskan perihal hak melekat pada hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan, hak untuk tidak dapat dicabut dalam kondisi apapun dan hak untuk tidak didiskriminasi dalam kebebasan beragama dan berkeyakinan. Tetapi, materi Pasal-Pasal itu menjadi ambigu setelah ada Pasal yang menjadi pengecualian atas hak kebebasan beragama dan berkeyakinan. Pasal 28J ayat (2) 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 dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis*".

Pasal 28J ayat (2) di atas, menjadi pembatas hak-hak yang dijamin dalam pada Pasal-Pasal sebelumnya, sekaligus mendorong terhadap ambiguitas perlindungan, penghormatan dan pemenuhan HAM dalam konstitusi, termasuk ambiguitas perlindungan, penghormatan dan pemenuhan hak kebebasan beragama dan berkeyakinan yang sebelumnya telah dijamin. Muatan hak kebebasan beragama dan beragama yang tidak

dapat dicabut dalam kondisi apapun Pasal 28I ayat 1 dan tidak diskriminatif dalam kondisi apapun Pasal 28 ayat 2 menjadi samar, tidak jelas dan serba penuh ambiguitas. Para politisi yang merumuskan UUD 1945 pasca amandemen ini, tidak tegas, tidak jelas bahkan mendorong pada politisasi terhadap perlindungan, penghormatan dan pemenuhan HAM di dalamnya. HAM universal atautkah partikular yang dianut, serba tidak jelas.

2. UU NO. 39 TAHUN 1999 TENTANG HAM

Undang-Undang ini bisa dikatakan sebagai regulasi inti dalam konteks perlindungan, penghormatan dan pemenuhan HAM di Indonesia. Undang-Undang ini merupakan langkah progresif setelah penerbitan TAP MPR No. XVII/MPR/1998 tentang HAM. Undang-undang ini juga memuat pengakuan dan perlindungan hak-hak yang sangat luas karena banyak ketentuannya yang merujuk pada katagorisasi dan konsepsi hak yang tertulis dalam UDHR, ICCPR, ICESCR, dan konvensi internasional lainnya.

Dalam Undang-Undang ini banyak Pasal yang menyinggung hak kebebasan beragama dan berkeyakinan, diantaranya Pasal yang spesifik mengaturnya ialah Pasal 22 ayat (1) yang berbunyi *“Setiap orang bebas memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu”*. Pada ayat (2) berbunyi *“Negara menjamin kemerdekaan setiap orang memeluk agamanya dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu”*. Pasal-Pasal ini menegaskan bahwa hak kebebasan beragama dan berkeyakinan adalah hak asasi dan negara wajib menjamin terhadap perlindungan, penghormatan dan pemenuhannya.

Pada Pasal yang lain juga disebutkan bahwa hak dasar salah satunya hak beragama dan berkeyakinan adalah hak yang tidak boleh diberlakukan secara diskriminatif. Pasal 3 ayat (1) berbunyi *“Setiap orang dilahirkan bebas dengan harkat dan*

martabat manusia yang sama dan sederajat serta dikaruniai akal dan hati nurani untuk hidup bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara dalam semangat persaudaraan". Pada ayat (2) berbunyi "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum dan perlakuan yang sama di depan hukum". Pada ayat (3) berbunyi "Setiap orang berhak atas perlindungan hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia, tanpa diskriminasi".

Demikian juga, Undang-Undang ini mempertegas bahwa hak kebebasan beragama merupakan hak yang tidak dapat dikurangi (*non derogable rights*) dalam kondisi apapun. Pasal 4 berbunyi "*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"*

Materi Pasal di atas, mempertegas bahwa konsepsi HAM di Indonesia adalah universal terbukti dari muatan UU No. 39 tahun 1999 tentang HAM yang tidak jauh berbeda dari jaminan perlindungan HAM yang ada dalam konvensi-konvensi internasional. Namun demikian ada pembatasan terhadap HAM sebagaimana Pasal 73 yang berbunyi "*Hak dan kebebasan yang diatur dalam Undang-undang ini hanya dapat dibatasi oleh dan berdasarkan undang-undang, semata-mata untuk menjamin pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia serta kebebasan dasar orang lain, kesusilaan, ketertiban umum, dan kepentingan bangsa".*

Pembatasan dalam Undang-Undang ini kalau kita baca, berbeda dengan pembatasan yang ada dalam UUD 1945, yang salah satunya memasukkan alasan agama sebagai pembenar pembatasan. Pada penjelasan Pasal ini dikatakan bahwa pembatasan dalam hal ini hanya boleh dilakukan selain hak-hak yang sifatnya tidak dapat dikurangi (*non derogable*

rights).⁹ Kita membaca sebelumnya pada Pasal 4 UU No. 39 tahun 1999, jelas bahwa beragama adalah termasuk hak yang tidak dapat dikurangi dalam kondisi apapun. Konsepsi materi dalam Undang-Undang ini berbeda dengan UUD 1945 pasca amandemen, tetapi sekaligus menjadi ambigu karena bertentangan UUD 1945.

3. UU NO. 12 TAHUN 2005 TENTANG HAK-HAK SIPIL DAN POLITIK AA

Undang-Undang ini dikeluarkan sebagai pengesahan telah diratifikasinya *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) pada tahun 2005. Konvensi ini diratifikasi karena dinilai tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945, dan dianggap bahwa Indonesia merupakan negara hukum yang menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia, serta keinginan bangsa Indonesia untuk secara terus-menerus memajukan dan melindungi HAM dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.¹⁰ Ratifikasi pemerintahan Indonesia terhadap konvensi ini berarti, pemerintahan Indonesia telah menegaskan bahwa konsepsi HAM Indonesia sudah universal dan internasional, dan produk ratifikasi tersebut telah memiliki kekuatan hukum dan mengikat.¹¹

Perlindungan terhadap hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan disebutkan pada Pasal 18 ayat 1 yang berbunyi “*Setiap orang berhak atas kebebasan berpikir, berkeyakinan dan beragama. Hak ini mencakup kebebasan untuk menganut atau menerima suatu agama atau kepercayaan atas pilihannya sendiri, dan kebebasan, baik secara individu maupun bersama-sama dengan orang lain, dan baik di tempat umum atau tertutup, untuk menjalankan agama atau kepercayaannya dalam kegiatan ibadah, ketaatan,*

⁹ Manfred Nowak, *Pengantar pada Rezim HAM Internasional* (Wallenberg Institute : Pustaka Hak Asasi Manusia, 2003), hlm 66

¹⁰ Lihat Pertimbangan d, UU No. 12 tahun 2005 tentang Hak Sipil dan Politik

¹¹ Shanti Rachmadsyah, “*Status Hukum UU Ratifikasi*” (5 Desember 2011) <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt4c69b1cbd0492>,

pengamalan dan pengajaran". Pada ayat 2 berbunyi "Tidak seorang pun boleh dipaksa sehingga mengganggu kebebasannya untuk menganut atau menerima suatu agama atau kepercayaannya sesuai dengan pilihannya".

Materi pasal UU No. 12 tahun 2005 di atas menegaskan bahwa hak kebebasan beragama dan berkeyakinan merupakan hak setiap orang, dan negara pihak yang dalam hal ini juga pemerintah Indonesia harus menjamin perlindungan, penghormatan dan pemenuhannya. Termasuk negara pihak harus melarang dengan hukum segala tindakan diskriminatif dan segala tindakan yang mendorong terhadap kebencian atas nama agama. Pasal 20 ayat (2) berbunyi *"Segala tindakan yang menganjurkan kebencian atas dasar kebangsaan, ras atau agama yang merupakan hasutan untuk melakukan diskriminasi, permusuhan atau kekerasan harus dilarang oleh hukum"*.

Kebebasan menjalankan agama dan kepercayaan seseorang hanya dapat dibatasi oleh beberapa hal, sebagaimana bunyi Pasal 18 ayat 3 *"Kebebasan untuk menjalankan agama atau kepercayaan seseorang hanya dapat dibatasi oleh ketentuan hukum, yang diperlukan untuk melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan atau moral masyarakat atau hak dan kebebasan mendasar orang lain"*. Namun demikian, karena vitalnya hak atas kebebasan beragama, Undang-Undang ini memasukkan hak kebebasan beragama dan berkeyakinan pada hak yang tidak boleh dicabut (*non derogable rights*) dan tidak boleh dilakukan diskriminatif dalam kondisi apapun.

Pasal 4 ayat 1 berbunyi *"Dalam keadaan darurat umum yang mengancam kehidupan bangsa dan terdapatnya keadaan darurat tersebut telah diumumkan secara resmi, Negara-negara Pihak pada Kovenan ini dapat mengambil upaya-upaya yang menyimpang (derogate) dari kewajiban mereka berdasarkan Kovenan ini, sejauh hal itu dituntut oleh situasi darurat tersebut, dengan ketentuan bahwa upaya-upaya tersebut tidak bertentangan dengan kewajiban"*

Negara-negara Pihak itu menurut hukum internasional, dan tidak menyangkut diskriminasi berdasarkan ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, dan asal-usul sosial"

Hak kebebasan beragama dan berkeyakinan sudah lama dikaji, dibicarakan di tingkat internasional dan ketentuan hukumnya pun sudah mendetail,¹² serta telah menjadi jiwa dari konvensi ICCPR. Hak dalam konteks ini memiliki sifat internal dan eksternal. Sifat internal diartikan bahwa setiap orang berhak atas kebebasan berfikir, berhati nurani dan beragama. Hak ini mencakup kebebasan untuk setiap orang menganut, menetapkan. Mempertahankan ataupun pindah agama atau kepercayaan.¹³ Sedangkan sifat eksternal berarti bahwa setiap orang mempunyai kebebasan, baik sendiri atau bersama-sama dengan orang lain, di tempat umum atau tertutup, untuk menjalankan agama atau keyakinannya dalam kegiatan pengajaran, pengamalan, ibadah dan penaan.¹⁴

Dalam konteks jaminan hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan yang sifatnya internal dan eksternal dalam Undang-Undang ini, maka pemerintah Indonesia sebagai negara pihak seharusnya tidak melakukan pemaksaan terhadap hak kebebasan beragama dan berkeyakinan seseorang (Pasal 18 ayat 2), bahkan dalam konteks ini pemerintah seharusnya berkewajiban melindungi, menghormati dan memenuhi hak-hak kebebasan beragama bagi semua orang yang ada dalam wilayah yurisdiksinya, tanpa pembedaan ras, kebangsaan, agama, keyakinan, jenis kelamin, bahasa, politik dan status ataupun identitas lainnya (Pasal 2 ayat 1).

Konsepsi HAM yang dianut dalam UU No. 12 tahun 2005 tentang Hak Sipil dan Politik di atas sangatlah jelas garis universalitas dan non diskriminasinya. Tetapi, Undang-

¹² Nicola Colbran, *Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan di Indonesia : Jaminan Normatif dan Pelaksanaannya Dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, dalam Tore Lindholm, dkk (Ed), *Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan : Seberapa Jauh?* (Yogyakarta : Kanisius, 2010), hlm 687

¹³ Lihat Komentar Umum No. 22, paragraf 5

¹⁴ Lihat Pasal 18 ayat 1 UU No. 12 tahun 2005 tentang Hak Sipil dan Politik.

Undang ini kembali menjadi ambiguitas ketika ada di Indonesia, karena ternyata konsepsi ideologi perumus dalam UUD 1945 dan pemaknaan Pancasila berbeda dengan konsepsi ideologi yang terkandung dalam konvensi ICCPR yang telah diratifikasi menjadi UU No. 12 tahun 2005 tentang Hak Sipil dan Politik.

4. UU NO. 29 TAHUN 1999 TENTANG PENGHAPUSAN SEGALA BENTUK DISKRIMINASI RASIAL

Undang-Undang ini merupakan hasil ratifikasi pemerintah Indonesia terhadap *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* pada tahun 1999. Pada Pasal 1 ayat 1 diskriminasi rasial diartikan sebagai segala bentuk pembedaan, pengecualian, pembatasan, atau pengutamaan berdasarkan ras, warna kulit, keturunan atau kebangsaan atau sukubangsa, yang mempunyai maksud atau dampak meniadakan atau merusak pengakuan, pencapaian atau pelaksanaan, atas dasar persamaan, hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam bidang politik, ekonomi, sosial, budaya atau bidang kehidupan masyarakat yang lain.

Sebagai negara pihak, pemerintah Indonesia telah berjanji untuk melarang dan menghapuskan segala bentuk diskriminasi rasial dan menjamin hak setiap orang tanpa membedakan ras, warna kulit, asal-usul etnik atau kebangsaan, setiap orang sederajat di depan hukum, termasuk yang dijamin dalam konteks ini ialah hak untuk menikmati kebebasan berfikir, berkeyakinan dan beragama (Pasal 5 huruf d, vii). Pemerintah dalam konteks ini menjamin terhadap pemenuhan non diskriminasi di dalamnya.

Pada Pasal yang lain, Undang-Undang ini menyebutkan bahwa negara pihak harus berupaya secara aktif untuk tercapainya penghapusan segala bentuk diskriminasi. Pasal 2 ayat 1, huruf a berbunyi "*Setiap Negara Pihak berjanji untuk tidak mensponsori, membela atau mendukung diskriminasi ras yang*

dilakukan oleh siapapun atau organisasi manapun". Pada huruf c berbunyi "Setiap negara Pihak harus melakukan tindakan-tindakan yang efektif untuk meninjau kebijakan-kebijakan Pemerintah, baik di tingkat nasional maupun daerah, dan mengubah, mencabut atau menghapuskan undang-undang atau peraturan yang berdampak menciptakan atau melestarikan diskriminasi ras di manapun". Pada huruf d berbunyi "Setiap Negara Pihak harus melarang dan mengakhiri diskriminasi ras oleh perseorangan atau organisasi dengan cara-cara yang sesuai, termasuk pembentukan undang-undang apabila keadaan membutuhkan"

Pasal-pasal di atas menegaskan betapa diskriminasi atas nama rasial harus dihapuskan di Indonesia, termasuk di dalamnya diskriminasi terhadap hak kebebasan beragama dan keyakinan (Pasal 5 huruf d, vii). Undang-Undang tidak secara khusus terkait diskriminasi agama tetapi muatan di dalamnya juga mendorong penghapusan terhadap diskriminasi hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan. Undang-Undang posisinya kembali menjadi ambigu ketika diratifikasi dan diberlakukan di Indonesia, pemerintah Indonesia sampai hari ini hanya mengakui beberapa agama dan kepercayaan saja.

5. UU NO. 1/PNPS/1965 TENTANG PENCEGAHAN PENYALAHGUNAAN DAN ATAU PENODAAN AGAMA

Undang-Undang ini sudah berlaku lama di Indonesia sejak tahun 1945. Undang-Undang ini menyebutkan pada Pasal 1, agama-agama yang dipeluk oleh penduduk Indonesia, yaitu Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha dan Khong Hu Cu (Confusius). Dalam penjelasannya. Dalam penjelasan Pasal ini memang tidak terdapat pelarangan spesifik terhadap agama atau kepercayaan yang berbeda seperti Zarasustiran, Shinto, Taoisme, kepercayaan Sunda Wiwitan, Masyarakat Samiin dan lain-lannya, tetapi Undang-Undang hanya menegaskan mengakui enam agama saja.

Undang-Undang ini juga menegaskan larangan melakukan penafsiran atau kegiatan yang menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama. Keberadaan Undang-Undang secara definitif dapat dipastikan sebagai penentu otoritatif dari keberadaan dan pengakuan suatu agama atau pengakuan suatu kepercayaan, dalam hal ini kemudian lahir istilah agama resmi dan agama tidak resmi,¹⁵ dan atau agama yang belum diakui di Indonesia.¹⁶

Pembatasan terhadap pengakuan enam agama ini berdampak pembentukan pemerintah terhadap lembaga-lembaga agama resmi negara, seperti Majelis Ulama' Indonesia (MUI), Konferensi Wali Gereja Indonesia (KWI), Persekutuan Gereja-Gereja di Indonesia (PGI), Perwakilan Umat Buddha Indonesia (Walubi), Hindu Dharma Indonesia (Parisada), dan Majelis Tinggi Agama Kong Hu Cu (Matakin). Kewenangan dari lembaga-lembaga agama resmi ini ialah sebagai pemegang otoritas untuk menafsirkan ajaran-ajaran agama yang benar dan termasuk penyelesaian sengketa yang terjadi di internal keyakinan dan agamanya masing-masing. Lembaga-lembaga agama resmi ini juga menjadi pelengkap dari struktur organisasi Departemen Agama di Indonesia.

Dampak dari Undang-Undang di atas ialah peniadaan hak beragama dan berkeyakinan yang berbeda dengan tafsir dari pengurus lembaga-lembaga agama resmi di atas. Agama tidak lagi menjadi hak asasi internal, tidak bisa dikurangi (*non derogable rights*) dan hanya urusan individu dengan Tuhannya, tetapi beragama dan berkeyakinan adalah otoritas dan ditentukan oleh negara, meyakini di luar ketentuan negara maka hak-haknya berarti dihilangkan.

¹⁵ Lihat Keputusan Presiden RI NO. 40 tahun 2004 tentang Rencana Aksi Nasional HAM tahun 2004-2009, III, Juga Rencana Kegiatan RANHAM Indonesia Tahun 2004-2009, E. Penerapan Norma dan Standar Instrumen HAM, 3 (1)

¹⁶ Lihat Pasal 8 (2), 61 (4) dan 64 (2) UU No. 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan

Dampak lainnya, sampai sekarang, Departemen Agama dan Departemen Dalam Negeri hanya memberi pelayanan KTP, Kartu Keluarga, SIM, Pencatatan Perkawinan, Paspor, SKCK dan dokumen-dokumen lainnya hanya untuk agama-agama resmi saja, tidak pada penganut agama atau kepercayaan yang lain. Situasi dan kondisi ini menyebabkan hilangnya hak-hak warga negara yang beragama tidak resmi terhadap pemenuhan kewajiban pemerintah baik dalam bidang kesehatan, kesejahteraan, pendidikan, politik, dan lainnya. Kalaupun mereka meminta pemenuhan haknya, mereka harus keluar, pura-pura keluar dan atau bohong dari keyakinan agama dan kepercayaannya. Undang-Undang ini terlihat diskriminatif dan partikular.

6. PERATURAN BERSAMA MENTERI AGAMA DAN MENTERI DALAM NEGERI NO. 9 TAHUN 2006, NO. 8 TAHUN 2006 TENTANG PEDOMAN PELAKSANAAN TUGAS KEPALA DAERAH/WAKIL KEPALA DAERAH DALAM PEMELIHARAAN KERUKUNAN UMAT BERAGAMA, PEMBERDAYAAN FORUM UMAT BERAGAMA, DAN PENDIRIAN RUMAH IBADAT

Peraturan Bersama di atas menggantikan terhadap Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 1/BER/MDN-MAG tahun 1969 tentang Pendirian Rumah Ibadah. SKB sebelumnya dianggap oleh pemerintah belum mengatur rinci prosedur pendirian tempat ibadah dan karena melahirkan berbagai aksi penutupan, pengrusakan dan penyerangan tempat ibadah di Indonesia. Laporan PGI pada Komnas HAM tahun 2007 menyebutkan bahwa dalam kurun waktu 2004-2007 telah terjadi 108 kasus penutupan, penyerangan dan pengrusakan gereja, paling banyak terjadi di wilayah Jawa Barat, Banten, Poso, Jawa Tengah dan Bengkulu.¹⁷

Dalam Peraturan Bersama ini, pada Pasal 13 ayat 1 disebutkan bahwa pendirian rumah ibadah didasarkan pada

¹⁷ Lihat Suara Pembaruan 15 Desember 2007

keperluan nyata dan sungguh-sungguh berdasarkan komposisi jumlah penduduk bagi pelayanan umat beragama yang bersangkutan di wilayah Kelurahan atau Desa. Pada 14 ayat 2 juga disebutkan bahwa sebelum mendirikan rumah ibadah, pemohon harus memenuhi persyaratan khusus yang meliputi daftar nama dan KTP pengguna rumah ibadah paling sedikit 90 orang yang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah Kecamatan atau Kabupaten/Kota atau Propinsi, dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60 orang yang disahkan oleh lurah atau Kepala Desa, rekomendasi tertulis Forum Umat Beragama (FKUB).

Keberadaan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri ini seringkali mengundang banyak persoalan di elemen masyarakat beragama. Walaupun syarat-syarat pendirian rumah ibadah sudah tercantum tegas dalam Keputusan Bersama tetapi di praktek dilapangan berbeda, kelompok beragama mayoritas cenderungnya selalu tidak sepakat dan selalu menggunakan jalan kekerasan atas ketidaksepakatannya. Ditambah lagi dengan seringnya politisasi di tingkat elit kelompok agama di daerah, sehingga hak pendirian rumah ibadah menjadi problem. Perlu dicatat, persetujuan ini terjadi di internal agama-agama resmi negara : Islam, Kristen, Katolik, Buddha, Hindu, dan Kong Hu Cu, belum lagi terkait hak-hak beribadah dan rumah ibadah selain agama resmi negara, jelas tidak diperbolehkan. Peraturan Bersama ini, bersifat partikular dan diskriminatif.

7. PENERAPAN PASAL 156A KUHP TERKAIT PENODAAN TERHADAP AGAMA

Pasal 156a ini kalau ditelaah serupa dengan UU No. 1/ PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan atau Penodaan Agama. Keberadaan Pasal ini dan kemudian diperkuat menjadi Undang-Undang tidak terlepas politik rezim Orde Lama. Pemerintahan Soekarno menilai demi mengamankan

negara dan masyarakat, cita-cita revolusi dan pembangunan nasional dimana dalam hal ini penodaan dan penyalahgunaan agama dipandang sebagai ancaman bagi cita-cita revolusi.¹⁸

Termasuk dilatari oleh situasi dan kondisi timbulnya aliran-aliran atau organisasi-organisasi kebatinan kepercayaan yang dianggap bertentangan dengan ajaran-ajaran dan hukum agama.¹⁹ Pada Pasal 1 UU No. 1/PNPS/1965 ditegaskan bahwa Undang-Undang ini melarang menceritakan, menganjurkan atau mengusahakan dukungan umum untuk melakukan penafsiran tentang suatu agama yang dianut di Indonesia atau melakukan kegiatan-kegiatan keagamaan yang menyerupai kegiatan-kegiatan dari agama itu, penafsiran dan kegiatan mana menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama.

Dalam konteks di atas, pada Pasal 15a KUHP berbunyi *"Dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya lima tahun barang siapa dengan sengaja di muka umum mengeluarkan perasaan datau melakukan perbuatan; a. yang pokoknya bersifat permusuhan, penyalahgunaan atau penodaan terhadap suatu agama yang dianut di Indonesia; b. dengan maksud agar supaya orang tidak menganut agama apapun juga, yang bersendikan Ketuhanan Yang Maha Esa"*.

Eksistensi Pasal 15a KUHP dan UU No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan atau Penodaan Agama, berdampak pada penangkapan dan pemenjaraan beberapa orang seperti HB Jassin tahun 1968 yang divonis satu tahun penjara dan dua tahun percobaan, HB Jassin dianggap melakukan penodaan agama karena memuat tulisan *"Langit Makin Mendung"* oleh Ki Pandjikusmin dalam majalah Sastra yang HB Jassin menjadi redaktornya,²⁰ Arswendo Atmowiloto tahun 1990 divonis 5 tahun penjara, Arswendo dituduh melakukan penodaan karena karena menurunkan hasil angket mengenai tokoh paling yang dikagumi pembaca dalam Tabloid

¹⁸ Lihat Poin Menimbang, huruf a

¹⁹ Lihat Penjelasan, Pasal 2 UU No.1/PNPS/65

²⁰ Lihat Buletin the Wahid Institute, *Agama dan Keyakinan dalam R-KUIHP, Penodaan Agama Dalam Praktek Peradilan* (Bagian I), No. 3 (Juli 2006)

Monitor yang Arswendo menjadi Pemimpin Redaksinya, dan beberapa kasus lainnya.²¹ Pasal 15a KUHP sama seperti UU No.1/PNPS/1956, penuh dengan nuansa diskriminasi dan partikular.

HAK KEBEBASAN BERAGAMA PASCA PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI (MK)

Membaca terhadap regulasi-regulasi yang berkaitan dengan hak atas kebebasan dan berkeyakinan di atas, maka sangat jelas betapa materi dan muatan di dalamnya berbenturan dan tidak berkesatuan. UUD 1945 yang menjadi regulasi puncak di Indonesia melarang diskriminasi hak kebebasan beragama dan menempatkannya sebagai hak yang tidak dapat dicabut, tetapi di sisi yang lain bisa dibatasi yang salah satunya karena alasan agama, UUD 1945 menjadi tidak jelas apakah konsepsi HAM yang dianutnya universal ataukah partikular.

Ambiguitas UUD 1945 kemudian berdampak juga pada turunannya, pertama, UU No. 39 tahun 1999 tentang HAM sifatnya universal, UU No. 12 tahun 2005 tentang Hak Sipil sifatnya universal dan UU No. 29 tahun 1999 tentang Penghapusan Segala Bentuk Rasial sifatnya juga universal, sedangkan di sisi yang lain UU No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan atau Penodaan Agama, Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 tahun 2006, No. 8 tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadat, serta Penerapan Pasal 156A KUHP terkait Penodaan Terhadap Agama, sangat jelas materinya bersifat partikular bahkan cenderung diskriminatif.

Situasi dan kondisi ambiguitas itulah yang mendorong beberapa LSM dan tokoh-tokoh demokrasi di Indonesia untuk melakukan judicial review terhadap UU No. 1/PNPS/1965 1965 tentang

²¹ Nicola Colbran, *Kebebasan Beragama ... op.cit*, hlm 704-711

Pencegahan Penyalahgunaan dan atau Penodaan Agama. LSM dan tokoh-tokoh itu ialah IMPARSIAL, ELSAM, PBHI, DEMOS, Perkumpulan Masyarakat Setara, Yayasan Desantara, YLBHI, K.H. Abdurrahman Wahid, Prof. Dr. Musdah Mulia, Prof. M. Dawam Raharjo, dan K.H. Maman Imanul Haq.²²

Kelompok LSM dan tokoh-tokoh tersebut menilai bahwa Pasal 1, Pasal 2 ayat (1), Pasal 2 ayat (2), Pasal 3, dan Pasal 4a UU No. 1/PNPS/1965 bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (1), Pasal 28E ayat (2), Pasal 28E ayat (3), Pasal 28I ayat (1), Pasal 28I ayat (2), dan Pasal 29 ayat (2) UUD 1945.²³ Pemohon mendalilkan bahwa prinsip persamaan dalam hukum (*equality before the law*) adalah adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normatif dan dilaksanakan secara empirik. Prinsip ini juga dapat dimaknai bahwa tidak ada hukum yang bisa mengistimewakan terhadap agama tertentu.

Pasal 1 UU No. 1/PNPS/1965,²⁴ oleh Pemohon dinilai menunjukkan adanya pembedaan dan atau pengutamaan terhadap enam agama: Islam, Katolik, Kristen, Hindu, Budha, dan Kong Hu Cu. Hal ini dianggap sebagai bentuk kebijakan yang diskriminatif dan bertentangan dengan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945. Oleh karena itu, maka dengan sendirinya ketentuan Pasal 2 ayat (2) UU *a quo* sebagai hukum proseduralnya, menjadi bertentangan pula dengan UUD 1945. Termasuk dalam hal ini ialah terkait pembubaran dan pelarangan terhadap organisasi atau aliran oleh Presiden setelah mendapat pertimbangan dari Menteri Agama, Menteri atau Jaksa Agung, dan Menteri Dalam Negeri sebagaimana dalam Pasal 2 ayat (2) UU No.1/PNPS/1965, bertentangan dengan prinsip negara hukum karena pembubaran dan pelarangan organisasi aliran

²² Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 140/PUU-VII/2009, hlm 1-4

²³ *Ibid*, hlm 20-85

²⁴ Bunyinya adalah “Setiap orang dilarang dengan sengaja di muka umum menceritakan, menganjurkan atau mengusahakan dukungan umum, untuk melakukan penafsiran tentang sesuatu agama yang dianut di Indonesia atau melakukan kegiatan-kegiatan keagamaan yang menyerupai kegiatan-kegiatan keagamaan dari agama itu, penafsiran dan kegiatan mana menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama itu”.

seharusnya dilakukan melalui proses peradilan yang adil, fair, independen, dan terbuka.

Termasuk juga, Pasal 3 dan hubungannya dengan Pasal 1 dan 2 UU *a quo* nyata-nyata membatasi kebebasan mereka yang beragama atau berkeyakinan selain keenam agama yang dilindungi, penghayat kepercayaan, dan kelompok atau aliran minoritas dalam keenam agama tersebut. Hal ini dianggap bertentangan dengan kebebasan beragama dan berkeyakinan sebagaimana yang dilindungi dalam Pasal 28 E ayat (1) dan (2), Pasal 28I ayat (1), dan Pasal 29 ayat (2) UUD 1945.

Sedangkan Pasal 4 huruf a UU No. 1/PNPS/1965 bertentangan dengan jaminan kebebasan di atas. Hal ini dikarenakan rumusan Pasal 4 huruf a UU *a quo* membuat pelaksanaannya mengharuskan diambilnya satu tafsir tertentu dalam agama tertentu untuk menjadi batasan permusuhan, penyalahgunaan dan penodaan terhadap agama. Berpihaknya negara atau pemerintah kepada salah satu tafsir tertentu adalah diskriminasi terhadap aliran atau tafsir lain yang hidup pula di Indonesia. Karenanya hal ini bertentangan dengan hak persamaan di muka hukum Pasal 27 ayat (1) UUD 1945, Hak atas kebebasan beragama, meyakini keyakinan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya Pasal 28E ayat (2), Pasal 28I ayat (1), Pasal 29 ayat (2) UUD 1945, dan hak untuk bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun Pasal 28I ayat (2) UUD 1945.

Materi-materi di atas menjadi landasan hukum *judicial review* yang dilakukan oleh beberapa LSM dan tokoh-tokoh demokrasi di Indonesia. Gugatan ini juga menjadi kegelisahan di tengah ambiguitas posisi berbagai peraturan terkait hak kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia. Setelah menelaah, mendengarkan saksi-saksi dan melakukan pertimbangan-pertimbangan, akhirnya Mahkamah Konstitusi memutuskan menolak seluruhnya terhadap *judicial review* dari para pemohon, walaupun terdapat *disenting opinion* dari Hakim Konstitusi Maria Farida. Di antara dasar dari penolakan

Mahkamah Konstitusi adalah karena kebebasan filosofis tentang kebebasan beragama di Indonesia sebagai negara Pancasila yang berketuhanan sehingga mempunyai pemaknaannya sendiri terkait hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan, dan UU No. 1/PNPS/1965 penting dipertahankan untuk menjaga kerukunan umat beragama dan dibutuhkan untuk menjadi pengendali ketertiban umum, diskriminasi hak kebebasan beragama diperbolehkan selama untuk melindungi hak-hak orang lain.²⁵

Secara konstitusional, Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga *constitutional review* yang memeriksa, mengadili dan memutuskan konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, dalam konteks ini telah menyudahi ambiguitas hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia. Keputusan Mahkamah Konstitusi No. 140/PUU-VII/2009 tentang Judicial Review UU No. 1/PNPS/965 telah menegaskan bahwa regulasi hak atas kebebasan beragama di Indonesia sifat perlindungan, penghormatan dan pemenuhannya tidak universal. Negara Indonesia sebagaimana Mahkamah Konstitusi pertimbangkan, ialah negara yang berketuhanan Yang Maha Esa, dan tidak sekuler seperti negara-negara penganut HAM internasional lainnya.

Setelah putusan Mahkamah Konstitusi ini, tugas selanjutnya ialah membenahi terhadap muatan, substansi dan konsepsi hak kebebasan beragama dan berkeyakinan di dalam Undang-Undang tentang HAM yang bernuansa universal seperti UU No. 39 tahun 1999 tentang HAM, UU No. 12 tahun 2005 tentang Hak Sipil dan Politik dan UU No. 29 tahun 1999 tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial, dan beberapa Undang-Undang lainnya. Pembenahan terhadap dimensi HAM dalam regulasi-regulasi tersebut sangat penting sehingga ada kejelasan dan ketegasan terhadap garis konsepsi dan ideologi perlindungan, penghormatan dan pemenuhan hak kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia. Tentu untuk memperbaiki kondisi itu ialah tugas bersama,

²⁵ Lihat Putusan Mahkamah *op.cit*, hlm 273-306

tapi yang paling berkewajiban adalah DPR dan Pemerintah. Tanpa itu, ambiguitas terus akan hidup dan akan mengganggu penegakan hukum HAM terkait hak kebebasan beragama dan berkeyakinan.

POTRET PELANGGARAN HAM DAN BANALISASI KEKERASAN ATAS NAMA AGAMA DAN KEYAKINAN PASCA JATUHNYA REZIM ORDE BARU

Potret pelanggaran HAM dan banalisasi kekerasan atas nama agama dan keyakinan sungguh sangat memperhatikan di Indonesia, baik ketika rezim Orde Lama sampai di era reformasi saat ini. Pelanggaran HAM berarti telah hilangnya tanggungjawab negara terhadap perlindungan, penghormatan dan pemenuhan hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan warga negaranya, baik disengaja (*by commision*) dan ataupun karena kelalaian (*by ommision*).²⁶ Sedangkan banalisasi kekerasan atas nama agama dan berkeyakinan berarti telah hilangnya akal sehat, hati nurani dan kesadaran penganut agama tertentu, serta menjadikan jalan kekerasan dan pelanggaran HAM sebagai kebiasaan yang seakan tidak ada dosa dan pelanggaran dalam melakukannya.²⁷

Negara Indonesia, yang penduduknya mayoritas beragama Islam tidak juga menghadirkan nuansa pencerahan dan kasih sayang terhadap pemeluk-pemeluk agama lainnya, bahkan di negara ini sebagaimana Ahmad Syafi'e Ma'arif katakan, agama tidak ubahnya organisasi massa yang berlomba-lomba memperbanyak pengikut. Umat beragama kini lebih mementingkan kuantitas ketimbang kualitas, yang penting jumlah besar, meski kualitas medioker.²⁸ Dampak dari situasi ini ialah mendorong terjadinya berbagai pelanggaran HAM dan banalisasi kekerasan atas nama agama

²⁶ Eko Prasetyo, dkk, *Buku Ajar Hak Asasi Manusia* (Yogyakarta: Pusham UII, 2008, hlm 140-141, baca juga Knut D. Asplund, Suparman Marzuki dan Eko Riyadi (Ed), *Hukum Hak Asasi Manusia*, (Yogyakarta: PUSHAM UII, 2008), hlm 68-70

²⁷ Rieke Diah Pitaloka, *Kekerasan Negara Menular ke Masyarakat* (Yogyakarta: Galang Press, 2004), hlm ix, dan 36-45

²⁸ Ahmad Syafi'I Ma'arif, *Masa Depan Kebebasan dan Kerukunan Beragama di Indonesia*, dalam Tore Lindholm, dkk (Ed), *Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan : Seberapa Jauh?* (Yogyakarta: Kanisius, 2010), hlm xi-xiii

dan keyakinan. Termasuk pasca putusan Mahkamah Konstitusi tentang penolakan pencabutan UU No. 1/PNPS/1965, bagi sebagian kelompok masyarakat, keputusan tersebut ialah peneguhan diskriminasi dan menghilangkan hak-hak konstitusional tiap-tiap warga negara untuk menyakini kepercayaan sesuai dengan hati nuraninya.²⁹

Pasca reformasi, pelanggaran HAM terjadi karena disulut perbedaan keyakinan dan agama yang sangat menghebohkan ialah kasus Jemaah Ahmadiyah Indonesia (JAI). Eksistensi organisasi JAI sebenarnya telah terlegalisasi lewat SK Menteri Kehakiman No. JA 5/23/13, tertanggal 13 Maret 1953,³⁰ dan telah diakui sebagai organisasi kemasyarakatan melalui surat Direktorat Hubungan Kelembagaan Politik No. 75/D.I/VI/2003, sesuai dengan ketentuan UU No. 8 tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Tetapi legalitas dan kisruh terhadap JAI diawali ketika Majelis Ulama' Indonesia (MUI) mengeluarkan fatwa yang menetapkan Ahmadiyah sebagai jemaah di luar Islam, sesat, dan menyesatkan sebagaimana Keputusan Munas MUI No. 05/Kep/Munas/MUI/1980. Keputusan ini dengan penegasan MUI bahwa keberadaan JAI menimbulkan keresahan karena ajarannya bertentangan dengan ajaran agama Islam, perpecahan dan berbahaya ketertiban dan keamanan negara.

Posisi JAI kembali tersudutkan kembali ketika MUI kembali mengeluarkan fatwa No. 11/Munas VII/MUI/15/2005 Tentang Aliran Ahmadiyah berada di luar Islam, sesat dan menyesatkan, serta orang Islam yang mengikutinya adalah murtad. Fatwa ini berlanjut dengan tuntutan kepada pemerintah untuk segera

²⁹ Lihat Pernyataan Sikap Komnas Perempuan Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi atas Uji Materi UU No. 1/PNPS/1965, (April 2010), di <http://www.komnasperempuan.or.id/2010/04/pernyataan-sikap-komnas-perempuan-terhadap-putusan-mahkamah-konstitusi-atas-uji-materi-uu-nomor-1pnps-tahun-1965/>

³⁰ Lihat AD/ART Jemaah Ahmadiyah Indonesia, legalitas mereka tercatat juga dalam Lembaran Negara No. 26 tanggal 31 Maret 1953. Pada 19 Juni 1978, Ketua pengadilan Jakarta Negeri Jakarta Pusat melalui Surat No. 0628/KET/1978 menegaskan status organisasi Jemaah Ahmadiyah Islamiyah sebagai badan hukum berdasarkan *Statsblaad* 1870 No. 64

melarang penyebaran faham Ahmadiyah di seluruh Indonesia dan membekukan organisasi serta menutup semua tempat ibadahnya. Pada tahun 2007, MUI kembali mengeluarkan sepuluh pedoman penyesatan kepada masyarakat untuk kelompok-kelompok yang dianggap menyimpang.³¹

Dampak dari situasi dan kondisi di atas, terjadilah berbagai kekerasan, penghinaan, penghasutan, pemukulan, pembakaran, pelemparan batu, penyerangan dengan senjata dan pembunuhan terhadap orang-orang yang terlibat dalam JAI. Jemaah Ahmadiyah di Lombok berkali-kali diserang, rumahnya dihancurkan, dan ratusan orang diusir dari tempat tinggal milik mereka, banyak dari mereka yang mengungsi dan Polisi tidak memberikan jaminan keamanan dan keselamatan mereka untuk kembali ke rumahnya. Sebanyak 132 warga Ahmadiyah diminta oleh Pemerintah Propinsi NTB untuk bertransmigrasi dan meninggal rumah milik mereka.³²

Kekerasan terhadap anggota Jemaah Ahmadiyah tidak berhenti di daerah lain, pada 20 Desember 2004 Bupati Kuningan mengeluarkan kebijakan Surat Keputusan Bersama (SKB) No. 451.7/KEP.58 Pem.U/2004, KEP-857/0.2.22/Dsp.5/12/2004, Kd.10.8/6/ST.03/1471/2004 tentang Pelarangan Kegiatan Ajaran Ahmadiyah di Kabupaten Kuningan. Setelah SKB dikeluarkan terjadilah berbagai tindakan penentang Ahmadiyah, seperti menutup dengan paksa seluruh fasilitas gedung tempat ibadah dan seluruh fasilitas gedung tempat pertemuan keorganisasian Ahmadiyah (masjid, musholla, auditorium, dan lainnya), menutup sekolah-sekolah yang dikelola Ahmadiyah Manis Lor karena sekolah dianggap sebagai tempat kaderisasi Ahmadiyah, mengintimidasi para guru agar keluar dari Ahmadiyah, kalau tidak keluar karirnya akan dipersulit menjadi PNS.³³ Kekerasan yang sama, melalui Pengawas Aliran Kepercayaan Masyarakat (PAKEM) Kuningan, pemerintah Kecamatan dan

³¹ Lihat Sepuluh Pedoman Hasil Rapat Kerja Nasional MUI 2007

³² Berita Metrotvnews, 15 Juni 2006, sebagaimana diungkap oleh Kepala Dinas Transmigrasi NTB.

³³ Rosyidin dan Ali Mursyid, *Diskriminasi Hak Sipil Minoritas : Pelarangan Pencatatan Pernikahan Jemaat Ahmadiyah Kuningan*, dalam Ahmad Suedy dkk, *Politisasi Agama dan Konflik Komunal : Beberapa Isu Penting di Indonesia* (Jakarta : The Wahid Institute, 2007), hlm 56

Departemen Agama Kuningan mengeluarkan Surat Keputusan untuk tidak mengeluarkan KTP dan tidak menikah anggota JAI, mereka harus keluar dari Ahmadiyah jika ingin menikah.³⁴

Nasib serupa terjadi pada Jemaah Ahmadiyah Tasikmalaya, pada tanggal 4 Juli 2007 berdasarkan Surat Keputusan Bersama yang dikeluarkan oleh Bupati Tasikmalaya, Kepala Kejaksaan Setempat, Dandim, Kapolresta dan Kapolres tentang Larangan Penyebaran Ajaran Ahmadiyah, larangan menjalankan kegiatan keagamaan lain serta memerintahkan JAI untuk mencopot dengan segera semua papan nama tempat ibadah. Demikian juga nasib JAI yang diserang sekompok massa di Parung Bogor dan Polisi terlibat di dalamnya, dan masih banyak kasus-kasus serupa lainnya di berbagai daerah.

Dari berbagai kasus, sistemik dan meluasnya kekerasan terhadap JAI, KOMNAS HAM pada tahun 2005 membentuk Tim Pemantau Kasus Ahmadiyah yang ditugaskan melakukan penyelidikan untuk mengidentifikasi, ada tidaknya pelanggaran HAM berat.³⁵ Menurut MM. Billah Ketua Sub Tim Pemantauan Kasus Ahmadiyah telah menemukan indikasi awal adanya unsur-unsur pelanggaran HAM berat dalam bentuk kejahatan kemanusiaan yang mencakup elemen inti, yaitu perbuatan terjadi sebagai bagian dari serangan yang meluas dan sistematis; perbuatan itu ditujukan terhadap penduduk sipil; dan pelaku mengetahui perbuatan itu merupakan bagian dari serangan, atau perbuatan itu dimaksud sebagai bagian dari serangan.³⁶ Bentuk-bentuk kejahatan kemanusiaan yang menimpa JAI meliputi pengusiran atau pemindahan penduduk secara paksa (Pasal 9, d UU No. 26 tahun 2000) dan penganiyaan terhadap suatu kelompok tertentu atau perkumpulan yang didasari persamaan agama (Pasal 9, h UU No. 26 tahun 2000).

³⁴ *Ibid*, hlm 48-49, baca juga Uli Parulian Sihombing dkk, *Menggugat Bakor Pakem*, (Jakarta: The Indonesian Legal Resource Center (ILRC), 2008), hlm 25-72

³⁵ Lihat SK. No. 17/KOMNAS HAM/VII/2005 tentang Pembentukan Tim Pemantauan Kasus Ahmadiyah

³⁶ Lihat Pasal 7 Statuta Roma tentang Pengadilan Pidana Internasional, baca Ifdhal Kasim, *Elemen-Elemen Kejahatan Dari Crimes Against Humanity: Sebuah Penjelasan Pustaka*, dalam Jurnal HAM, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Vol. 2 No. 2 (Novemver 2004), hlm 49-56

Termasuk kasus kekerasan dan pelanggaran HAM, pasca reformasi juga terjadi berbagai kekerasan yang mengatasnamakan agama, yang didominasi dalam dua kategori, pertama, fenomena penyesatan dan kekerasan terhadap aliran keagamaan dan kepercayaan tertentu dengan alasan agama. Wahid Institute mencatat sekitar 27 kasus kekerasan berlangsung sejak 2004 hingga Februari 2006, sepanjang Januari hingga November 2007 dan Setara Institute for Democracy and Peace mencatat telah terjadi 135 kasus pelanggaran kebebasan beragama dan berkeyakinan. Kedua, fenomena kristenisasi dan penutupan rumah ibadah. Laporan PGI dan Wali Gereja Indonesia kepada Komnas HAM 2007, kurun waktu antara 2004-2007 telah terjadi 108 kasus penutupan, penyerangan, dan pengrusakan gereja. Paling banyak terjadi di wilayah Jawa Barat, Banten, Poso, Jawa Tengah dan Bengkulu.³⁷

Tahun 2005, Elsam mencatat dalam laporannya bahwa perlindungan hak-hak sipil menurun hingga titik terendah, terjadi bentuk-bentuk ancaman atas kebebasan beragama dan berkeyakinan, terjadi ancaman aktifitas pribadi warga sipil karena dinilai menyimpang dari nilai dan simbol agama serta penertiban moral dan kontrol sosial.³⁸ Pada tahun 2009, The Wahid Institute masih mencatat membesarnya kasus kekerasan dan pelanggaran HAM yang mengatasnamakan agama dan keyakinan. Kondisi itu dipengaruhi tiga level problem serius yang hidup dalam sistem negara Indonesia, problem regulasi dan struktur ketatanegaraan, problem penegakan hukum dan kapasitas aparat negara, serta problem kesadaran masyarakat. Tahun 2009 setidaknya terdapat 93 kasus pelanggaran HAM yang terjadi di berbagai daerah. Dalam penegakan hukumnya, aparat negara seringkali terpenjara oleh tuntutan massa sehingga mengalah dan menghilangkan terhadap hak-hak korban pelanggaran HAM dan hak-hak akibat kekerasan yang mereka hadapi.³⁹ Pada tahun 2010, dari jumlah kasus 133,

³⁷ Siti Musdah Mulia, *Potret Kebebasan Beragama op.cit*, hlm 209-210

³⁸ Baca Elsam, *Ekspektasi Yang Sirna : Laporan Penegakan Hak Asasi Manusia* (Jakarta : Elsam, 2005), hlm 5-9

³⁹ The Wahid Institute, *Annual Report : Kebebasan Beragama dan Kehidupan Keagamaan di*

setiap bulannya rata-rata terjadi 11 kali tindakan intoleran dan diskriminasi.⁴⁰ Sedangkan tahun 2011, masih terjadi kekerasan atas nama agama seperti peristiwa Cekeusik, kekerasan terhadap Ahmadiyah di Lombok Barat, pendirian Masjid di NTT, kasus Vihara di Tanjung Balai Medan, dan beberapa lainnya.⁴¹

KESIMPULAN

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa terdapat ambiguitas dan benturan konsepsi regulasi terkait dengan perlindungan, penghormatan dan pemenuhan hak-hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia. *Pertama*, beberapa regulasi memberikan penegasan bahwa hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan merupakan hak yang tidak dapat dikurangi dalam kondisi apapun (*non derogable rights*), non diskriminasi dan negara bertanggungjawab dalam penghormatan, pemenuhan dan perlindungannya. *Kedua*, terdapat regulasi yang membatasi, mengurangi, dan mencabut dari hak-hak kebebasan beragama dan berkeyakinan. Dimensi regulasi hukum HAM pertama bersifat universal dan non diskriminasi, sedangkan dimensi konsepsi hukum HAM pendapat kedua bersifat partikular dan diskriminasi.

Konsepsi regulasi HAM yang tidak jelas antara universal ataukah partikular adalah UUD 1945. Subtansi di dalamnya memang secara tegas menjamin hak-hak kebebasan beragama dan berkeyakinan yang dikatakannya tidak dapat dikurangi dalam kondisi apapun (*non derogable rights*), tetapi UUD 1945 juga membolehkan membatasi HAM salah satunya dengan alasan agama dan kepentingan umum. Regulasi yang jelas universal dan tidak diskriminatif ialah UU No. 39 tahun 1999 tentang HAM, UU No. 12 tahun 2005 tentang Hak

Indonesia tahun 2009, (Jakarta : The Wahid Institute, 2009) hlm 68-107

⁴⁰ The Wahid Institute, *Ringkasan Eksekutif : Laporan Beragama/Berkeyakinan dan Toleransi 2010* (Jakarta : The Wahid Institute, 2010), hlm 8

⁴¹ *Shadow Report atas Universal Periodic Review Indonesia Sesi Ke-13 Tahun 2012 tentang hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan*, Pusat Pengembangan HAM dan Demokrasi, Brawijaya, Malang, 2011

Sipil dan Politik dan UU No. 29 tahun 1999 tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial. Sedangkan regulasi yang partikular dan diskriminatif ialah UU No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan atau Penodaan Agama, Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 tahun 2006, No. 8 tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadat, dan penerapan Pasal 156A KUHP terkait Penodaan Agama.

Regulasi-regulasi ambiguitas di atas menjadi terang setelah Mahkamah Konstitusi menolak *judicial review* UU No. 1/PNPS/1965 yang diajukan oleh beberapa LSM dan beberapa tokoh demokrasi di Indonesia. Mahkamah Konsititusi dalam hal ini mempertegas garis konsepsi HAM dalam UUD 1945 yang bersifat partikular dan memperbolehkan diskriminasi hak kebebasan beragama demi kepentingan umum. Keputusan Mahkamah Konsititusi di satu sisi memperjelas konsepsi hak kebebasan beragama di Indonesia, sedangkan pada sisi yang lain, keputusan Mahkamah Konstitusi dinilai masih belum akan menghentikan pelanggaran HAM dan banalisasi kekerasan atas nama agama dan keyakinan di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Alkostar, Artidjo, *Pengadilan HAM, Indonesia dan Peradaban*. Yogyakarta : PUSHAM UII, 2004
- Assiddiqie, Jimly, *Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006
- Arifin, Syamsul, *Attitudes to Human Rights and Freedom of Religion or Belief In Indonesia*. Yogyakarta : Kanisius, 2010
- D. Asplund, Knut, Suparman Marzuki dan Eko Riyadi (Ed), *Hukum Hak Asasi Manusia*. Yogyakarta : PUSHAM UII, 2008
- Donnelly, Jack, *Universal Human Rights in Theory and Practice*. Ithaca and London : Cornel University Press, 2003
- Diah Pitaloka, Rieke, *Kekerasan Negara Menular ke Masyarakat*. Yogyakarta : Galang Press, 2004
- Elsam, *Ekspektasi Yang Sirna : Laporan Penegakan Hak Asasi Manusia 2005*
- Kamal Pasha, Mustafa, dkk, *Pancasila Dalam Tinjauan Historis, Yuridis, dan Filosofis*. Yogyakarta : Cipta Karsa Mandiri, 2000
- Majda El-Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*. Jakarta : Prenada Media, 2005
- Muladi (Ed), *Hak Asasi Manusia : Hakekat, Konsep dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*. Bandung : PT Rafika Aditama, 2005
- Marpaung, Rusdi dkk (Ed), *Perlindungan terhadap Pembela Hak Asasi Manusia*. Jakarta : IMPARSIAL, 2005
- Marzuki, Suparman, *Politik Hukum Hak Asasi Manusia Di Indonesia, Bahan Bacaan Mata Kuliah HAM, Program Magister Ilmu Hukum UII tahun 2010*

- Marzuki, Suparman, *Tragedi Politik Hukum HAM*. Yogyakarta : Pusham UII-Pustaka Pelajar, 2011
- Marzuki, Suparman, *Robohnya Keadilan : Politik Hukum HAM Era Reformasi*. Yogyakarta : Pusham UII, 2011
- Nowak, Manfred, *Pengantar pada Rezim HAM Internasional*. Wallenberg Institute : Pustaka Hak Asasi Manusia, 2003
- Prasetyohadi dan Savitri Wisnuwadhani (Ed), *Penegakan Hak Asasi Manusia dalam 10 Tahun Reformasi*. Jakarta : Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2008
- Prasetyo, Eko dkk, *Buku Ajar Hak Asasi Manusia*. Yogyakarta : PUSHAM UII, 2008
- Riyadi, Eko (Ed.), *Mengurai Kompleksitas Hak Asasi Manusia : Kajian Multi Perspektif*. Yogyakarta : PUSHAM UII, 2007
- Suedy, Ahmad dkk, *Politisasi Agama dan Konflik Komunal : Beberapa Isu Penting di Indonesia*. Jakarta : The Wahid Institute, 2007
- Soetandyo Wignjosoebroto, *Toleransi dan Keragaman : Visi untuk Abad ke-21 Kumpulan Tulisan tentang Hak Asasi Manusia* , Surabaya :Pusat Studi Hak Asasi Manusia Surabaya dan The Asia Foundation, 2003
- T Wardaya, Baskara , *Menelusuri Akar Otoritarianisme di Indonesia*, Jakarta : Penerbit Elsam, 2007
- Tore Lindholm, dkk (Ed), *Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan : Seberapa Jauh?*. Yogyakarta : Kanisius, 2010
- The Wahid Institute, *Annual Report Kebebasan Beragama dan Kehidupan Keagamaan di Indonesia tahun 2009*
- The Wahid Institute, *Ringkasan Eksekutif : Laporan Kebebasan Beragama/ Berkeyakinan dan Toleransi 2010*
- Uli Parulian Sihombing, dkk, *Menggugat Bakor Pakem*. Jakarta : The Indonesian Legal Resource Center (ILRC), 2008

PUTUSAN DAN RISALAH SIDANG :

- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 140/PUU-VII/2009
- SK. No. 17/KOMNAS HAM/VII/2005 tentang Pembentukan Tim Pemantauan Kasus Ahmadiyah
- Risalah Sidang Perkara No. 140/PUU-VII/2009

WEBSITE :

- Shanti Rachmadsyah. *"Status Hukum UU Ratifikasi"* (5 Desember 2011). <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt4c69b1cbd0492>,
- Komnas Perempuan, *Pernyataan Sikap Komnas Perempuan Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi atas Uji Materi UU No. 1/PNPS/1965*, (April 2010). <http://www.komnasperempuan.or.id/2010/04/pernyataan-sikap-komnas-perempuan-terhadap-putusan-mahkamah-konstitusi-atas-uji-materi-uu-nomor-1pnps-tahun-1965/>

MAKALAH, JURNAL DAN KORAN

- MD, Mahfud. *"Menjaga Konstitusi Menjaga Demokrasi"* Jakarta, 29 Januari 2010
- Hastuti PS, Sri. *"Perlindungan HAM dalam Empat Konstitusi Di Indonesia"* Jurnal Magister Hukum No. 1 Vol. 1 Universitas Islam Indonesia (Januari 2005)
- Buletin the Wahid Institute, *Agama dan Keyakinan dalam R-KUHP, Penodaan Agama Dalam Praktek Peradilan (Bagian I)*, No. 3 (Juli 2006)
- Jurnal HAM, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Vol. 2 No. 2 Novemver 2004
- Suara Pembaruan 15 Desember 2007