



KERANGKA HUKUM DAN KELEMBAGAAN TATA KELOLA KEHIDUPAN KEAGAMAAN DI INDONESIA

Tim PUSAD Paramadina:

Zainal Abidin Bagir • Husni Mubarak • Irsyad Rafsadi • Siswo Mulyartono



Kerangka Hukum dan Kelembagaan Tata Kelola Kehidupan Keagamaan di Indonesia

**Zainal Abidin Bagir | Husni Mubarak |
Irsyad Rafsadi | Siswo Mulyartono**

Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD)
Yayasan Wakaf Paramadina
Jakarta
2021

Kerangka Hukum dan Kelembagaan Tata Kelola Agama di Indonesia

Tim penyusun:

Zainal Abidin Bagir, Husni Mubarak,
Irsyad Rafsadie, Siswo Mulyartono

Perancang Sampul & Tata Letak:

Muhammad Agung Saputro

Ilustrasi Sampul

Sebuah mural bertema kerukunan umat beragama
di Sleman, Yogyakarta. (Foto: Tribun Jogja)

Cetakan I, April 2021

©PUSAD Paramadina

Hak Cipta dilindungi undang-undang

ISBN: 978-602-52519-7-9

Diterbitkan oleh

Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD)
Yayasan Wakaf Paramadina

Alamat Penerbit:

Bona Indah Plaza Blok A2 No B11
Jl. Karang Tengah Raya, Lebak Bulus, Cilandak
Jakarta Selatan 12440
Kontak (0815) 11-666-075
<http://www.paramadina-pusad.or.id>

Daftar Isi

Prakata.....	v
BAGIAN I Arena dan Paradigma.....	1
Arena.....	2
Paradigma	7
BAGIAN II Kerangka Hukum.....	13
Penodaan Agama	14
Aliran Kepercayaan	20
Ujaran Kebencian dan Sosial Media.....	26
Perda Diskriminatif	29
Konflik Sosial Berbasis Identitas	32
Rumah Ibadat.....	36
BAGIAN III Kerangka Kelembagaan.....	39
Presiden.....	40
Kepala Daerah	42
Kementerian (Kemendagri, Kemenag)	45
Kejaksaan	48
Kehakiman	49
Kepolisian Republik Indonesia	51
Lembaga Independen/Auxiliary/Sampiran	53
Partai Politik dan Parlemen	55
Forum Kerukunan Umat Beragama	57
Lembaga-lembaga Keagamaan.....	59
BAGIAN IV Kesimpulan dan Rekomendasi:	
Jalan ke masa depan	61
Paradigma Tata Kelola Agama.....	61
Kerangka Hukum dan Kelembagaan	64
Penutup.....	66

Prakata

Persoalan tentang bagaimana negara mengelola agama di Indonesia telah banyak dikaji, baik tentang aspek-aspeknya yang khusus seperti tata kelola rumah ibadat atau tentang kinerja menyeluruhnya dalam periode tertentu seperti muncul dalam laporan-laporan reguler mengenainya. Monograf ini tidak mengangkat isu-isu spesifik tertentu atau kinerja umum seperti di atas, namun ingin menggambarkan kerangka hukum tata kelola agama di Indonesia secara menyeluruh.

Tata kelola agama di sini dipahami sebagai cara negara memperlakukan kelompok-kelompok warga yang mewakili identitas keagamaan tertentu dan juga hubungan di antara kelompok-kelompok tersebut. Sebagian kalangan menganggap bahwa dalam suatu negara demokratis-sekular yang ideal, negara seharusnya tak mengatur agama. Namun dalam kenyataannya, tidak sedikit negara sekular dengan demokrasi yang mapan sekalipun meregulasi (umat/ lembaga) agama. Dalam wacana studi agama dan politik yang belakangan, bahkan ide kebebasan beragama, sebagai salah satu hak asasi manusia, pun dianggap sebagai sebetuk pengelolaan agama—ide itu tidak hanya “membebaskan” individu pemeluk agama, tetapi juga mendefinisikan agama. Dengan demikian pertanyaannya bukan lagi apakah negara perlu atau tidak perlu mengatur beberapa persoalan terkait agama, tetapi bagaimanakah bentuk pengelolaan kehidupan keagamaan yang baik, yang tidak diskriminatif, yang menjamin kesetaraan di antara kelompok-kelompok keagamaan dalam masyarakat, dan sebaik-baiknya menjamin hak untuk beragama.

Monografi ini tidak akan membahas kontroversi mengenai pengaturan agama lebih jauh. Tujuan penulisan kajian ini adalah untuk memahami tata kelola kehidupan keagamaan yang ada di Indonesia dan, di ujung kajian ini, merekomendasikan beberapa hal umum maupun khusus untuk perbaikannya.

Sebelum sampai pada kesimpulan dan rekomendasi itu, monograf ini dibagi menjadi tiga bagian yang mewakili unsur-unsur utama suatu tata kelola kehidupan keagamaan. Bagian pertama memberi gambaran mengenai arena dan paradigma tata kelola agama Indonesia. Arena adalah konteks historis dan kontemporer ketika pengelolaan itu berlangsung, sedangkan paradigma adalah anggapan-anggapan atau ide-ide mendasar yang utama, yang membentuk tata kelola agama Indonesia. Bagian kedua melihat kerangka hukumnya: mulai dari pernyataan-pernyataan umum dan paradigmatis yang ada dalam konstitusi, hingga hukum dan peraturan yang mengatur hal-hal spesifik. Bagian Ketiga adalah paparan dan diskusi tentang kerangka kelembagaan yang terbangun sejauh ini, termasuk lembaga-lembaga sampiran, lembaga yang berfungsi sebagai jembatan di antara pemerintah dan masyarakat, maupun lembaga-lembaga masyarakat sipil.

Meskipun pembahasan dalam monograf ini diupayakan komprehensif, dalam artian memenuhi cakupan luas tata kelola agama, namun ia juga diupayakan ringkas dan padat. Karena alasan terakhir, banyak rincian yang memang sengaja tidak dibahas secara panjang-lebar dan hanya disajikan rujukan yang cukup mengenainya.

Jakarta, Maret 2021

BAGIAN I

Arena dan Paradigma

Unsur utama dari kerangka hukum tata kelola kehidupan keagamaan di Indonesia adalah hukum-hukum yang berlaku, baik itu konstitusi, undang-undang, atau beragam peraturan di tingkat yang lebih bawah – baik pada ranah nasional, regional atau lokal. Meskipun demikian, kerangka hukum dirumuskan, ditafsirkan, diimplementasikan, juga berubah dan berkembang, dalam konteks sosial-politik dan ideologis yang dinamis. Karenanya ia perlu dipahami dengan mempertimbangkan konteks tersebut.

Bagian pertama ini akan melihat konteks tersebut yang dibagi dalam dua topik utama, yaitu arena dan paradigma. Arena adalah konteks sosial politik bagi perkembangan dan implementasi hukum itu, yang sebagiannya akan menjelaskan mengapa bagian-bagian tertentu berubah atau berkembang. Sedangkan paradigma adalah ide lebih luas, yang membentuk praanggapan dalam hukum itu, sebagiannya menjelaskan mengapa hukum, penafsirannya, dan implementasinya berkembang pada arah tertentu.

Secara metodologis, pengetahuan mengenai paradigma dapat disimpulkan dari pernyataan-pernyataan eksplisit (dan tertulis) yang muncul dalam penjelasan mengenai hukum-hukum tertentu, dan mengapa ia dipertahankan, namun sebagiannya juga dapat disimpulkan dari upaya memahami mengapa suatu hukum dirumuskan atau dipertahankan. Dalam bagian ini, dan bagian-bagian berikutnya, pemahaman mengenai sejarah juga diperlukan, karena baik paradigma maupun hukum, bahkan hukum-hukum lama yang sepertinya tidak berubah, mengalami perubahan dalam persepsi, penafsiran, penggunaan, maupun implementasinya.

Arena

Ada beberapa istilah yang digunakan para pengamat belakangan ini ketika menggambarkan kehidupan sosial-politik di Indonesia saat ini, khususnya dalam kaitannya dengan kehidupan keagamaan. Di antaranya adalah pergeseran konservatif (*conservative turn*),¹ merosotnya demokrasi (*decline of democracy*),² pluralisme yang non-demokratis/illiberal,³ yang non-demokratis, bahkan pluralisme represif.⁴ Sementara ketepatan penggunaan istilah-istilah itu masih diperdebatkan, ada beberapa karakteristik utama yang menonjol yang hendak digambarkannya.

Konteks utama dari situasi saat ini adalah perkembangan setelah demokratisasi yang dimulai pada tahun 1998, dengan tumbanganya Orde Baru yang memerintah selama lebih dari tiga dasawarsa sebelumnya. Orde Baru adalah masa ketika Soeharto menjadi presiden dan memerintah secara otoriter. Gambaran mengenai kehidupan beragama yang ideal di masa ini diungkapkan dalam istilah kerukunan. Trilogi Kerukunan yang dikembangkan Kementerian/Departemen Agama mencakup kerukunan intern umat beragama, kerukunan antar-umat beragama, dan kerukunan antar-umat beragama dan pemerintah. Namun, sebagaimana diungkapkan beberapa analisis, yang sesungguhnya terjadi adalah “perukunan”,

¹ Greg Fealy, “A Conservative Turn,” *Inside Indonesia*, 15 July 2007, www.insideindonesia.org/a-conservative-turn; Martin van Bruinessen (ed.), *Contemporary Developments in Indonesian Islam: Explaining the “Conservative Turn”* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2013).

² Edward Aspinall and Marcus Mietzner, “Southeast Asia’s Troubling Elections: Nondemocratic Pluralism in Indonesia,” *Journal of Democracy*, Vol. 30 (2019), No. 4, hal. 104-118.

³ Rachel Diprose, Dave McRae, and Vedi Hadiz, “Two Decades of Reformasi in Indonesia: Its Illiberal Turn,” *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 49 (2019), No. 5, hal. 1-22.

⁴ Greg Fealy, “Jokowi’s repressive pluralism,” <https://www.eastasiaforum.org/2020/09/27/jokowis-repressive-pluralism/> (27 September 2020).

yaitu pemaksaan kerukunan melalui pembatasan kebebasan.⁵ Kelompok-kelompok agama yang rukun dengan pemerintah diakomodasi, sementara yang kritis atau menentang pemerintah direpresi—sebuah pola yang, sebagaimana akan dibahas di bawah, seperti berulang di masa ini, 20 tahun setelah Reformasi.

Ketika Indonesia mengalami demokratisasi pada 1998, ruang kebebasan terbuka sangat lebar. *Kebebasan berekspresi* yang meningkat tampak dalam, misalnya, dihilangkannya kewajiban untuk memiliki Surat Izin Usaha Penerbitan Pers (SIUPP) yang sebelumnya merupakan alat kontrol untuk membungkam media yang kritis terhadap pemerintah. SIUPP tidak berlaku lagi setelah UU tentang Pers (No. 40/1999) dikeluarkan. Kebebasan berekspresi ini makin meluas dalam beberapa tahun terakhir ini dengan maraknya media sosial. Sepuluh tahun kemudian, pada 2008, UU tentang informasi dan transaksi elektronik (ITE) diterbitkan, yang belakangan dipandang sebagai mempersempit atau meregulasi ekspresi di media elektronik. Di sini tampak adanya kecenderungan bagaimana ruang kebebasan yang dibuka lebar di tahun-tahun awal setelah Reformasi kemudian dibatasi dengan peraturan-peraturan yang lebih baru.

Terkait *kebebasan beragama*, perkembangan awal pasca-1998 yang cukup signifikan adalah keputusan Presiden Abdurrahman Wahid pada 2000 untuk mencabut Inpres Nomor 14 Tahun 1967 tentang Agama, Kepercayaan, dan Adat Istiadat China. Pencabutan Inpres itu dianggap sebagai penerimaan kembali Konghucu sebagai satu dari enam agama yang “diakui”. Istilah “agama yang diakui” sebetulnya tak pernah dikenal dalam hukum Indonesia, namun secara praktis, jika enam agama yang disebut dalam Penjelasan UU No.1/PNPS/1965 dianggap sebagai standar pengakuan yang lebih tinggi bagi enam agama itu, maka Konghucu memang sempat terlempar dari kelompok enam agama ini.

⁵ Trisno Sutanto, “Negara, Kekuasaan, dan ‘Agama’: Membedah Politik Perukunan Rezim Orba,” dalam Zainal Abidin Bagir (ed.), *Pluralisme Kewargaan: Arah Baru Politik Keragaman di Indonesia* (Yogyakarta: Center for Religious and Cross-Cultural Studies/CRCs, Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada bekerja sama dengan Penerbit Mizan, 2011).

Menguatnya wacana HAM sebagaimana dibahas di atas berarti juga menguatnya jaminan hukum untuk kebebasan beragama. Namun di samping itu, *kebebasan berserikat, berkumpul, dan mendirikan organisasi* yang lebih besar membawa beberapa konsekuensi signifikan. Penguatan dalam aspek ini memperluas wilayah kebebasan dan membuka kesempatan bagi kelompok-kelompok keagamaan yang dulu direpresi, untuk muncul kembali. Tak dapat dipungkiri bahwa bagaimanapun tetap ada pembatasan di sana-sini, namun juga jelas bahwa dalam penilaian tahunan Indeks Demokrasi Freedom House, status Indonesia sejak 1998 terus membaik dan sempat mendapat status “Bebas” pada 2006-2013. Pada 2014, putusan Mahkamah Konstitusi bahwa ormas dapat didirikan tanpa surat keterangan terdaftar juga dapat dianggap sebagai kemajuan.⁶ Meskipun demikian, kecenderungannya, sebagaimana diungkap dalam Indeks Demokrasi Freedom House sejak 2014 hingga kini, status Indonesia kemudian turun lagi menjadi “Bebas sebagian”. Salah satu momen pembatasan kebebasan yang cukup penting tampak ketika Perppu tentang organisasi kemasyarakatan diterbitkan pada 2017, yang diikuti dengan pembubaran Hizbut Tahrir Indonesia (HTI). Pada 2020, giliran Front Pembela Islam (FPI) yang dinyatakan bubar.

Sejak awal sejarah Indonesia, agama tak pernah jauh dari pusaran politik. Kelompok-kelompok agama terlibat aktif dalam menyuarakan aspirasi politik berbasis keyakinan keagamaan mereka, dan pemerintah pun menjalankan politik pengaturan agama. Sementara di masa Presiden Abdurrahman Wahid ada kecenderungan menguatnya kebebasan beragama, di masa presiden-presiden berikutnya ada kecenderungan yang lebih ambivalen.

Masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono atau SBY (2004-2014) ditandai dengan dukungan kuat kepada kelompok-kelompok Islam seperti Majelis Ulama Indonesia (MUI), termasuk

⁶ Lihat Mahkamah Konstitusi, “Ormas Bebas Didirikan Tanpa Surat Keterangan Terdaftar,” 23 Desember 2014, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=10470> (diakses 8 April 2021).

dengan penerbitan UU tentang Perbankan Syariah (2008) dan UU Jaminan Produk Halal (2014), yang memberikan tempat cukup sentral bagi MUI. Kelompok-kelompok seperti FPI dan HTI pun berkembang cukup pesat dalam masa sepuluh tahun ini, tanpa penegakan hukum terhadap aktifitas-aktifitas vigilante yang jelas-jelas melanggar hukum.

Menjelang pemilu 2014, fenomena yang tampak jelas adalah menguatnya polarisasi masyarakat. Sebagian kelompok-kelompok Islam, khususnya yang menguat di masa SBY, memberikan dukungan kepada Prabowo, yang merupakan pesaing Joko Widodo, yang dicitrakan sebagai tidak menguntungkan bagi umat Islam. Dengan kemenangan Jokowi, polarisasi yang muncul di masa kampanye pemilu tidak melemah, namun bertahan. Salah satu upaya penggerusan legitimasi Jokowi terjadi bersamaan dengan upaya mengalahkan Basuki Tjahaja Purnama atau Ahok dalam Pilkada DKI. Di masa kampanye pilkada itulah mobilisasi amat besar berhasil diciptakan oleh kelompok-kelompok Muslim penentang Jokowi.

Keputusan Presiden Jokowi pada 2017 untuk mencabut izin HTI dapat dipahami dalam konteks polarisasi ini: meskipun hal itu dilakukan atas nama mempertahankan ideologi Pancasila dan paham Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), sulit menghindari kesan adanya keuntungan politik partisan dari keputusan tersebut. Pada Pemilu 2019, polarisasi tidak melemah, namun justru lebih tegas mewarnai pemilahan kelompok-kelompok keagamaan pendukung calon presiden. Keputusan Jokowi menggandeng Ketua MUI Makruf Amin sebagai wakil presidennya menunjukkan betapa pola kombinasi antara akomodasi (kelompok-kelompok agama yang disukai) dan represi (kelompok yang tidak disukai, atas alasan ketidaksesuaian dengan ideologi negara, atau alasan lain) terus dimainkan, dan mengingatkan pada kebijakan Orde Baru. Dalam perkembangan yang lebih belakangan, pernyataan pembubaran FPI merupakan isyarat lain dari menguatnya represi atas kelompok-kelompok keagamaan yang dipandang subversif.

Ada kemajuan juga di masa ini, seperti yang tampak dalam putusan Mahkamah Konstitusi pada 2017 yang dipandang

membuka rekognisi lebih luas kepada penghayat kepercayaan, di luar enam agama yang terwakili dalam Kementerian Agama. Meskipun demikian, di sisi lain, ada pula pengadilan atas kasus-kasus penodaan agama yang jumlahnya jauh lebih banyak setelah Reformasi, dan terus bertambah dengan cepat, juga kasus-kasus terkait rumah ibadat yang cukup banyak. Secara umum, situasi pemenuhan hak atas kebebasan beragama tidak menunjukkan kemajuan yang berarti.

Menteri Agama Lukman Hakim Saifuddin, yang menjadi menteri dalam periode pertama pemerintahan Jokowi, dianggap cukup inklusif dan sejak awal menyatakan bahwa dia ingin merangkul kelompok-kelompok agama minoritas dan yang dimarjinalkan. Di antaranya pada 2014, dia mengeluarkan pernyataan yang mengakui Baha'i sebagai suatu agama tersendiri, bukan "aliran (sesat)". Bagaimana pun, kemajuan-kemajuan tersebut tidak mengubah paradigma utama negara, dan terjadi dalam konteks keterbatasan-keterbatasan yang inheren dalam paradigma itu, sebagaimana akan dibahas di bawah.

Sementara itu, tumpukan masalah dari periode-periode sebelumnya—di antaranya isu-isu terkait rumah ibadat, penodaan agama, dan konflik-konflik tidak selesai yang masih menyisakan ratusan pengungsi Ahmadiyah di Mataram dan Syi'ah di Sidoarjo—tidak mengalami perbaikan berarti. Bahkan, semakin lama masalah-masalah itu tidak diselesaikan, persoalannya menjadi makin kompleks dan semakin sulit diselesaikan.

Dinamika politik nasional ini diperumit oleh dimensi lain demokratisasi, yaitu desentralisasi, yang merupakan pembagian kekuasaan ke daerah-daerah, kontras dengan sentralisasi pada periode Orde Baru. Kebijakan terkait agama merupakan salah satu sektor yang dikecualikan dari desentralisasi. Namun terkait dengan kehidupan beragama, pemerintah-pemerintah daerah, pada tingkat kabupaten dan provinsi, mendapatkan tugas juga untuk menjaga kerukunan umat beragama. Salah satu aturan sentral dalam hal ini adalah Peraturan Bersama Menteri Agama dan Dalam Negeri No.

9/8 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadat (2006). Ini dapat dianggap sebagai salah satu sisi positif desentralisasi, namun sebagaimana halnya karakter desentralisasi secara umum, kualitas pelaksanaannya di berbagai daerah sangat bervariasi. Sama dengan kecenderungan-kecenderungan lainnya yang telah dibahas di atas, dalam hal desentralisasi pun ada kecenderungan negatif terkait kebijakan yang menyangkut agama, yakni munculnya perda-perda diskriminatif atas dasar agama. Perkembangan ini tak terlepas dari dijadikannya agama sebagai komoditas politik dalam beberapa pilkada.

Secara umum, beberapa karakteristik dalam dinamika perkembangan situasi keberagamaan seperti di atas itulah yang memunculkan analisis yang terungkap dalam istilah-istilah yang telah disebut, seperti *conservative turn*, merosotnya demokrasi, pluralisme yang illiberal, dan pluralisme represif. Istilah-istilah itu menggambarkan beberapa karakteristik persoalan yang kita hadapi, tetapi terkadang justru menyembunyikan beberapa kompleksitasnya.

Paradigma

Dinamika sosial-politik yang menjadi arena kerangka tata kelola agama, sebagaimana dibahas di atas, menggambarkan adanya beberapa ide besar atau paradigma yang mendasarinya. Satu ide utama yang cukup mendasar adalah terkait *rekognisi agama dan batas-batasnya*. Meskipun sejak 1945 konstitusi menegaskan kemerdekaan beragama, ada batas-batas pengakuan yang sulit dilampaui. Pertama, konsep “agama” itu sendiri yang terbatas, dan terutama berarti agama-agama dunia. Di antara agama-agama dunia, ada enam agama (Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha, dan Konghucu) yang dapat dikatakan diistimewakan karena mendapat perlakuan khusus di bawah administrasi Kementerian Agama.

Sesungguhnya di antara keenam agama itu, sejarah rekognisinya juga mengalami evolusi, khususnya Konghucu.⁷

Di luar agama dunia, ada entitas yang menjadi sumber kontestasi, yaitu “kepercayaan”. Pasang surut pengakuan kepercayaan dibahas lebih jauh di bagian berikutnya dari monograf ini. Yang dapat dicatat mengenai bentuk final rekognisi itu adalah bahwa agama dan kepercayaan adalah “berbeda namun setara.” Ini terungkap dalam pemisahan hak untuk beragama dan berkepercayaan yang muncul dalam dua klausul berbeda: Pasal 28E Ayat 1 dan 2 dalam UUD yang diamandemen pada tahun 2000; dan pernyataan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian UU Administrasi Kependudukan pada 2017.

Pendefinisian agama adalah salah satu unsur fundamental tata kelola agama yang menentukan cakupan rekognisi dan batas-batasnya. Dalam kerangka yang lebih luas, melalui perjalanan sejarah hingga hari ini, ada setidaknya tiga paradigma utama terkait dengan hubungan negara dan kelompok agama, dan hubungan di antara kelompok-kelompok agama, yaitu kerukunan, kebebasan, dan moderasi. Ketiganya menjadi bagian resmi kebijakan negara, dan juga diskursus dan advokasi masyarakat sipil.

Paradigma yang muncul sejak setidaknya tahun 1970-an dan mewarnai masa pemerintahan Soeharto adalah *kerukunan*. Paradigma ini berkembang dalam konteks developmentalisme Orba yang menghendaki stabilitas. Sampai tingkat tertentu, pembangunan ekonomi, menurut ukuran-ukuran tertentu memang sukses besar, namun harga yang harus dibayar stabilitas adalah kebebasan yang amat dibatasi. Kerukunan adalah upaya menghindari konflik antarumat beragama, di antaranya dengan membatasi aktifitas mereka yang dikhawatirkan memunculkan gesekan-gesekan, seperti terkait dengan pembangunan rumah ibadat, atau apa yang dipersepsi

⁷ Lihat Samsul Maarif, “Meninjau Ulang Definisi Agama, Agama Dunia, dan Agama Leluhur,” dalam Ihsan Ali-Fauzi, Zainal Abidin Bagir, dan Irsyad Rafsadi (eds.), *Kebebasan, Toleransi, dan Terorisme: Riset dan Kebijakan Agama di Indonesia* (Jakarta: Pusat Studi Agama dan Demokrasi, Yayasan Paramadina, 2017), hal. 13-47.

sebagai penodaan atau penghinaan atas agama. Di masa awal pemerintahan Orde Baru, Menteri Agama Mukti Ali (1971-1978) merumuskan sebagian tanggungjawab negara sebagai secara aktif melakukan “pembangunan agama”—negara tidaklah bersikap netral, pasif atau sekadar memberikan ruang bagi agama-agama, namun secara aktif “melindungi, membantu, mendukung dan membina semua bentuk kegiatan keagamaan.”⁸

Dalam praktiknya, kerukunan kerap dikritik sebagai memberikan keistimewaan pada kelompok agama mayoritas, atau kelompok arus utama, dan menuntut kelompok-kelompok lain yang memiliki kuasa yang lebih kecil untuk menyesuaikan diri dengan arus mayoritas atau arus utama itu. Dalam perkembangan belakangan, kerukunan umat beragama didefinisikan sebagai “hubungan sesama umat beragama yang dilandasi toleransi, saling pengertian, saling menghormati, menghargai kesetaraan dalam pengamalan ajaran agamanya dan kerjasama dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.” (Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri (PBM) No. 8 dan 9 Tahun 2006). Penting diingat bahwa cakupan toleransi, kesetaraan dan kerjasama bergantung pada unsur pertama yang dibahas di atas—yaitu kelompok-kelompok agama dalam lingkup rekognisi yang terbatas di atas.

Di masa pasca-Reformasi, demokrasi dan *kebebasan* adalah dua ide utama yang menggerakkan perubahan sosial politik. Ide ini mendapatkan sandaran yang kuat dengan makin kokohnya dasar-dasar HAM dalam hukum Indonesia. Hanya enam bulan setelah rezim Orde Baru tumbang, sebuah UU tentang kemerdekaan menyampaikan pendapat di muka umum (No. 9/1998) dikeluarkan, disusul dengan Ketetapan MPR tentang hak asasi manusia (No. XVII/MPR/1998) yang memberikan kebebasan lebih luas. Setahun kemudian UU tentang HAM (no. 39/1999) dikeluarkan, yang

⁸ Dikutip dalam Sutanto, “Negara, Kekuasaan, dan ‘Agama,’” hal. 121-122.

kandungannya terutama mengacu pada dokumen-dokumen HAM internasional. Kemajuan lain yang amat signifikan adalah ketika UUD 1945 diamandemen, dan pada Amandemen Kedua dibuat sebuah bab baru dengan judul “Hak Asasi Manusia”, yang terdiri dari 10 pasal (Pasal 28A-J). Semua ruang untuk kebebasan itu mencakup kebebasan beragama atau berkeyakinan.

Menguatnya paradigma kebebasan tidak berarti memudarnya paradigma kerukunan. Dalam kenyataannya, keduanya hidup bersama-sama dan memunculkan ketegangan-ketegangan. Di masa ini, ide kerukunan menjadi dekat dengan “ketertiban umum” (sebuah konsep yang ada dalam UUD 1945, sebagai alasan pembatasan HAM, maupun dalam KUHP, yang melihat adanya tindak pidana terhadap ketertiban umum). Dipahami dalam konsep ketertiban umum, kebebasan dapat dibatasi atas nama pemeliharaan ketertiban umum. Sementara secara legal dan konstitusional ini tidak keliru, dalam praktiknya pembatasan kebebasan kerap diimplementasikan secara diskriminatif, dan lebih merugikan kelompok-kelompok yang rentan. Ketika kata “umum” dalam ketertiban umum dipahami sebagai mengacu pada “arus utama” (misalnya kelompok keagamaan arus utama), ide ini mudah bertransformasi menjadi mayoritarianisme. Meskipun demikian, klaim mayoritarian ini sesungguhnya semu, karena klaim bahwa suatu kelompok mewakili mayoritas (misalnya MUI atau mobilisasi massa yang digerakkan oleh fatwa MUI, mewakili umat Islam) tidak pernah dibuktikan. Dalam kenyataannya, meskipun kelompok-kelompok itu memang tidak kecil, secara elektoral klaim itu belum terbukti secara meyakinkan.

Kerumitan ini mengisyaratkan kemungkinan adanya ketegangan antara konsep kerukunan dan kebebasan. Meskipun demikian, tetap terbuka kesempatan untuk menafsirkan keduanya secara lebih konstruktif, tanpa harus yang satu menafikan yang lain.

Dalam perkembangan terakhir, ada paradigma lain yang berkembang kuat, yaitu *moderasi beragama*, yang dikembangkan Kemenag sejak masa Lukman Hakim Saifuddin sebagai Menteri Agama. Kelompok kerja MB dibentuk di bawah Direktorat Jenderal

Pendidikan Islam,⁹ dan pada Oktober 2019 sebuah tim peneliti yang ditugasi Kemenag menyelesaikan buku berjudul *Moderasi Beragama*, beberapa hari sebelum Menag turun dari jabatannya. Moderasi beragama digambarkan sebagai jalan tengah di antara dua ekstrem posisi keagamaan yaitu radikalisme dan liberalisme.¹⁰

Konsep ini mendapatkan dasar legitimasi yang amat kuat karena ia diadopsi dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024. Ide kerukunan tetap ada, dan moderasi dipahami sebagai jalan mencapai kerukunan. Tampak di sini ada asumsi bahwa masalah-masalah seperti intoleransi, konflik agama, radikalisme keagamaan yang mengarah pada kekerasan, yang semuanya diidentifikasi dalam RPJMN sebagai persoalan dalam bidang agama, adalah persoalan ketidakmoderatan (pandangan yang tidak moderat) dalam beragama. Bagian-bagian yang berbicara tentang agama dalam RPJMN dapat dipandang sebagai bagian dari kerangka hukum tata kelola agama yang paling mutakhir. Ia tidak menysar isu-isu khusus tertentu, tapi memberikan gambaran perspektif yang melandasi kebijakan pemerintah. Untuk itu, bagian akhir monograf ini akan kembali membahas RPJMN.

Sebagai kesimpulan sementara, dapat dikatakan bahwa paradigma tata kelola kehidupan beragama di Indonesia memiliki beberapa ide terpenting. Selain mengenai lingkup rekognisi agama dan batas-batasnya, tiga perspektif utama tata kelola agama diwakili oleh konsep mengenai kerukunan, kebebasan, dan, yang terbaru, moderasi beragama. Ketiga paradigma ini sampai tingkat tertentu dapat sejalan, namun juga ada ketegangan-ketegangan yang belum

⁹ Lihat Pendis Kemenag, "Pokja Moderasi Agama Ditjen Pendidikan Islam Sinergi dengan BNPT," 30 Oktober 2018, <http://pendis.kemenag.go.id/index.php?a=detil&id=9954> (diakses 24 Januari 2021).

¹⁰ Lihat "Kemenag Kampanyekan Moderasi Beragama Melalui Pendidikan", *Republika*, 22 Februari 2019, <https://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/19/02/22/pnadw3382-kemenag-kampanyekan-moderasi-beragama-melalui-pendidikan> (diakses 22 Januari 2021). Lihat juga, "Kemenag: Pusat Moderasi Beragama di PTKIN Wajib Ada," *Republika*, 12 November 2019, <https://republika.co.id/berita/q0tk0x320/kemenag-pusat-moderasi-beragama-di-ptkin-wajib-ada> (diakses 20 Januari 2021).

diselesaikan di antara ketiganya. Sebagiannya karena ketegangan-ketegangan itulah muncul beberapa persoalan dalam kehidupan beragama, sebagaimana dibahas di bawah.

BAGIAN II

Kerangka Hukum

Sejak masa kolonial, telah ada beberapa hukum dan lembaga yang dibuat untuk mengelola kelompok-kelompok agama dan hubungan negara dengan agama. Salah satu contoh paling jelas adalah pendirian beberapa pengadilan agama. Di masa awal kemerdekaan, agama telah menjadi satu isu sentral yang diperdebatkan, misalnya tentang penerapan hukum Islam bagi para pemeluknya, yang dirumuskan dalam Piagam Jakarta. Pendiri bangsa menyepakati untuk menghapus tujuh kata pada sila pertama Pancasila perihal penerapan syariat Islam. Penghapusan ini berimplikasi pada tarik-menarik yang terjadi di berbagai aras kerangka hukum dan kelembagaan dalam tata kelola kehidupan keagamaan di Indonesia, mulai dari pendirian Departemen Agama pada Januari 1946 hingga perkembangan belakangan dalam beberapa tahun terakhir. Melampaui latar belakang sejarah itu, ada dinamika politik yang tidak pernah absen di sepanjang sejarah Indonesia yang mewarnai kerangka hukum dan kelembagaan tata kelola kehidupan keagamaan. Kedua tema utama itulah yang menjadi pokok bahasan dalam bagian ini.

Bagian ini akan memaparkan kerangka hukum pengelolaan keragaman pada beberapa tema utama, yaitu penodaan agama, aliran kepercayaan, ujaran kebencian, regulasi lokal, konflik komunal, penguburan jenazah, dan pendirian rumah ibadat. Ketujuh topik tersebut mencerminkan persoalan-persoalan utama dalam kehidupan keagamaan Indonesia, khususnya dalam beberapa tahun

terakhir ini.¹¹ Sebagiannya terkait dengan isu administratif, namun ada juga yang terkait dengan tindak pidana, dan juga relasi di antara kelompok-kelompok keagamaan.

Penodaan agama

Penodaan agama dalam kerangka hukum Indonesia pertama-tama muncul dalam Undang-Undang nomor 1 PNPS Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama. UU ini terdiri dari lima pasal. Bagian paling penting dari UU ini adalah pasal 1 tentang apa yang dimaksud dengan penodaan agama, yang berbunyi:

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.

Terkait kalimat "... pokok-pokok ajaran agama itu," UU di atas menyebutkan, "dapat diketahui oleh Departemen Agama yang untuk

¹¹ Persoalan-persoalan tersebut kami anggap sebagai yang paling utama, sebagaimana dapat disimpulkan dari beberapa laporan tahunan nasional maupun internasional dalam sekitar sepuluh tahun terakhir ini. Lihat, misalnya, The Wahid Foundation, "Kemajuan tanpa Penyelesaian Akar Masalah: Laporan Tahunan Kemerdekaan Beragama/Berkeyakinan Tahun 2019 di Indonesia" (Jakarta: The Wahid Foundation, 2020); Setara Institute, "Laporan Tengah Tahun Kebebasan Beragama/Berkeyakinan dan Minoritas Keagamaan di Indonesia" (Jakarta: Setara Institute, 2018); Samsul Maarif dkk., "Merangkul Penghayanat Kepercayaan melalui Advokasi Inklusi Sosial" (Yogyakarta: CRCS UGM, 2019); Tim PUSAD Paramadina, "Meninjau Kembali Peraturan Bersama Menteri 2006 dan Peran Forum Kerukunan Umat Beragama: Temuan dari Pangkalan Data" (Jakarta: PUSAD Paramadina, 2020), <https://www.paramadina-pusad.or.id/laporan-riiset-fkub-kebijakan-pemeliharaan-kerukunan-di-indonesia/> (diakses 20 Maret 2021); dan US Embassy and Consulates in Indonesia, "2019 Report on International Religious Freedom in Indonesia," <https://id.usembassy.gov/2019-report-on-international-religious-freedom-in-indonesia/> (diakses 29 Maret 2021).

itu mempunyai alat-alat/cara-cara untuk menyelidikinya.” Dalam praktiknya, pemerintah, dalam hal ini Departemen Agama, merujuk kepada majelis agama terkait (Majelis Ulama Indonesia untuk agama Islam, Persekutuan Gereja-gereja Indonesia untuk agama Protestan dan Konferensi Waligereja Indonesia untuk agama Katolik, dan seterusnya). Dengan demikian, apa yang disebut pokok-pokok ajaran agama ditentukan oleh majelis-majelis agama tersebut. Pandangan keagamaan yang mungkin berbeda dan bertentangan dengan majelis agama tersebut dapat dianggap melanggar pokok-pokok ajaran agama.

Pasal 4 UU PNPS memerintahkan ditambahkannya pasal 156a dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, bab kejahatan dan ketertiban umum. Di situ disebutkan:

Dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya lima tahun barang siapa dengan sengaja di muka umum mengeluarkan perasaan atau melakukan perbuatan: (a) yang pada 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.

Penjelasan Pasal 4 UU tersebut menyebutkan bahwa penodaan terhadap pokok ajaran agama yang dapat dipidana adalah yang ditujukan untuk menghina atau melakukan tindakan permusuhan. Sementara itu, pernyataan-pernyataan baik lisan maupun tulisan yang dinilai objektif dan ilmiah tentang agama, dan “dengan usaha untuk menghindari ... permusuhan atau penghinaan”, tidak termasuk dalam tindak pidana.

Organisasi masyarakat sipil dan beberapa individu mengajukan uji materi ke Mahkamah Konstitusi terhadap UU PNPS 1965 pada 2010. Mereka mengajukan uji materi atas PNPS 1965 karena UU itu dianggap bertentangan dengan UUD 1945 yang telah diamandemen dengan menyebut secara eksplisit mengenai kebebasan beragama dan berpikir. Selain itu, UU tersebut juga dianggap bertentangan

dengan UU tentang hak asasi manusia dan kovenan internasional lainnya yang telah diratifikasi oleh pemerintah Indonesia. MK mengakui bahwa UU PNPS telah membatasi kebebasan berkeyakinan dan berpikir namun pembatasan itu masih pada batas yang diizinkan instrumen HAM internasional dan Konstitusi Indonesia. Namun, MK menganggap bahwa klausul pada Konstitusi, mengenai “nilai-nilai agama” menjadi pembeda dari Pasal 18 ICCPR. Secara eksplisit, perbedaan tersebut semakin tampak pada Komentar Umum Dewan HAM PBB No. 34 mengenai Pasal 19 ICCPR yang dikeluarkan pada bulan Juli 2011. MK menolak seluruhnya, dengan catatan UU PNPS dapat direvisi melalui badan legislatif.

Pada 2013, beberapa pihak kembali mengajukan uji materi ke MK terhadap UU PNPS 1965. Kali ini, sebenarnya, pemohon ingin meminta fatwa MK tentang bagaimana menafsirkan penodaan agama yang tidak bertentangan dengan kebebasan beragama dan berpikir. Permintaan ini diajukan karena pada uji materi sebelumnya, pada 2010, MK menolak permohonan seluruhnya dengan catatan butuh revisi istilah penodaan agama karena multi tafsir. Pada uji materi 2013, MK kembali menolak seluruhnya.

Uji materi atas PNPS 1965 kembali diajukan ke MK pada 2018. Kali ini, hal itu dilakukan oleh sembilan anggota Jamaah Ahmadiyah Indonesia (JAI), yang bertindak sebagai pihak pemohon. Berbeda dari uji materi sebelumnya, kali ini pemohon menilai ada ketidakpastian hukum akibat munculnya ruang penafsiran yang beragam sehingga dapat melanggar pasal 1 ayat 3 dan Pasal 28D ayat 1 UU 1945. Pemohon memperlihatkan akibat multitafsir tersebut dalam bentuk regulasi nasional dan daerah yang merugikan mereka sebagai warga negara. Mereka meminta agar pasal 1, 2, dan 3 UU PNPS 1965 yang menyatakan konstitusional bersyarat dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum. Setelah menerima masukan dari berbagai pihak dan ahli, MK kembali menolak permohonan itu seluruhnya.

Pada September 2018, dua mahasiswa Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, juga mengajukan kembali uji materi ke MK atas beberapa pasal PNPS 1965. Argumen para pemohon kali ini tidak banyak berbeda dengan permohonan sebelumnya, yakni bahwa

pasal-pasal tertentu PNPS 1965 bertentangan dengan konstitusi. Mereka meminta pasal 1, 2, 3, dan 4 PNPS 1965 tetap konstitusional sepanjang direvisi maksimal dalam tiga tahun. MK menyatakan kembali bahwa permohonan tersebut tidak dapat diterima.

Mengapa uji materi ini dilakukan berkali-kali? Bagi kelompok tertentu yang menjadi sasarannya, UU tersebut amat merugikan. Warga penganut ajaran Ahmadiyah dan Syi'ah, misalnya, merasakan bagaimana argumen hukum tentang penodaan agama membatasi ruang gerak mereka dalam menjalankan kehidupan keagamaan, khususnya dalam hal penyiaran dan pengajaran materi agama yang mereka yakini, bahkan mengkriminalisasi mereka atas dasar keyakinan yang berbeda. Penting dicatat bahwa kedua kelompok itu sebetulnya sudah berada di Indonesia sangat lama, namun baru setelah tahun 2005 (dalam kasus Ahmadiyah) dan 2012 (dalam kasus Syiah) ketidaksetujuan atau permusuhan terhadap mereka diungkapkan dalam bahasa legal UU penodaan agama.

UU penodaan agama digunakan secara berbeda-beda. Dalam kasus yang menimpa JAI, UU itu menjadi dasar dari suatu surat keputusan¹² yang tidak melarang namun membatasi dengan amat signifikan aktivitas anggota JAI. Namun dari pembatasan di tingkat nasional itu, beberapa pemerintahan daerah mengeluarkan peraturan-peraturan yang berbeda, yang banyak di antaranya lebih membatasi daripada peraturan di tingkat nasional itu, hingga ke tingkat menyegel masjid milik JAI yang dianggap melanggar SKB atau peraturan daerah.

Contoh terkait kriminalisasi berbasis UU ini adalah kasus yang menimpa Tajul Muluk, seorang pemimpin Syiah di desa Nangkernang, Sampang, Madura, Jawa Timur, pada 2012. Tajul Muluk diputuskan bersalah atas penodaan agama menurut Pasal 156a KUHP. Hakim memutuskan bahwa Tajul bersalah telah melakukan penodaan

¹² Surat Keputusan Bersama Menteri Agama, Jaksa Agung, dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia No. 3 tahun 2008 tentang Peringatan dan Perintah kepada Penganut, Anggota, dan/atau Anggota pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) dan Masyarakat.

ajaran Islam karena dianggap mengajarkan pada murid-muridnya bahwa Alquran yang ada hari ini bukanlah Alquran yang asli. Kuasa hukum mengajukan banding ke pengadilan tinggi. Hakim justru menaikkan hukuman Tajul menjadi empat tahun karena dianggap mengganggu ketertiban umum yang terbukti selama di penjara telah terjadi serangan terhadap komunitas Syiah di Sampang. Putusan ini dinilai tidak profesional dan proporsional, Kuasa hukum Tajul kemudian mengajukan gugatan ke MA. Namun, hasilnya tidak mengubah putusan pengadilan tinggi.¹³

Putusan pengadilan Tajul Muluk ini terkait erat dengan tumbuh berkembang gerakan anti-Syiah yang tergabung dalam Aliansi Nasional Anti Syiah (ANNAS). Aliansi yang berdiri di berbagai daerah ini secara khusus dibentuk untuk melawan dan mengampanyekan narasi pembubaran Syiah di Indonesia.¹⁴ Putusan bersalah Tajul menjadi topik yang disampaikan aktivis ANNAS dalam berbagai kesempatan. Selain mereka juga mendasarkan pada fatwa MUI Jawa Timur yang menilai Syiah sesat. Fatwa tersebut bertentangan dengan fatwa MUI pusat tahun 1984 yang menyatakan bahwa Syiah bagian dari aliran Islam.

Contoh lain adalah kasus ketikapasalpenodaan agamaditerapkan kepada Gubernur Jakarta 2014-2017, Basuki Tjahaya Purnama (biasa dipanggil Ahok) pada 2017. Saat itu Ahok menyatakan, “Jangan mau dibohongi *pakai* al-Maidah ayat 51,” tentang larangan memilih pemimpin non-Muslim. Saat itu, pernyataan Ahok muncul dan diramaikan menjelang dia mencalonkan kembali menjadi Gubernur DKI Jakarta. Pernyataan ini segera tersiar di media massa dan mengundang demonstrasi bergelombang-gelombang di Jakarta. Puncaknya, massa Islam berkumpul di Jakarta pada 2 Desember 2016. Mereka menuntut Ahok dipenjara atas tuduhan melakukan

¹³ Zainal Abidin Bagir, “Indonesia,” dalam Jaclyn Neo (ed.), *Keeping the Faith: A Study of Religious Freedom in ASEAN Countries* (Jakarta: Universitas Indonesia, 2015).

¹⁴ Lihat keterangan lebih jauh dalam ANNAS Indonesia, “Iftitah dan Sejarah Annas,” *Annasindonesia.com*, <https://www.annasindonesia.com/profil/iftitah-dan-sejarah-alianasi-nasional-anti-syiah> (diakses 27 Desember 2020).

penodaan agama. Dia dianggap menghina Alquran, kitab suci umat Islam.

Pernyataan Ahok bersifat multitafsir. Ada yang menyatakan bahwa pernyataan itu bukan penodaan terhadap ajaran Islam dan sebagian lainnya menilainya penodaan. Hakim pengadilan Jakarta Selatan memutuskan bahwa Ahok bersalah dan harus menerima hukuman dua tahun penjara.

Kasus ini menunjukkan bahwa tafsir mana yang menang didukung oleh seberapa besar massa yang ada di balik tafsir tersebut. Di samping itu, kasus ini juga memperlihatkan bahwa penodaan agama adalah label yang membangkitkan ketersinggungan umat yang mudah dipelintir menjadi kebencian.¹⁵ Kasus Ahok menandai babak baru penggunaan pasal pidana penodaan agama, karena, untuk pertama kalinya, ia menyasar seorang pejabat pemerintah aktif pada tingkat yang cukup tinggi (gubernur) dan, sulit dipungkiri, mempengaruhi dinamika pemilihan kepala daerah yang sedang berlangsung.

Terkait dengan frekuensi penggunaan UU Penodaan Agama, laporan mutakhir yang dikeluarkan Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (Juni 2020) menunjukkan dua kecenderungan yang mengkhawatirkan. *Pertama*, makin meningkatnya kasus-kasus penodaan agama (rata-rata enam kasus per bulan, dan bahkan tetap muncul kasus baru di masa pandemi). *Kedua*, hal ini diikuti dengan digunakannya lebih banyak UU untuk memidana orang atas tuduhan penodaan, penistaan, atau penghinaan agama. Bukan hanya UU No.1/PNPS/1965 dan Pasal 156A KUHP yang digunakan, tetapi tidak sedikit juga kasus yang terkait dengan penodaan/penistaan/penghinaan agama yang diproses dengan menggunakan UU No.

¹⁵ Lihat Ihsan Ali-Fauzi, "Nationalism and Islamic Populism in Indonesia," Heinrich-Böll-Stiftung Southeast Asia, 16 May 2018, <http://www.th.boell.org/index.php/en/2018/05/16/nationalism-and-islamic-populism-indonesia> (diakses 28 Januari 2020). Untuk konsep pelintiran kebencian, lihat Cherian George, *Pelintiran Kebencian: Rekayasa Ketersinggungan Agama dan Ancamannya bagi Demokrasi*, diterjemahkan Tim PUSAD Paramadina dan IIS UGM (Jakarta: PUSAD Paramadina, 2017).

17/2013 tentang Ormas dan UU No. 11/2008 tentang ITE (dan UU No.19/2016 tentang perubahan atasnya). UU Ormas menggunakan istilah yang lebih luas, “penistaan” dan “penodaan”, juga “tindakan permusuhan terhadap suku, agama, ras, atau golongan”; sementara dalam UU ITE ada pidana “menimbulkan rasa kebencian atau permusuhan individu dan/atau kelompok masyarakat tertentu berdasarkan atas suku, agama, ras, dan antargolongan (SARA)”.¹⁶

Dari beberapa contoh dan data di atas, dapat dikatakan bahwa 55 tahun setelah UU tersebut diterbitkan, setelah melalui pasang surut beberapa rezim, frekuensi penggunaannya justru meningkat, sarasannya melebar (mengenai kelompok-kelompok yang sebelumnya tidak disasar UU ini) dan makin tinggi (mengenai pejabat pemerintahan aktif), serta menyebar luas (diperkuat oleh keputusan-keputusan di tingkat daerah). UU ini, juga UU lain yang menggunakan bahasa yang sama, bersama dengan pasal pidana di KUHP, merupakan salah satu isu sentral dalam tata kelola agama di Indonesia. Meskipun dianggap menjaga kerukunan, banyak riset justru menunjukkan bahwa ia menjadi perusak kerukunan.¹⁷

Aliran kepercayaan

Dalam rumusan Deklarasi Universal HAM (yang dipertegas dalam Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik), agama dipahami dalam artian yang amat luas, sehingga mencakup keyakinan-keyakinan monoteistik, politeistik, bahkan ateistik. Kata yang biasa digunakan adalah “religion or belief” (agama *atau*

¹⁶ Lihat “Laporan YLBHI tentang Penodaan Agama, Januari-Mei 2020” (Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, 2020), <https://ylbhi.or.id/wp-content/uploads/2020/06/Laporan-YLBHI-Penodaan-Agama-2020-3.pdf> (diakses 8 April 2021).

¹⁷ Lihat Zainal Abidin Bagir, *Kerukunan dan Penodaan Agama: Alternatif Penanganan Masalah* (Yogyakarta: Center for Religious and Cross-cultural Studies [CRCS], Sekolah Pascasarjana Lintas Disiplin, Universitas Gadjah Mada, 2017); Joelle Fiss and Jocelyn Getgen Kestenbaum, *Respecting Rights? Measuring the World's Blasphemy Laws* (Washington, D.C.: United State Commission on International Religious Freedom, 2017); dan Nilay Saiya, “Blasphemy and Terrorism in the Muslim world,” *Journal of Terrorism and Political Violence*, Vol. 29 (2017), No. 6, hal. 1087-1105.

keyakinan/kepercayaan). Namun di Indonesia ada perbedaan antara apa yang disebut sebagai agama dan kepercayaan. Secara umum, hak untuk menjalankan agama dan kepercayaan dijamin oleh Pasal 28E, namun dirujuk dalam dua ayat berbeda, Ayat 1 dan 2 UUD 1945, yang berbunyi:

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

Pembedaan “agama” dan “kepercayaan” ini memiliki sejarah panjang, yakni sejak 1945, seperti terungkap dalam Putusan MK no 97/PUU-XIV/2016 (2017). Memperhatikan perdebatan amandemen UUD 1945 pada tahun 2000, para hakim MK menyimpulkan bahwa (aliran/penghayat) kepercayaan diakui keberadaannya, dan setara dengan penganut agama, meskipun keduanya dibedakan, sebagaimana tercermin dalam perbedaan Ayat 1 dan Ayat 2 Pasal 28E di atas.¹⁸ Dalam sejarah panjang penghayat kepercayaan dan agama leluhur, keputusan tersebut, yang mengakui kesetaraan mereka dengan penganut agama, adalah rekognisi tertinggi yang mereka dapatkan sejak awal sejarah Indonesia.

Ada beberapa sumber hukum mengenai posisi penghayat kepercayaan vs a vis penganut agama. Dalam UU No.1/PNPS/1965, agama merujuk pada Islam, Protestan, Katolik, Hindu, Buddha, dan Konghucu. Ada beberapa agama lain yang disebut dalam penjelasan UU tersebut, seperti Zoroaster, Yahudi dan lainnya. Sedangkan terkait “badan/aliran kebatinan”, yang pada tahun 1960-an digunakan untuk merujuk kelompok-kelompok yang kini disebut penghayat kepercayaan, “Pemerintah berusaha menyalurkannya ke

¹⁸ Zainal Abidin Bagir, “‘Kepercayaan’ dan ‘Agama’ dalam Negara Pasca Reformasi,” *Prisma*, Vol. 39 (2020), No. 1, hal. 31-41.

arah pandangan yang sehat dan ke arah Ke-Tuhanan Yang Maha Esa.

Membedakan agama dan kepercayaan berimplikasi pada tidak samanya perlakuan negara kepada keduanya. Sementara agama diurus Kementerian Agama, kepercayaan dilayani melalui Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (dan sebelumnya sempat diurus oleh Kementerian Pariwisata). Pada dasarnya, UU PNPS 1965 tidak menyebut “agama resmi”. Namun demikian, UU Administrasi Kependudukan tahun 2013 menggunakan frase “agama yang belum diakui”. Agama yang belum diakui adalah aliran kepercayaan. Warga yang menganut agama yang “sudah” diakui akan mencatatkan agama yang dianut. Mereka yang menganut kepercayaan yang “belum diakui” boleh mengosongkan kolom agama pada 2006 dan menyatakan sebagai aliran kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa di kolom agama sejak 2018.

Kerangka hukum mengenai aliran kepercayaan mengalami pasang surut: ada kalanya penganut kepercayaan disetarakan dengan penganut agama-agama lain, dan ada kalanya diperlakukan berbeda. Pasang-surut itu terkait erat dengan perdebatan tentang agama vs kepercayaan para pendiri bangsa. Pada 1952, Departemen Agama (Depag) mengusulkan agar syarat-syarat “agama” mencakup adanya nabi, kitab suci, dan pengakuan internasional. Setahun kemudian, pada 1953, Depag membentuk badan khusus, disebut Pengawasan Aliran Kepercayaan Masyarakat (PAKEM), yang bertujuan mengawasi agar jangan sampai aliran kepercayaan menjadi agama. Di sisi lain, pada tahun yang sama, berbagai organisasi penghayat mengonsolidasikan diri melalui kongres yang diselenggarakan pada 1950-an.

Pemerintah untuk pertama kalinya menyatakan pengakuan terhadap kelompok kebatinan dalam regulasi negara. Pengakuan tersebut terekam pada TAP MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969. Pasal 2 ayat 1 GBHN ini merumuskan Mental, Agama, dan Kerohanian dengan menggunakan garis miring sebagai pertanda kesetaraan ketiganya. Sementara itu, pada pasal 3, ketentuan mengenai pendidikan, menyatakan bahwa setiap anak

akan mendapatkan pendidikan agama. Meski begitu, pasal tersebut juga menjamin kelompok kebatinan untuk tidak mengikuti pelajaran agama tersebut.

Dinamika hubungan agama dan kepercayaan berkembang dengan munculnya Biro Pakem di Departemen Kejaksaan Pusat, yang salah satu kewenangannya mengawasi perkembangan kelompok kebatinan. Pengawasan tersebut semakin intensif setelah UU No.1/PNPS/1965 tentang Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama disahkan. UU tersebut secara tegas melegitimasi agama dan mendelegitimasi aliran kepercayaan, bahkan ada kemungkinan kriminalisasi kelompok kepercayaan.

Peristiwa 30 September 1965 menandai babak baru hubungan agama dan kepercayaan. Peristiwa ini mendorong tentara membersihkan Partai Komunis Indonesia (PKI) dan unsur-unsurnya, yang mana aliran kepercayaan dihubungkan dengan partai tersebut. Asosiasi antara penganut kepercayaan dengan PKI mengakibatkan para penganut kepercayaan bermigrasi ke agama-agama yang diakui sebagai strategi untuk menghindari tak beragama dan karenanya komunis. Tekanan dari kelompok Muslim agar penganut Islam memperlihatkan diri keislamannya mengakibatkan sebagian besar penganut kepercayaan di Jawa berpindah ke agama Kristen atau Katolik. World Council of Churches (WCC) melaporkan jumlah penganut Kristen meningkat 2,5 juta sepanjang 1966-1968.

Aliran kepercayaan mendapat peluang baru pada rezim Orde Baru khususnya setelah Partai Golongan Karya (Golkar) berdiri. Satu di antara komunitas yang bergabung pada sekretariat bersama (Sekber) Golkar adalah organisasi aliran kebatinan. Golkar membentuk BK5I (Badan Kongres Kepercayaan Kejiwaan Kerohanian Kebatinan Indonesia). Pada 1971, BK5I bertransformasi menjadi Sekretariat Kerjasama Kepercayaan (SKK), yang diketuai Wongsonegoro serta R.S. Soekanto Tjokrodiatmodjo, mantan Kapolri pertama, sebagai Sekretaris Jenderal.¹⁹

¹⁹ Aryono, "Pergulatan Aliran Kepercayaan dalam Panggung Politik Indonesia, 1850an-2010an: Romo Semono Sastrodihardjo dan Aliran Kapribaden," *Jurnal Sejarah Citra Lekha*, Vol 3 (2018), No. 1, hal. 58-68.

Dukungan elit Golkar kepada aliran kebatinan ini memperlihatkan dua kemungkinan. Kemungkinan pertama, aktor politik Orde Baru di level elit bisa membedakan dengan tegas beda antara aliran kebatinan dan unsur-unsur komunisme, yang mana sebelumnya diasosiasikan antara keduanya. Hal ini dimungkinkan karena di antara anggota aliran kebatinan adalah elit di Parati, seperti R.S. Soekanto Tjokrodiatmodjo sebagai Sekretaris Jenderal SKK merupakan mantan Kapolri pertama. Sementara itu, masyarakat pada umumnya menganggap aliran kebatinan dan komunisme berasosiasi satu sama lain. Kemungkinan kedua, massa aliran kebatinan di pulau Jawa signifikan untuk mendukung pengembangan Golkar sehingga satu cara mendapat suara mereka adalah dengan memasukkan aliran kebatinan menjadi bagian dari Golkar.

Sesuai saran Golkar, BK5I mengganti kebatinan menjadi kepercayaan sebagai dengan konstitusi pasal 29 ayat 2. Melalui Golkar, pemerintah mengakui kembali aliran kepercayaan secara formal, yang pada gilirannya mendapat dukungan finansial dari pemerintah. Hal ini menandai babak baru pengakuan terhadap penganut agama leluhur di Indonesia. Pada kongres Subud, salah satu aliran kepercayaan pada 1971, Presiden Soeharto menyatakan untuk menerima organisasi kepercayaan secara wajar. Pemerintah menunjukkan semakin kuat untuk mengakui aliran kepercayaan setara dengan agama-agama dilihat dari TAP MPR 1973 yang menyatakan akan memberikan sejumlah sarana dan prasarana terhadap aliran kepercayaan.

Kecenderungan pengakuan setara terjadi pada aspek kewargaan lainnya, yakni perkawinan. Hal ini tercermin pada UU Perkawinan yang telah disusun pada 1952 dan direvisi pada 1974. Sementara UU Perkawinan 1952 hanya berlaku bagi umat Islam, pada UU 1974 mencakup seluruh warga negara, yang terkait dengan perkembangan aliran kepercayaan. Pada UU 1974, pemerintah mengatur bahwa perkawinan dilakukan oleh masing-masing pemuka agama. Pencatatan pernikahan penganut agama Islam dilakukan oleh petugas khusus, sementara penganut agama

lainnya dan kepercayaan dicatat di kantor pencatatan sipil. Sampai sini, penganut kepercayaan dijamin haknya setara dengan agama lain. Pengakuan terhadap aliran kepercayaan surut kembali ketika pengakuan pada dokumen paling dasar, Kartu Tanda Penduduk (KTP dan Kartu keluarga (KK). Pemerintah tidak mencatatkan kolom agama di luar UU PNPS 1965. Sejak saat itu, penganut aliran kepercayaan tidak punya pilihan kecuali mengikuti aturan tersebut dengan berpura-pura masuk salah satu agama, atau sama sekali tidak memiliki dokumen legal sebagai warga negara.

Perkembangan politik kewarganegaraan penghayat kepercayaan terkini adalah UU Administrasi Kependudukan (Adminduk) tahun 2006. UU ini dianggap membuka ruang bagi penghayat kepercayaan meski sangat terbatas. Penghayat kepercayaan boleh mengosongkan kolom agama. Menyusul UU tersebut, pemerintah Permendikbud no 37 tahun 2007 untuk mengatur mekanisme pernikahan penghayat dan Permendikbud no 27 tahun 2016 pendidikan anak-anak penghayat kepercayaan. Pada 2017, Mahkamah Konstitusi membatalkan UU Adminduk revisi tahun 2013 pasal 61 dan 64 tentang kolom agama pada kartu tanda penduduk. Putusan tersebut memperlihatkan bahwa penghayat dapat mengisi kolom agama sebagaimana mereka anut. Sayangnya, Kemendagri cenderung mendengarkan majelis-majelis agama sehingga tidak ada kolom agama pada KTP penghayat, melainkan “kepercayaan”, yang harus diisi dengan “Kepercayaan Kepada Tuhan YME”.

Putusan MK belum sepenuhnya menjamin kemerdekaan beragama atau berkeyakinan pemeluk kepercayaan atau agama leluhur. Meski demikian, melalui Majelis Luhur Kepercayaan Kepada Tuhan yang Maha Esa Indonesia (MLKI), mereka sudah dapat mencatatkan pernikahan antar penganut kepercayaan. catatan pernikahan tersebut memungkinkan Akta Kelahiran anak pernikahan mereka juga tercatat sebagaimana warga lainnya, menyertakan ayah dan ibu. Ketersediaan Akta Kelahiran memungkinkan anak-anak penghayat kepercayaan dapat bersekolah tanpa harus melepas atribut keyakinannya. Berdasarkan pada Permendikbud tentang

pendidikan, MLKI telah mengembangkan kurikulum pendidikan kepercayaan bagi anak didik yang diajarkan oleh penyuluh penghayat kepercayaan.

Di samping beberapa kemajuan di atas, kerangka hukum yang memayungi aliran kepercayaan masih mensyaratkan perlakuan diskriminatif. Aliran kepercayaan misalnya tidak dapat mendirikan rumah ibadat karena dianggap bukan agama. Mereka juga kerap tidak mendapat tempat di tempat pemakaman umum karena identitas keyakinan. Belum lama ini, pemerintah menyegel makam yang dibangun komunitas Sunda Wiwitan karena dianggap tidak memiliki Izin Mendirikan Bangunan (IMB).

Ujaran Kebencian dan sosial media

Kerangka hukum lain yang mengatur relasi agama adalah UU No. 11 tahun 2008 tentang Informatika dan Transaksi Elektronik, yang terdiri dari 13 bab dan 54 pasal. UU yang disahkan pada masa kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono ini memiliki tujuan agar “Pemanfaatan Teknologi Informasi dan Transaksi Elektronik dilaksanakan berdasarkan asas kepastian hukum, manfaat, kehati-hatian, iktikad baik, dan kebebasan memilih teknologi atau netral teknologi.” UU ini telah direvisi melalui UU No. 19 Tahun 2016 tentang Informatika dan Transaksi Elektronik, yang merevisi delapan pasal UU sebelumnya.

UU ini mengatur aneka transaksi elektronik, seperti hak kekayaan intelektual, perlindungan hak pribadi, penyelesaian sengketa, serta apa saja yang terlarang dalam transaksi elektronik. Bab “perbuatan yang dilarang” terdiri dari 11 pasal. Dua pasal yang kontroversial dan berpotensi digunakan untuk mengkriminalisasi kebebasan beragama dan berkeyakinan adalah pasal 27 dan 28.

Pasal 27 ayat 3 berbunyi: “Setiap Orang dengan sengaja dan tanpa hak mendistribusikan dan/atau mentransmisikan dan/atau membuat dapat diaksesnya Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik yang memiliki muatan penghinaan dan/atau pencemaran nama baik.” Pasal ini pada bagian penjelasan dianggap sudah cukup jelas. Padahal, subjek korban pasal ini tidak jelas siapa sehingga

dapat digunakan oleh siapa saja untuk menjerat siapa saja, termasuk kelompok keagamaan. Pencemaran nama baik juga adalah diksi karet yang bisa ditarik ke mana saja sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan.

Pasal 28 ayat 2 berbunyi: “Setiap Orang dengan sengaja dan tanpa hak menyebarkan informasi yang ditujukan untuk menimbulkan rasa kebencian atau permusuhan individu dan/atau kelompok masyarakat tertentu berdasarkan atas suku, agama, ras, dan antar golongan (SARA).” Pada bagian penjelasan, pasal ini dianggap cukup jelas. Rasa kebencian adalah diksi yang bisa ditarik ke kanan dan ke kiri sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan pihak yang hendak mengkriminalisasi pihak lain. Pernyataan yang pada awalnya mungkin biasa saja menjadi objek kriminalisasi setelah dipelintir sebagai pernyataan kebencian.

SAFENet melaporkan kriminalisasi menggunakan kedua pasal di atas sejak tahun 2008. Alexander Aan, 30 tahun, seorang pegawai negeri sipil di Sumatera Barat, divonis dua setengah tahun penjara atas pernyataan-pernyataannya di Facebook yang mengagumi kebaikan ateisme serta pernyataan bahwa Tuhan tidak ada. Ia dituduh telah menghina, penghasut kebencian dan mendorong atheisme. Ia dijerat pasal 27 ayat 3 UU ITE.

Kasus lainnya adalah Mirza Alfath, Dosen Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh, Lhokseumawe, dilaporkan atas dasar pasal 28 ayat 2 pada 2013. Tulisan-tulisannya di Facebook dinilai telah menyebarkan kebencian karena mengkritik penerapan Syariat Islam. Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) Kota Lhokseumawe mengeluarkan fatwa bahwa pernyataan-pernyataan Mirza di Facebook sesat dan menyesatkan. Tak hanya dijerat UU ITE, warga juga mengamuk dan merusak rumah Mirza.²⁰

Pada 2020, SAFENet melaporkan bahwa kedua pasal di atas menjadi acuan untuk kriminalisasi beberapa orang yang dianggap mencemarkan nama baik tokoh agama tertentu. Said Didu

²⁰ Lihat Khairani, Chaerul Fahmi, dan Ayub Sabar, “Penistaan Agama Menurut Undang-undang Ite Dan Hukum Islam: Telaah Kasus Mirza Alfath,” *Jurista*, Vol. 6 (2017), No. 2.

misalnya dilaporkan atas cuitannya di Twitter dianggap menghina ketua umum Gerakan Pemuda Ansor, Yaqut Cholil Qoumas, yang kini menjadi Menteri Agama. Selain Said Didu, beberapa nama digelandang ke kantor polisi atas tuduhan pencemaran nama baik dan pernyataan yang menimbulkan kebencian dan permusuhan: Ravio Patra (mengajak penjarahan nasional pada April 2020); Sugi Nur Raharja (penghinaan terhadap NU); Ustaz Maaher (pencemaran nama baik dan mendorong permusuhan terhadap kelompok tertentu); dan Haikal Hassan (pernyataan bahwa ia ketemu nabi Muhammad saat memberikan sambutan pemakaman anggota FPI yang tewas dalam insiden pengawalan Riziq Shihab).²¹

Mengingat ujaran kebencian dapat berubah menjadi hasutan kebencian, Kepala Kepolisian Republik Indonesia, Badrodin Haiti, mengeluarkan Surat Edaran (SE) tentang penanganan ujaran kebencian pada 2015. Edaran adalah aturan internal kepolisian agar dalam menangani kasus-kasus ujaran kebencian secara persuasif dan menggunakan jalan mediasi. Penegakan hukum, atau membawa ke pengadilan, adalah jalan terakhir yang ditempuh bila pendekatan persuasi dan mediasi gagal dilakukan. Sebagai pendamping, Komnas HAM mengeluarkan buku saku tentang ujaran kebencian. Buku tersebut diharapkan menjadi panduan kepolisian agar tidak melanggar HAM ketika menerapkan SE dalam menangani kasus ujaran kebencian.

SE ini menyebut ujaran kebencian terdiri dari: penghinaan, pencemaran nama baik, penistaan, perbuatan tidak menyenangkan, memprovokasi, menghasut, penyebaran berita bohong. Kategorisasi ini problematis karena penyebaran berita bohong misalnya belum tentu karena rasa kebencian terhadap kelompok tertentu, melainkan kebodohan atau kelalaian. Demikian juga dengan perbuatan tidak menyenangkan yang tidak jelas definisinya sulit diletakkan sebagai ujaran kebencian. Alasan orang melakukan tindakan yang dianggap

²¹ Lihat CNN Indonesia, "Mereka yang Dijerat UU ITE di 2020: Said Didu hingga Munarman," *CNNIndonesia.com*, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201224150640-12-586053/mereka-yang-dijerat-uu-ite-di-2020-said-didu-hingga-munarman> (diakses 15 Desember 2020).

pihak lain tidak menyenangkan bisa jadi atas dasar kebencian, tetapi bisa juga karena kelalaian belaka.

Perda diskriminatif

Salah satu agenda reformasi adalah otonomi daerah. Pemerintah bersama DPR mengesahkan UU no. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. UU tersebut mendefinisikan otonomi daerah sebagai “hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang undangan.” Pemerintah daerah diberi kewenangan untuk mengatur sendiri sumber daya yang tersedia, kecuali bidang keamanan, keuangan, hubungan luar negeri, dan agama. Urusan pelayanan keagamaan adalah urusan pemerintah pusat.

Pada praktiknya, sejumlah pemerintah daerah mengadopsi kebijakan berbasis agama, khususnya Islam, sejak 1999. Pada rentang 1999-2004, sebelum UU otonomi daerah disahkan, enam provinsi dan 32 kabupaten/kota telah mengadopsi syariah dalam regulasinya. Sementara itu, pada rentang 2004-2009, dua provinsi dan 22 kabupaten/kota baru mengeluarkan regulasi berbasis agama Islam. Umumnya, regulasi ini lahir di bawah kepemimpinan partai sekular.²² Sementara itu, Komisi Nasional Anti-kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) mencatat 421 kebijakan diskriminatif berbasis agama sejak 1998-2016.²³ Regulasi tersebut mengatur beragam isu: masalah sosial atau publik (prostitusi, perjudian, minuman keras); kewajiban dan kemampuan keagamaan (membaca Alqur’an atau membayar zakat); dan simbol keagamaan (pakaian perempuan berupa jilbab di ruang publik).²⁴

²² Lihat Michael Buehler, “Subnational Islamization through Secular Parties: Comparing Shari’a politics in Two Indonesian Provinces,” *Comparative Politics*, Vol. 46 (2013), No. 1, pp. 63-82.

²³ BBC Indonesia, “Perda-perda yang ‘diskriminatif’ menurut Komnas Perempuan,” *BBCIndonesia.com*, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-46261681> (diakses 22 Desember 2020).

²⁴ Robin Bush, “Regional Sharia Regulations in Indonesia: Anomaly or Symptom?”

Peraturan daerah diskriminatif itu tidak saja dalam bentuk regulasi baru, tetapi juga ada yang masuk misalnya ke dalam peraturan daerah tentang ketertiban umum. Bentuk lainnya bukan peraturan daerah, melainkan perencanaan strategis daerah, seperti di Tasikmalaya. Pada perencanaan strategis daerah menyebutkan akan menggunakan nilai-nilai Islam dalam menjalankan pemerintahan. Dalam konteks ini, terjadi pengarusutamaan nilai-nilai Islam dalam regulasi-regulasi daerah.

UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang merevisi UU sebelumnya, mengatur tentang mekanisme pembatalan peraturan daerah jika bertentangan dengan regulasi di atasnya. Pasal 251 ayat 1 berbunyi: “Perda Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri.” Menteri Dalam Negeri dapat membatalkan peraturan daerah yang dinilai bertentangan dengan regulasi di atasnya. Kemendagri telah menghapus 3.143 peraturan daerah pada 2016. Menteri Dalam Negeri kala itu, Cahyo Kumolo, menyatakan bahwa tidak ada di antara 3000an perda tersebut bernuansa Islam.²⁵

Atas kewenangan Mendagri tersebut, MK memutuskan bahwa anulir Perda oleh Mendagri bertentangan dengan konstitusi. MK memutuskan bahwa Perda tidak dapat dianulir oleh pemerintah pusat, melainkan melalui mekanisme pengadilan. Putusan MK tersebut atas dasar pertimbangan: kepentingan publik; dan bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.²⁶ Hingga laporan ini ditulis, belum ada pihak yang mengajukan peninjauan terhadap perda bernuansa syariah ke Mahkamah Agung.

Mengingat tidak lagi ada kewenangan menganulir, Kemendagri

dalam Greg Fealy & Sally White (eds.), *Expressing Islam: Religious Life and Politics in Indonesia* (Singapore: ISEAS–Yusof Ishak Institute, 2008), pp 174–191.

²⁵ Setkab Republik Indonesia, “Mendagri Pastikan Tidak Ada Perda Bernuansa Islami Yang Dicabut”, *Setkab.go.id*, <https://setkab.go.id/mendagri-pastikan-tidak-ada-perda-bernuansa-islami-yang-dicabu/> (diakses 23 Desember 2020).

²⁶ Lihat Bagir, “Indonesia.”

kemudian menyiapkan aneka strategi pendampingan daerah dalam merumuskan Peraturan Daerah yang tidak diskriminatif. Kemendagri misalnya setiap tahun menyelenggarakan program fasilitasi, verifikasi, dan klarifikasi terhadap rencana penyusunan Perda di setiap daerah. Setiap daerah akan menyusun Perda, mereka wajib mengirimkan judul Perda tersebut. Pemerintah pusat membantu daerah menyusun program daerah dengan beberapa kriteria. Misalnya, apakah Perda tersebut sudah sesuai dengan kebutuhan daerah atau tidak. Sejauh mana Perda tersebut merupakan prioritas atau bukan.

Selain pendampingan pada program Perda, Kemendagri juga melakukan fasilitasi, verifikasi, dan klarifikasi. Pada fasilitasi, Kemendagri memfasilitasi pengkajian aspek materi atau konten. Berdasarkan kajian tersebut, Kemendagri lalu memverifikasi sejauh mana materi peraturan membutuhkan Perda atau tidak. Jika tidak, Kemendagri akan merekomendasikan agar pemerintah daerah menerbitkan aturan-aturan di luar Perda, seperti peraturan bupati/walikota, atau surat edaran.

Pemerintah pusat, dalam hal ini Kemendagri, mempunyai standar Perda: tidak bertentangan dengan konstitusi, sesuai dengan kewenangan, sesuai dengan adat setempat. Jika standar tersebut tidak terpenuhi, Kemendagri mengusulkan untuk memperbaiki regulasi yang akan dibuat. Namun, standar tersebut tidak memiliki kekuatan hukum untuk menghentikan penyusunan peraturan daerah, apalagi menganulirnya.

Ada tiga kemungkinan mengantisipasi paska putusan MK. Pertama, pihak yang merasa dirugikan peraturan daerah itu mengajukan ke Mahkamah Agung. Kedua, berbagai pihak, khususnya organisasi non-pemerintah, melakukan advokasi agar peraturan daerah yang diskriminatif dihapus dan atau diganti dengan peraturan yang mendorong toleransi dan kerjasama antar umat beragama. Terakhir, standardisasi konsep diskriminasi. Sampai saat ini tidak ada standar yang jelas tentang apa itu diskriminasi dan penafsiran beberapa konsep kunci HAM. Hal inilah yang sedang dicoba diatasi

oleh Komnas HAM yang baru selesai Menyusun Standar Norma dan Pengaturan Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan. Standar ini dapat digunakan oleh Kemendagri dalam mengevaluasi dan menegur pemerintah daerah manakala mereka mengeluarkan kebijakan yang diskriminatif atau berpotensi melanggar KBB.

Konflik Sosial berbasis identitas

Meskipun secara angka semakin menurun, konflik sosial khususnya berbasis identitas, seperti suku, ras, dan agama, masih terjadi. Insiden di Cikeusik, Sampang, Tolikara, Aceh Singkil, dan Tanjung Balai adalah di antara contoh konflik sosial yang melibatkan massa dan kekerasan masih terjadi. Kasus di Cikeusik mengakibatkan tiga orang tewas, beberapa orang luka-luka, dan menghancurkan satu rumah; kasus di Sampang menewaskan seorang pengikut Syiah, membunuh rumah, dan menimbulkan pengungsi dalam negeri (*internally displaced people*); kasus di Tolikara merusak masjid, membunuh sejumlah warung; kasus di Aceh Singkil merusak sejumlah gereja, menewaskan seorang pengikut gereja; dan di Tanjung Balai merusak beberapa vihara, bangunan sosial umat Buddha, dan bangunan lain terbakar.

Konflik sosial pada mulanya bernaung di bawah UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Konflik sosial sebagai bagian dari bencana sosial. Dari 13 bab dan 85 pasal UU kebencanaan, kata konflik hanya disebut tiga kali. Artinya, penanganan bencana sosial masih terbatas padahal insiden konflik sosial yang terjadi di berbagai daerah di Indonesia, termasuk yang melibatkan agama, cenderung meningkat. Untuk itulah, pemerintah bersama DPR RI mengesahkan UU nomor 7 tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial (UU PKS).

UU PKS terdiri dari 10 bab dan 62 pasal. Pada Bab Ketentuan Umum, konflik sosial pada UU ini didefinisikan sebagai “perseteruan dan/atau benturan fisik dengan kekerasan antara dua kelompok masyarakat atau lebih yang berlangsung dalam waktu tertentu dan berdampak luas yang mengakibatkan ketidakamanan dan

disintegrasi sosial sehingga mengganggu stabilitas nasional dan menghambat pembangunan nasional.²⁷ Berdasarkan definisi ini, suatu insiden baru disebut konflik sosial bila terjadi bentrok dan kekerasan dua kelompok secara fisik dan berdampak luas pada stabilitas.

Bagaimana dengan tahap awal konflik sebelum terjadi kekerasan? Kekerasan adalah puncak konflik. Ada beberapa tahapan yang akan dilalui sebelum sampai pada puncak konflik, atau kekerasan. Misalnya mobilisasi terbatas akibat cekcok. Tahap berikutnya mobilisasi massa dan mendehumanisasi pihak lawan. Kekerasan terjadi jika tidak ada pihak yang mencegah tahap-tahapan awal. UU ini memberi penekanan pada pencegahan konflik sosial yang didefinisikan sebagai “serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mencegah terjadinya Konflik dengan peningkatan kapasitas kelembagaan dan sistem peringatan dini.”

UU ini merinci pencegahan konflik pada bab 3. Upaya pencegahan konflik sosial terdiri dari: (1) memelihara kondisi damai dalam masyarakat; (2) mengembangkan sistem penyelesaian perselisihan secara damai; (3) meredam potensi konflik; dan (4) membangun sistem peringatan dini. Nomor pertama merupakan kewajiban masyarakat, dan tiga lainnya adalah tanggung jawab pemerintah pusat dan daerah.

Memelihara kondisi damai dalam masyarakat mencakup: Mengembangkan sikap toleransi dan saling menghormati kebebasan menjalankan ibadah sesuai dengan agama dan kepercayaannya; menghormati perbedaan suku, bahasa, dan adat istiadat orang lain; mengakui dan memperlakukan manusia sesuai dengan harkat dan martabatnya; mengakui persamaan derajat serta persamaan hak dan kewajiban asasi setiap manusia tanpa membedakan suku, keturunan, agama, kepercayaan, jenis kelamin, kedudukan sosial, dan warna kulit; mengembangkan persatuan Indonesia atas dasar kebhinneka-tunggal-ikaan; dan/atau menghargai pendapat dan kebebasan orang lain.

²⁷ UU Nomor 7 tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial.

Adapun mengembangkan sistem penyelesaian perselisihan secara damai pada UU ini terdiri dari: Penyelesaian perselisihan dalam masyarakat dilakukan secara damai; penyelesaian secara damai tersebut mengutamakan musyawarah untuk mufakat; dan hasil musyawarah mufakat tersebut mengikat para pihak. Sementara itu, meredam potensi konflik menjadi tanggungjawab pemerintah pusat dan daerah. Berikut ini kewajiban pemerintah: Melakukan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan yang memperhatikan aspirasi masyarakat; menerapkan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik; melakukan program perdamaian di daerah potensi Konflik; mengintensifkan dialog antarkelompok masyarakat; menegakkan hukum tanpa diskriminasi; membangun karakter bangsa; melestarikan nilai Pancasila dan kearifan lokal; dan menyelenggarakan musyawarah dengan kelompok masyarakat untuk membangun kemitraan dengan pelaku usaha di daerah setempat.

UU ini mengamanatkan agar pemerintah dan pemerintah daerah membangun sistem peringatan dini untuk mencegah konflik di daerah yang potensi berkonflik dan daerah yang memang tengah terjadi peristiwa konflik. Peringatan dini yang dimaksud adalah penyampaian informasi melalui media komunikasi. Pemerintah perlu melakukan hal-hal berikut sebagai upaya peringatan dini konflik: penelitian dan pemetaan wilayah potensi Konflik; penyampaian data dan informasi mengenai Konflik secara cepat dan akurat; penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan; peningkatan dan pemanfaatan modal sosial; dan penguatan dan pemanfaatan fungsi intelijen sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk menyelesaikan konflik, UU ini mengakui pranata adat sebagai mekanisme untuk penyelesaian sengketa. Pranata adat yang dimaksud adalah pranata yang ada dan diakui keberadaannya. Pranata sosial atau adat tersebut tidak dijelaskan lebih lanjut, apa ukuran “ada dan diakui keberadaannya”. Kita dapat menduga bahwa pranata sosial atau adat yang dimaksud adalah mekanisme hukum berdasarkan tradisi yang sudah ada turun temurun, seperti bakar batu di Papua. Tidak ada penjelasan juga bagaimana bila mekanisme

penyelesaian melalui pranata sosial bertentangan dengan hukum positif.

UU ini memerintahkan koordinasi berbagai kementerian untuk menangani konflik sosial. Leading sektor UU ini adalah kementerian sosial, yang mana beberapa kementerian ikut berkoordinasi. Lebih dari itu, lebih dari 15 PP diterbitkan sebagai turunan dari UU tersebut. Pada akhirnya, pemerintah membentuk kelompok kerja di setiap provinsi dan kabupaten atau kota yang terdiri dari berbagai unsur untuk menangani dan mengantisipasi setiap kemungkinan konflik sosial timbul di masyarakat. Pada pokja ini, pemerintah daerah melibatkan FKUB sebagai salah satu unsurnya.

Pemerintah daerah selalu disebut berperan besar, walaupun tidak memiliki kewenangan dalam bidang agama. Agama, menurut UU otonomi daerah, urusan pemerintah pusat. Tetapi jika ada konflik dan pelanggaran HAM, pemerintah daerah paling depan dalam menangani atau memperuncing ketegangan. Sementara pemerintah daerah banyak yang menerbitkan regulasi di tingkat lokal yang tampaknya memperumit persoalan.

Melalui UU PKS, pemerintah pada dasarnya menaruh perhatian pada penanganan konflik sosial yang berpotensi menimbulkan kekerasan lebih luas, korban jiwa, dan kerusakan harta benda. Sayangnya, dalam banyak kasus pelaksanaan UU tersebut tidak dipergunakan untuk menangani konflik bernuansa agama di Indonesia. Untuk ketajaman analisis, diskusi ini juga merekomendasikan kami untuk membahas kebijakan di tingkat daerah yang pada tingkat tertentu menjadi acuan kebijakan dalam mengelola keragaman agama di masyarakat.

UU ini tidak banyak digunakan dalam beberapa kasus krusial, seperti kerusuhan di Tanjung Balai, Sumatera Utara, pada Juli 2016. Insiden yang bermula dari keluhan seorang warga, kebetulan Tionghoa dan beragama Buddha, tentang toa masjid yang terlalu kencang. Keluhan tersebut dianggap menghina Islam setelah dipelintir melarang adzan. Ratusan orang bergerak dari beberapa daerah merusak dan membakar sejumlah rumah ibadat

umat Buddha dan beberapa bangunan lainnya.²⁸ Satuan tugas sebagaimana diamanatkan dalam UU PKS 2012 dalam penyelesaian konflik tidak tampak dalam penyelesaian insiden ini. Alih-alih diselesaikan menggunakan mekanisme penyelesaian konflik, kepolisian malah menggunakan pasal penodaan agama kepada Meliana.

Rumah ibadat

Sejak 2003 sebetulnya pemerintah telah menyiapkan Rancangan Undang-Undang Kerukunan Umat Beragama (RUU KUB). RUU ini mendapat respons kritis dari berbagai pihak. Pada 2014, Menteri Agama Lukman Hakim Saifuddin membentuk tim untuk merancang RUU baru dengan nama Perlindungan Umat Beragama (PUB). RUU ini pada dasarnya sudah selesai sejak lama. Namun, setelah pemerintah membahas dan mendiskusikan bersama tokoh masyarakat, akademisi, dan tokoh agama, RUU ini belum berjalan lebih jauh. RUU PUB sudah tidak lagi masuk prioritas prolegnas sejak 2019. Salah satu kendala yang ada adalah terkait definisi agama.

Ada desakan dari berbagai pihak bahwa RUU PUB harus segera dibahas di DPR, dan juga dorongan dari presiden. Namun, pertimbangan kontroversi menyurutkan langkah pembahasan RUU ini di DPR. Tanpa adanya UU atau peraturan lain, satu-satunya regulasi terkait rumah ibadat merujuk ke PBM 2006. PBM 2006 adalah salah satu anak kandung Reformasi 1998, yang antara lain dicirikan oleh menguatnya tuntutan akan desentralisasi dan partisipasi demokratis masyarakat dalam pembuatan kebijakan. PBM menggantikan SKB No. 1 (1969), aturan Orde Baru tentang kerukunan umat beragama yang dianggap terlalu menekankan ketertiban dengan pendekatan keamanan dan kurang melibatkan peran-serta masyarakat.

²⁸ Lihat Siswo Mulyartono, Irsyad Rafsadie, dan Ali Nursahid, "Rekayasa Kebencian dalam Konflik Agama: Kasus Tanjung Balai, Sumatera Utara," Laporan Riset (Jakarta: PUSAD Paramadina, 2017), <https://www.paramadina-pusad.or.id/rekayasa-kebencian-dalam-konflik-agama-kasus-tanjung-balai-sumatera-utara/> (diakses 20 Januari 2021).

Pemerintah mengeluarkan PBM 2006 sesudah berkonsultasi dengan majelis-majelis agama. Dokumen sosialisasi pemerintah menyebut tiga alasan pokok yang melatari penggantian SKB 1969 dengan PBM 2006. Pertama, SKB 1969 dianggap sudah tidak sesuai karena masih mengacu pada undang-undang lama, khususnya terkait pemda, yang sudah banyak direvisi. Kedua, konflik sering terjadi karena tidak ada komunikasi antar kelompok agama di akar rumput, sehingga perlu ada lembaga yang dapat memfasilitasi dialog dan negosiasi. Ketiga, aturan lama tidak menjamin kepastian hukum sehingga benturan sering terjadi.

Seperti bunyi judulnya, PBM adalah “Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadat.” Peran pemda dan FKUB dalam menjaga kerukunan menjadi kunci di sini. PBM sendiri mengandung tiga aturan pokok: PBM menjabarkan tugas dan tanggung jawab kepala daerah dalam pemeliharaan kerukunan (Pasal 2-6), termasuk mengatur tugas dan tanggung jawab camat dan lurah/kepala desa (Pasal 7), yang sebelumnya tidak diatur dalam SKB 1969. PBM juga mengatur soal pemberdayaan FKUB, yang dibentuk masyarakat dan difasilitasi pemerintah dalam rangka membangun, memelihara, dan memberdayakan umat beragama (Pasal 8-12). Di sini FKUB diharapkan menjadi jembatan di antara umat beragama dan penghubung umat beragama dengan pemerintah dalam pemeliharaan kerukunan.

Selain itu, PBM 2006 juga mengatur tentang pendirian rumah ibadat. Rumah ibadat harus berdiri atas kebutuhan nyata dan sungguh-sungguh komposisi jumlah penduduk bagi pelayanan umat beragama yang bersangkutan di wilayah kelurahan/desa. Apa yang dimaksud dengan nyata dan sungguh-sungguh, dirinci dengan persyaratan administratif berupa 90 kartu tanda penduduk pengguna dan dukungan dari 60 penduduk setempat yang disahkan oleh lurah atau kepala desa. Jika pengguna di tingkat desa tidak terpenuhi, panitia pendirian rumah ibadat dapat memperlebar di tingkat kecamatan, bahkan hingga kabupaten. Apabila persyaratan

tersebut tidak terpenuhi, pemerintah daerah wajib memfasilitasi rumah ibadat sementara.

Pada banyak kasus sengketa pendirian rumah ibadat, syarat administratif 90/60 KTP seringkali menjadi alasan pihak penentang mendesak pemerintah menghentikan rencana pembangunan rumah ibadat. Kasus GKI Yasmin di Bogor, Jawa Barat, misalnya tidak selesai berkepanjangan dengan alasan ada pemalsuan KTP dalam proses perizinan rumah ibadat. Hal serupa dialami panitia pembangunan masjid Syuhada di Kota Bitung, Sulawesi Utara. Alasan kekurangan KTP pendukung menjadi dasar penentang meminta pemerintah menghentikan pembangunan rumah ibadat tersebut. Bagian paling kontroversial dari syarat administratif adalah dukungan dari 60 pendukung tidak ada artinya bila ada satu dua tetangga yang menyatakan keberatan, dan memobilisasi massa untuk menentang pembangunan rumah ibadat. Sementara itu, FKUB Kota Kupang membantu pendirian Vihara di ibu kota NTT tersebut padahal penggunaanya tidak lebih dari 30 jemaat. FKUB menilai bahwa meski tidak memenuhi syarat dan kebutuhan akan vihara sangat nyata dan sungguh-sungguh. FKUB meyakinkan umat lain dan vihara memperoleh IMB dan telah berhasil didirikan.

BAGIAN III

Kerangka Kelembagaan

Selain kerangka hukum dan norma, prakondisi lain yang mempengaruhi pengelolaan kehidupan keagamaan di Indonesia adalah kerangka kelembagaan yang di dalamnya meliputi struktur, mandat, dan hubungan antar-lembaga. Bagian ini berupaya memetakan sejumlah lembaga utama di bidang pengelolaan kehidupan keagamaan dengan menunjukkan gejala-gejala yang menonjol selama beberapa tahun terakhir.

Terdapat pandangan umum di Indonesia bahwa pengelolaan keragaman merupakan tugas bersama pemerintah dan masyarakat. Hal ini, misalnya, tampak dalam peraturan seperti PBM 9 dan 8 tahun 2006. Meski demikian, penanggung jawab utama dalam hal ini tetaplah pemerintah. Hal ini jelas tertera di peraturan seperti UU 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (lihat Pasal 25 ayat 1c) dan UU 7 tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial.

Dalam meninjau situasi kebebasan beragama atau berkeyakinan, sejumlah lembaga masyarakat sipil membedakan pelanggaran yang dilakukan pemerintah dan masyarakat. Dalam laporan tahunannya yang terakhir pada 2018, Setara Institute mencatat 202 kasus diskriminasi dan intoleransi, dan 72 kasus di antaranya dilakukan oleh pemerintah. Sementara itu, di tahun yang sama, Wahid Foundation mencatat 276 kasus persekusi agama, dan 130 di antaranya dilakukan oleh lembaga pemerintah.²⁹

²⁹ Siaran Pers Setara Institute, “Melawan Intoleransi di Tahun Politik: Kondisi Kebebasan Beragama/Berkeyakinan dan Pemajuan Toleransi di Indonesia Tahun 2018,” 31 Maret 2019, <https://setara-institute.org/melawan-intoleransi-di-tahun-politik/> (diakses 23 Oktober 2020); dan presentasi Laporan Kemerdekaan Beragama/

Di antara lembaga utama yang sering menjadi sorotan, dan karenanya akan diulas di bagian ini, adalah: Presiden; kepala daerah; kementerian (khususnya Kemendagri dan Kemenag); kepolisian; kejaksaan; kehakiman; lembaga independen/sampiran (Komisi Nasional Hak Asasi Manusia atau Komnas HAM, Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan atau Komnas Perempuan, dan Ombudsman); partai politik dan parlemen; Forum Kerukunan Umat Beragama; serta organisasi masyarakat sipil dan organisasi keagamaan.

Presiden

Sebagai pemimpin eksekutif tertinggi, presiden memiliki pengaruh besar terhadap pengelolaan keragaman dan kehidupan beragama. Hal ini terutama karena presiden menentukan visi atau arah kebijakan, memilih dan mengarahkan pemimpin lembaga-lembaga negara di bawahnya, serta membuat kebijakan seperti peraturan presiden dan mengusulkan rancangan undang-undang kepada DPR.

Pada masa presiden Abdurrahman Wahid, pemerintah melakukan banyak gebrakan seperti memulihkan hak-hak sipil warga keturunan Tionghoa dan pemeluk Konghucu yang sebelumnya direpresi pada masa Orde Baru. Tetapi pada masa pemerintahan Presiden SBY, kinerja pemerintah dalam melindungi hak-hak kelompok minoritas mengalami banyak kemunduran dan pemerintah lebih banyak tunduk pada tekanan kelompok mayoritas.³⁰

Berkeyakinan Wahid Foundation 2018, "Membatasi Para Pelanggar: Laporan Tahunan Kemerdekaan Beragama/Berkeyakinan Wahid Foundation 2018," 5 September 2019, <https://wahidfoundation.org/index.php/publication/detail/Presentasi-Laporan-Kemerdekaan-BeragamaBerkeyakinan-Wahid-Foundation-2018> (diakses 23 Oktober 2020).

³⁰ Robin Bush, "Religious Politics and Minority Rights during the Yudhoyono Presidency," dalam Edward Aspinall, Marcus Mietzner, dan Dirk Tomsa (eds.), *The Yudhoyono Presidency: Indonesia's Decade of Stability and Stagnation* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2015), hal. 239. Pidato Presiden SBY di depan kongres MUI pada 2005, misalnya, banyak dikecam karena menyatakan ketundukan pemerintah kepada fatwa MUI, yang dikenal mengharamkan pluralisme dan memfatwakan sesat banyak aliran lain. Lihat Zainal Abidin Bagir, Robert W. Hefner,

Beberapa peristiwa kekerasan yang memilukan terhadap kelompok minoritas juga terjadi di periode pemerintahan SBY, seperti penyerangan FPI terhadap massa AKKBB (Juni 2008), penyerangan terhadap pengikut JAI di Cikeusik, Pandeglang (6 Februari 2011), dan penyerangan terhadap pengikut Syiah di Sampang, Madura (26 Agustus 2012).

Meski berkali-kali mengeluarkan imbauan dan pernyataan bahwa negara tidak boleh kalah oleh perilaku kekerasan, tetapi hal ini tak tercermin dalam tindakan presiden dan kabinetnya dan kekerasan terhadap kelompok minoritas terus berulang. Di tengah kecaman publik terhadap kekerasan anti-Ahmadiyah, misalnya, pemerintah malah menerima perwakilan kelompok yang menuntut pembubaran Ahmadiyah di Istana Merdeka pada Maret 2011.³¹

Di awal pemerintahannya, presiden Joko Widodo (Jokowi) membawa harapan baru dengan misi Nawa Cita, yang didalamnya mencakup penguatan kebinekaan. Jokowi juga mengangkat menteri Agama yang dikenal inklusif dan mewacanakan kebijakan perlindungan umat beragama (meski belakangan menjadi kontroversi dan tidak selesai).

Tetapi harapan ini mulai meredup karena berbagai kasus intoleransi masih terusterjadi, dan kasus-kasus lama juga tak kunjung terselesaikan. Jemaat GKI Yasmin Bogor masih beribadat di depan Istana Merdeka. Pengikut Ahmadiyah yang terusir dari Lombok sejak 2006 masih saja mengungsi di Mataram, Nusa Tenggara Barat. Begitu juga ratusan pengikut Syiah yang terusir dari Sampang sejak 2012 masih saja mengungsi di Sidoarjo, Jawa Timur. Baru-baru ini bahkan sebagian pengungsi Syiah di Sidoarjo dikabarkan telah berbaiat atau berikrar meninggalkan keyakinannya agar bisa kembali ke kampung

dan Ihsan Ali-Fauzi, *Mengelola Keragaman dan Kebebasan Beragama di Indonesia: Sejarah, Teori dan Advokasi* (Yogyakarta: Program Studi Agama dan Lintas Budaya, Universitas Gadjah Mada) hal. 86.

³¹ Lihat "Aspirasi Diterima, FUI Tinggalkan Istana," *Detik*, 1 Maret 2011, <https://news.detik.com/berita/d-1582442/aspirasi-diterima-fui-tinggalkan-istana> (diakses 23 Oktober 2020).

halamannya, tetapi tetap saja mereka belum bisa kembali dengan aman. Ini tentu sangat disayangkan mengingat Jokowi kini sudah menjabat selama kurang lebih 6 tahun dan seharusnya punya cukup waktu untuk menyelesaikan persoalan ini.

Hal lain yang juga perlu disoroti adalah naiknya intoleransi pada masa pemerintahan Jokowi. Lembaga survei Indikator menunjukkan bahwa tingkat intoleransi meningkat tajam terutama setelah gelombang demonstrasi sejak 2016 yang menuntut agar Basuki Tjahaja Purnama (Ahok) dipidana karena dianggap menistakan agama.³² Pilihan Jokowi untuk mengangkat Ketua MUI Ma'ruf Amin sebagai wakilnya serta kecenderungannya untuk mempercayakan banyak urusan kepada tokoh militer dianggap sebagai kemunduran besar.³³

Kepala Daerah

Sejalan dengan kebijakan desentralisasi, banyak kewenangan pemerintah pusat yang didelegasikan kepada daerah. Urusan agama merupakan salah satu kewenangan pusat yang tidak dapat didelegasikan. Tapi dalam hal kerukunan antar umat beragama dan konflik sosial, sejumlah aturan seperti UU PKS menyatakan bahwa pemerintah pusat bisa mendelegasikan sebagian kewenangannya kepada daerah.

Sebagai pejabat yang dipilih lewat pemilu, kepala daerah seringkali merefleksikan sikap toleransi warga setempat. Di daerah-daerah dengan tingkat toleransi yang rendah, banyak kebijakan diskriminatif yang memfavoritkan warga mayoritas dan mengorbankan warga minoritas. Namun di sisi lain, kepala daerah juga dapat memengaruhi sikap toleransi warganya, misalnya dengan melakukan kampanye hitam yang melibatkan isu identitas dan

³² "Survei LSI: Intoleransi Naik Setelah Demo Anti Ahok Digelar," *Tempo*, 24 September 2018, <https://nasional.tempo.co/read/1129676/survei-lsi-intoleransi-naik-setelah-demo-anti-ahok-digelar> (diakses 23 Oktober 2020).

³³ Evans E. Laksmana, "Civil-Military Relations under Jokowi: Between Military Corporate Interests and Presidential Handholding," *Asia Policy*, Vol. 26 (2019), No. 4, hal. 63-71.

mengeluarkan kebijakan diskriminatif untuk mengalihkan perhatian warga dari isu kebijakan yang lebih mendesak.

Di beberapa pemilu, pertarungan yang diwarnai isu suku, agama, ras, dan antargolongan (SARA) sangat kencang dan bahkan membahayakan. Di antara yang paling mencolok adalah polarisasi antara kubu yang disebut “Islamis” dan “Nasionalis” dalam Pilkada DKI Jakarta 2017 dan Pilkada Kalimantan Barat 2018. Namun terlepas dari itu, kepala daerah yang terpilih di banyak tempat makin menunjukkan kecenderungan yang sama, yaitu mereka merupakan kerabat dari penguasa, yang sering disebut dengan politik dinasti.³⁴

Kepala daerah yang terpilih umumnya berasal dari kelompok mayoritas di daerahnya. Hanya di sebagian kecil tempat saja kepala daerah yang terpilih bukan berasal dari kelompok agama atau etnis mayoritas. Contohnya Surakarta—yang dipimpin F.X. Hadi Rudyatmo, seorang penganut Katolik—serta DKI Jakarta yang sempat dipimpin Ahok, seorang Tionghoa-Kristen, ketika dia menggantikan Jokowi yang maju sebagai presiden.

Artinya, di sebagian daerah, warga mayoritas tidak punya masalah dengan non-Muslim menjadi kepala daerah. Tetapi ada saja sebagian kelompok penekan yang terus membawa isu ini dan melancarkan tekanan dalam berbagai bentuk. Demonstrasi kelompok Islamis terhadap pemerintah kota sudah seperti kegiatan rutin di Surakarta. Begitu juga demonstrasi di DKI Jakarta yang rutin terjadi ketika Ahok menjabat. Di Bangka Barat, kelompok Islamis mengancam bupati yang non-Muslim agar tidak merayakan hari besar Muslim.³⁵

Pengaruh dan tekanan kelompok Islamis juga dilancarkan kepada kepala daerah yang Muslim agar membatasi atau mendiskriminasi

³⁴ Yoes C. Kenawas, “Politik Dinasti dan Masa Depan Pilkada Langsung,” *Kompas*, 28 Desember 2020, <https://kompas.id/baca/opini/2020/12/28/politik-dinasti-dan-masa-depan-pilkada-langsung/> (diakses 20 Januari 2021).

³⁵ Lihat “FPI Minta Bupati Bangka Barat Tak Terlibat di Acara Agama Islam,” *Kumparan*, 5 November 2019, <https://kumparan.com/babelhits/fpi-minta-bupati-bangka-barat-tak-terlibat-di-acara-agama-islam-1sCBeqbDWLP> (diakses 23 Oktober 2020).

kelompok lain yang tidak sepaham dengan mereka. Tekanan tersebut seringkali efektif memengaruhi kepala daerah untuk mengeluarkan kebijakan yang diskriminatif. Sejumlah pemerintah daerah di Jawa Barat dan Sulawesi Selatan, misalnya, mengeluarkan regulasi yang membatasi kegiatan keagamaan kelompok yang dianggap sesat seperti Syiah, Ahmadiyah, dan beberapa tarekat Sufi.³⁶

Di daerah lain, pemerintah setempat menolak mengeluarkan izin atau bahkan mencabut izin rumah ibadat yang sudah dikeluarkan karena mendapatkan tekanan, misalnya kasus GKI Yasmin Bogor, HKBP Filadelfia Kab. Bekasi, dan Gereja Pantekosta Bantul. Belum lagi aneka keputusan atau edaran diskriminatif yang didasarkan pada ajaran agama tertentu seperti dalam hal beribadat dan berbusana.³⁷

Meski demikian, beberapa daerah lain berhasil bersikap tegas meski mendapat tekanan dan penentangan. Di Kota Bekasi, misalnya, Wali Kota Rahmat Efendi menolak mencabut IMB yang sudah dikeluarkan pada 2015 untuk Gereja Katolik Santa Clara. Izin tersebut diperoleh jemaat gereja dengan susah payah setelah 15 tahun. Meski mendapatkan penentangan dari kelompok intoleran, Wali Kota Bekasi meresmikan gereja tersebut pada Agustus 2019.³⁸

Contoh lainnya adalah Wali Kota F.X. Hadi Rudyatmo di Surakarta yang meresmikan GKI Busukan pada 2017 di tengah kepungan protes kelompok intoleran. Sebagai non-Muslim, Wali Kota awalnya tidak berani meresmikan. Tetapi, setelah proses

³⁶ Paul Marshall, "The Ambiguities of Religious Freedom in Indonesia," *The Review of Faith & International Affairs*, Vol. 16 (2018), No. 1, hal. 85-96.

³⁷ Lihat "Perda-perda yang 'diskriminatif' menurut Komnas Perempuan," *BBC*, 20 November 2018, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-46261681> (diakses 23 Oktober 2020).

³⁸ Lihat "20 Tahun Natalan di Ruko, Jemaat Santa Clara Bekasi Bakal Rayakan Natal Perdana di Gereja," *Kompas*, 19 Desember 2019, <https://megapolitan.kompas.com/read/2019/12/19/17393071/20-tahun-natalan-di-ruko-jemaat-santa-clara-bekasi-bakal-rayakan-natal?page=all> (diakses 23 Oktober 2020).

negosiasi selama beberapa tahun, kelompok lintas-agama setempat dapat mempertemukan para pihak dan meyakinkan Wali Kota bahwa semua persyaratan telah terpenuhi. Mereka menyampaikan jika pemerintah tunduk, maka hal ini akan menjadi preseden buruk bagi banyak gereja lain di Surakarta.³⁹

Kementerian (Kemendagri, Kemenag)

Salah satu lembaga yang diharapkan dapat mengontrol kepala daerah agar bertindak sesuai peraturan adalah Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri). Tetapi hingga kini, masih banyak kebijakan kepala daerah yang sewenang-wenang seperti pelarangan aktivitas ibadat atau pencabutan izin rumah ibadat secara sepihak yang dibiarkan tidak ditindak. Malah, Kemendagri sendiri turut berperan dalam mendiskriminasi dan merepresi kelompok minoritas.

Kementerian Dalam Negeri bersama lembaga lain seperti Kementerian Agama (Kemenag) banyak mengatur berbagai urusan yang terkait dengan pengelolaan kemajemukan, mulai dari pencatatan kependudukan, pencatatan organisasi kemasyarakatan/keagamaan, pendirian rumah ibadat, penyiaran agama, hingga soal aliran keagamaan/kepercayaan. Kedua kementerian ini memiliki kaki hingga tingkat kabupaten/kota (Kesbangpol, Kantor Kementerian Agama) dan bahkan kelurahan (penyuluh agama).

Pada 2006, Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Agama menerbitkan peraturan bersama (PBM) yang mengatur tugas kepala daerah dalam memelihara kerukunan, termasuk pembinaan Forum Kerukunan Umat Beragama dan pendirian rumah ibadat. Sebagaimana disinggung sebelumnya, ketentuan ini diimplementasikan secara berbeda-beda antara satu daerah dengan daerah lain. Dan kedua kementerian ini tidak memiliki mekanisme yang memadai untuk memastikan kepatuhan itu dan

³⁹ Lihat “Pendeta Tak Peduli Penolakan Warga, Walikota Solo Nekat Resmikan GKI Nusukan Pos Mojosongo,” *Panjimas*, 19 Mei 2017, <https://www.panjimas.com/news/2017/05/19/pendeta-tak-peduli-penolakan-warga-walikota-solo-nekat-resmikan-gki-nusukan-pos-mojosongo/> (diakses 23 Oktober 2020).

lebih sering tampak saling lempar tanggung jawab. Beberapa tahun terakhir bergulir wacana mengenai peningkatan status peraturan ini menjadi peraturan presiden, tapi belum ada pembahasan lebih jauh mengenai substansi peraturannya dan pemerintah tampak lebih cenderung untuk mempertahankannya.

Pada 2008, Kementerian Dalam Negeri serta Kementerian Agama dan Kejaksaan Agung mengeluarkan surat keputusan bersama (SKB) yang melarang dakwah kelompok Ahmadiyah dan penyerangan warga terhadap kelompok itu. Kelompok Ahmadiyah dilarang menyebarkan agamanya atas dasar hukum penistaan agama dengan ancaman hukuman penjara maksimal lima tahun. Sedangkan kelompok Muslim lain dilarang menyerang kelompok Ahmadiyah atas dasar hukum pidana dengan ancaman hukuman penjara maksimal lima setengah tahun. Pada 2016, SKB serupa diterbitkan untuk melarang dakwah dan kegiatan kelompok Gerakan Fajar Nusantara (Gafatar) atas dasar hukum penistaan agama dan Kemendagri juga menolak mencatat pendaftaran organisasi mereka.⁴⁰

Di tengah-tengah itu, Kemenag terus melakukan “pembinaan” terhadap kelompok keagamaan agar mengikuti keyakinan arus utama, dalam hal ini Islam Sunni. Di beberapa daerah di Jawa Barat, penganut Ahmadiyah dipaksa menandatangani pernyataan untuk meninggalkan kepercayaannya jika mereka ingin mendapatkan Kartu Tanda Penduduk (KTP), mendaftarkan pernikahan, atau mendaftar ibadat haji. Hal ini kerap menyulitkan kelompok minoritas untuk mengakses layanan-layanan publik lainnya.⁴¹

Sebelumnya, para penghayat atau penganut kepercayaan juga mengalami hal serupa. Mereka terpaksa mengaku menganut salah satu agama yang diakui agar dapat memperoleh KTP dan mengakses layanan publik. Pada 2006, UU Administrasi Kependudukan

⁴⁰ Lihat “SKB Gafatar: Pelembagaan Diskriminasi terhadap Gafatar oleh Pemerintah,” *Setara Institute*, <https://setara-institute.org/skb-gafatar-pelembagaan-diskriminasi-terhadap-gafatar-oleh-pemerintah/> (diakses 23 Oktober 2020).

⁴¹ Lihat misalnya A. Mudzakkir, “Konservatisme Islam dan Intoleransi Keagamaan di Tasikmalaya,” *Harmoni*, vol 16 (2017), No. 1, hal. 57-74.

(Adminduk) menyatakan bahwa kolom agama dapat dikosongkan, tapi mereka tetap saja mendapatkan perlakuan diskriminatif karena kepercayaannya itu. Pasca putusan Mahkamah Konstitusi pada 2017, kelompok penghayat kini diizinkan untuk mencantumkan aliran kepercayaan di kolom agama KTP mereka.⁴²

Problem lain terkait kewenangan kementerian yang menimbulkan polemik adalah pembubaran organisasi kemasyarakatan. Pada 2017, pemerintah membubarkan organisasi Hizbut Tahrir Indonesia (HTI) dengan menerbitkan kebijakan yang kontroversial, yaitu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) No 2. Perppu yang mengubah UU Nomor 17 tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Perppu ini memberikan kewenangan kepada Menteri Hukum dan HAM untuk membubarkan ormas yang bertentangan dengan Pancasila dengan satu kali peringatan saja dan tanpa melalui proses pengadilan. Gugatan HTI terhadap keputusan ini ditolak oleh Pengadilan Tata Usaha Negara dan kebijakan ini masih berlaku.⁴³

Polemik lainnya berkaitan dengan perpanjangan izin FPI. Masa berlaku izin FPI sebagai organisasi kemasyarakatan berakhir pada Juni 2019. Banyak pihak menuntut agar pemerintah tidak memperpanjang izin ormas FPI. Pemerintah menyatakan bahwa perpanjangan izin mereka sedang dievaluasi oleh tiga lembaga, yakni Kemendagri, Kemenag, serta Kementerian Hukum dan HAM. Kemenag sudah mengeluarkan rekomendasinya pada akhir 2019, tetapi Kemendagri menyatakan masih ada beberapa persyaratan yang belum terpenuhi. Isu FPI kembali mencuat pada Desember 2020, setelah terjadi insiden penembakan terhadap 6 anggota FPI, dan pemerintah menetapkan FPI sebagai organisasi terlarang.⁴⁴

⁴² S. Sukirno, "Politik Hukum Pengakuan Hak atas Administrasi Kependudukan Bagi Penganut Penghayat Kepercayaan," *Administrative Law & Governance Journal*, Vol. 2 (2019), No. 2, hal. 268-281.

⁴³ Lihat, "Kasasi ditolak Mahkamah Agung, HTI tetap dibubarkan," *BBC*, 16 Februari 2019, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-47250801> (diakses 23 Oktober 2020).

⁴⁴ Lihat, "FPI Jadi Organisasi Terlarang, Wamenkumham: FPI Mau Ganti Nama Apa, Silahkan Saja," *KompasTV*, 31 Desember 2020, <https://www.kompas.tv/>

Meski FPI sudah lama dikenal sebagai organisasi intoleran, cara pemerintah dalam memutuskan status organisasi ini tanpa proses pengadilan banyak dikritik karena dianggap sewenang-wenang dan dapat membahayakan kebebasan berserikat di masa yang akan datang.

Kejaksaan

Menurut UU 16 Tahun 2004, selain memiliki tugas dan wewenang di bidang pidana, perdata dan tata usaha negara (misalnya penuntutan dan penyidikan), Kejaksaan juga memiliki tugas di bidang ketertiban dan ketenteraman umum (termasuk pengawasan aliran kepercayaan yang dianggap dapat membahayakan masyarakat dan negara; dan pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama).

Kejaksaan sudah ditugaskan mengawasi aliran-aliran kepercayaan sejak 1960-an. Hal ini tertera di UU Nomor 15 tahun 1961 tentang Ketentuan Pokok Kejaksaan (pasal 2 ayat 3). Peraturan ini sudah diperbarui beberapa kali tetapi tugas tersebut masih berlanjut hingga kini. Untuk menunjang tugas ini, pada 1984, Kejaksaan mengeluarkan keputusan terkait pembentukan Badan Koordinasi Pengawas Kepercayaan Masyarakat (Bakor Pakem). Badan ini dibentuk di hingga tingkat daerah dan terdiri dari wakil Kementerian Agama, kepolisian, Kemendagri, Badan Intelijen Negara, TNI, Kemendikbud, Kemenkum HAM, dan Kejaksaan.

Di banyak daerah, Bakor Pakem gencar mengawasi aliran yang dianggap sesat dan menyimpang. Dalam membuat rekomendasi, mereka biasanya menyertakan Majelis Ulama Indonesia (MUI). Rekomendasi mereka menjadi acuan utama pemerintah daerah untuk mengeluarkan larangan terhadap kelompok-kelompok tersebut. Di antara kebijakan yang paling banyak dikeluarkan pemerintah daerah berdasarkan rekomendasi Bakor Pakem adalah SK larangan terhadap Ahmadiyah. Ketika digugat, PTUN menolak gugatan dan menganggapnya bukan keputusan TUN karena ada

[article/134609/fpi-jadi-organisasi-terlarang-wamenkumham-fpi-mau-ganti-nama-apa-silahkan-saja](https://www.kemham.go.id/kegiatan/kegiatan-kejaksaan/134609/fpi-jadi-organisasi-terlarang-wamenkumham-fpi-mau-ganti-nama-apa-silahkan-saja) (diakses 31 Desember 2020).

pihak “swasta” (MUI) di dalamnya. MUI juga mengaku jika dalam beberapa kasus justru pemerintah yang meminta fatwa MUI.

Praktik ini sangat bermasalah karena artinya Kejaksaan menilai pidana menggunakan ajaran agama. Praktik ini juga diskriminatif karena Kejaksaan hanya meminta satu pendapat dan menempatkan MUI melebihi statusnya sebagai ormas. Praktik ini terus berlanjut dan bahkan makin canggih, dengan menampung juga laporan masyarakat luas. Pada 2018, misalnya, Kejaksaan Tinggi DKI Jakarta meluncurkan aplikasi ponsel bernama Smart Pakem untuk memudahkan warga melaporkan aliran menyimpang atau kasus penistaan agama.⁴⁵

Hingga kini, banyak orang masih saja terus dipidana atas tuduhan penistaan agama, dan banyak di antara kasus tersebut yang dipaksakan. Di pengujung 2019, Kejaksaan menuntut seorang wanita delapan bulan penjara karena masuk ke masjid dengan membawa anjing. Belakangan, wanita tersebut disebut mengalami gangguan kejiwaan. Pada Agustus 2019, Ustaz Abdul Somad dilaporkan atas tuduhan penistaan agama karena pernyataannya dalam sebuah video bahwa salib Kristen berisi jin kafir, namun kasus ini tidak ditindaklanjuti. Ada banyak lagi kasus penodaan agama lainnya yang tidak terliput media.⁴⁶

Kehakiman

Lembaga kehakiman menjadi tumpuan utama penegakan hukum yang adil tanpa membedakan identitas warga negara. Hal ini ditegaskan dalam UU 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang menegaskan bahwa asas penyelenggaraan kehakiman adalah “Pengadilan mengadili menurut hukum dengan tidak membeda-

⁴⁵ Lihat “Aplikasi Smart Pakem: Untuk awasi aliran kepercayaan ‘menyimpang,’” BBC, 28 November 2018, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-46358219> (diakses 23 Oktober 2020).

⁴⁶ “Dari Ahok hingga Meliana, 17 Orang Ini Divonis karena Menista Agama,” *IDN Times*, 20 Agustus 2019, <https://jabar.idntimes.com/news/indonesia/vanny-rahman/ahok-hingga-meliana-ini-daftar-17-orang-yang-divonis-menista-agama-regional-jabar/4> (diakses 23 Oktober 2020).

bedakan orang.”

Namun demikian, lembaga pemantau masih sering menemukan praktik atau putusan pengadilan yang tidak memenuhi rasa keadilan bagi kelompok minoritas atau korban pelanggaran kebebasan beragama atau berkeyakinan (KBB). Contoh yang sering muncul dalam peradilan perkara terkait agama atau keyakinan di antaranya adalah perlakuan hakim yang tidak imparsial, hukuman ringan bagi pelaku pelanggaran KBB, hingga tidak digunakannya instrumen HAM dalam membuat putusan. Sebagian lembaga merespons hal ini dengan mendorong pendidikan terkait HAM dan KBB di lembaga kehakiman.⁴⁷

Mahkamah Agung sebetulnya sudah memiliki mekanisme pengawasan internal, yaitu Badan Pengawasan Mahkamah Agung RI (Bawas MA), yang bertugas melakukan pengawasan atas hakim dan pegawai pengadilan di seluruh Indonesia. Tetapi, pejabat pengawas di dalamnya masih merupakan hakim dan pejabat yang bertanggung jawab kepada Ketua MA sehingga sarat konflik kepentingan. Selama ini, pengawasan eksternal dilakukan oleh Komisi Yudisial. Tetapi, beberapa fungsinya tidak berbeda dengan Bawas MA (misalnya sama-sama menerima laporan masyarakat) sehingga sering memunculkan kebingungan dan tumpang tindih kewenangan.

Persoalan lain yang ada di lembaga kehakiman adalah tidak adanya kepastian hukum. Ketika putusan hakim memenangkan korban pelanggaran KBB pun, putusan tersebut seringkali tidak dapat ditegakkan. Hal ini banyak ditemukan dalam banyak peradilan perkara terkait agama di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Contohnya adalah kasus GKI Yasmin dan HKBP Filadelfia. Meski pihak gereja dimenangkan oleh pengadilan hingga ke tingkat Mahkamah Agung, masalah mereka tidak serta merta selesai. Karena dalam hal ini pihak tergugatnya adalah pemerintah, lemahnya pelaksanaan

⁴⁷ “Pelatihan HAM bagi Hakim Pengadilan Negeri: Hakim Harus Memiliki Paradigma Toleransi dalam Kebhinnekaan,” *ELSAM*, 26 Februari 2015, <https://elsam.or.id/hakim-harus-memiliki-paradigma-toleransi-dalam-kebhinnekaan/> (diakses 30 Desember 2020).

putusan ini juga menunjukkan ketidakpatuhan pemerintah daerah.

Di luar kompetensi hakim dan pejabat peradilan, tak dapat dipungkiri bahwa masih banyak peraturan yang bermasalah ditinjau dari perspektif kebebasan beragama dan berkeyakinan. Contoh yang paling nyata adalah peraturan tentang penodaan agama yang belakangan makin sering digunakan oleh hakim dalam memutus perkara, termasuk di Mahkamah Agung. Pada awal 2019, Mahkamah Agung menolak kasasi Meliana yang dijatuhi hukuman 18 bulan penjara karena permintaannya untuk menurunkan volume pelantang suara masjid dianggap menista agama. Padahal sejumlah tokoh Muslim nasional seperti Wakil Presiden Jusuf Kalla sudah menyatakan bahwa perbuatannya itu tidak bisa dianggap menista.

Beberapa pihak menempuh jalur di Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi untuk mengajukan uji materi terhadap beberapa peraturan yang dianggap bermasalah. Tetapi sebagian besar upaya tersebut tidak membuahkan hasil. Uji materi terhadap PBM 2006—khususnya yang terkait dengan pendirian rumah ibadat—sudah dua kali dilakukan pada 2006 dan 2019, dan keduanya ditolak Mahkamah Agung. Begitu juga dengan UU Penodaan Agama yang sudah dua kali diuji materi di Mahkamah Konstitusi dan keduanya ditolak seluruhnya. Salah satu pengecualian yang cukup penting adalah dikabulkannya gugatan uji materi terhadap UU Admindak 2006 yang berhasil menghapuskan diskriminasi terhadap kelompok penghayat.

Kepolisian Republik Indonesia

Sejak berpisah dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) pada 1999, Polri menjadi penanggungjawab utama pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat. Hal ini, misalnya, tertera dalam UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara. Dalam banyak kasus kekerasan atas nama agama, polisi sering kali tidak berani bertindak tegas terhadap para pihak yang jelas-jelas melanggar. Ketegasan mereka sangat bergantung pada kepemimpinan perorangan serta

dukungan para elite dan masyarakat setempat. Dalam kasus lain, Polri memang berpihak atau lebih dekat dengan kelompok intoleran. Hal ini tampak dari pernyataan dan tindakan anggota Polri yang menunjukkan kedekatan mereka dengan kelompok intoleran.

Dalam kasus penodaan agama, Polri khususnya lewat badan intelijen (Baintelkam) dan reserse kriminal (Bareskrim) juga banyak berperan dalam membangun kasus dan menjerat pelaku. Dalam kasus Gafatar misalnya, Polri menjerat Ahmad Musadeq cukup mengacu pada fatwa MUI tanpa menunggu laporan dari masyarakat.⁴⁸ Begitu juga dalam kasus penodaan agama yang dituduhkan pada Meliana, ketika kasus ini pertama kali bergulir di Tanjung Balai, tidak ada masyarakat yang mau menjadi pelapor atas penodaan agama yang dilakukan Meliana. Laporan dibuat sendiri anggota polisi di tingkat Polsek.⁴⁹

Untuk mendorong komitmen kepolisian dalam menindak pihak-pihak yang menyebarkan kebencian atas dasar suku, ras, dan agama, pada 2015 sejumlah lembaga masyarakat sipil mendampingi Polri dalam menerbitkan Surat Edaran (SE) tentang Penanganan Ujaran Kebencian. SE ini merupakan panduan bagi aparat kepolisian dan merujuk pada berbagai ketentuan yang sudah ada.

Sayangnya, ujaran kebencian yang dibayangkan oleh SE ini masih sangat kabur dan berpotensi disalahgunakan. Ini tampak dari beberapa pasal rujukan yang tidak tepat. Misalnya adalah pasal penistaan dan pencemaran nama baik (KUHP 310 dan 311) dan pasal-pasal bermasalah di UU No. 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE). Sebagaimana tampak dari kasus-

⁴⁸ “Polri Dapat Memperberat Hukuman Bagi Ahmad Musadeq,” *Republika*, 21 Januari 2016, tersedia di <https://nasional.republika.co.id/berita/nasional/hukum/16/01/21/o1b5bh377-polri-dapat-memperberat-hukuman-bagi-ahmad-musadeq> (diakses 30 Desember 2020).

⁴⁹ Lihat Siswo Mulyartono, Irsyad Rafsadie, dan Ali Nursahid, “Rekayasa Kebencian dalam Konflik Agama: Kasus Tanjung Balai, Sumatera Utara,” Laporan Riset (Jakarta: PUSAD Paramadina, 2017), <https://www.paramadina-pusad.or.id/rekayasa-kebencian-dalam-konflik-agama-kasus-tanjung-balai-sumatera-utara/> (diakses 20 Oktober 2020).

kasus yang disebutkan sebelumnya, pelaksanaan SE ini melenceng jauh dari harapan semula. Alih-alih memberikan perlindungan kepada kelompok rentan yang menjadi sasaran ujaran kebencian, SE ini malah makin menguatkan undang-undang sebelumnya yang bermasalah dan semakin membungkam ekspresi kelompok rentan yang dianggap menista agama, sementara kelompok yang dominan tetap leluasa mengumbar kebencian.

Lembaga Independen/Auxiliary/Sampiran

Pembentukan lembaga-lembaga sampiran negara seperti Komnas HAM, Komnas Perempuan dan Ombudsman RI pasca Reformasi 1998 ditujukan untuk mengawasi lembaga-lembaga negara agar menjalankan tugasnya dalam mendukung agenda reformasi, khususnya perlindungan hak masyarakat lemah. Tetapi, mandat yang kurang kuat serta tugas yang kerap tumpang tindih dengan lembaga sampiran lain membuat peran lembaga-lembaga tersebut cukup terbatas. Mekanisme pemilihan komisioner melalui DPR juga justru malah melemahkan lembaga ini.

Komnas HAM secara rutin melakukan pemantauan kebebasan beragama dan berkeyakinan. Di antara isu yang paling banyak disoroti dan diadukan oleh masyarakat kepada Komnas HAM adalah pelanggaran terhadap hak beragama dan berkeyakinan. Contohnya seperti kasus pembatasan dan kekerasan terkait pendirian rumah ibadat dan kegiatan ibadat, kasus diskriminasi dan kekerasan terhadap pemeluk agama dan keyakinan tertentu, serta kasus-kasus penodaan agama.

Pada pertengahan 2020, Komnas HAM meluncurkan Standar Norma dan Pengaturan Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan (SNP KBB) melalui Peraturan Komnas HAM RI No. 5 tahun 2020. Standar Norma ini ditujukan agar menjadi pedoman bagi pemerintah maupun masyarakat agar menghindari tindakan yang membatasi hak kebebasan beragama dan berkeyakinan.⁵⁰

⁵⁰ Lihat “Komnas HAM Luncurkan Standar Norma dan Pengaturan Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan,” 5 Oktober 2020, <https://www.komnasham.go.id/>

Meski fokus utamanya adalah perlindungan hak perempuan, Komnas Perempuan aktif melakukan pemantauan terhadap isu diskriminasi dan pelanggaran kebebasan beragama dan berkeyakinan. Hingga 2018, lembaga ini mencatat ada 421 kebijakan di tingkat nasional hingga daerah yang diskriminatif terhadap perempuan dan kelompok rentan lainnya.⁵¹

Selain menerbitkan laporan rutin tahunan, Komnas Perempuan juga menerbitkan laporan tematik seperti laporan pemantauan diskriminasi terhadap perempuan penghayat kepercayaan dan penganut agama leluhur, atau kondisi perempuan pengungsi Syiah dan Ahmadiyah. Lembaga juga ini aktif mengkritisi kebijakan-kebijakan nasional yang dianggap sebagai biang intoleransi dan diskriminasi seperti UU Nomor 1 PNPS tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan agama.

Lembaga sampiran lainnya yang juga menyoroti isu diskriminasi adalah Ombudsman. Lembaga ini diberi mandat untuk mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik oleh pemerintah. Dan di antara 10 bentuk maladministrasi yang tertera dalam Peraturan Ombudsman No. 26 tahun 2017, salah satunya adalah diskriminasi, baik atas dasar agama/kepercayaan, etnis, ras, difabel dan sebagainya.

Dari tahun 2014 hingga September 2020, Ombudsman menerima 687 laporan kasus terkait dugaan maladministrasi diskriminasi. 126 laporan di antaranya terkait diskriminasi terhadap minoritas adat, agama, kepercayaan, disabilitas, dan kelompok marjinal. Misalnya seperti PNS yang tidak dapat diambil sumpah karena menganut aliran kepercayaan, siswa beragama Kristen yang tidak

index.php/news/2020/10/05/1584/komnas-ham-luncurkan-standar-norma-dan-pengaturan-kebebasan-beragama-dan-berkeyakinan.html (diakses 23 Oktober 2020).

⁵¹ “Siaran Pers Komnas Perempuan: Refleksi Dua Dasawarsa (20 Tahun) Upaya Penghapusan Kekerasan dan Diskriminasi terhadap Perempuan di Indonesia,” 31 Oktober 2018, <https://www.komnasperempuan.go.id/read-news-siaran-pers-komnas-perempuan-refleksi-dua-dasawarsa-20-tahun-upaya-penghapusan-kekerasan-dan-diskriminasi-terhadap-perempuan-di-indonesia-jakarta-31-oktober-2018> (diakses 23 Oktober 2020).

dapat mengikuti pelajaran agamanya, serta warga Ahmadiyah yang dipersulit dalam memperoleh KTP.⁵²

Belakangan ini bergulir wacana terkait penataan lembaga-lembaga sampiran negara. Hal ini tentu diperlukan sejauh ditujukan untuk meningkatkan efektifitas lembaga-lembaga tersebut. Yang perlu diwaspadai adalah jangan sampai upaya penataan tersebut berujung menjadi upaya pelemahan. Justru yang diperlukan adalah penguatannya, khususnya dalam aspek *enforcement*. UU Pelayanan Publik sebetulnya sudah mengatur jenjang pemberian sanksi, tapi pelaksanaannya seringkali tidak sesuai. Lembaga independen memonitor, memberikan rekomendasi, dan memperingatkan, tapi nyaris tidak ada sanksi signifikan bagi pihak-pihak yang diperingatkan, yang tidak merespon atau menjalankan rekomendasi.

Partai Politik dan Parlemen

Partai politik dan anggota mereka yang duduk di parlemen tidak hanya diharapkan untuk menyusun undang-undang, tetapi juga menampung aspirasi masyarakat dan mengawal pemerintah agar menjalankan tugasnya dalam mengelola keragaman. Sayangnya, belum banyak produk perundangan yang menunjang ke arah itu. Lembaga perwakilan masyarakat ini seringkali malah lebih sibuk mengurus kepentingannya sendiri, seperti tampak dalam UU MD3. Yang menjadi sorotan misalnya soal bagi-bagi jatah pimpinan dan melindungi kehormatan anggota dewan. Orang yang dianggap merendahkan DPR, misalnya, bisa dipanggil paksa dan dikenakan sanksi pidana.

Karena fokus utamanya adalah mengamankan kepentingannya, produk undang-undang yang dihasilkan pun cenderung lebih banyak mengakomodasi kepentingan atau pertimbangan keagamaan kelompok mayoritas. Peraturan yang mendorong kemajemukan dan

⁵² Bahan presentasi Ahmad Suaedy, "Mainstreaming Diskriminasi sebagai Bentuk Maladministrasi dan Peran Ombudsman RI sebagai Pengawas Pelayanan Publik," disampaikan dalam Seminar Virtual Internasional Ombudsman RI, Jakarta, 23 September 2020, https://ombudsman.go.id/file_service/lihatx/anno/fanno_5f6b0d449c8f8_1600851268.pdf (diakses 23 Oktober 2020).

kesetaraan tidak dianggap strategis untuk kepentingan mereka dan jarang menjadi sorotan utama, atau bahkan malah sengaja dijegal. Kecenderungan ini tidak hanya tampak di lembaga perwakilan nasional (DPR) tapi juga di lembaga perwakilan daerah (DPRD).

Ada banyak contoh kasus yang bisa disebutkan untuk menunjukkan kecenderungan ini. Dalam isu penodaan agama, DPR dan pemerintah hingga kini belum menjalankan rekomendasi Mahkamah Konstitusi untuk merevisi UU No. 1/PNPS/Tahun 1965 yang menjadi dasar Pasal 156a KUHP. Sejak 2012, MK dalam putusannya sudah menyatakan bahwa UU tersebut memiliki sejumlah permasalahan dan perlu ada revisi.⁵³

Di tengah naiknya kasus kekerasan seksual terhadap perempuan, Komisi VIII DPR justru menghapuskan RUU Pemberantasan Kekerasan Seksual dari daftar prioritas yang sebagian didasarkan pada alasan keagamaan. DPR malah mendorong RUU Ketahanan Keluarga yang dikhawatirkan banyak pihak akan semakin memperparah ketimpangan gender. DPR juga mengesahkan UU 18 tahun 2019 tentang pesantren yang tidak terlalu mendesak dan bahkan sempat mendapatkan kritikan dari beberapa ormas Islam sendiri. Belum lagi munculnya perda-perda bernuansa agama di banyak daerah di Indonesia.

Bagi politisi, isu-isu agama semacam itu dianggap lebih menjual sebagai komoditas politik ketimbang isu-isu pengelolaan kerukunan, terutama dalam konteks pemilu. Para calon masih beranggapan bahwa agama menjadi pertimbangan utama para pemilih ketika menentukan pilihannya. Karena alasan ini juga, para calon sering memberikan janji-janji kepada ormas keagamaan besar untuk mengesampingkan kelompok minoritas.

Arus tandingan yang melawan kecenderungan ini sebetulnya sudah muncul. Sebut saja misalnya Kaukus Pancasila, sebuah wadah anggota DPR lintas Fraksi yang memiliki perhatian bersama untuk menghidupkan nilai Pancasila.⁵⁴ Dibentuk pada 2016,

⁵³ Putusan MK No. 84/PUU-X/2012.

⁵⁴ "Ini Bunyi Kaukus Pancasila yang Terbentuk di DPR," *Lintas Parlemen*, 8 Maret 2016,

Kaucus Pancasila banyak mendorong lembaga legislatif untuk lebih memperhatikan persoalan intoleransi, jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan, serta nasib penghayat kepercayaan dan penganut agama leluhur.

Peran mereka sangat diharapkan, terlebih banyak wacana legislasi penting terkait kebebasan beragama dan berkeyakinan yang saat ini tengah berkembang di parlemen. Salah satunya adalah wacana penguatan aturan tentang penodaan agama, baik itu dalam RUU Perlindungan Umat Beragama maupun dalam RUU KUHP. Alih-alih direvisi dan dipersempit, muncul wacana untuk memperluas unsur pidana dari penodaan, misalnya termasuk penghinaan terhadap artefak keagamaan. Jika berhasil diloloskan, ketentuan ini tentu akan semakin mendiskriminasi kelompok-kelompok minoritas.

Forum Kerukunan Umat Beragama

Sebagaimana disinggung sebelumnya, PBM No. 9 dan 8 tahun 2006 mengamanatkan kepala daerah agar berperan aktif membina kerukunan, antara lain dengan memberdayakan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB). Lembaga ini bersifat semi-formal karena meski anggotanya adalah tokoh masyarakat tetapi mereka mendapatkan tunjangan dana dari pemerintah. Forum ini dibentuk di tingkat provinsi dan kabupaten/kota dan ditujukan untuk menjadi jembatan di antara umat beragama dan penghubung umat beragama dengan pemerintah dalam pemeliharaan kerukunan.

Tinjauan terhadap pangkalan data yang dikembangkan PUSAD Paramadina menunjukkan bahwa sebagian besar pemerintah daerah masih belum menunjukkan komitmen yang cukup dalam membina kerukunan dan memberdayakan FKUB sehingga banyak FKUB yang tidak berfungsi sesuai harapan.⁵⁵ Rendahnya ketaatan ini

<https://www.lintasparlemen.com/ini-bunyi-kaucus-pancasila-yang-terbentuk-di-dpr/> (diakses 30 Desember 2020).

⁵⁵ Laporan lengkap dan analisis atas pangkalan data ini dapat dibaca dalam Tim PUSAD Paramadina, "Meninjau Kembali Peraturan Bersama Menteri 2006 dan Peran Forum Kerukunan Umat Beragama: Temuan dari Pangkalan Data," Laporan Riset (Jakarta: PUSAD Paramadina, 2020), bisa diakses di: <https://www.paramadina->

terutama disebabkan karena PBM 2006 tidak mengaitkan tanggung jawab pemerintah daerah terkait kerukunan pada ketentuan pelaksanaan, pertanggungjawaban, dan pelaporan pelaksanaan urusan pemerintahan daerah sesuai UU 23/2014. PBM 2006 juga tidak mengatur dengan rinci status dan hubungan koordinasi antara FKUB dengan lembaga pemerintahan lain di daerah dalam masalah kerukunan umat beragama.

FKUB sebetulnya memiliki potensi untuk berperan dalam pemeliharaan kerukunan dengan dukungan sumber daya dari pemerintah dan keanggotaan antar-umat beragama. Hingga April 2020, Kementerian Dalam Negeri mencatat FKUB sudah berdiri di 34 provinsi, 410 kabupaten, dan 98 kota di seluruh Indonesia. Namun FKUB memiliki sejumlah keterbatasan yang menghambat perannya dalam pemeliharaan kerukunan. Representasi dan kompetensi pengurusnya yang timpang kerap mengurangi netralitas dan independensinya dari pemerintah dan majelis agama dominan. Selain itu, ketentuan tentang pendirian rumah ibadat dalam PBM No. 9 dan 8 tahun 2006 yang meletakkan FKUB sebagai pemberi rekomendasi juga kerap menjadikan FKUB sebagai salah satu pihak yang berkonflik, alih-alih sebagai penengah.

Agar FKUB dapat lebih berperan menjadi penengah, perlu ada upaya penguatan kapasitas dan kebijakan yang dapat mendorong mereka untuk menjadi fasilitator yang imparial dan independen. Dalam pendirian rumah ibadat, misalnya, pemberian rekomendasi harus dibingkai sebagai bagian dari proses fasilitasi pemenuhan persyaratan perizinan oleh FKUB. Dengan begitu, rekomendasi FKUB tidak lagi berfungsi sebagai bukti persetujuan dan didasarkan pada KTP pengguna dan warga sekitar, tetapi bukti bahwa proses fasilitasi telah dilakukan dan kesepakatan bersama telah tercapai.

pusad.or.id/laporan-riset-fkub-kebijakan-pemeliharaan-kerukunan-di-indonesia/. Versi awal Pangkalan Data FKUB ini mulai dikembangkan PUSAD Paramadina pada 2017-2019. Pada 2020 kami lebih jauh mengembangkan pangkalan data ini dengan dukungan Badan Penelitian dan Pengembangan (Balitbang) Kemenag dan Pusat Kerukunan Umat Beragama (PKUB) Kemenag, yang hasilnya diluncurkan Menteri Agama Fachrul Razi pada 8 Desember 2020. Versi mutakhir pangkalan data ini belum dipublikasikan.

Model di atas sudah dipraktikkan di beberapa daerah dan berjalan dengan baik. FKUB Kota Kupang, misalnya, berhasil memfasilitasi keluarnya rekomendasi berdirinya Pura Pubbaratana serta Masjid Al-Faidah, meskipun jumlah penggunanya tidak memenuhi ketentuan PBM 2006. Hal ini dimungkinkan karena pengurus FKUB setempat memfasilitasi dialog dan terpenuhinya keperluan masyarakat terkait rumah ibadat meskipun jumlahnya kurang dari yang disyaratkan oleh peraturan.

Lembaga-lembaga Keagamaan

Ada banyak lembaga masyarakat sipil yang bekerja di bidang pengelolaan keragaman serta perlindungan kebebasan beragama dan berkeyakinan. Ruang yang terbatas ini tidak akan cukup mengulas kiprah mereka satu per satu. Di bagian akhir monograf ini akan disebutkan contoh beberapa koalisi lintas sektor untuk isu-isu utama yang melibatkan berbagai lembaga masyarakat sipil.

Di luar lembaga-lembaga masyarakat sipil, perlu juga disebutkan kembali di sini mengenai peran ormas keagamaan. Sebelumnya sudah disinggung bagaimana organisasi keagamaan seperti MUI bisa mempengaruhi opini publik, perumusan kebijakan, dan tindakan pemolisian. Dalam peraturan terkait rumah ibadat, organisasi agama seperti MUI, Konferensi Waligereja Indonesia (KWI), dan Persekutuan Gereja-gereja di Indonesia (PGI), misalnya, menjadi penentu beberapa ketentuan terkait rumah ibadat dalam PBM 2006.

Meski demikian, tak jarang lembaga-lembaga keagamaan juga memiliki pandangan yang beragam terhadap satu persoalan. Jangankan di organisasi yang berbeda, di satu organisasi yang sama pun kadang masih terdapat perbedaan. Fatwa atau pandangan keagamaan tentang Syiah, misalnya, berbeda antara MUI tingkat pusat dengan MUI Jawa Timur. Artinya, jika MUI sendiri tidak tunggal dalam melihat satu persoalan, tak ada alasan negara untuk menunggalkan penafsiran. Keragaman pandangan organisasi keagamaan dan organisasi masyarakat lainnya ini seharusnya diberi ruang yang setara dan tidak dapat dianggap sebagai representasi dari umat yang amat beragam. Sementara organisasi-

organisasi keagamaan tersebut dapat saja dimintai masukan dalam mengambil suatu kebijakan, namun pemerintah tidak seharusnya mengistimewakan organisasi tertentu, demi mempertahankan keragaman di antara mereka dan memberikan kebebasan bagi masing-masing warga negara yang belum tentu merasa terwakili oleh organisasi-organisasi tersebut.

BAGIAN IV

Kesimpulan dan Rekomendasi: Jalan ke masa depan

Dalam penggambaran arena pengelolaan keragaman di Indonesia di atas, tampak bahwa situasi pada saat ini hanya dapat dipahami dengan melihat beberapa kecenderungan yang merupakan konsekuensi dari demokratisasi selama dua dasawarsa terakhir—baik yang positif maupun negatif. Secara umum, dapat dikatakan bahwa meskipun ada beberapa kemajuan cukup berarti, konsekuensi demokratisasi dapat dikatakan bersifat ambivalen. Demokratisasi membuka peluang pengakuan hak beragama dan manifestasi keberagaman yang lebih kuat, namun juga pada saat yang sama mempersulit kelompok-kelompok minoritas keagamaan tertentu. Penting juga dicatat bahwa banyak dari dinamika keberagaman dan politik agama itu terjadi di tingkat daerah, melibatkan pemerintah daerah, sebagai konsekuensi desentralisasi.

Tantangannya pada masa ini adalah bagaimana seluruh problematika kehidupan beragama ini, khususnya konsekuensi-konsekuensi negatif dari demokratisasi dan desentralisasi, diselesaikan secara demokratis. Kembali pada cara-cara pengelolaan agama yang lama, yang kerap melibatkan unsur represi dan pembatasan berlebihan, adalah kemunduran dari cita-cita demokrasi.

Paradigma Tata Kelola Agama

Salah satu kesimpulan yang dapat ditarik adalah bahwa paradigma tata kelola kehidupan beragama di Indonesia memiliki beberapa

ide terpenting, yaitu kerukunan, kebebasan, dan, yang terbaru, moderasi beragama. Ketiga paradigma ini sampai tingkat tertentu dapat sejalan, namun juga ada ketegangan-ketegangan yang penting diselesaikan. Ketegangan-ketegangan yang tak terselesaikan melahirkan beberapa persoalan serius dalam kehidupan beragama, sebagaimana ditunjukkan di atas dan akan disimpulkan di bawah.

Dalam kerangka kebijakan yang luas, sebagaimana terungkap dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024, sementara moderasi beragama menjadi konsep sentral, dan dipahami sebagai cara mencapai kerukunan, pemenuhan hak atas kebebasan beragama atau berkeyakinan sama sekali tidak disebut. Isu keagamaan muncul dalam RPJMN dalam konteks “prasyarat pembangunan”, dengan penyebutan moderasi beragama untuk mewujudkan kerukunan umat dan membangun harmoni sosial dalam kehidupan bermasyarakat.⁵⁶ Agenda 4 RPJMN menyebut bahwa budaya bangsa dicirikan oleh moderasi beragama, toleransi, kohesi sosial, dan kerukunan antarumat beragama (hal. 224-234). Kebebasan sipil hanya disebut secara umum dalam konteks konsolidasi demokrasi, tanpa acuan khusus pada kebebasan beragama atau berkeyakinan. Padahal paradigma terakhir inilah yang ada dalam sumber hukum tertinggi di Indonesia, UUD 1945, sementara dua yang lain tidak.

Kerukunan dan kebebasan beragama sesungguhnya tidak perlu dipertentangkan. Pendefinisian kerukunan dalam PBM 2006 jelas menunjukkan bahwa salah satu dasar kerukunan adalah penghargaan pada kesetaraan, yang merupakan asas terpenting hak kebebasan beragama atau berkeyakinan. Kerukunan tidak dapat dicapai tanpa pemenuhan hak semua orang.⁵⁷

Sementara itu, terminologi baru “moderasi beragama” dapat

⁵⁶ Lihat “Ringkasan Eksekutif Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024,” hal. 35.

⁵⁷ Lihat Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, “Standar Norma dan Pengaturan Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan” (Jakarta: Komisi Nasional Hak-hak Asasi Manusia, 2020), No, 121, hal. 33.

bermasalah, jika, karena terfokus pada (upaya perubahan/pembentukan) *pandangan keagamaan* yang moderat, persoalan struktural (termasuk keberadaan hukum-hukum tertentu yang memberikan insentif pada kelompok intoleran, seperti pidana penodaan agama), tidak tersentuh. Apalagi jika moderasi beragama diimajinasikan sebagai jawaban bagi radikalisme dan terorisme, yang penanganannya dipersepsi sebagai tugas utama Menteri Agama ketika dijabat oleh Fachrul Razi (2019-2020).

Sesungguhnya bahkan buku Moderasi Beragama telah mengakui bahwa “Munculnya berbagai kebijakan keagamaan tersebut [contoh: penodaan agama dan regulasi rumah ibadat], harus diakui, tidak sepenuhnya meningkatkan sikap moderat dalam beragama dan menghindarkan konflik. Namun, jika regulasi keagamaan tersebut dihilangkan, maka konflik-konflik keagamaan akan lebih banyak terjadi.”⁵⁸ Pandangan itu bukan tanpa alasan, namun tentu ada alternatif lain yang cukup gamblang, yaitu perbaikan regulasi yang ada. Perbaikan tata kelola kehidupan beragama di Indonesia dapat terfokus pada isu-isu yang lebih spesifik dan partikular, yang diperinci di bawah.

Mesti diakui bahwa meskipun ada kritik-kritik serius atas paradigma tata kelola keagamaan di Indonesia, paradigma bukanlah sesuatu yang mudah diubah. Perbaikan paradigma merupakan tugas sejarah jangka panjang, dan akan berkembang sesuai perkembangan masyarakat. Namun di sisi lain, dalam jangka lebih dekat, tanpa mengubah paradigma yang ada sekalipun, ada setidaknya dua hal yang bisa dilakukan.

Pertama, dalam semua kebijakan terkait agama, baik itu menyangkut tata kelola rumah ibadah, perumusan pasal-pasal pidana dalam Rancangan KUHP, ataupun SKB tentang pakaian yang beridentitas keagamaan, penting diingat bahwa moderasi beragama, misalnya, sebagai salah satu bagian paradigma, seharusnya tidak

⁵⁸ Moderasi Beragama, Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI, Oktober 2019, hal. 110.

mendominasi, namun kriteria-kriteria KBB, khususnya tentang dasar dan syarat pembatasan KBB, mesti mendapatkan porsi pertimbangan yang sentral pula.

Kedua, sementara berbagai unsur paradigma yang berlaku terkadang menunjukkan adanya ketegangan satu dengan yang lain, perbaikan juga bisa dilakukan dalam tingkat operasional atau teknis dalam penyelesaian masalah-masalah yang spesifik. Sikap pragmatis berorientasi pemecahan masalah spesifik secara baik atau memuaskan dapat melampaui kesulitan merujuk ketegangan di antara unsur-unsur paradigma itu.

Kerangka hukum dan kelembagaan

Ada beberapa persoalan utama dalam kerangka hukum tata kelola kehidupan beragama di Indonesia. Di antaranya adalah tidak adanya harmonisasi antara perkembangan hukum yang baru dengan peraturan-peraturan lama, maupun beberapa legislasi/hukum baru; persoalan lain adalah inkonsistensi dalam implementasi. Dari pembahasan di atas, beberapa persoalan yang mendesak untuk segera diselesaikan (dan yang jalan penyelesaiannya sebetulnya sudah tampak, kerap diteliti, didiskusikan dan diusulkan kelompok-kelompok masyarakat sipil) adalah terkait isu hukum penodaan agama, rumah ibadat, dan agama leluhur/kepercayaan.

Terkait UU Pencegahan Penodaan dan/atau Penyalahgunaan Agama (No.1/PNPS/1965), persoalan utamanya yang sudah berulang kali dibahas adalah ketiadaan harmonisasi dalam tata kelola kehidupan beragama. Sementara amandemen UUD 1945 memberikan dasar lebih kuat pada kebebasan beragama atau berkeyakinan, UU yang dibuat pada tahun 1965 itu masih berlaku, bahkan jauh lebih kerap digunakan. Dalam perkembangan pasca-1998, UU itu dijustifikasi sebagai pembatasan atas kebebasan yang diijinkan, atas dasar pertimbangan ketertiban masyarakat dan perlindungan agama (sebagaimana argumen yang diajukan oleh Mahkamah Konstitusi dalam pengujian atas UU itu pada tahun 2019-2010). Keduanya, ketertiban masyarakat dan nilai-nilai

agama, memang ada dalam Pasal 28J sebagai dasar pembatasan, namun, persoalannya adalah apakah keduanya ditafsirkan sesuai dengan semangat Reformasi yang memberikan penghargaan lebih besar pada HAM, sebagai bagian dari konstitusi, dan memperkuat komitmen negara pada HAM.

Peraturan Bersama Menteri (2006) terkait rumah ibadat masih memiliki problem dalam hal substansi, maupun dalam implementasi peraturannya yang tidak seragam. Peraturan ini memberikan peran lebih besar pada pemimpin daerah, yang mencerminkan desentralisasi. Namun tampak bahwa implementasi regulasi ini tidak seragam, berbeda dari satu daerah ke daerah lainnya. Demikian juga dengan lembaga FKUB yang dimandatkan oleh peraturan itu. Sebagai akibatnya, sementara harus diakui bahwa di beberapa tempat persoalan-persoalan terkait rumah ibadat dapat diselesaikan, di beberapa tempat lain berlarut-larut. Demikian pula dengan penganggaran yang tidak seragam di berbagai daerah untuk mendukung upaya-upaya membangun kerukunan.

Salah satu kemajuan baru yang dapat dicatat adalah diterimanya permohonan beberapa kelompok kepercayaan/agama leluhur yang meminta Mahkamah Konsititusi untuk mengubah salah satu pasal dalam UU Administrasi Kependudukan yang dianggap mendiskriminasi mereka. Harus diakui bahwa tidak semua persoalan hukum terkait pengakuan agama bagi kelompok-kelompok di luar enam agama (yang mendapat pengakuan utama) telah selesai dengan keputusan tersebut (misalnya, terkait dengan komunitas Baha'i, atau agama-agama lain). Meskipun demikian, diterimanya permohonan itu merupakan kemenangan simbolik bagi komunitas yang selama ini terdiskriminasi, dan, secara bertahap, beberapa perubahan kongkret dalam hal pencatatan administrasi kependudukan telah mengalami kemajuan.

Dalam hal kelembagaan, di luar Kementerian, Lembaga-lembaga independen seperti Komnas HAM, Komnas Perempuan, dan Ombudsman telah tampak makin aktif dalam beberapa tahun terakhir ini dalam mengadvokasi kasus-kasus spesifik maupun

mengembangkan standar-standar terkait kebebasan beragama atau berkeyakinan. Seperti disebut di atas, Komnas HAM baru-baru ini mengeluarkan Standar Norma dan Pengaturan KBB. Komnas Perempuan mengadvokasi kasus-kasus yang terutama terkait dengan komunitas yang kerap menjadi korban UU Pencegahan Penodaan Agama (misalnya, di Tasikmalaya, atau kasus-kasus individual lain), mengajukan usulan perbaikan pasal-pasal agama dalam RKUHP, juga terlibat aktif dalam kelompok-kelompok agama leluhur/kepercayaan. Ombudsman RI mengembangkan konsep diskriminasi (termasuk atas dasar agama atau kepercayaan) sebagai maladministrasi.

Meskipun demikian lembaga-lembaga ini memiliki kelemahan yang seragam: semuanya tidak memiliki kekuatan *enforcement*, dan rekomendasinya tidak selalu diperhatikan atau ditaati. Aspek inilah yang perlu lebih diperhatikan oleh pemerintah dan parlemen. Standar semacam yang dibuat oleh Komnas HAM, sebuah Lembaga yang memiliki dasar perundangan-undangan yang kuat, sudah selayaknya digunakan dalam pekerjaan-pekerjaan Kementerian, parlemen, maupun kepolisian/penegak hukum.

Penutup

Dari pembahasan sejauh ini, tampak bahwa masih ada masalah-masalah yang cukup mendasar dan pelik dalam tata kelola kehidupan beragama di Indonesia. Bukan hanya itu, perkembangan konteks politik (khususnya jangka pendek) yang amat dinamis bisa tidak menguntungkan upaya-upaya perbaikan yang bersifat mendasar yang membutuhkan deliberasi sungguh-sungguh dan partisipasi warga yang luas.

Meskipun demikian, situasinya jauh dari jalan buntu. Monograf ini ingin menunjukkan bahwa persoalan-persoalan utama sebetulnya telah teridentifikasi. Lebih jauh, usulan-usulan untuk upaya perbaikannya, yang didasarkan pada penelitian mengenai situasi Indonesia, melalui kerjasama lintas sektor (masyarakat sipil, parlemen, juga pemerintah) juga telah tersedia.

Sebagai contoh, untuk beberapa persoalan utama yang dibahas di atas, telah ada beberapa koalisi masyarakat sipil yang juga bekerjasama dengan lembaga independen maupun dengan wakil-wakil pemerintah dan parlemen untuk memperbaiki regulasi maupun implementasinya. Di antaranya:

- (1) **Hukum penodaan agama:** Pada bulan Agustus 2020 koalisi beberapa organisasi masyarakat sipil, perguruan tinggi/lembaga penelitian, yang bekerjasama dengan wakil-wakil parlemen dan pemerintah (Kementerian Agama) menyelenggarakan konferensi internasional UU Penodaan Agama, dan telah menghasilkan usulan kongkret untuk perbaikan pasal-pasal tersebut. Agenda terdekat adalah mengupayakan perbaikan pasal-pasal terkait agama dalam Rancangan KUHP yang direncanakan untuk segera disahkan.
- (2) **Peraturan Rumah Ibadat:** Koalisi lain yang terfokus pada isu ini telah melakukan penelitian dan mengembangkan pangkalan data mengenai profil dan peran FKUB di seluruh Indonesia. Berdasarkan penelitian tersebut, koalisi ini merumuskan naskah kebijakan perbaikan substansi PBM maupun implementasinya, termasuk penguatan kapasitas FKUB, dengan komunikasi yang cukup intens dengan pihak Kementerian Agama (Pusat Kerukunan Umat Beragama dan Balitbang Kemenag).
- (3) **Rekognisi agama leluhur/kepercayaan:** Sejak tahun 2019, dimulai dengan penyelenggaraan Konferensi Internasional mengenai Agama Leluhur, ada koalisi lain yang cukup besar, yang telah bekerjasama dengan pihak Pemerintah (Direktorat Kepercayaan dan Adat, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan). Selain memperkuat komunitas agama leluhur/kepercayaan, melalui serangkaian program internal maupun publik, koalisi ini bekerjasama Direktorat Kepercayaan dan Adat untuk membangun strategi penguatan dan perluasan rekognisi komunitas kepercayaan agar dapat mengakses hak-hak dasarnya.

Upaya-upaya bersama lintas sektor semacam itu penting untuk terus dilanjutkan. Menimbang potensi, bahkan juga beberapa contoh baik yang telah terjadi, ada harapan bahwa jika kolaborasi lintas negara-masyarakat itu dapat terus dikembangkan, maka persoalan-persalan dalam tata kelola agama di Indonesia dapat secara bertahap diatasi. [***]

Terlepas dari kontroversi apakah negara selayaknya mengatur agama atau tidak, dalam kenyataannya, itulah yang terjadi di banyak negara, termasuk yang sekular-demokratis sekalipun. Pertanyaan utamanya adalah: Bagaimanakah bentuk pengelolaan kehidupan keagamaan yang baik, yang tidak diskriminatif, yang menjamin kesetaraan di antara kelompok-kelompok keagamaan dalam masyarakat, dan sebaik-baiknya menjamin hak untuk beragama?

Buku ini membahas tata kelola agama di Indonesia. Yang ingin digambarkan bukan isu-isu spesifik tertentu atau kinerja umum negara, namun kerangka hukum tata kelola agama di Indonesia secara relatif menyeluruh, meskipun ringkas. Buku ini terdiri dari tiga bagian. Bagian pertama memberi gambaran mengenai arena dan paradigma tata kelola agama Indonesia; bagian kedua melihat kerangka hukum; dan bagian ketiga adalah tentang kerangka kelembagaan yang terbangun sejauh ini.

Buku ini diharapkan dapat menjadi bahan diskusi di kalangan publik, dan bermanfaat untuk penggiat kerukunan atau kebebasan beragama Indonesia, termasuk aktivis kebebasan beragama, anggota FKUB, juga pihak pemerintah yang terlibat dalam mengembangkan dan mengimplementasikan tata kelola agama.