

## **POLITIK NEGARA ATAS AGAMA: AKAR DISKRIMINASI TERLEMBAGA TERHADAP KELOMPOK MINORITAS DI INDONESIA**

**M Subhi Azhari**

Yayasan Inklusif

subhiazhari@gmail.com

### **Abstrak**

---

Diskriminasi adalah fakta yang masih menjadi permasalahan serius di Indonesia. Baik pada ranah politik, hukum maupun sosial. Diskriminasi masih terus terjadi meskipun berbagai upaya telah dilakukan untuk mengatasinya mulai dari penguatan perangkat hukum, advokasi hingga pendidikan di masyarakat. Hal ini melahirkan dugaan kuat bahwa diskriminasi sulit hilang karena telah mengakar dalam sistem dan budaya hukum kita. Dengan pendekatan sejarah dan hukum, kajian ini memaparkan berbagai produk hukum mulai dari konstitusi negara, Undang-undang hingga peraturan-peraturan hukum yang paling rendah, menyangkut kehidupan beragama sejak masa Hindia Belanda, proklamasi kemerdekaan hingga era reformasi sekarang ini. Berbagai produk hukum tersebut akan dipaparkan secara kronologis untuk mencari keterkaitan satu sama lain sehingga terbangun peta pemikiran yang komprehensif mengenai kebijakan diskriminatif yang masih terjadi saat ini. Kajian ini menemukan bahwa diskriminasi ternyata memiliki latar historis, di mana munculnya berbagai kebijakan diskriminatif negara terhadap kelompok-kelompok minoritas agama di Indonesia adalah buah dari politik kolonial yang masih bertahan hingga kini.

**Kata Kunci:** Politik Negara; Kebijakan Diskriminatif; Kelompok Minoritas

### **Abstract**

---

Discrimination has still become a serious problem in Indonesia. Discrimination continues to occur in some aspects such as in the political, legal and social levels despite various efforts have been made to overcome it by strengthening the legal norms, advocacy and education in the community. This problem has triggered a strong presumption that it has been entrenched in our legal system and culture. By historical and law approach, the study investigates some regulations regarding religious life since colonial era to the recent reformation era, including Constitution, laws and policies in the lower

level. Those regulations will be elaborated in chronological order to find out some correlations among each other, so that we have a comprehensive map of thinking about the discriminatory policies that still occurs today. This study reveals that discrimination has a historical root to the colonial politics that remain influential to the state policies in the present situation.

**Keywords:** State Politics; Discriminative Policy; Minority Groups

## Pendahuluan

Dalam beberapa tahun terakhir, diskriminasi telah menjadi isu krusial dalam perbincangan ketatanegaraan dan pembangunan bidang agama di Indonesia. Jika kita merujuk laporan dan kajian berbagai lembaga pemantau kehidupan beragama, toleransi dan hak beragama, diskriminasi selalu menjadi temuan. Dalam salah satu laporannya, Setara Institute menyebut bahwa diskriminasi tidak selalu menimpa agama atau keyakinan tertentu, melainkan dapat menimpa siapa saja dengan latar agama dan keyakinan apapun. Ia tidak bisa dilepaskan dari kecenderungan politik suatu rezim.<sup>1</sup> Bahkan dalam salah satu putusannya, Mahkamah Konstitusi menyebut perlunya revisi Undang-Undang Nomor 1/PNPS/1965 karena Undang-Undang ini dapat melahirkan diskriminasi terhadap kelompok keagamaan tertentu.<sup>2</sup>

Ini menandakan bahwa diskriminasi dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara adalah kenyataan yang tidak bisa dielakkan, ia merupakan mata rantai dari tumbuhnya hukum, sosial, politik dan ekonomi di berbagai belahan dunia. Namun menjadi tidak lazim jika diskriminasi hanya diterima sebagai kenyataan tanpa melakukan usaha apapun untuk mengeliminasi bahkan kalau bisa menghilangkannya. Di sinilah negara sebagai institusi yang mewakili mandat seluruh rakyat dituntut punya peran paling besar dalam menjamin setiap rakyatnya terbebas dari diskriminasi.

Namun yang kita saksikan di Indonesia adalah kenyataan yang bertolak belakang dari apa yang diharapkan, negara bukannya memberi jaminan bagi terbebasnya warga negara dari diskriminasi, namun secara sistematis negara yang mengklaim berdasar hukum (*rechtsstaat*) dan demokrasi justru melakukan politik diskriminasi melalui berbagai kebijakan dan peraturan perundang-undangan. Selain itu, negara juga tidak melakukan upaya yang berarti untuk mencegah tindakan-tindakan diskriminatif baik yang dilakukan oleh penyelenggara negara maupun sebagian masyarakat terhadap sebagian masyarakat lain.

Tidak heran, Indonesia akhir-akhir ini menjadi sorotan dunia internasional sebagai negara yang tidak menunjukkan itikad untuk membangun masyarakat demokratis yang sesungguhnya, masyarakat yang menghargai semua hak dasar manusia secara sama dan sederajat. Indonesia dinilai menunjukkan kemunduran dalam pemenuhan hak-hak

---

<sup>1</sup> <https://setara-institute.org/indeks-kinerja-penegakan-ham-2011-2/>.

<sup>2</sup> Mahkamah Konstitusi RI, "Putusan No. 140/PUU-VII/2009", 12 April 2010, h. 312.

dasar setiap rakyatnya dengan semakin banyaknya instrumen yang melembagakan diskriminasi mulai dari aturan perundang-undangan hingga institusi negara dan masyarakat.<sup>3</sup>

Hak berserikat, mengemukakan pendapat, menikah, mendapat perlakuan yang sama di muka hukum, memeluk dan mengekspresikan keyakinan dan agama serta berbagai hak lainnya menjadi sesuatu yang sangat mahal bahkan dalam banyak kasus sangat berbahaya bagi sebagian orang. Sementara sebagian yang lain dengan leluasa memakai kekuatan fisik atau menggunakan tangan kekuasaan membatasi, merusak, menghancurkan bahkan menghilangkan nyawa siapapun yang dianggap berbeda dari kelompoknya.

Sejak era reformasi dan iklim keterbukaan mulai dinikmati masyarakat, diskriminasi atas nama agama justru menunjukkan peningkatan intensitas. Selama hampir 10 tahun reformasi, berbagai peristiwa penyerangan terhadap tempat ibadah dan fasilitas-fasilitas agama lainnya, mulai dari perusakan kecil sampai pembakaran sering terjadi. Ada juga kriminalisasi terhadap keyakinan-keyakinan yang dianggap menyimpang, peminggiran terhadap agama dan keyakinan yang dianggap “tidak resmi” oleh negara termasuk persekusi terhadap tafsir-tafsir agama yang dianggap menodai agama mayoritas. Belum lagi tekanan yang gencar terhadap para pendukung pluralisme yang menyebabkan timbulnya keprihatinan bahwa dukungan masyarakat terhadap toleransi agama semakin terpojok.

Dalam *Religion and State (RAS) Project Round 3* yang dikembangkan Jonathan Fox (2016) terungkap bahwa dalam tiga aspek yang diukur: diskriminasi negara terhadap minoritas, legislasi agama dan diskriminasi masyarakat terhadap agama minoritas, Indonesia lebih buruk dari rata-rata negara mayoritas muslim lain. Tingkat diskriminasi negara, legislasi agama, dan diskriminasi sosial Indonesia bahkan merupakan salah satu yang tertinggi di dunia Islam.<sup>4</sup>

Memang semangat reformasi juga mendorong nilai-nilai HAM masuk ke dalam Konstitusi. Bahkan secara eksplisit perubahan Undang-Undang

---

<sup>3</sup> Human Right Watch, *Atas Nama Agama, Pelanggaran Terhadap Minoritas Agama di Indonesia* (USA: Human Rights Watch, 2013), h. 3.

<sup>4</sup> Lihat <https://www.paramadina-pusad.or.id/apakah-demokrasi-menyeruburkan-diskriminasi-agama-di-indonesia/>, diakses 27 Juli 2020.

Dasar 1945 yang dilakukan sejak 19 Oktober 1999 – 10 Agustus 2002 telah mengadopsi ketentuan yang dapat dijadikan landasan bagi upaya penghapusan diskriminasi di tanah air. Pada perubahan kedua UUD 1945 Pasal 28I (ayat 2) misalnya menyebut setiap orang berhak bebas dari perlakuan diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu. Terkait dengan masalah kebebasan berpikir, beragama dan berkeyakinan, pada Pasal 28E ayat (1) dan (2) juga ditegaskan:

“(1) Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadah menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, dan berhak kembali.

(2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap sesuai dengan hati nuraninya.”

Ketentuan ini diikuti oleh lahirnya Undang-Undang (UU) Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (HAM). Pada pasal 1c dijelaskan,

“Diskriminasi adalah setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung maupun tidak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar suku, ras, etnis, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik yang berakibat pengurangan, penyimpangan, atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan HAM dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya.”

Pasal 4 menjelaskan:

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

Masalahnya, berbagai landasan hukum di atas belum mampu menyentuh akar persoalan di lapangan, ia tidak mampu mengikis budaya diskriminatif khususnya dalam hubungan antar agama yang sudah berakar puluhan tahun dibawah alam sadar bangsa Indonesia. Budaya itu seperti virus yang terus menular secara berantai hingga menjadi kesadaran yang terus direproduksi dan terus didorong agar menjadi salah satu cara pandang dalam berbangsa. Pertanyaannya, dari mana virus diskriminasi agama itu pertama kali muncul dan dalam bentuk apa? Apakah para pendiri bangsa (*founding father*) baik secara sadar atau tidak punya andil

dalam menyuburkan virus diskriminasi agama ini sehingga menimbulkan dampak yang sedemikian besar bagi cara pandang berbangsa dan bernegara? Pertanyaan-pertanyaan ini akan coba dijawab dengan melakukan kajian terhadap berbagai dokumen sejarah.

## **Mendudukan Minoritas dan Diskriminasi Agama**

Yang dimaksud dengan akar-akar diskriminasi di sini adalah latar historis dan yuridis munculnya berbagai kebijakan diskriminatif negara terhadap kelompok-kelompok minoritas agama di Indonesia. Kajian ini akan memaparkan berbagai produk hukum mulai dari konstitusi negara, Undang-undang hingga peraturan-peraturan hukum yang paling rendah, menyangkut kehidupan beragama sejak proklamasi kemerdekaan hingga era reformasi sekarang ini. Berbagai produk hukum tersebut akan dipaparkan secara kronologis untuk mencari keterkaitan satu sama lain sehingga terbangun peta pemikiran yang komprehensif.

Kelompok-kelompok minoritas agama yang dimaksud dalam tulisan ini tidak saja mereka yang dalam kategori negara termasuk pemeluk agama yang “tidak diakui” atau agama “tidak resmi”, tetapi juga kelompok-kelompok di dalam “agama resmi” yang keberadaannya dianggap menodai kesucian agama. Yaitu mereka yang melakukan penafsiran berbeda dengan kelompok mainstream terhadap ajaran agama dan mengekspresikan penafsirannya itu sehingga memunculkan kemarahan kelompok mainstream.

Memang tidak ada definisi yang disepakati secara internasional siapa yang dimaksud kelompok minoritas. Namun merujuk *the United Nation Minorities Declaration* (1992), minoritas dapat berdasarkan kebangsaan, etnis, budaya, agama dan identitas bahasa dan menegaskan bahwa negara harus melindungi keberadaan mereka. Definisi ini mengacu pada fakta tentang keberadaan kelompok minoritas di berbagai belahan dunia baik dilihat dari faktor objektif (seperti etnis, budaya dan agama) maupun faktor subjektif (seperti mereka yang mengaku sebagai bagian dari kelompok minoritas).

Satu definisi pernah diajukan Francesco Capatorti (1977). Menurut mantan Pelapor Khusus PBB pada Sub Komisi *Prevention of Discrimination and Protection of Minorities* ini, minoritas adalah “*Kelompok di masyarakat yang secara jumlah lebih kecil dari kelompok lain pada suatu negara, berada dalam posisi yang tidak dominan, yang anggotanya memiliki bahasa,*

---

*agama dan budaya yang berbeda dari penduduk lain di suatu negara..."*

Kata kunci pada definisi di atas adalah mereka yang berada pada posisi tidak dominan. Di satu negara boleh jadi kelompok minoritas adalah mereka yang secara jumlah lebih kecil, namun di negara lain mereka yang secara jumlah meyoritas dapat saja menjadi minoritas karena posisi mereka yang tidak dominan.<sup>5</sup>

Definisi yang mirip diajukan oleh UNDP, menurut lembaga ini, minoritas dapat dilihat dari dua kriteria: 1) Kriteria objektif yakni karakteristik suatu kelompok seperti kesamaan etnis, kebangsaan, budaya, bahasa dan agama; 2) Kriteria subjektif yang dapat dilihat dari dua sudut pandang: prinsip identifikasi diri (*the principles of self identification*) dan keinginan untuk merawat, melestarikan dan mempertahankan identitas kelompok (*the desire to preserve the group identity*). Prinsip identifikasi diri menegaskan bahwa setiap individu anggota suatu kelompok memiliki hak untuk mengidentifikasi dirinya menjadi bagian atau bukan bagian dari kelompok minoritas. Suatu kelompok memiliki hak untuk menegaskan status mereka sebagai kelompok minoritas dan karenanya berhak mengklaim hak-hak mereka. Begitu pula setiap individu berhak mengklaim keanggotaannya dalam suatu kelompok minoritas berdasarkan kesamaan yang mereka miliki (bahasa, budaya, agama, dll). Adapun pelestarian identitas suatu kelompok minoritas tergantung pada keinginan yang diungkapkan oleh kelompok minoritas tersebut.<sup>6</sup>

Definisi di atas akan menjadi acuan dalam kajian ini untuk melihat bahwa suatu kelompok minoritas mengacu pada keberadaan berbagai kelompok keagamaan di Indonesia, baik karena jumlah maupun posisi mereka yang tidak dominan mengalami berbagai kebijakan yang diskriminatif oleh negara. Mereka dapat dilihat berdasarkan perbedaan agama atau perbedaan aliran dalam suatu agama.

Seperti halnya definisi minoritas, tidak ada konsensus secara internasional apa yang dimaksud dengan diskriminasi. Dalam kajian yang dilakukan Verdag dalam berbagai konvensi HAM internasional, konsep diskriminasi digunakan tanpa ada konsensus tentang pengertian yang pasti. Bahkan sedikitnya Verdag menemukan ada tujuh definisi

---

<sup>5</sup> Lihat *Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation* (New York and Geneva: United Nation, 2010), h. 2.

<sup>6</sup> Lihat *Marginalized Minorities in Development Programming, a UNDP Resource Guide and Toolkits* (New York: UNDP, 2010), h. 7.

diskriminasi. Namun dari beragam definisi tersebut, ia menyimpulkan setidaknya ada tiga tipe definisi diskriminasi: *Pertama*, pada intinya unsur pokok diskriminasi adalah perlakuan yang berbeda. *Kedua*, perlakuan yang tidak sama yang tidak dapat diterima. *Ketiga*, perlakuan yang tidak sama terhadap objek atau situasi yang sama tanpa ada alasan yang mendasarinya.<sup>7</sup>

Diskriminasi yang dimaksud dalam kajian ini adalah suatu perlakuan yang tidak sama pada kebijakan negara yang mengakibatkan suatu kelompok keagamaan tidak dapat menikmati hak-hak beragama mereka secara setara. Definisi lain juga menyebutkan bahwa diskriminasi berdasarkan agama adalah perlakuan yang tidak setara baik terhadap individu maupun kelompok berdasarkan agama dan keyakinan mereka.<sup>8</sup> Bentuk-bentuk diskriminasi berdasarkan agama biasanya berbeda dengan diskriminasi lainnya.<sup>9</sup>

Dalam kajian yang dilakukan Finke dan Fox (2017), diskriminasi negara terhadap minoritas agama dapat diukur menggunakan sejumlah hipotesis. Antara lain, ketika negara memberikan keistimewaan terhadap kelompok agama tertentu, maka diskriminasi akan terus meningkat. Berikutnya, diskriminasi negara terhadap minoritas agama cenderung tinggi di negara atau bekas negara komunis. Selanjutnya, ketika negara berpegang pada sistem peradilan yang independen, diskriminasi agama cenderung menurun. Kajian ini salah satunya dapat digunakan untuk menguji teori tersebut.

## Politik Kelas Hindia Belanda

Bertemunya berbagai kelompok masyarakat dalam berbagai ragam dan latar belakang baik etnik, suku, maupun agama telah mendorong terbentuknya masyarakat Indonesia yang pluralistik. Kemajemukan itu terbentuk secara alamiah dan didasari kesadaran untuk membangun kehidupan yang saling menghargai dan saling menghormati satu sama lain.

---

<sup>7</sup> Jayadi Damanik, *Pertanggungjawaban Hukum atas Pelanggaran HAM melalui Undang Undang yang Diskriminatif di Indonesia pada Era Soeharto* (Malang: Bayumedia Publishing, 2008), h. 112.

<sup>8</sup> Definisi ini antara lain merujuk *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* dan *US Equal Employment Opportunity Commission*.

<sup>9</sup> Vang, Zoua M., Feng Hou dan Katharine Elder, "Perceived Religious Discrimination, Religiosity, and Life Satisfaction" dalam *Journal of Happiness Studies* (2019).



Namun dengan maksud memperkuat kekuasaannya dan menimbulkan perpecahan di kalangan masyarakat, Pemerintah kolonial Belanda mengeluarkan kebijakan pengelompokan masyarakat berdasar suku, etnik dan agama.

Pengelompokan secara sistematis dilakukan melalui peraturan-peraturan seperti diatur dalam *Regeerings Reglement (RR) jo Indische Staatsregeling* (Stb. 1855-270 jo 1925-415 jo 1925-447 maupun dalam Stb 1910-126 yang pada intinya membagi warga masyarakat dalam berbagai kelompok.<sup>10</sup> Dasar-dasar hukum ini secara legal formal dapat diklaim sebagai asal mula munculnya kebijakan diskriminatif negara terhadap warganya. Apalagi pola-pola ini kemudian dipertahankan baik oleh rezim Orde Lama maupun Orde Baru dan dieksploitasi secara terus-menerus untuk kepentingan politik dan ekonomi. Dalam peraturan-peraturan ini, berlaku pengelompokan penduduk secara segregatif. Kelompok warga Eropa menempati status tertinggi, kelompok kedua adalah masyarakat Timur Asing atau Timur Jauh yang di dalamnya termasuk etnis Arab, India, Tionghoa. Sementara golongan terendah ditempati masyarakat pribumi (bumi putera) yang secara sosio antropologis menempati suatu kawasan secara turun temurun.

Dalam praktiknya pengelompokan warga negara seperti ini menimbulkan perlakuan-perlakuan yang sangat diskriminatif terutama terhadap kelompok pribumi. Meskipun secara resmi pemerintah menyatakan netral dalam urusan agama,<sup>11</sup> dalam praktiknya, penganut Kristen yang merupakan agama golongan Eropa menikmati berbagai keuntungan dari Pemerintah baik dalam memasuki sekolah pemerintah, mencari lapangan kerja maupun memperoleh kenaikan pangkat. Diskriminasi juga akan tampak jelas pada alokasi anggaran, sehingga pada suatu saat agama Islam hanya memperoleh seperempat persen dari anggaran agama Kristen.<sup>12</sup>

Kebijakan terhadap masyarakat animis, pemerintah Kolonial

---

<sup>10</sup> Indradi Kusuma, *Diskriminasi dalam Praktek*, (Jakarta: DPP-FKKB, 2002), h. iii.

<sup>11</sup> Aqib Suminto, *Politik Islam Hindia Belanda*, (Jakarta: LP3ES, 1985), h. 15. UUD Belanda ayat 119 tahun 1855 menyatakan bahwa pemerintah bersikap netral terhadap agama. pengertian netral disini seharusnya tidak memihak dan tidak campur tangan sama sekali, atau bisa saja membantu kesemuanya secara seimbang tanpa mencampurinya (lihat h. 26)

<sup>12</sup> Aqib Suminto, *Politik Islam Hindia Belanda*, h. 26.

melarang kebiasaan-kebiasaan tertentu mereka.<sup>13</sup> Namun di balik kebijakan ini secara tidak langsung pemerintah sebenarnya menginginkan adat istiadat dan kepercayaan lokal yang ada di Indonesia meninggalkan keyakinan mereka dan memilih pindah ke Islam atau Kristen. Atau terhadap kepercayaan agama Hindu, pemerintah Kolonial tidak campur tangan, tetapi jelas, kebiasaan mewajibkan seorang janda membakar diri ketika suaminya meninggal dilarang. Jadi dapat digarisbawahi bahwa politik pengelompokan warga negara punya hubungan yang erat dengan kebijakan-kebijakan di bidang keagamaan.

### **Pemerintah Kolonial Belanda**

Baru beberapa tahun Konstitusi Belanda menyatakan netral terhadap urusan agama masyarakat yakni pada 1855. Pada tahun 1959 Belanda mengeluarkan suatu ordonansi yang mengatur masalah ibadah haji lebih ketat dari sebelumnya. Diduga ordonansi ini dibuat atas kekhawatiran pemerintah kolonial akan timbulnya pemberontakan.<sup>14</sup> Di sini terlihat bahwa reduksi terhadap kebijakan netral terhadap agama lebih disebabkan oleh faktor politis, Belanda khawatir kekuasaan mereka di Hindia akan dirongrong oleh para jamaah haji yang baru pulang dari tanah suci dengan semangat jihad.

Dapat digarisbawahi bahwa kebijakan agama kolonial Belanda bergerak antara dua titik, yakni “netral” dan “ketertiban dan keamanan”. Meskipun dalam praktiknya titik berat lebih ditekankan kepada ketertiban dan keamanan, namun hal ini tidak berlaku secara kaku, mereka juga melihat realita bahwa hanya pemeluk agama yang bersangkutan yang bisa mengurus agamanya. Hal ini misalnya terlihat dari instruksi tahun 1867 kepada Kepala Daerah serta wedana di seluruh Jawa dan Madura, antara lain berbunyi:

“...bahwa residen hanya boleh mencampuri masalah agama bila dianggap perlu demi ketertiban dan kemanan” (ayat 33)

Kalau kita perhatikan kata-kata “hanya boleh” dan “ketertiban dan kemanan”, jelas bahwa Belanda tidak begitu berhasrat untuk ikut campur dalam urusan keagamaan, namun sebagaimana umumnya para penjajah mereka tidak ingin stabilitas dan berbagai kepentingan mereka di negara

---

<sup>13</sup> Aqib Suminto, *Politik Islam Hindia Belanda*, h. 27.

<sup>14</sup> Aqib Suminto, *Politik Islam Hindia Belanda*, h. 28

jajahan terganggu sebagaimana tercermin dalam kebijakan haji di atas. Nampaknya cara pandang keamanan dan ketertiban yang digunakan Belanda ini diwarisi oleh Pemerintah Indonesia, termasuk dalam mengatur urusan agama dan hubungan antar agama.

Pada tahun 1882 Lembaga Peradilan Agama diresmikan oleh pemerintah. Sejak itulah pemerintah kolonial mencampuri urusan agama Islam terutama bidang pendidikan. Kelahiran lembaga ini pula menandai semakin sempitnya kawasan agama yang benar-benar netral.

Tabel 1  
Beberapa hal yang diatur Belanda dalam urusan agama Islam

Tahun	Kebijakan
1859	Pengawasan ibadah haji
1882	Peradilan Agama
1893	Pengawasan kas masjid
1905	Pengawasan terhadap perkawinan dan perceraian bagi orang Islam
1905 diubah 1925	Ordonansi guru
1929 diubah 1931	Ordonansi perkawinan di Jawa Madura
1932	Ordoonansi Perkawinan luar Jawa

### Departemen Agama: Diskriminasi Terlembaga

Ketika pemerintah kolonial Belanda mulai mencampuri urusan agama, sebagian besar kalangan Islam melakukan resistensi menentang kebijakan tersebut. Mereka khawatir Belanda akan melakukan *keoptasi* terhadap kehidupan keagamaan yang selama ini menjadi urusan umat sendiri. Namun kondisi itu berubah ketika Indonesia memproklamkan dirinya sebagai negara berdaulat, terjadi tarik-menarik kepentingan untuk menjadikan urusan agama menjadi tanggungjawab pemerintah. Lahirnya Departemen Agama adalah bentuk kongkrit dari adanya tarik-menarik kepentingan tersebut. Usul adanya Departemen Agama pada awalnya mendapat penolakan dari PPKI, hanya enam dari 27 orang anggota yang menyetujuinya. Namun asal yang mula-mula mengusulkan pendirian Departemen Agama bukanlah muncul dari kalangan Islam, melainkan dari seorang sarjana nasionalis, M Yamin dalam suatu rapat PPKI tanggal 15 Juli 1945.

Dengan dicabutnya rumusan mengenai Syari'at Islam dari UUD 1945 pada tanggal 18 Agustus, pada penghujung tahun tersebut, dikala bentuk-

bentuk partai politik baru mulai berkembang dan tarik-menarik politik semakin meruncing, antara kalangan nasionalis dan Islam menemukan bentuk kompromi dengan dibentuknya Kementerian Agama pada 3 Januari 1946. Keadaan ini memang tidak lepas dari semakin menguatnya politik Islam di parlemen. Pada kenyataannya, keberadaan kementerian ini memungkinkan terjadinya konsolidasi lembaga-lembaga Islam dalam sebuah badan yang bersifat nasional dan berada di bawah pengawasan umat Islam sendiri. Namun di sisi lain, berdirinya kementerian ini memberi dampak terhadap menguatnya pertarungan antara nasionalis dan Islam, dan tentu saja memberi ruang semakin suburnya politik sektarian di kalangan umat Islam sendiri. Hal ini bisa disimak dari perdebatan di sidang-sidang konstituante yang mengakibatkan terjadinya ketidakpastian politik. Penyusunan Konstitusi negara tidak pernah tuntas, pemerintahan silih berganti dalam kurun waktu yang sangat cepat.

Dampak lain adalah wajah Konstitusi dan berbagai aturan hukum negara yang semakin meneguhkan identitas ideologis, sementara di lain pihak menimbulkan diskriminasi terhadap sebagian kelompok di masyarakat. Keberadaan Departemen Agama dalam perjalanannya—kemudian—menjadi lembaga yang hanya melayani “lima” agama jelas menunjukkan hal ini. Berbagai peraturan baik Undang-Undang, Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Bersama Menteri (PBM), Keputusan Presiden, Keputusan Menteri Agama dan lain-lain menegaskan bahwa agama-agama di Indonesia hanya lima (5). Bahkan dalam struktur Departemen Agama dipertegas lagi dengan hanya ada lima Direktorat Jenderal keagamaan yakni masing-masing Islam, Kristen Protestan, Katolik, Hindu dan Budha.

Dasar hukum pendirian Departemen Agama sesungguhnya tidak kita temukan secara eksplisit baik di dalam Konstitusi maupun dalam peraturan di bawahnya. Dalam profil Departemen ini misalnya di jelaskan: “Sila Ketuhanan Yang Maha Esa yang diakui sebagai sumber dari sila-sila lainnya mencerminkan karakter bangsa Indonesia yang sangat religius dan sekaligus memberi makna rohaniah terhadap kemajuan-kemajuan yang akan dicapai”. Kemudian dalam Pasal 29 dinyatakan bahwa (1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa. (2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu. Ideologi Pancasila dan dua pasal inilah yang dijadikan landasan negara untuk mengatur masalah agama dalam kehidupan bernegara. Dan di dalam ketentuan ini (pasal 2) pulalah kita temukan kata “menjamin

kemerdekaan” diterjemahkan menjadi “departemen” yang dalam praktiknya justru membatasi jaminan kemerdekaan tersebut. Karena itu, lahirnya Departemen Agama adalah tonggak awal dilembagakannya praktik diskriminasi agama oleh negara terhadap masyarakat.

### **Wajah Paradoks Konstitusi**

Konstitusi adalah hukum tertinggi yang tidak dapat dilanggar oleh siapapun baik penyelenggara negara maupun rakyat.<sup>15</sup> Ia adalah manifestasi dari kontrak sosial dan politik bangsa dan kehendak untuk membangun pemerintahan yang demokratis, berkeadilan, menjunjung tinggi HAM dan menempatkan setiap warga negara pada posisi yang setara tanpa pembedaan. Ilmu konstitusi menorehkan catatan tegas bahwa konstitusi itu adalah resultante dari keadaan politik, ekonomi, sosial dan budaya ketika Konstitusi itu dibuat. Oleh karena itu, Konstitusi menggambarkan kebutuhan dan jawaban atas persoalan yang dihadapi ketikaitu.<sup>16</sup>

Indonesia adalah negara yang sangat majemuk baik dari segi etnis, agama, suku, bahasa, warna kulit dan sebagainya. Dengan berbagai latar keragaman tersebut Indonesia haruslah membangun sebuah paradigma berbangsa dan bernegara yang mengarah kepada penguatan kohesivitas masyarakat, menjamin hak hidup mereka, menjamin hak-hak mereka untuk berperan tanpa diskriminasi baik dalam kehidupan bermasyarakat maupun negara. Oleh karena itu, dalam pembentukan Konstitusi haruslah melihat pada kenyataan itu sebagai landasan filosofis, juridis maupun politis. Konstitusi harus melihat keragaman agama melalui perspektif setiap agama yang ada di Indonesia, tidak bisa hanya terbatas kategori maupun definisi tertentu yang mengakibatkan munculnya “cacat sejarah” dalam sejarah kelahiran berbagai Konstitusi di Indonesia.

Jika kita cermati berbagai Konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia, dapat kita simpulkan bahwa negara punya peran yang besar dalam mendiskriminasi keyakinan dan agama di Indonesia. Dari sederet Konstitusi yang lahir, negara menempatkan dirinya sebagai subjek yang menentukan apa itu agama, bagaimana agama berperan di dalam masyarakat dan sejauhmana negara mencampuri urusan agama.

---

<sup>15</sup> Tin Advokasi RUU KUHP. *Meninggalkan Jejak Kolonialisme: Catatan Kritis RUU KUHP*, (Jakarta: tp. 2006), h. 16.

<sup>16</sup> Moh. Mahfud MD. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. (Jakarta: LP3ES, 2007), h. 20.

Sejak dibuatnya Konstitusi pertama oleh PPKI yang kemudian diberi nama “Piagam Jakarta”, jejak-jejak diskriminasi sudah mulai nampak. Keinginan sebagian umat Islam untuk menjadikan Syari’at Islam sebagai salah satu dasar negara menunjukkan bahwa agama (baca Islam) akan ditarik semakin dalam mengatur berbagai urusan kenegaraan. Para pendukung piagam ini berharap berbagai aturan di bawah Konstitusi mengadopsi berbagai ketentuan normatif di dalam Islam yang terangkum dalam fiqh. Meskipun pada akhirnya “tujuh kata” dalam Piagam Jakarta dicabut, namun aspirasi tersebut ternyata sampai hari ini tidak pernah surut.

Setelah pencabutan tujuh kata dalam Piagam Jakarta tersebut, para perumus Konstitusi menyepakati untuk menjadikan Undang-undang Dasar 1945 sebagai dasar negara pertama. Konstitusi negara ini dengan Pancasila sebagai landasannya sesungguhnya bersumber dari berbagai agama yang ada di Indonesia, Pancasila menjadi semacam pandangan hidup bangsa yang di dalamnya terdapat nilai luhur yang ada dalam setiap agama. Dengan kenyataan itu, menurut KH Abdurrahman Wahid, Pancasila menjamin setiap pemeluk agama yang ada di Indonesia untuk menjalankan agama dan keyakinannya.<sup>17</sup>

Namun jika kita cermati, dalam pembukaan UUD 1945 menyimpan satu persoalan yang mendasar berkaitan dengan kebebasan berkeyakinan di Indonesia. Di dalam kalimat “Ketuhanan Yang Maha Esa” sebagaimana juga dituangkan dalam Pasal 29 “Negara Berdasar Atas Ketuhanan Yang Maha Esa” mengandung makna bahwa Bangsa Indonesia menganut kepercayaan kepada Tuhan YME, di mana juga berarti tidak mengakui adanya keyakinan tentang ketiadaan Tuhan (atheis). Dengan adanya ketentuan ini, ideologi seperti komunisme yang tidak mengakui adanya Tuhan tidak bisa hidup di Indonesia.

Konstitusi lain yang pernah berlaku di Indonesia adalah UUD Republik Indonesia Serikat (RIS) yang berlaku sejak Januari 1950. Sejatinya, konstitusi ini adalah landasan yang paling maju dalam konteks memberi jaminan terhadap adanya kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia. Hak atas beragama dan berkeyakinan dikategorikan sebagai

---

<sup>17</sup> Abdurrahman Wahid, *Mengurai Hubungan Agama dan Negara*, (Jakarta: Grasindo, 19990), h. 92.

---

hak-hak dan kebebasan dasar manusia, di mana setiap orang berhak menuntut perlakuan dan perlindungan yang sama (non diskriminasi) dalam Undang-undang (Pasal 7 ayat 2)

Bahkan dalam Konstitusi ini kebebasan beragama dan berkeyakinan mencakup di dalamnya kebebasan untuk berpindah agama, hal ini ditegaskan sebagai hak setiap orang (individu) seperti tertuang dalam Pasal 18.

*“Setiap orang berhak atas kebebasan pikiran keinsyafan batin dan agama; hal ini meliputi pula kebebasan bertukar agama atau keyakinan, begitupula kebebasan menganut agamanya atau keyakinannya, baik sendiri atau bersama-sama dengan orang lain, baik di muka umm maupun dalam lingkungannya sendiri dengan jalan mengajarkan, mengamalkan, beribadat, menaati perintah atau aturan- aturan agama, serta dengan jalan mendidik anak-anak dalam iman dan keyakinan orang tua mereka”.*

Ketentuan dalam pasal ini tidak saja menunjukkan pengakuan Bangsa Indonesia terhadap Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) –pasal ini adalah adopsi naskah utuh Pasal 18 DUHAM— tetapi juga mencerminkan sikap negara yang tidak membeda-bedakan setiap warga negara sesuai dengan semangat kemanusiaan yang adil dan beradab. Hanya saja, satu hal yang juga harus digarisbawahi bahwa UUD RIS adalah konstitusi pertama yang menegaskan tentang keberadaan institusi keagamaan yang “diakui” dan tidak diakui, seperti tertuang dalam Pasal 41 (ayat 1) berikut;

*“Penguasa memberi perlindungan yang sama kepada segala persekutuan dan perkumpulan agama yang diakui”*

Dalam penjelasan pasal ini, tidak ditemukan apa yang dimaksud dengan “persekutuan dan perkumpulan agama yang diakui”. Namun dengan adanya pasal ini, negara secara tidak langsung memberi kategorisasi terhadap jenis-jenis perkumpulan agama yang akan dilindungi negara yaitu hanya mmereka yang diakui. Padahal pasal ini bertentangan dengan adanya kebebasan setiap orang untuk berserikat dan berkumpul yang juga diakui Konstitusi ini (Pasal 19). Dengan demikian, meskipun disatu sisi UUD RIS telah memberi jaminan kebebasan beragama dan berkeyakinan serta memberi jaminan perlindungan setiap warga negara dari tindakan diskriminatif, di sisi lain negara secara sadar telah memberi landasan konstitusional bagi terjadinya tindak diskriminasi terhadap perkumpulan agama yang “tidak diakui” negara. dengan kata lain, ketika sebuah perkumpulan agama tidak diakui negara, maka negara tidak

punya kewajiban untuk memberi perlindungan terhadap mereka.

Ketentuan ini, dengan bunyi naskah yang sama juga kita temukan dalam Konstitusi sementara yang berlaku menggantikan UUD RIS (Pasal 43, ayat 3). Konstitusi ini yang kemudian lebih dikenal dengan UUD Sementara 1950 bahkan mengalami kemunduran dalam konteks kebebasan beragama dan berkeyakinan. Apabila di dalam UUD RIS terdapat ketentuan tentang kebebasan beragama dan berkeyakinan sebagai adopsi langsung dari DUHAM, maka di dalam UUD Sementara ini ketentuan tersebut dipersempit hanya mencakup kebebasan agama, keinsyafan batin dan pikiran (pasal 18), sementara kebebasan untuk bertukar agama seperti yang terdapat di dalam UUD RIS tidak lagi kita temukan.

Marilah kita lihat beberapa ketentuan yang ada dalam Pasal 43 UUD Sementara.

- (1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.
- (2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.
- (3) Penguasa memberi perlindungan yang sama kepada segala perkumpulan dan persekutuan agama yang diakui.
- (4) Pemberian sokongan berupa apapun oleh penguasa kepada pejabat-pejabat agama dan persekutuan-persekutuan atau perkumpulan-perkumpulan agama dilakukan atas dasar sama hak.

Dengan melihat ketiga ketentuan di atas, menunjukkan adanya perubahan sikap yang mendasar negara dalam melihat agama dan keyakinan yang ada di Indonesia. Ketentuan nomor (1) menandakan kembalinya bangsa Indonesia kepada pandangan awal tentang faham “Ketuhanan”, bahwa hanya mereka yang mengakui adanya Tuhan Yang Maha Esa yang bisa hidup di Indonesia, sementara keyakinan-keyakinan di luar itu seperti animisme, dinamisme dan atheisme tidak bisa hidup. Sementara ketentuan nomor (3) kembali menegaskan kebijakan negara yang hanya melindungi perkumpulan agama yang diakui. Meskipun dalam ketentuan ini ditambahkan tentang keharusan negara untuk memberikan sokongan atas dasar “sama hak” terhadap semua “pejabat” dan



“perkumpulan” agama, tetap saja yang dimaksud disini adalah “Pejabat” dan “perkumpulan” agama yang “diakui”.

Dekrit Presiden Soekarno pada tanggal 5 Juli 1959 menegaskan kembalinya Indonesia kepada UUD 1945, yang mana pula berarti UUD Sementara 1950 dinyatakan tidak berlaku lagi. Keberadaan UUD 1945 ketika pertama kali dibuat sesungguhnya diniatkan sebagai Konstitusi sementara untuk melengkapi syarat sah berdirinya Republik<sup>9,18</sup> namun kenyatannya UUD 1945 justru diperkuat keberadaannya oleh negara. Bahkan hingga terjadi beberapa kali pergantian rezim, Konstitusi yang secara implisit memungkinkan terjadinya diskriminasi agama ini tidak pernah dipertanyakan keberadaannya.

Tabel 2  
Diskriminatif dalam Konstitusi

Konstitusi	No. Pasal	Bunyi Pasal
Piagam Jakarta (berlaku 17 - 18 Agustua 1945)	Alinea ke-4	...Ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syari'at Islam bagi pemeluk-pemeluknya
UUD 1945	Pembukaan Pasal 29	Ketuhanan Yang Maha Esa Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa
UUD RIS 1950	Pasal 41 (1)	Penguasa memberi perlindungan yang sama kepada segala persekutuan dan perkumpulan agama yang diakui
UUDS 1950	Pasal 43 (3)	Penguasa memberi perlindungan yang sama kepada segala persekutuan dan perkumpulan agama yang diakui

### Bentuk-bentuk Diskriminasi dalam Regulasi Negara

Sebelum amandemen terhadap UUD 1945 dilakukan, tidak ada larangan yang tegas terhadap tindakan diskriminatif baik oleh negara maupun masyarakat terhadap agama atau pemeluk agama tertentu. Negara hanya mengakui setiap orang berhak memeluk agama namun tidak ada jaminan perlindungan ketika seseorang dipaksa memeluk agama tertentu

<sup>18</sup> Sebagaimana dinyatakan Bung Karno sebagai Ketua PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945: “Undang- undang Dasar yang buat sekarang ini adalah Undang-Undang Dasar Sementara.....ini adalah Undang- Undang Dasar kilat. Nanti kalau kita sudah bernegara, di dalam suasana yang lebih tenteram, kita tentu akan mengumpulkan kembali Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dapat membuat Undang-Undang Dasar yang lebih lengkap dan lebih sempurna”. Lihat. Moh Mahfud MD.

atau tidak memeluk agama. kenyataan seperti ini banyak kita temui dalam praktiknya. Karena tidak adanya larangan yang tegas dari Konstitusi terhadap tindakan diskriminatif, banyak kita temukan aturan perundang-undangan yang berada dibawah UUD mengandung pasal-pasal yang sangat diskriminatif dan bertentangan dengan semangat kebebasan beragama yang dijamin konstitusi. Meskipun aturan-aturan tersebut selalu mencantumkan UUD sebagai landasan yuridis dan Pancasila sebagai landasan filosofis, substansi aturan-aturan tersebut sesungguhnya tidak konsisten dengan berbagai landasan di atasnya.

Namun setelah reformasi 1998 terjadi perubahan ketatanegaraan yang sangat mendasar dengan diamandemennya UUD 1945. Salah satu muatan yang sangat progresif adalah dimasukkannya pasal-pasal tentang hak asasi manusia. Bahkan UUD yang baru ini secara tegas memasukkan larangan diskriminasi, tepatnya pada Pasal 28B ayat (2). Bahkan sebelum amandemen UUD, tepatnya pada tahun 1999 lahir Undang Undang HAM yang juga menegaskan larangan diskriminasi (Pasal 3 ayat 3, Pasal 17 dan Pasal 26). Pasal 2005, Pemerintah juga meratifikasi Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik dengan terbitnya UU No 12 tahun 2005. Kovenan ini juga secara tegas menempatkan diskriminasi sebagai praktik yang harus dilarang oleh negara. Tidak cukup sampai di situ, pada 2008, pemerintah dan DPR mensahkan UU No. 40 tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis. Undang-Undang ini lahir guna mencegah berbagai bentuk diskriminasi rasial yang terjadi pada era Orde Baru terutama terhadap warga keturunan Tionghoa.

Meskipun demikian, berbagai peraturan perundang-undangan yang masih mengandung norma-norma diskriminatif tetap dipertahankan. Bila kita cermati, dalam berbagai peraturan perundang-undangan menyangkut kehidupan beragama di Indonesia, baik berupa Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Instruksi Presiden, Peraturan Menteri, Keputusan Jaksa Agung, Peraturan Gubernur dan lain-lain, cukup banyak norma diskriminatif yang bisa dicatat. Tidak hanya itu, dalam berbagai aturan dan praktik, negara selalu menempatkan dirinya sebagai institusi yang membela agama, melindungi agama, menjunjung tinggi keagungan agama, meskipun tidak pernah kita temukan apa sesungguhnya yang dimaksud negara tentang agama, definisi agama di sini tidak pernah jelas. Karena ketidakjelasan ini, secara sepihak negara mengklaim bahwa yang dimaksud dengan agama adalah mereka yang memiliki unsur-unsur tertentu sebagai prasyarat sebuah agama.

Di samping itu, ketidakjelasan negara dalam mendefinisikan agama menjadikan berbagai peraturan aturan hukum menyangkut agama menjadi multitafsir dan kabur. Inilah yang kemudian menimbulkan diskriminasi berlapis bagi kelompok minoritas agama baik minoritas tafsir maupun minoritas dalam jumlah. Di bawah ini saya petakan beberapa bentuk diskriminasi yang ada dalam berbagai aturan hukum kita, meskipun tidak cukup mewakili seluruh kompleksitas permasalahan yang ada, namun paling tidak memberi gambaran betapa kebebasan beragama di Indonesia benar-benar dalam ancaman.

### **Pembatasan Agama**

Apakah dalam negara demokrasi, negara berhak menentukan mana agama resmi dan tidak resmi? Pertanyaan ini adalah masalah mendasar dalam melihat politik pembatasan agama di Indonesia. Kalau kita lihat berbagai peraturan yang ada, agama di Indonesia dipahami sebagai sebuah institusi baku yang memiliki perangkat-perangkat yang harus dilindungi oleh hukum. Dengan pemahaman itu negara menetapkan beberapa agama yang diakui oleh negara dan agama yang tidak diakui negara. Konsekuensi dari pengakuan ini tidak saja—agama-agama yang diakui—memperoleh porsi dalam struktur pemerintahan dalam hal ini Departemen Agama (Kementerian Agama) tetapi juga pengakuan negara atas hak-hak sipil politik pemeluknya. Sebaliknya agama-agama yang tidak diakui negara, mereka harus mengindik kepada salah satu agama resmi untuk mendapatkan hak mereka sebagai warga negara.

Pembatasan agama di Indonesia mulai berlaku sejak ditetapkannya Penetapan Presiden No 1 PNPS tahun 1965, dalam Pasal 1 dinyatakan:

“Setiap orang dilarang dengan sengaja dimuka umum untuk menceritakan, mengajarkan atau mengusahakan dukungan umum, untuk melakukan penafsiran tentang sesuatu **agama yang dianut** di Indonesia...”

Dalam penjelasan Umum dinyatakan:

“Dengan Penetapan Presiden ini tidaklah sekali-kali dimaksudkan hendak mengganggu gugat hak hidup **agama-agama yang sudah diakui** oleh Pemerintah sebelum Penetapan Pemerintah ini diundangkan”<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Tim Puslitbang Kehidupan Beragama, *Kompilasi Kebijakan dan Peraturan Perundang-Undangan Kerukunan Umat Beragama* (Jakarta: Puslitbang Kehidupan Keagamaan Departemen Agama RI, 2012), h. 183.

Kalimat “agama yang dianut”(Pasal 1) dan “agama-agama yang sudah diakui” (penjelasan) adalah kalimat-kalimat kunci dari pasal ini, karena dengan kalimat inilah kemudian negara menetapkan beberapa agama resmi (diakui). Dalam penjelasan Pasal 1 ini ditegaskan bahwa, agama yang dianut di Indonesia ada enam agama yakni Islam, Kristen, Katolik, hindu Budha dan Konghucu (Penjelasan Pasal 1). Ketentuan ini secara jelas menunjukkan adanya politik pembatasan agama oleh negara. Dalam hal ini ada dua pertimbangan yang dapat dijadikan bukti.

*Pertama*, negara menentukan sebuah agama bisa diakui atau tidak dengan melihat seberapa besar pemeluk agama tersebut. Enam (6) agama ini menurut pemerintah memiliki pemeluk yang besar di Indonesia, karena itu harus diakui keberadaannya. Argumen ini dapat kita lihat dalam lanjutan penjelasan Pasal 1 PNPS di atas:

“Hal ini dapat dibuktikan dalam sejarah perkembangan agama-agama di Indonesia. Karena 6 macam agama ini adalah agama-agama yang dipeluk hampir seluruh penduduk Indonesia, maka kecuali mereka mendapat jaminan seperti yang diberikan oleh Pasal 29 ayat 2 Undang-Undang Dasar juga mereka mendapat bantuan-bantuan dan perlindungan seperti yang diberikan oleh pasal ini”

*Kedua*, negara menganggap penting pembatasan agama di Indonesia untuk mencegah adanya gangguan terhadap keamanan dan cita-cita revolusi. Hal ini misalnya nampak dalam konsideran PNPS ini. “Bahwa dalam rangka pengamanan negara dan masyarakat, cita-cita revolusi nasional dan pembangunan nasional semesta menuju masyarakat adil dan makmur, perlu mengadakan peraturan untuk mencegah penyalahgunaan atau penodaan agama”.

Kemudian dalam penjelasan Umum (poin 1) diperkuat: “Di antara ajaran-ajaran/peraturan-peraturan pada pemeluk aliran-aliran tersebut sudah banyak yang telah menimbulkan hal-hal yang melanggar hukum, memecah persatuan nasional dan menodai agama. Dari kenyataan, teranglah, bahwa aliran-aliran atau organisasi-organisasi kebatihan/kepercayaan masyarakat yang menyalahkan dan atau mempergunakan agama sebagai pokok pada akhir-akhir ini bertambah banyak dan telah berkembang ke arah yang sangat membahayakan agama-agama yang ada”.

Terkait permasalahan agama resmi/diakui ini, Mahkamah Konstitusi pada Putusan Judicial Review UU No. 1 PNPS/1965 (2010) memang telah meluruskan bahwa UU ini tidak membatasi pengakuan terhadap agama

tertentu melainkan mengakui semua agama yang dianut oleh rakyat Indonesia.<sup>20</sup> Meski demikian, MK juga menyatakan UU ini konstitusional dan harus dipertahankan sebelum ada UU baru.

Pada awalnya, Peraturan Pemerintah ini berlaku dalam konteks masa revolusi di mana posisi negara yang begitu dominan akibat Dekrit Presiden 1959 dan penerapan Demokrasi Terpimpin. Peraturan ini dibuat untuk menekan berkembangnya aliran/agama/kepercayaan lokal yang pengaruhnya dapat merongrong keberadaan agama-agama resmi. Agama/kepercayaan lokal ini tersebar di hampir seluruh wilayah Indonesia dan telah berkembang jauh sebelum agama-agama resmi masuk di Indonesia. Dengan menyatakan bahwa agama/kepercayaan lokal ini bukanlah bagian dari sejarah agama di Indonesia, mereka seolah-olah ditempatkan sebagai agama/kepercayaan yang muncul setelah agama-agama resmi ada. Dengan demikian baik pemerintah maupun agama-agama resmi memiliki alasan untuk menganggap mereka menyalahgunakan dan menodai agama resmi.

Setelah rezim Orde Lama jatuh, peraturan ini tetap dipertahankan dan menjadi salah satu ketentuan yang sangat efektif mendukung politik domestikasi pemerintah Orde Baru. Target yang ingin dicapai tidak jauh berbeda dengan rezim Orde Lama yaitu membatasi agama yang ada di Indonesia. Dalam rangka penegasan tentang statu aliran-aliran kepercayaan yang bukan merupakan agama,

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam Tap MPR No IV tahun 1978 tentang GBHN menegaskan bahwa kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa tidak merupakan agama. Hal ini dipertegas dengan oleh Departemen Agama dengan menerbitkan Instruksi Menteri Agama No 4 tahun 1978. Dalam instruksi ini Menteri Agama memerintahkan kepada seluruh jajaran Depag se-Indonesia, Rektor IAIN se-Indonesia dan Ketua Pengadilan Agama dan Pengadilan Tinggi Agama untuk berpedoman kepada Tap MRP di atas terkait masalah aliran kepercayaan. Selanjutnya, instruksi ini juga menegaskan tidak akan mengurus persoalan-persoalan aliran-aliran kepercayaan yang bukan merupakan agama tersebut (poin 2). Menindaklanjuti instruksi tersebut, pada tahun yang sama Menteri Agama kembali mengeluarkan Instruksi Menteri Agama No 14 tahun 1978, memerintahkan kepada Balitbang Depag dan Kantor Depag di seluruh Indonesia agar:

---

<sup>20</sup> Mahkamah Konstitusi, *Putusan No. 140/PUU-VII/2009*, 12 April 2010, h. 290-291.

1. Melanjutkan usaha-usaha penelitian dan pendataan tentang aliran kepercayaan. Hal ini sebagai penegasan atas berlakunya Perpres No 1 tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama (Pasal1).
2. Dalam melaksanakan tugas penelitian dan pendataan tersebut, supaya selalu mengadakan hubungan kerja dengan Kejaksaan Agung, Depdagri, Departemen P & K dan instansi lain di pusat serta Gubernur KDH Tk 1, Kejaksaan, Kanwil P & K dan lain-lain di daerah.

Berbagai peraturan di atas secara sepihak telah mereduksi definisi agama dalam arti yang sesungguhnya, tanpa pernah menanyakan secara langsung kepada para pemeluk aliran kepercayaan tersebut. Karena itu agama/kepercayaan lokal yang berada di berbagai daerah di Indonesia tidak dianggap sebagai agama melainkan kebudayaan. Karena itu Departemen Agama merasa tidak perlu mengurus urusan aliran kepercayaan ini dan diserahkan pengurusannya kepada Departemen P & K. Dalam pidato kenegaraan di depan sidang MPR tanggal 17 Agustus 1978, Presiden Soeharto Mengatakan:

“Dalam pada itu, kitapun menyadari bahwa perkembangan kepercayaan-kepercayaan tersebut jangan sampai mengarah kepada pembentukan agama baru. Oleh karenanya, pembinaan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa harus diarahkan pada pembinaan budi luhur bangsa kita. Sebagai bagian dari kekayaan kebudayaan, maka pembinaan penghayatan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa diletakkan dalam lingkungan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan”

Dalam suratnya kepada Gubernur Jawa Timur pada bulan Juli 1978, Menteri Agama Alamsyah Ratu Prawiranegara menyampaikan:

“Karena aliran kepercayaan tersebut bukan agama dan merupakan kebudayaan berarti bahwa orang yang mengikuti aliran kepercayaan tidaklah kehilangan agamanya yang dipahami dan dipeluknya, sehingga tidak ada tatacara sumpah, perkawinan dan sebagainya menurut aliran kepercayaan”

Dampak dari berbagai kebijakan pembatasan ini, semakin menegaskan tindakan diskriminatif yang dilakukan negara terhadap para pemeluk Aliran Kepercayaan. Di satu sisi keyakinan mereka dianggap bukan agama, di sisi lain tata cara sumpah, perkawinan, perwarisan dan sebagainya tidak diakui dan dianggap tidak sah. Untuk mensahkan berbagai tata cara tersebut, aliran kepercayaan harus mengikuti salah satu hukum

agama yang diakui di Indonesia seperti tertuang dalam Undang-undang No 1 tahun 1974 tentang perkawinan. Dalam Pasal 2 ayat (1) ditegaskan:

“Perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu”

Selanjutnya dalam penjelasan UU tersebut dinyatakan bahwa “dengan perumusan Pasal 2 ayat (1) ini, tidak ada perkawinan di luar hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu sesuai dengan UUD 1945. yang dimaksud dengan hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu termasuk ketentuan perundang-undangan yang berlaku bagi golongan agamanya dan kepercayaannya itu...”.

Jika ada aliran kepercayaan yang tidak mau tunduk kepada Undang-undang ini, maka pemerintah tidak segan-segan mengambil langkah represif. Misalnya Jaksa Agung RI pada bulan September 1978 mengeluarkan Surat Keputusan tentang pelarangan peredaran/penggunaan surat kawin yang dikeluarkan oleh Yayasan Pusat Sрати Dharma Yogyakarta. Menurut Kejaksaan, bahwa penggunaan surat kawin tersebut telah mengakibatkan keresahan dari umat beragama yang akhirnya akan mengganggu keamanan dan ketertiban, karena itu harus dilarang.

Menyikapi larangan seperti ini, sebagian penganut aliran kepercayaan ada yang secara terpaksa mengakui salah satu dari lima agama (versi Orde Baru) agar perkawinannya tercatat, namun sebagian besar tetap memegang teguh keyakinan mereka meskipun mereka harus rela tidak memiliki dokumen perkawinan. Akibatnya, berapa banyak para penganut aliran kepercayaan di Indonesia yang tidak tercatat perkawinannya oleh negara hingga saat ini, dan ini tentu saja berpengaruh kepada status anak-anak mereka karena dianggap tidak sah secara hukum.

Dampak lain, para penganut aliran kepercayaan juga tidak diakui keberadaannya dalam dokumen-dokumen kependudukan lain, Departemen Dalam Negeri dalam surat edarannya pada bulan November 1979 kepada Gubernur se-Indonesia menegaskan “...bahwa aliran kepercayaan adalah bukan Agama yang diakui oleh Pemerintah ialah: Islam, Katolik, Kristen/Protestan, Hindu dan Buddha”. Selanjutnya surat edaran ini menjelaskan tentang tata cara pengisian kolom “Agama” yang terdapat dalam KTP, Kartu Keluarga, dan lain-lain yang tidak membolehkan adanya pencantuman nama aliran kepercayaan. Seperti juga diperkuat surat Menteri Agama kepada Menteri Dalam Negeri pada bulan Desember 1979:

“...maka bagi yang tidak menganut salah satu dari kelima agama yang diakui oleh Pemerintah seperti antara lain penganut terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan lain-lain. Maka pada kolom agama pada formulir dimaksud cukup diisi dengan tanda garis pendek mendatar (-)”

Dari paparan di atas, penggunaan kalimat “agama yang dianut” pada dasarnya memiliki makna yang sama dengan kalimat “agama-agama yang diakui” yaitu sama-sama ingin membatasi definisi dan eksistensi agama di Indonesia. Dan dari kalimat inilah lahir berbagai peraturan yang diskriminatif terhadap para penganut agama-agama lokal. Bahkan ketika UUD 1945 telah diamandemen, dimana larangan terhadap tindakan diskriminatif secara tegas ada, politik pembatasan agama masih saja dilakukan oleh negara. Hal ini terbukti dengan disahkannya Undang-Undang No 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Misalnya dalam Pasal 8 ayat (4) dijelaskan:

“Kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk persyaratan dan tata cara Pencatatan Peristiwa Penting bagi Penduduk **yang agamanya belum diakui** sebagai agama berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan atau bagi penghayat kepercayaan berpedoman pada Peraturan Perundang-undangan”.

Kalimat “agamanya belum diakui” dalam ketentuan di atas, menunjukkan bahwa tidak ada perubahan dalam cara pandang negara dalam melihat agama, jelas-jelas ini bertentangan dengan konstitusi.

Pada 2017, MK dalam Putusan Judicial Review tentang UU Adminduk telah mengabulkan pengujian Pasal 61 ayat (1 dan 2) serta Pasal 64 ayat (1 dan 5).<sup>21</sup> Pasal 61 ayat (2) juga menyebut istilah “agama yang belum diakui”. Meski Putusan MK menyatakan Pasal tersebut inkonstitusional dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, namun Putusan tersebut sebenarnya hanya mengaitkan dengan definisi agama pada Pasal 61 ayat (1), bahwa kata “agama” harus mencakup “kepercayaan”. MK tidak mempermasalahkan istilah “agama yang tidak diakui” seperti halnya Putusan MK sebelumnya terhadap UU Penodaan Agama. Karena itulah, Pasal 8 ayat (4) atau Pasal 64 ayat (2) yang juga mengandung istilah “agama yang belum diakui” masih tetap berlaku.

---

<sup>21</sup> Mahkamah Konstitusi, *Putusan No. 97/PUU-XIV/2016*, 18 Oktober 2017, h. 154-155.



## Pemidanaan dan Penyesatan Minoritas Tafsir

Bentuk diskriminasi lain yang ada dalam regulasi negara adalah pemidanaan dan penyesatan terhadap kelompok minoritas di dalam sebuah agama resmi, apakah itu dikarenakan membuat tafsir yang berbeda dengan kalangan *mainstream* (mayoritas), menyebarkan tafsir tersebut atau mempraktikkan cara beribadah yang tidak lazim menurut pendapat umum agama tersebut. Kalau kita telusuri, setidaknya ada tiga peraturan yang menjadi akar diskriminasi tersebut: pertama, Penetapan Presiden No. 4 PNPS tahun 1963, kedua Peraturan Presiden No 1 PNPS tahun 1965 dan ketiga pasal 156a Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) atau *Wetboek van Strafrecht* (WvS). Kedua peraturan ini menjadi landasan terbitnya berbagai peraturan diskriminatif terhadap kelompok minoritas di dalam agama.

Dalam Pasal 1 PNPS No 4 tahun 1963 disebutkan:

“Menteri Jaksa Agung berwenang untuk melarang beredarnya barang cetakan yang dianggap dapat mengganggu ketertiban umum”

Dalam pasal ini, jelas sekali Kejaksaan memiliki kewenangan yang sangat luas untuk menentukan satu barang cetakan yang dianggap mengganggu ketertiban umum termasuk barang cetakan yang berkaitan dengan agama. Pasal ini sangat berbahaya karena kata “dapat” disini adalah kata karet yang penafsirannya diserahkan kepada Kejaksaan.

Kemudian pada Pasal 1 PNPS No. 1 tahun 1965 disebutkan:

“Setiap orang dilarang dengan sengaja di muka umum, menceriterakan, mengajarkan 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”

Jika kita baca penjelasan Pasal 1 PNPS di atas, tidak ditemukan penjelasan yang memadai apa yang dimaksud dengan kata-kata “melakukan penafsiran” dan “menyerupai”, padahal kata-kata tersebut mengandung makna yang sangat luas. Artinya, negara tidak bisa menggunakan kata-kata tersebut sebagai sebuah rumusan hukum tanpa memberi penjelasan. Karena pada dasarnya semua ajaran dalam agama adalah hasil penafsiran yang tidak lepas dari subyektifitas sang penafsir, satu tafsir bisa saja salah menurut penafsir lain, begitu pula sebaliknya. Demikian pula dengan kegiatan-kegiatan keagamaan yang bisa saling

menyerupai satu sama lain tergantung tafsir mana yang diikuti. Meskipun di dalam pasal ini ada ketentuan bahwa sebuah penafsiran atau kegiatan bisa dilarang apabila menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama, pertanyaannya siapa yang berhak menentukan sebuah tafsir atau kegiatan itu menyimpang? Negara tidak bisa menentukan itu karena negara tidak memiliki otoritas keagamaan, sementara tokoh agama juga tidak bisa karena tidak ada otoritas tunggal di dalam sebuah agama.

Berdasar PNPS No 1 tahun 1965 ini, pada bulan Oktober 1971 Kejaksaan Agung RI menerbitkan keputusan tentang pelarangan terhadap aliran-aliran Darul Hadits, Jemaah Qur'an Hadits, Islam Jamaah, JPID, Japenas dan organisasi-organisasi lain yang berajaran serupa. Menurut Kejaksaan, ajaran-ajaran tersebut adalah bertentangan atau dapat mengacaukan ajaran agama Islam dan bahwa di daerah di tempat ajaran tersebut muncul menimbulkan gangguan keamanan dan ketertiban umum. Kemudian berdasar PNPS No. 4 tahun 1963, Jaksa Agung pada tahun 1983 mengeluarkan surat keputusan yang melarang aliran *inkarussunnah* dan buku tulisan tangan karangan Moch. Ircham Sutarto.

Pada tahun 1994, Kejaksaan Tinggi Sumatra Utara mengeluarkan Surat Keputusan tentang pelarangan kegiatan dan ajaran Ahmadiyah Qodiyani dalam bentuk apapun di seluruh Sumatra Utara. Surat Keputusan ini keluar karena adanya laporan dari anggota masyarakat yang merasa resah dengan berkembangnya ajaran Ahmadiyah ini. Karena itu menurut Kejaksaan, dalam rangka menegakkan hukum baik preventif maupun represif mengenai masalah aliran kepercayaan atau penodaan agama, persatuan dan kesatuan agama, dipandang perlu mengeluarkan pelarangan tersebut. Selain berdasar pada PNPS No 1 tahun 1965, surat keputusan ini juga memperhatikan hasil Rakernas MUI tahun 1984 yang mengatakan bahwa aliran/ajaran Ahmadiyah Qadiyani adalah bertentangan dengan ajaran agama Islam dan menimbulkan keresahan di tengah masyarakat.

Tidak hanya di lingkungan agama Islam, pelarangan terhadap suatu ajaran yang dianggap menyimpang dari pokok ajaran agama juga terjadi di lingkungan Kristen, Hindu dan Budha. Pada bulan Desember 1976, Jaksa Agung mengeluarkan SK yang melarang ajaran perkumpulan siswa-siswa Al Kitab Saksi-saksi Yehova. Menurut Kejaksaan, ajaran ini memuat hal-hal yang bertentangan dengan ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku di Indonesia. Karena itu untuk menjaga keamanan dan ketertiban umum dan kerukunan hidup umat beragama, maka ajaran ini harus dilarang.

Kemudian pada bulan Agustus 1988, berdasar PNPS No. 4 tahun 1963, Jaksa Agung kembali mengeluarkan surat keputusan yang melarang peredaran buku berjudul "Teologi Pembebasan, Sejarah, Metode, Praksis dan Isinya" karangan Fr. Wahono Nitiprawiro. Buku ini menurut Kejaksaan berisi tulisan yang mengandung kerawanan yang akan menimbulkan pertentangan di kalangan umat beragama khususnya umat Kristen Katolik. Bahwa uraian dalam buku tersebut mengupas tentang ajaran-ajaran Karl Marx yang dipadukan dengan ajaran-ajaran Kristiani dan aplikasinya seakan-akan dibenarkan oleh Kristen. Karena itu buku ini sangat berbahaya dan harus dilarang peredarannya.

Di lingkungan Agama Hindu, pada bulan Mei 1984 Kejaksaan Agung mengeluarkan larangan terhadap peredaran ajaran Hare Kresna, ajaran ini dianggap bertentangan dengan ajaran Agama Hindu, menimbulkan pertentangan dan keresahan masyarakat serta dapat mengganggu ketertiban umum.

Di lingkungan Agama Buddha, pada bulan Desember 1976, Kejaksaan Agung mengeluarkan surat keputusan melarang ajaran Buddha Jawi Wisnu. Alasan dari pelarangan ini, karena kebanyakan penganut Agama Buddha Jawi Wisnu terdiri dari anggota-anggota PKI dan Ormas-ormasnya. Selain itu, kegiatan-kegiatan ajaran ini telah menimbulkan ketegangan-ketegangan dalam masyarakat.

Bila kita cermati, berbagai pelarangan di atas hampir semuanya dilakukan oleh institusi Kejaksaan baik itu Kejaksaan Agung maupun Kejaksaan di tingkat Provinsi dan Kabupaten. Hal ini memang sangat dimungkinkan karena Kejaksaan melalui Undang-Undang nomor 15 tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kejaksaan RI jo. UU nomor 5 tahun 1991 tentang Kejaksaan RI diberi kewenangan untuk melakukan penelitian dan penindakan terhadap berbagai aliran di masyarakat. Selain itu di dalam institusi Kejaksaan juga didirikan Tim PAKEM (Pengawasan Aliran Kepercayaan di Masyarakat) yang bertugas meneliti dan memberi rekomendasi kepada Kejaksaan tentang suatu aliran yang dianggap menyimpang.

Yang lebih jauh, negara juga melakukan pemidanaan terhadap kelompok-kelompok yang dianggap menyimpang atau menodai agama. praktik-praktik seperti ini mulai sejak dimasukkannya pasal delik agama dalam KUHP. Delik ini terdapat dalam Bab V tentang Kejahatan terhadap Ketertiban Umum, Pasal 156A yang selengkapnya berbunyi:

“**Dipidana** dengan pidana penjara selama-lamanya lima tahun barangsiapa 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”

Pasal ini sesungguhnya bukan berasal dari WvS melainkan dari salah satu pasal yang ada dalam PNPS No 1 tahun 1965. Pasal 4 dalam peraturan ini memerintahkan agar pasal mengenai delik agama ini dimasukkan dalam KUHP.<sup>22</sup> Alasan utama dimasukkannya pasal ini adalah untuk memberi kekuasaan kepada negara menjerat kelompok atau aliran yang dianggap menyimpang dari ajaran agama, meskipun dipermukaan pasal ini nampak untuk melindungi ketertiban umum, namun sejatinya adalah untuk memproteksi agama dan kontrol terhadap masyarakat.

Lebih lanjut dijelaskan Rumadi, dalam praktiknya pasal ini seperti “pasal karet” (*hatzaai articelen*) yang bisa ditarik-ulur, mulur-mungkreng untuk menjerat siapa saja yang dianggap menodai agama.<sup>23</sup> Seperti yang dialami HB Jassin (1986) yang divonis pengadilan dengan penjara satu tahun dengan masa percobaan dua tahun karena dianggap menodai agama. Masalah bermula ketika Majalah *Sastra* yang dipimpinnya memuat Cerpen berjudul *Langit Makin Mendung* yang dianggap menghina kesucian agama Islam.<sup>24</sup>

Pada tahun 1990, delik agama kembali memakan korban, kali ini yang terkena adalah Pimpinan Tabloid Monitor Arswendo Atmowiloto. Pengadilan memvonis Arswendo lima tahun penjara karena menurunkan hasil angket yang menempatkan Nabi Muhammad pada urutan kesebelas sebagai tokoh yang paling disukai pembaca. Hasil angket ini dianggap melecehkan Nabi Muhammad dan Islam.<sup>25</sup>

Setelah itu, berturut-turut pasal penodaan agama ini dipergunakan pengadilan untuk menjerat Saleh di Situbondo (1996),<sup>26</sup> Mas’ud Simanungkalit di Batam (2005),<sup>27</sup> Pendeta Mangapin Sibuea pimpinan

---

<sup>22</sup> Rumadi. *Delik Penodaan Agama dan Kehidupan Beragama dalam RUU KUHP*, (Jakarta: The Wahid Institute, 2007), h. 12.

<sup>23</sup> Rumadi. *Delik Penodaan Agama dan Kehidupan Beragama dalam RUU KUHP*, h. 13.

<sup>24</sup> Rumadi. *Delik Penodaan Agama dan Kehidupan Beragama dalam RUU KUHP*, h. 20.

<sup>25</sup> Rumadi. *Delik Penodaan Agama dan Kehidupan Beragama dalam RUU KUHP*, h. 23.

<sup>26</sup> Rumadi. *Delik Penodaan Agama dan Kehidupan Beragama dalam RUU KUHP*, h. 25.

<sup>27</sup> Rumadi. *Delik Penodaan Agama dan Kehidupan Beragama dalam RUU KUHP*, h. 34.

Sekte Pondok Nabi di Bandung (2004),<sup>28</sup> M Ardi Husen pimpinan YKNCA di Probolinggo Jawa Timur (2005),<sup>29</sup> Yusman Roy (2005).<sup>30</sup> Dan yang paling mutakhir adalah pemidanaan terhadap Lia Aminuddin pimpinan Komunitas Eden (2005) yang divonis dua tahun penjara karena ajarannya dianggap menodai agama Islam.<sup>31</sup>

Rangkaian pemidanaan yang dilakukan negara terhadap orang-orang di atas adalah respon terhadap desakan mayoritas agama-agama yang diakui di Indonesia, di sini terlihat aliansi yang sangat kuat antara negara dengan arogansi tafsir mayoritas yang mengklaim sebagai pemegang kebenaran tunggal. Sementara kelompok-kelompok yang berada di luar mayoritas itu adalah kelompok pengacau, kriminal yang sah untuk dianggap bersalah. Perlakuan diskriminatif seperti ini akan terus ada manakala agama terus dijadikan sebagai objek hukum yang harus dilindungi, karena tafsir dalam bentuk apapun mudah saja dituduh sebagai penodaan untuk kemudian digiring masuk penjara.

### **Pemihakan Negara terhadap Mayoritas**

Tidak dapat disangkal bahwa Islam adalah agama terbesar dari segi jumlah pemeluknya di Indonesia, meskipun secara pasti jumlah itu hanya direpresentasikan oleh sensus penduduk yang dilakukan Badan Pusat Statistik namun kenyataan itu cukup memberi pengaruh terhadap pola hubungan antar agama di Indonesia. Kaum muslimin senantiasa melihat hubungan antar agama sebagai manifestasi dari konfigurasi jumlah pemeluk ini. Karena itu ketika berbicara mengenai bagaimana negara mengatur persoalan agama, Islam seringkali menjadikan komposisi jumlah tersebut sebagai salah satu aspek yang harus dipertimbangkan, bahkan tidak jarang negara secara sukarela meminjamkan tangannya untuk memenuhi kepentingan-kepentingan Islam. Sejumlah peraturan yang dikeluarkan negara baik secara langsung atau tidak cenderung menguntungkan Islam sebagai agama mayoritas ketimbang agama-agama lain. Peraturan-peraturan tersebut bisa berbentuk peraturan yang secara nyata hanya mengatur agama Islam, tetapi juga bisa berbentuk peraturan yang mengatur hubungan antar agama namun lebih tepat disebut sebagai peraturan yang lebih melindungi kepentingan mayoritas.

---

<sup>28</sup> Rumadi. *Delik Penodaan Agama dan Kehidupan Beragama dalam RUU KUHP*, h. 37.

<sup>29</sup> Rumadi. *Delik Penodaan Agama dan Kehidupan Beragama dalam RUU KUHP*, h. 47.

<sup>30</sup> Rumadi. *Delik Penodaan Agama dan Kehidupan Beragama dalam RUU KUHP*, h. 49.

<sup>31</sup> Rumadi. *Delik Penodaan Agama dan Kehidupan Beragama dalam RUU KUHP*, h. 54.

Untuk kategori pertama, kita bisa sebut antara lain Undang-Undang No. 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama, Inpres No. 1 tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam, Undang-undang No 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dan lain-lain. Peraturan-peraturan tersebut seluruh substansinya diambil dari hukum Islam (fiqh) dan tentu saja diperuntukkan hanya bagi umat Islam. Namun, disinilah letak diskriminasinya, ketika negara merasa berkewajiban untuk membuat aturan-aturan khusus mengenai satu agama tertentu yang berdampak pada pengalokasian anggaran belanja negara untuk melaksanakan aturan-aturan tersebut, sementara sumber pemasukan anggaran negara tidak hanya dari umat Islam tetapi juga dari umat-umat lainnya.

Bentuk peraturan yang kedua adalah peraturan-peraturan yang mengatur hubungan antar agama. Dalam kategori ini, kita bisa sebut antara lain Surat Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri tahun 1969 tentang pelaksanaan Tugas Aparat pemerintahan dalam Menjamin Ketertiban dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan dan Ibadah Agama oleh Pemeluk-pemeluknya yang kemudian diperbarui menjadi Peraturan Bersama pada tahun 2006 lalu. Selain itu juga ada Instruksi Presiden RI No. 14 tahun 1967 tentang Agama, Kepercayaan dan Adat Istiadat Cina, lalu muncul Keputusan Menteri Agama No. 70 tahun 1978 tentang Pedoman Penyiaran Agama dan lain-lain.

## **Kesimpulan**

Berbagai kebijakan yang mendiskriminasi agama seperti yang telah digambarkan di atas adalah bentuk inkonsistensi negara terhadap pengakuan keragaman masyarakat sebagaimana tercermin dalam semboyan Bhineka Tunggal Ika, negara bukannya memberi ruang yang seluas-luasnya bagi masyarakat untuk mengekspresikan keragaman itu melalui pilihan-pilihan yang sadar, tetapi justru malah membatasinya dengan menentukan agama yang diakui dan tidak diakui, sehingga warga negara harus memilih meskipun dalam keterpaksaan. Bahkan dalam mempertahankan kebijakan diskriminatif tersebut, negara tidak ragu menggunakan hak represi yang dimilikinya dalam bentuk kriminalisasi terhadap warga negara.

Satu paradoks dalam riset ini, negara memiliki persepsi bahwa agama disatu sisi adalah sesuatu yang luhur yang lebih tinggi dari berbagai aturan yang dibuat manusia karena dibuat langsung oleh Tuhan, namun

disisi lain agama dianggap sebagai sesuatu yang lemah, tidak berdaya membela dirinya dari pihak-pihak yang ingin menodai agama. karena itu negara harus turun tangan. Di luar berbagai peraturan di atas, sesungguhnya masih banyak peraturan di negara ini yang membuka ruang-ruang bagi terjadinya diskriminasi agama dalam spektrum yang lebih luas. Hal ini memang tidak lepas dari kuatnya tarikan-tarikan ideologis dalam proses perumusan berbagai peraturan tersebut.

## **Daftar Pustaka**

### **Buku:**

Damanik, Jayadi. *Pertanggungjawaban Hukum atas Pelanggaran HAM melalui Undang Undang yang Diskriminatif di Indonesia pada Era Soeharto*. Malang: Bayumedia Publishing, 2008.

Effendi, Marwan. *Kejaksaan RI Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*, Gramedia Jakarta, 2005.

Hasani, Ismail dan Naipospos. *Politik Diskriminasi Rezim Susilo Bambang Yudhoyono, Kondisi Kebebasan Beragama/Berkeyakinan di Indonesia*. Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara, 2011.

Human Rights Watch. *Atas Nama Agama, Pelanggaran Terhadap Minoritas Agama di Indonesia*. USA: Human Rights Watch, 2013.

*International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*

Kusuma, Indradi. *Diskriminasi dalam Praktek*, DPP-FKKB, 2002.

Mahfud MD, Moh. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. LP3ES Jakarta, 2007.

Rumadi. *Delik Penodaan Agama dan Kehidupan Beragama dalam RUU KUHP*, The Wahid Institute, 2007.

Sairin, Pdt. Weinat. *Himpunan Peraturan di Bidang Keagamaan*, BPK Gunung Mulia, Jakarta, 1996.

Suminto, H Aqib. *Politik Islam Hindia Belanda*, LP3ES, 1985.

The Wahid Institute. *Kumpulan Kliping Pluralism Watch 2005-2006*, The Wahid Institute, Jakarta, 2006.

\_\_\_\_\_. *Kumpulan Kliping Pluralism Watch 2006-2007*. The Wahid Institute Jakarta, 2007.



Tim Puslitbang Kehidupan Beragama. *Kompilasi Kebijakan dan Peraturan Perundang-Undangan Kerukunan Umat Beragama*. Jakarta: Puslitbang Kehidupan Keagamaan Departemen Agama RI, 2012.

Tin Advokasi RUU KUHP. *Meninggalkan Jejak Kolonialisme: Catatan Kritis RUU KUHP*. Jakarta, 2006.

UNDP. *Marginalized Minorities in Development Programming, a UNDP Resource Guide and Toolkits*. New York: UNDP, 2010.

United Nations. *Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation*. New York and Geneva: United Nations, 2010.

Wahid, Abdurrahman. *Mengurai Hubungan Agama dan Negara*. Jakarta: Grasindo, 1999

### **Undang-Undang:**

Departemen Agama RI, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Kehidupan Beragama Seri. E*. Sekretariat Jenderal Departemen Agama, 1998.

Mahkamah Konstitusi. *Putusan No. 140/PUU-VII/2009*, 12 April 2010.

\_\_\_\_\_. *Putusan No. 97/PUU-XIV/2016*, 18 Oktober 2017.

Undang Undang Dasar 1945.

Undang Undang No. 1 PNPS/1965 tentang Larangan Penyalahgunaan/Penodaan Agama

Undang Undang No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

### **Jurnal:**

Finke, Roger, Robert R. Martin, Jonathan Fox, "Explaining Discrimination against Religious Minorities" dalam *Politics And Religion*, Religion and Politics Section of the American Political Science Association, (2017).

Vang, Zoua M., Feng Hou dan Katharine Elder. "Perceived Religious Discrimination, Religiosity, and Life Satisfaction" dalam *Journal of Happiness Studies*, (2019).

**Artikel Media:**

<https://www.paramadina-pusad.or.id/apakah-demokrasi-menyuburkan-diskriminasi-agama-di-indonesia/>, diakses 27 Juli 2020.

[www.wahidinstitute.org](http://www.wahidinstitute.org).