

PEMANGKU KEBIJAKAN , PENGELOLAAN KERAGAMAN DAN JAMINAN KEBEBASAN BERAGAMA DAN BERKEYAKINAN

**WIWIN SITI AMINAH ROHMAWATI
SRIKANDI LINTAS IMAN**

Disampaikan dalam Workshop Pernerkuatan Kesadaran Untuk Menghormati dan Menjaga Kerukunan Umat Beragama

diselenggarakan oleh PUSHAM UII bekerjasama dengan FKUB Kulon Progo dan didukung Oleh TAF, di Wisma Kusuma Hotel, Kulon Progo, 26-27 September 2019

KASUS-KASUS PELANGGARAN KBB

(Laporan WF 2018)

- ❖ Ada 192 peristiwa 276 tindakan
- ❖ Aktor pelanggaran: 138 institusi Negara (Polres/Polresta, Bupati dan Kejaksaan negeri), 104 kelompok dan 44 individu
- ❖ Bentuk tindakan: Pemidanaan berdasarkan agama/keyakinan, penyesatan agama/keyakinan, intimidasi dan ancaman, pembatasan/penutupan/penyegelan tempat ibadah, pembiaran, pemaksaan/pelarangan simbol dan atribut, perusakan/pembakaran tempat ibadah, pemaksaan pentaatan agama/keyakinan, serangan fisik/perusakan property, pembatasan/pelarangan kegiatan keagamaan, pemaksaan agama/keyakinan, diskriminasi berdasarkan agama/keyakinan, ujaran kebencian dan pelarangan aktivitas.

- ❖ Ranking: DKI Jakarta, Jawa Barat, Jatim, Banten. Yogya tidak masuk 10 besar.
- ❖ Korban: sekelompok warga, Individu, JAI, ASN, Gereja Kristen, Pelajar, Aliran Kepercayaan, Warga daring.
- ❖ Kasus-kasus lama yang sampai saat ini belum terselesaikan: pemulihan hak pengungsi JAI di mataram NTB, pemulihan hak pengungsi Syiah Sampang di Jawa Timur, Gafatar, kasus gereja GKI Yasmin Bogor, penyelesaian kasus HKBP Filadelfia, Bekasi dan permasalahan masjid JAI Depok.
- ❖ Artinya apa? Masih banyak tantangan di level pemangku kebijakan terkait dengan kehidupan beragama.

HAK KBB

(ICCPR dan Komentar Umum No. 22)

1. Kebebasan untuk memiliki atau menganut agama atau kepercayaan atas pilihannya sendiri, termasuk berpindah atau meninggalkan agama atau kepercayaan.
2. Kebebasan untuk mengejawantahkan (*to manifest*) agama atau kepercayaannya, yang mencakup: 1) Menjalankan agama dan kepercayaannya dalam kegiatan ibadah. 2) Memiliki tempat ibadah. 3) Menggunakan/memakai simbol-simbol agama. 4) Memperingati hari-hari besar keagamaan. 5) Menunjuk atau memilih pemimpin agama. 6) Mengajarkan dan menyebarkan bahan-bahan keagamaan (termasuk melakukan siar agama). 7) Hak orang tua untuk memastikan pendidikan agama dan moral bagi anak-anak mereka. 8) Berkomunikasi dengan individu dan komunitas tentang urusan agama di tingkat nasional dan internasional. 9) Mendirikan dan menjalankan lembaga-lembaga kemanusiaan/mengumpulkan dan menerima pendanaan. 10) Mengajukan keberatan yang didasarkan pada hati nurani (*conscientious objection*).

DASAR KBB

❑ Instrumen Internasional:

1. Universal Declaration of Human Rights (DUHAM), pasal 18
2. International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), pasal 18 ayat 1 dan 3

❑ Instrumen Nasional:

1. UUD 1945 (Pasal 27, 28A-J dan Pasal 29)
2. UU No. 29/1999 tentang Pengesahan Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial
3. UU HAM No. 39/1999, pasal 4 dan Pasal 22 ayat 1 dan 2
4. UU NO. 12/2005 tentang Pengesahan ICCPR (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik)

JENIS KBB

1. **Forum internum:** Hak yang tidak bisa dikurangi dan dibatasi dalam kondisi apapun (absolut), meliputi kebebasan hati nurani untuk meyakini, menganut dan berpindah agama dan keyakinan serta hak untuk tidak dipaksa menganut atau tidak menganut suatu agama atau keyakinan. (*non derogable rights*)
2. **Forum eksternum:** hak untuk secara bebas mengungkapkan atau memanasifestasikan agama atau keyakinan yang, dalam kondisi-kondisi tertentu dan untuk tujuan-tujuan yang spesifik, dapat dibatasi. (*derogable rights*)

Dalam wacana HAM, pembatasan hak diperbolehkan jika dilakukan untuk melindungi ketertiban masyarakat, keselamatan masyarakat, kesehatan masyarakat, dan moral masyarakat.

KEWAJIBAN NEGARA

- 1. Menghormati (Omisi):** 1) Negara tidak melakukan tindakan yg dilarang atau bertentangan dengan norma-norma standar HAM. 2) Negara menahan diri untuk tidak campur tangan (abstain) terkait kebebasan asasi.
- 2. Melindungi (Komisi)** 1) Secara khusus, negara melindungi kelompok tertentu yg rentan atau terdiskriminasi (anak, perempuan, buruh, masyarakat adat, kelompok minoritas) 2) Secara umum negara menjamin agar hak dan kebebasan dasar tidak dilanggar oleh pihak lain. (melalui hukum dan peradilan)
- 3. Memenuhi (Komisi)** Negara mengambil langkah-langkah yang diperlukan bagi terwujudnya hak asasi.

PELANGGARAN KBB

- Pelanggaran KBB: Tindakan penghilangan, pembatasan atau pengurangan hak dan kebebasan dasar setiap orang untuk berpikir, berkeyakinan dan beragama.
- Tindakan pelanggaran bisa dilakukan dalam dua bentuk:
 1. **By Comission**: negara secara aktif melakukan pelanggaran.
 2. **By Ommission**: negara tidak melakukan sesuatu yang seharusnya dilakukan untuk mencegah adanya pelanggaran.

TINDAKAN DISKRIMINASI

- Tidak seorangpun boleh dijadikan sasaran diskriminasi oleh negara, lembaga, kelompok orang manapun atas alasan-alasan agama atau keyakinan
- Pihak yg potensial mendiskriminasi:
 1. Negara
 2. Lembaga Pemerintahan, non pemerintah
 3. Kelompok orang
 4. Individu

PENGHAYAT KEPERCAYAAN

- Agama lokal, *local belief*, kepercayaan, penghayat. **Sebutan resmi:** Penghayat kepercayaan terhadap Tuhan YME.
- Mempunyai hak yang sama untuk mendapatkan pelayanan publik, tapi masih ada diskriminasi (dari sejak lahir sampai meninggal).
- Reformasi peraturan di antaranya:
 1. UUD 1945 hasil amandemen, pasal 28E [2] yang menyebutkan kepercayaan secara khusus (dibedakan, tetapi dapat diterjemahkan setara dengan agama)
 2. UU Adminduk 23/2006, khususnya pasal 61 ayat 1 dan 64 ayat 1, tentang pengosongan kolom agama bagi penghayat, yang tidak lagi mewajibkan penghayat berafiliasi ke salah satu agama yang diakui pemerintah (Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha, dan Konghucu)
 3. Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata No. 43/41 Tahun 2009 tentang Pedoman Pelayanan kepada Penghayat Kepercayaan, dan Permendikbud 27/2016 tentang layanan pendidikan kepercayaan

- Putusan MK RI No.97/2016 tgl 7 November 2017 mengabulkan gugatan penghayat. Tetapi praktiknya masih banyak problem perlindungan sosial, adminduk (diserahkan ke individu masing-masing - belum berani mengubah kolom agama di KTP karena terkait dengan pernikahan dan pengurusan jenazah) dan pendidikan agama bagi anak-anak (meski sudah ada pedoman dari Dirjen Kebudayaan Kemendikbud untuk implementasi layanan pendidikan kepercayaan terhadap Tuhan YME pada satuan pendidikan). Putusan MK sejalan dengan kontitusi (pasal 27 – kesetaraan dalam hukum dan pemerintahan, pasal 29 – jaminan kebebasan beragama dan berkeyakinan, dan pasal 34 – jaminan penyediaan fasilitas pelayanan umum yang layak).
- 4 April 2018: presiden menyatakan bahwa putusan MK sudah final dan mengikat.
- Permendagri No 118 tahun 2017 tentang blangko KK, register dan kutipan akta pencatatan sipil. (Berdasarkan pasal 20 UU No. 25 tahun 2009 tentang pelayanan public, penyelenggara pelayanan public wajib menyusun dan menetapkan standar pelayanan dengan memperhatikan kemampuan penyelenggara, kebutuhan masyarakat dan kondisi lingkungan dengan mengikutsertakan masyarakat dan pihak terkait)
- Respon dan implementasi Pemda berbeda-beda (sangat tergantung pada *political will* dan kurangnya pemahaman apparatus Negara tentang tema KBB)

BEBERAPA ISU KBB

1. Politik pengakuan agama (diskriminasi hak-hak sipil kalangan penghayat/agama lokal)
2. Problem “Aliran sesat” dan penodaan agama
3. Pembangunan tempat ibadah (terakhir di Kabupaten Bantul, GPDI)
4. Regulasi yang diskriminatif terkait dengan agama baik di level nasional dan daerah (Perda-perda). Seperti perda atau edaran keharusan melaksanakan shalat berjamaah, kewajiban busana atau atribut keagamaan, kewajiban baca al-Quran
5. Sekte atau Gerakan Keagamaan Baru (GKB): Gafatar, Salamullah/Lia Eden, Children of God, Kingdom Movement Community Church)
6. Ujaran kebencian, provokasi, atau hasutan untuk kekerasan: ujaran atau tindakan secara langsung atau melalui media, yang dimaksudkan untuk merendahkan, mendiskriminasi, atau mengundang kekerasan. Contoh kasus Ahok.
7. Vigilantisme terhadap Minoritas. Vigilantisme adalah tindakan main hakim oleh kelompok massa berdasarkan pada penilaian mereka terhadap apa yang salah dan benar. (Kristen, Ahmadiyah, Syiah, LGBT, dan Komunis. Total ada 71 kasus dalam kurun 16 tahun). Buku “Krisis Keistimewaan: kekerasan terhadap minoritas di Yogyakarta” (Salim dan Iqbal 2017)

PENGHAMBAT PERWUJUDAN KBB

(Membatasi Tanpa Melanggar KBB, CRCS, 2019)

- ❑ Politik pengaturan agama di Indonesia, yang berakar cukup kuat dalam sejarah Indonesia
- ❑ Pembatasan hak KBB yang masih problematis:
 1. Ada pengakuan keragaman agama yang cukup jelas, namun cakupan keragaman itu dibatasi (enam agama)
 2. “agama” dipahami secara sempit, sebagai “agama dunia”, yang meminggirkan ungkapan khas keagamaan Indonesia (agama-agama leluhur dan penghayat).
 3. Ekspresi keagamaan dibatasi, UU Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama (No. 1/PNPS/1965). Konsep yang multitafsir seperti “penyalahgunaan”, “penyimpangan”, dan “penodaan” agama.
 4. Pembatasan yang terkadang ditafsirkan oleh kelompok mayoritas dan atau negara atau keberpihakan aparat terhadap kelompok yang berpengaruh, yang merugikan kelompok kecil/minoritas. Pembatasan masih sangat dipengaruhi nilai-nilai agama, dan nilai-nilai HAM belum menjadi faktor utama.

PENDEKATAN DALAM PENANGANAN KONFLIK SOSIAL KEAGAMAAN

□ Ada 3 pendekatan (Samsu Rizal Panggabean dalam “Mengelola Keragaman dan Kebebasan Beragama: Refleksi atas beberapa pendekatan advokasi, CRCS UGM 2014)

1. **Pendekatan berbasis kekuatan dan kekuasaan (*power-based*):** ditandai dengan penggunaan ancaman, intimidasi, dan kekerasan fisik, membuat keputusan secara sepihak dan mengabaikan hak dan kepentingan orang lain. Ditandai dengan suasana permusuhan yang dapat menggiring pihak-pihak yang bertikai kepada pertarungan kekuasaan dan rangkaian aksi balas dendam yang berlarut-larut. Di Indonesia, para tokoh agama, dan adanya norma kepatuhan pengikut kepada mereka, berperan dalam menangani konflik keagamaan, lebih-lebih ketika ketokohan dan kepemimpinan tersebut bersifat positif dalam arti pro-perdamaian dan saling pengertian antarumat beragama. Mereka menasehati pengikutnya supaya tidak terprovokasi dan terlibat kekerasan keagamaan, menegur, memarahi, atau menyediakan sanksi internal bagi pengikut mereka yang melanggar dan tidak patuh. Mekanisme semacam ini disebut dengan “pemolisian internal” atau “pemolisian di dalam kelompok”, jika diterapkan maka kekerasan dapat dihindari dan kerjasama antaragama dapat berlangsung.

2. Pendekatan berbasis hak (rights-based): menyelesaikan konflik dengan mengacu pada norma- norma tertentu (misalnya undang-undang, peraturan pemerintah, konvensi, kebijakan, kontrak, kebiasaan dan adat istiadat masyarakat.). Asumsi dasarnya bahwa kebutuhan perseorangan dan kelompok di suatu masyarakat dapat dipenuhi jika mereka tunduk kepada aturan-aturan normatif. Berbagai aturan tersebut memiliki legitimasi dan menjadi rujukan pihak eksekutif, legislatif, dan yudikatif ketika melindungi hak individu dan masyarakat. Lebih lanjut, aturan dan norma tersebut dianggap lebih kuat dari pemimpin dan penguasa, dan di dalam demokrasi menjadi bagian dari rule of law. Pihak-pihak yang berkonflik dapat menggunakan aturan dan hak sebagai rujukan dan berusaha menunjukkan keunggulan hak satu pihak atas hak pihak lain melalui proses litigasi, pengadilan, arbitrase, dan lain-lain. Penggunaan pendekatan ini seringkali ditandai dengan ciri mencari dan menghukum pelanggar hak. Tapi, model ini memiliki kelemahan karena hasilnya sering bersifat menang-kalah, prosesnya lama dan menelan ongkos yang banyak. Belum lagi sistem peradilan yang korup dan sulitnya mengeksekusi putusan. Selain itu, proses yang bermusuhan – baik di ruang pengadilan maupun di luarnya–cenderung merusak hubungan pihak-pihak yang berkonflik. Contohnya konflik gereja GKI Yasmin, Bogor dan kasus Syiah di Sampang dimana proses pengadilan dapat dipengaruhi pendekatan kekuatan.

3. Pendekatan berbasis kepentingan (*interest-based*): Yang dimaksud dengan kepentingan di sini adalah keinginan, kebutuhan, aspirasi, dan kekhawatiran pihak-pihak yang bertikai. Pendekatan berbasis kepentingan memberikan perhatian besar kepada hal-hal ini.

Ada tiga kepentingan:

- a) Kepentingan substantive: merujuk kepada “apa” materi, pokok sengketa, dan hasil yang dicapai dari penanganan konflik.
- b) Kepentingan procedural: merujuk kepada proses “bagaimana” mencapai kepentingan substantif tersebut, seperti negosiasi, mediasi, dialog, dan pemecahan masalah.
- c) Kepentingan psikologis merujuk kepada dimensi kejiwaan dan hubungan di antara pihak-pihak yang bertikai, seperti yang menyangkut perlakuan, penghargaan, perasaan, dan pengakuan (misalnya, pengakuan terhadap luka dan trauma yang timbul karena konflik).

- ❑ Kekuatan pendekatan ini terletak pada beberapa prosesnya yang bersifat: Kolaboratif (tidak konfrontatif atau menang-menangan), kreatif (menciptakan jalan keluar bagi mereka sendiri), memecahkan masalah (bukan menghukum, menyalahkan, dan mendominasi pihak lawan), memelihara hubungan (hubungan di antara pihak- pihak yang berkonflik tidak rusak dan rekonsiliasi lebih mudah), dan berdaya tahan.
- ❑ Nilai dan norma yang mendasari pendekatan berbasis kepentingan adalah **memperlakukan pihak lain setara dan sederajat dengan pihak sendiri** –tidak mengalah, tapi tidak juga bermusuhan.
- ❑ Salah satu mekanisme yang paling tepat mewartakan pendekatan berbasis kepentingan adalah **perundingan dan dialog serta mediasi**.
- ❑ Bagaimana pemangku kebijakan **mengupayakan lahirnya pada mediator untuk kasus-kasus agama atau lembaga mediasi**. Dengan prinsip DSR-BST – duduk sama rendah, berdiri sama tinggi. Pihak ketiga yang sudah banyak dilakukan kadang masih memihak. Laporan CRCS menunjukkan pemda, polisi, tokoh agama, dalam konflik-konflik keagamaan seringkali pandang bulu dan tidak netral, misalnya karena menjadi bagian dari konflik yang terjadi.

-
- ❖ Ketiga jenis kepentingan ini berhubungan satu sama lain secara refleksif. Penanganan konflik berbasis kepentingan dinilai berhasil bila ketiga jenis kepentingan ini ditangani dengan memuaskan.
 - ❖ Pendekatan ini lebih selaras dengan tatanan demokrasi yang responsif dan masyarakat sipil yang matang.
 - ❖ Penggunaan pendekatan kepentingan sebagai pendekatan utama. Pendekatan berbasis hak digunakan jika pendekatan berbasis kepentingan gagal, dan pendekatan kekuatan adalah pilihan terakhir.

PRAKTIK BAIK

Laporan WF 2018:

- ❑ **Jumlah:** Ada 783 peristiwa, 995 Tindakan
- ❑ **Bentuk:** Promosi toleransi, Praktik toleransi dan pencegahan dan resolusi konflik agama/keyakinan
- ❑ **Wilayah:** DKI Jakarta, Jawa Tengah, Jawa Timur, Jawa Barat, DI Yogyakarta, Kalimantan Barat, Sulawesi Utara, Sumatera Utara, Bali dan Banten
- ❑ **Aktor**
 1. **Negara:** Polres Pemkab/Pemkot Kemenag Polda Bupati/ Wakil Bupati Polri TNI Presiden RI Gubernur/ Wakil Gubernur Kantor Kemenag
 2. **Non negara:** Warga Lintas Agama Lembaga Swadaya Masyarakat FKUB Kabupaten/Kota Sekelompok warga Keluarga Besar NU Mahasiswa Tokoh lintas agama Pelajar GP Anshor/Banser Tokoh agama

BAGAIMANA MEWUJUDKAN KEBIJAKAN YANG TIDAK DISKRIMINATIF? BAGI PEMANGKU KEBIJAKAN:

1. Menyadari pentingnya keberagaman sebagai kekayaan bangsa, khususnya Yogyakarta sebagai kota pendidikan, kota budaya, dan kota wisata.
2. Mengkonsolidasikan modal sosial harmoni yang masih ada di Yogyakarta (didukung Sultan dan GKR Hemas), bekerjasama dengan kalangan civil society yang selama ini membela hak-hak kaum minoritas.
3. Memperkuat basis-basis keragaman pada komunitas-komunitas keagamaan tradisional, jaringan lintas iman, kelompok-kelompok budaya serta seni, dll.
4. Mereproduksi tradisi-tradisi yang menumbuhkan toleransi dan mencairkan relasi antaragama yang menarik dan relevan di kalangan anak muda.

(Krisis Keistimewaan, 2017)

5. Mempunyai pengetahuan dan wawasan tentang: teologi yang inklusif, tentang HAM dan KBB, memahami tugas dan kewajibannya, mempunyai komitmen kuat untuk menjalankan tugas sesuai dengan konstitusi dan aturan yang berlaku.

6. Membuat kebijakan-kebijakan yang sifatnya antisipatif bukan kuratif (mencegah bukan mengobati)
7. Memastikan kelompok-kelompok rentan (perempuan, anak-anak, kelompok minoritas agama) menjadi bagian dari proses pembuatan kebijakan dan implementasi serta evaluasinya (terlibat dalam pra pembuatan kebijakan dan evaluasi) agar tercipta kerukunan dan perdamaian.
8. Menghapus atau merevisi kebijakan diskriminatif di tingkat daerah
9. Terus meningkatkan praktik dan program-program penguatan toleransi dan penghormatan hak beragama dan menghindari diri dari tindakan persekusi (lembaga keagamaan)

-
10. Persoalan rumah ibadah: perlu dilihat konteks per kasus (penyelesaiannya akan beda, tidak digebyah uyah). Di sinilah pentingnya religious literacy.
 11. Pemangku kebijakan jangan menjadi bagian dari masalah (misalnya soal surat rekomendasi pendirian rumah ibadah dari FKUB)
 12. Pemerintah harus tegas dalam menjamin kebebasan beragama dan beribadah seluruh warga negara tanpa kecuali. Dalam banyak kasus, “politik pembiaran” justru kerap dipraktikkan: pemerintah dinilai tidak tegas, baik dalam menindak kelompok-kelompok intoleran maupun memberi sanksi terhadap pejabat pemerintah yang mbalelo. Misalnya kasus GKI Yasmin Bogor

(Trisno Sutanto, “Rumah Ibadah: Mengapa Selalu Bermasalah?” Dalam buku Praktik Pengelolaan Keragaman di Indonesia Kontestasi dan Koeksistensi, 2015)

13. Jauh lebih berhati-hati menggunakan UU yang masih menyisakan persoalan seperti UU PNPS No 1 tahun 1965
14. Tidak langsung merespons setiap laporan penodaan agama melalui jalur hukum, namun menerapkan prinsip kehati-hatian dan mengupayakan jalur non-hukum, seperti dialog dan mediasi. Polisi, bekerja sama dengan Kementerian Agama dan Kementerian Hukum dan HAM, perlu menyusun suatu standar operasi terkait bagaimana mengatasi kasus-kasus yang dianggap sebagai penodaan agama.
15. Lebih tanggap, cepat, dan tegas merespons setiap ekspresi kebencian yang dapat berkembang liar melalui upaya-upaya rekayasa kebencian (*hate spin*). Panduan yang telah ada, seperti SE Kapolri tentang ujaran kebencian dapat digunakan untuk ini. Upaya-upaya rekayasa kebencian atas nama agama, ras dan etnis dapat diatasi dengan lebih konsisten mengacu pada UU No.40/2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis, yang selama ini justru tidak banyak diperhatikan.
16. Meningkatkan kapasitas lembaga-lembaga kemasyarakatan yang telah ada (lembaga keagamaan, FKUB, ataupun lembaga-lembaga bentukan pemerintah lainnya) agar mampu merespons peristiwa- peristiwa terkait isu KBB.

(Laporan CRCS UGM 2017)