



## Efektifitas Pengaturan Masalah Kerukunan Umat Beragama dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Zaitun Abdullah <sup>1</sup>, Endra Wijaya<sup>2</sup>

Fakultas Hukum Universitas Pancasila, Jakarta, Indonesia

DOI: <http://dx.doi.org/10.15294/pandecta.v11i1.7830>

### Info Artikel

*Article History:*

Received : June 2016;

Accepted: November 2016;

Published: December 2016

*Keywords:*

*legislation; plural society; regulation; tolerance*

### Abstrak

Setiap peraturan perundang-perundangan dalam Negara Indonesia harus dapat menjamin dan menjadi sarana bagi perwujudan persatuan dalam negara yang dibangun di atas kondisi masyarakat yang majemuk, termasuk dari sudut agama dan kepercayaan. Di Indonesia, persoalan kerukunan antar umat beragama dan intra umat beragama diatur dalam Undang-Undang tentang Kerukunan Umat Beragama. Selain itu, Indonesia juga telah memberlakukan Undang-Undang Nomor 1/PNPS/Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama. Selain itu, pada level masyarakat muslim Indonesia, Majelis Ulama Indonesia telah menerbitkan Fatwa Majelis Ulama Indonesia mengenai kerukunan antarumat beragama. Namun, walaupun pengaturan tersebut telah ada, tampaknya kerukunan antar dan intra umat beragama masih menjadi problem di tengah-tengah masyarakat Indonesia. Paper ini akan menganalisis tentang keberadaan beberapa peraturan perundang-undangan yang substansinya berhubungan dengan upaya menciptakan kerukunan umat beragama di Indonesia, termasuk apakah untuk isu kerukunan umat beragama memang perlu diatur secara khusus di dalam suatu undang-undang.

### Abstract

*Every legislation and regulation in Indonesia must be able to ensure and facilitate the embodiment for Indonesian unity in a state that build by diversity society conditions, which included diversity in religion and faith. In Indonesia, the issue of diversity in religion and faith has been regulated by several legal documents, such as Act Number 1/PNPS/Year of 1965 on Prevention against Blasphemy Action, and Council of Indonesian Ulama (Majelis Ulama Indonesia) Fatwa. Currently, Indonesian Government through Ministry of Religion has issued Draft of Act on Living in Harmony among Religious Adherents. Even though those efforts have been done, but still there were intolerances or discriminations and still being a problem among people in Indonesian society. This paper will be focused on how Indonesian legal system, especially in form of written law such as act and other official regulations, regulates or deals with efforts to pursue living in harmony among religious adherents. And also will be discussed whether it is important or not to form a new act that will specially regulate issue on living in harmony among religious adherents in Indonesia.*



## 1. Pendahuluan

Masyarakat Indonesia merupakan masyarakat yang majemuk, termasuk dalam hal agama dan kepercayaan. Keadaan masyarakat yang majemuk itu sudah sangat dipahami oleh "Para Pendiri" Negara Kesatuan Republik Indonesia. Misalnya saja, pada saat persidangan pertama Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) tanggal 29 Mei sampai dengan 1 Juni 1945, dengan pidato dari Soekarno sebagai "mahkota"-nya yang kemudian memunculkan istilah Pancasila (Latif, 2015: 30-31). Secara historis, Pancasila tersebut merupakan "perpaduan" dari keragaman keyakinan, paham, serta harapan yang tumbuh berkembang di Indonesia. Terutama sila pertamanya, yang merupakan rumusan yang berupaya untuk memadukan secara harmonis segala aliran agama dan kepercayaan yang ada di Indonesia (Latif, 2015: 39).

Oleh karena itulah, dapat dipahami bahwa baik Soekarno maupun para tokoh pendiri negara yang lain sangat menyadari pentingnya mengakomodasi keberagaman dalam hal agama dan kepercayaan yang ada di masyarakat Indonesia. Sehingga, pada akhirnya, mereka sepakat memilih Pancasila sebagai tali perekat dari keberagaman yang ada di masyarakat Indonesia (Lestari, 2015: 35).

Dengan pemahaman mengenai keberagaman agama dan kepercayaan seperti itu, maka tidak mengherankan apabila kemudian isu yang berkaitan dengan keberagaman agama dan kepercayaan dalam masyarakat Indonesia coba dirumuskan lebih lanjut dalam Konstitusi Negara Republik Indonesia (El-Muhtaj, 2012: 103, 108-114). Di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang merupakan hasil amandemen, ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan persoalan keberagaman beragama dan kepercayaan telah diatur dalam Pasal 28E, Pasal 28I, Pasal 28J, dan Pasal 29.

Upaya tersebut relatif berhasil, karena sejak dari fase pengesahan Pancasila dan perumusan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sampai dengan sekitar tahun 1965 di Indonesia tidak terjadi

ketegangan atau konflik antarumat beragama. Konflik antarumat beragama setidaknya baru terjadi setelah tahun 1965, yaitu saat terjadi ketegangan antara sebagian pemeluk agama Islam dan Kristen di Meulaboh dan Makassar pada tahun 1967 (Muhammad, 2013: 46 dan 113). Setelah itu, konflik antarumat beragama menjadi peristiwa yang berulang kali terjadi lagi setiap tahunnya, walaupun dengan intensitas, skala, dan latar belakang yang berbeda-beda.

Untuk mengantisipasi atau merespons konflik antarumat beragama yang terjadi, pihak berwenang di Indonesia, seperti pihak Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), maupun Majelis Ulama Indonesia (MUI), telah meresponsnya dengan beragam cara, mulai dari pendekatan komunikasi publik yang "menghaluskan" persoalan konflik, seruan, menerbitkan beberapa peraturan perundang-undangan, termasuk sampai ke menerbitkan keputusan berupa fatwa.

Pendekatan komunikasi publik yang menghaluskan persoalan konflik biasanya ditempuh oleh pihak berwenang dengan menyatakan konflik antarumat beragama tersebut dengan sebutan "tindakan kriminal murni" atau "bukan konflik antarkeyakinan" (Abdullah dan Wijaya, 2014: 86). Pada poin tertentu, pernyataan yang menghaluskan tersebut memang dapat meredakan konflik untuk sementara, tetapi tidak dapat membongkar akar permasalahan serta kemudian tidak dapat pula menyelesaikannya secara menyeluruh.

Hal yang serupa terjadi pula dengan cara merespons konflik antarumat beragama melalui produk hukum berupa peraturan perundang-undangan atau fatwa. Sejak masa Pemerintahan Presiden Soekarno sampai dengan Presiden Joko Widodo sudah banyak peraturan perundang-undangan yang diterbitkan dalam rangka mengantisipasi atau merespons konflik antarumat beragama di Indonesia.

Di Indonesia telah diberlakukan Undang-Undang Nomor 1/PNPS/Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama. Begitu pun pada level masyarakat muslim Indonesia, MUI sudah

pula menerbitkan Fatwa MUI mengenai kerukunan antarumat beragama. Sekarang, di Indonesia, persoalan kerukunan antar dan intra umat beragama sudah mulai dicoba diatur dalam suatu undang-undang yang tersendiri. Upaya tersebut dapat dilihat dengan adanya Rancangan Undang-Undang tentang Kerukunan Umat Beragama.

Walaupun upaya-upaya tersebut telah ditempuh, namun tampaknya persoalan kerukunan antar dan intra umat beragama (selanjutnya disebut kerukunan umat beragama) masih menjadi problem di tengah-tengah masyarakat Indonesia. Fokus pembahasan dalam makalah ini akan tertuju pada menganalisis keberadaan beberapa peraturan perundang-undangan yang substansinya berhubungan dengan upaya menciptakan kerukunan umat beragama di Indonesia, termasuk apakah untuk isu kerukunan umat Beragama memang perlu diatur secara khusus di dalam suatu undang-undang.

## 2. Metode Penelitian

Metode kajian yang digunakan dalam membahas permasalahan yang diangkat dalam makalah ini ialah metode kajian yuridis-normatif, dengan data yang diteliti (dianalisis) berasal dari data sekunder yang diperoleh melalui penelusuran kepustakaan. Secara garis besar, dalam melakukan analisis, peneliti berfokus pada 2 (dua) hal pokok, yaitu objek berupa peraturan perundang-undangan, dan konsep kerukunan umat beragama. Oleh karena itu, apabila ingin dikategorikan metode pendekatan yang peneliti gunakan, maka ia termasuk dalam kategori metode pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) (Ibrahim, 2006).

## 3. Hasil Penelitian dan Pembahasan

### Kerukunan Umat Beragama dalam Perspektif Islam

Islam, seperti juga Yahudi dan Kristen, percaya kepada para Nabi dan Rasul Allah. Dalam memahami cara pandang Islam terhadap isu kebebasan beragama dapat dilakukan dengan cara melihat fungsi dan peran dari para Nabi dan Rasul tersebut. Apakah

para Nabi dan Rasul dalam melakukan dakwahnya ditempuh melalui cara-cara yang sifatnya memaksa atautkah mereka hanya menyampaikan dengan cara-cara yang santun (menggugah)?

Nabi Musa a.s., Nabi Isa a.s. dan Nabi Muhammad S.A.W. tidak pernah diperintahkan oleh Allah S.W.T. untuk berdakwah dengan "menggunakan pedang." Dalam Al-Quran Surat Al-Maidah ayat 99, Allah berfirman, "Kewajiban Rasul tidak lain hanyalah menyampaikan, dan Allah mengetahui apa yang kamu lahirkan dan apa yang kamu sembunyikan."

Kepada orang-orang Mekah, Rasul berkata bahwa Allah tidak menghendaki mereka menyembah berhala, namun Rasul tidak mencegah mereka melakukannya. Terkait dengan hal tersebut, Allah mengirimkan pesan dalam Surat An-Nahl ayat 35, "Dan berkatalah orang-orang musyrik, jika Allah menghendaki, niscaya kami tidak akan menyembah sesuatu apapun selain Dia, baik kami maupun bapak-bapak kami, dan tidak pula kami mengharamkan sesuatupun tanpa izin-Nya." Demikianlah yang diperbuat orang-orang sebelum mereka, maka tidak ada kewajiban atas para Rasul, selain dari menyampaikan (amanat Allah) dengan terang.

Dari ayat tersebut telah jelas bahwa misi para Nabi dan Rasul ialah untuk membimbing umatnya agar menerima Allah dengan kemauan mereka sendiri tanpa paksaan. Al-Quran juga dengan tegas mengatakan, "Tidak ada paksaan dalam beragama." Mengenai hal itu, secara lengkap Allah berfirman dalam Surat Al-Baqarah ayat 256 bahwa, "Tidak ada paksaan dalam memasuki agama (Islam). Sesungguhnya telah jelas jalan yang benar daripada jalan yang salah. Karena itu barang siapa yang inkar kepada *thaghut* dan beriman kepada Allah, maka sesungguhnya ia telah berpegang kepada tali yang amat kuat yang tidak akan putus. Dan Allah Maha mendengar lagi maha mengetahui" (Mawardi, 2015: 58).

Nabi Muhammad S.A.W. menghadapi banyak kesulitan dan tentangan di tempat kelahirannya, di Mekah, sehingga ia harus keluar dari kota tersebut dan hijrah ke Ma-

dinah. Walaupun demikian, Nabi masih tetap memperlakukan mereka, para penduduk Mekah, dengan baik dan bersikap toleransi. Dalam satu kesempatan Nabi mengingatkan bahwa, "Bagimu agamamu dan bagiku agamaku," dan inilah yang menjadi salah satu dasar dalam membina toleransi antarumat beragama.

Ketika Nabi hijrah ke Madinah, ia menemukan bahwa Islam diterima di sana, walaupun di kota tersebut terdapat juga komunitas Yahudi. Yahudi di kota itu tidak mengganggu Nabi dengan segala kegiatan dakwahnya. Sebaliknya Nabi juga tidak memaksa mereka untuk mengikuti Islam. Yang dilakukan oleh Nabi justru membuat kesepakatan perdamaian.

Lebih lanjut Nabi juga membuat konstitusi, yaitu Piagam Madinah, yang merupakan landasan berdirinya Negara Madinah yang masyarakatnya majemuk tersebut, dan inilah salah satu contoh konkret yang terbaik dari toleransi yang ditunjukkan oleh Nabi terhadap pengikut agama lain (Mawardi, 2015: 61).

Isi kesepakatan perdamaian Nabi dengan orang-orang Yahudi di Madinah, antara lain, meliputi keselamatan fisik, keamanan komunitas Yahudi dan juga kebebasan untuk menjalankan agama mereka secara bebas. Hal ini memperlihatkan bahwa Nabi sendiri siap untuk hidup dalam damai dengan penganut agama lainnya.

Selain itu, Nabi juga menulis surat kepada para penguasa berbagai negara di sekitar Madinah, di mana tidak ada satupun dari surat-surat tersebut yang berisi ancaman. Salah satu contoh surat yang dikirim Nabi kepada Raja Heraklius ialah berbunyi sebagai berikut, "Dengan nama Allah, pengasih dan penyayang. Dari Muhammad hamba Allah kepada Heraklius pembesar Romawi, salam sejahtera kepada orang yang sudi mengikuti petunjuk yang benar. Kemudian daripada itu, dengan ini saya mengajak Tuan menuruti ajaran Islam. Terimalah ajaran Islam, tuan akan selamat. Tuhan akan memberi pahala dua kali kepada tuan. Kalau tuan mengelak, maka dosa orang-orang Arisyin menjadi tanggung jawab tuan. Wahai orang-orang ahli kitab,

marilah sama-sama kita berpegang pada kata yang sama antara kami dan kamu, yakni bahwa tak ada yang kita sembah selain Allah dan kita tidak akan mempersekutukan-Nya dengan apapun, bahwa yang satu takkan mengambil yang lain menjadi Tuhan selain Allah. Tetapi kalau mereka mengelak juga, katakanlah kepada mereka, saksikanlah bahwa kami ini orang-orang Islam" (Haekal, 1974: 416; Al-Mubarakfuri, 1997: 457-459).

Dalam Piagam Madinah, Nabi membuat perlindungan terhadap hak-hak warga negara, baik yang sudah mengikuti Islam maupun yang masih mengikuti agama lain, seperti Yahudi dan Kristen, bahkan terhadap suku yang minoritas sekalipun. Piagam Madinah terdiri dari beberapa klausul yang mencakup semua aspek penting dari hak asasi manusia, termasuk topik-topik seperti perlindungan minoritas yang hidup di bawah Pemerintahan Islam, kebebasan beribadah, kebebasan untuk menunjuk hakim sendiri, kebebasan untuk memiliki serta menjaga properti, pembebasan dari dinas militer, dan hak untuk perlindungan dalam perang.

Munawir Syadzali mencoba membuat intisari dari poin-poin yang tercantum dalam Piagam Madinah, dan ia menyimpulkan bahwa di dalam Piagam Madinah itu mengandung 2 (dua) hal pokok, yaitu: pertama, semua pemeluk agama Islam meskipun berasal dari banyak suku tetapi mereka merupakan satu-kesatuan komunitas; dan ke dua, hubungan antara sesama komunitas Islam dan komunitas lainnya didasarkan atas prinsip bertetangga yang baik, saling membantu menghadapi musuh, membela mereka yang teraniaya, saling menasehati, serta saling menghormati kebebasan beragama (S. Sagar, 2007: 25 dan 40).

Jadi, jika dihubungkan dengan isu kerukunan umat beragama, maka keberadaan Piagam Madinah tersebut mampu memberikan contoh sekaligus pedoman bahwa Islam jelas-jelas sangat mendukung upaya melindungi hak asasi manusia setiap anggota masyarakat, baik muslim maupun nonmuslim, serta mengedepankan toleransi untuk mempersatukan umat dalam kemajemukan.

### **Keadaan Peraturan Perundang-Undangan Saat ini di Indonesia**

Menurut Alamsyah Ratu Perwira Negara, konsep kerukunan hidup umat beragama mencakup 3 (tiga) macam kerukunan, yaitu: *pertama*, kerukunan internal umat beragama; *ke dua*, kerukunan antarumat beragama; dan *ke tiga*, kerukunan antarumat beragama dengan Pemerintah. Ketiga kerukunan tersebut biasa disebut dengan istilah “Trilogi Kerukunan” (Darwis Muhdina, 2015: 24).

Secara konseptual, kerukunan umat beragama adalah keadaan hubungan sesama umat beragama yang dilandasi toleransi, saling pengertian, saling menghormati, menghargai kesetaraan dalam pengamalan ajaran agamanya dan kerja sama dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Konsep itu tercantum di dalam Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadat.

Saat ini telah ada beberapa peraturan perundang-undangan yang keberadaannya dimaksudkan untuk menjaga kerukunan hidup umat beragama di Indonesia. Beberapa peraturan perundang-undangan tersebut akan dijelaskan secara singkat berikut di bawah ini.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah memuat pasal-pasal yang secara substansi mendukung upaya untuk menciptakan kehidupan beragama yang rukun. Pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dimaksud ialah Pasal 28E, Pasal 28I, Pasal 28J, dan Pasal 29.

Agar lebih implementatif, pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut diterjemahkan lebih lanjut ke dalam bentuk beberapa peraturan perundang-undangan yang secara hierarki berada di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Tahun 1945.

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) merupakan salah satu peraturan perundang-undangan yang secara hierarki berada di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, di mana di dalamnya juga dapat ditemukan aturan yang berhubungan erat dengan upaya menciptakan kerukunan umat beragama.

KUHP telah mengatur mengenai tindak pidana terhadap agama, yaitu melalui ketentuan Pasal 156, Pasal 156a, Pasal 157, Pasal 175, Pasal 176, Pasal 177, Pasal 503, Pasal 530, Pasal 545, Pasal 546, serta Pasal 547 KUHP (Mudzakkir, 2012: 10), dan pasal-pasal itu dilengkapi juga dengan Undang-Undang Nomor 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama yang memuat ketentuan hukum administrasi, sekaligus hukum pidana, serta amandemen terhadap KUHP (Mudzakkir, 2012: 3).

Amandemen melalui Undang-Undang Nomor 1/PNPS/1965 tersebut ialah dengan memasukkan Pasal 156a KUHP, sehingga delik terhadap agama dalam KUHP menjadi lebih lengkap, karena selain memuat keberadaan norma hukum yang mengatur tindakan administrasi dalam rangka untuk mencegah terjadinya penodaan terhadap agama, juga apabila masih dipandang tidak efektif, dapat dipergunakan sanksi pidana sebagai alternatif sanksi (*ultimum remedium*) (Mudzakkir, 2012: 3).

Tetapi, keberadaan Undang-Undang Nomor 1/PNPS/1965 masih dipersoalkan oleh sebagian pihak, karena tindakan pencegahan yang dikandungnya tersebut dianggap bertentangan dengan hak asasi manusia yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Persoalan tersebut kemudian berujung pada diajakannya *judicial review* terhadap Undang-Undang Nomor 1/PNPS/1965 ke Mahkamah Konstitusi (Yance Arizona, Endra Wijaya, dan Tanius Sebastian, 2014: 44).

Sehubungan dengan *judicial review* tersebut setidaknya telah ada 2 (dua) Putusan Mahkamah Konstitusi yang materinya terkait dengan isu kebebasan beragama atau berkeyakinan, yaitu Putusan Perkara Nomor 140/PUU-VII/2009, dan Putusan Perkara

Nomor 84/PUU-X/2012. Namun demikian, kedua putusan itu juga masih menyisakan permasalahan (perdebatan), yaitu mulai dari belum maksimalnya Mahkamah Konstitusi dalam menjalankan perannya sebagai institusi yang diharapkan ikut menegakkan nilai-nilai hak asasi manusia, terutama hak-hak kelompok pemeluk agama, kepercayaan, keyakinan atau mazhab minoritas, sehingga keadaan tersebut bisa mencerminkan bahwa bangunan negara hukum Pancasila yang mengakui dan menghormati hak-hak minoritas belumlah sepenuhnya dapat diupayakan melalui institusi Mahkamah Konstitusi (Yance Arizona, Endra Wijaya, dan Tanius Sebastian, 2014: 44), sampai dengan permasalahan bagaimana memperbaiki undang-undang yang menjadi objek *judicial review*. Hal itu mengingat karena adanya juga tuntutan agar undang-undang tersebut diperbaiki dan disempurnakan. Bagaimanakah bentuk penyempurnaan dan perbaikannya?. Dan, langkah-langkah apa saja yang harus ditempuh oleh negara dalam rangka kebijakan perlindungan terhadap agama dan kepercayaan warga negaranya?. Pertanyaan-pertanyaan itu masih belum bisa dijawab secara komprehensif (Mudzakkir, 2012: 3).

Beberapa pertanyaan tersebut tentunya menjadi “pekerjaan rumah” yang harus segera dijawab oleh negara apabila tetap ingin konsisten dengan cita-cita membangun negara hukum Pancasila yang mengakui dan menghormati hak-hak asasi manusia setiap warga negara tanpa membedakan latar belakang agama dan kepercayaannya.

Pada tingkat kementerian, sudah diterbitkan pula peraturan yang secara substansi berhubungan erat dengan upaya menciptakan kerukunan umat beragama, antara lain, yaitu Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadat.

Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan Nomor 8 Tahun 2006 tersebut, walaupun dapat di-

katakan sebagai upaya yang serius dari pihak Pemerintah untuk mewujudkan kerukunan umat beragama, namun masih mengandung potensi kelemahan. Sebagaimana hasil penelitian dari Nella Sumika Putri, ternyata Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan Nomor 8 Tahun 2006 memiliki setidaknya 2 (dua) kelemahan, yaitu: *pertama*, apabila dilihat dari perspektif ilmu perundang-undangan, di mana Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan Nomor 8 Tahun 2006 itu bukan termasuk ke dalam kategori undang-undang, sehingga ia tidak boleh dijadikan dasar pembatasan hak asasi manusia dalam hal kebebasan beragama. *Ke dua*, dalam penerapannya juga ternyata Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan Nomor 8 Tahun 2006 justru menimbulkan tindakan intoleransi (diskriminasi) terhadap kelompok agama tertentu (Nella Sumika Putri, 2011: 237).

Pada *level* masyarakat muslim, melalui organisasi seperti MUI telah pula merespons pentingnya upaya menjaga kerukunan umat beragama. MUI sudah menerbitkan Keputusan Komisi C *Ijtima'* Ulama Komisi Fatwa Se-Indonesia V Tahun 2015 tentang *Masail Qanuniah* (Masalah Hukum dan Perundang-Undangan), yang pada bagian V tentang Usul Pembentukan Perundang-Undangan, MUI juga mendesak Pemerintah dan DPR untuk membentuk undang-undang yang mengatur kerukunan umat beragama, perlindungan agama, jaminan dan perlindungan umat beragama, serta tugas dan tanggung jawab Pemerintah. Undang-undang seperti itu, menurut MUI, dianggap penting dibentuk karena alasan masih banyaknya terjadi ketegangan, konflik di tingkat bawah (akar rumput) yang terkait dengan umat beragama.

Merespons kebutuhan untuk pembentukan undang-undang yang mengatur kerukunan umat beragama, perlindungan agama, jaminan dan perlindungan umat beragama, serta tugas dan tanggung jawab Pemerintah, maka kemudian Pemerintah berinisiatif untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Kerukunan Umat Beragama. Tetapi hingga kini memang belum ada kejelasan lebih lanjut, bahkan mungkin tepat jika di-

sebut tertunda, mengenai proses masuknya Rancangan Undang-Undang tentang Kerukunan Umat Beragama ke DPR untuk menjadi Program Legislasi Nasional (Prolegnas), baik untuk tahun 2015 maupun 2016.

### **Apa Urgensi dari Adanya Peraturan Perundang-Undangan mengenai Kerukunan Umat Beragama?**

Terdapat beberapa hal yang bisa dianggap menjadi alasan perlunya ada peraturan perundang-undangan mengenai kerukunan umat beragama, dan setidaknya hal tersebut bisa dilihat dari Rancangan Undang-Undang tentang Kerukunan Umat Beragama.

Dari Rancangan Undang-Undang tentang Kerukunan Umat Beragama, maka dapat dipahami bahwa alasan yang mendorong keinginan diundangkannya materi mengenai kerukunan umat beragama melalui undang-undang, antara lain, ialah karena (Tim Penyusun Departemen Agama, Badan Litbang Agama dan Diklat Keagamaan Puslitbang Kehidupan Beragama, 2011):

- a. Keinginan untuk mewujudkan kehidupan bernegara yang harmonis, aman, sejahtera lahir dan batin dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila.
- b. Adanya keinginan untuk mewujudkan hubungan yang tertib dan harmonis antarumat beragama yang dilandasi dengan sikap toleran dan tanpa diskriminasi.
- c. Fakta bahwa masyarakat Indonesia ialah masyarakat yang majemuk, yang di satu sisi merupakan kekayaan dan kekuatan bangsa serta anugrah Tuhan yang patut disyukuri, namun di sisi lain kemajemukan itu dapat mengundang kerawanan sosial yang dapat mengganggu kerukunan umat beragama dan mengancam persatuan dan kesatuan bangsa.
- d. Kerawanan sosial dapat terjadi akibat faktor-faktor nonagama, seperti kesenjangan ekonomi, politik, sosial budaya, dan faktor-faktor agama, seperti pendirian rumah ibadah, penyiaran agama, penodaan agama, peringatan hari-hari besar keagamaan, serta adan-

ya bantuan keagamaan dari pihak asing.

- e. Kerawanan sosial tersebut dapat diatasi, antara lain, melalui mewujudkan, memelihara dan mengembangkan kehidupan masyarakat yang rukun, saling pengertian, saling menghormati, dan melalui pengaturan yang dimuat dalam bentuk perundang-undangan.
- f. Telah ada jaminan pula secara konstitusional bahwa Negara Republik Indonesia melindungi kemerdekaan setiap penduduk untuk memeluk agamanya dan beribadah sesuai dengan agama dan kepercayaannya masing-masing.
- g. Adanya anggapan bahwa peraturan perundang-undangan yang ada selama ini masih belum memadai untuk mewujudkan kerukunan umat beragama secara menyeluruh.

Lantas, bagaimanakah dari sisi faktualnya di masyarakat Indonesia? Secara faktual, dalam konteks masyarakat Indonesia yang majemuk, memang terdapat beberapa hal lagi yang bisa dianggap menjadi alasan mendorong perlunya ada peraturan perundang-undangan mengenai kerukunan umat beragama, antara lain, yaitu:

*Pertama*, faktor keadaan masyarakat Indonesia sendiri yang memang beragam, termasuk dalam hal beragama. Berdasarkan beberapa peristiwa yang telah terjadi, faktor perbedaan agama dan kepercayaan ini masih relatif mudah dijadikan sebagai "isu yang dijual" bagi pihak-pihak tertentu yang pada akhirnya berujung pada konflik antaranggota masyarakat (konflik horizontal).

*Kedua*, faktor kemampuan negara, dalam hal ini lembaga yang berwenang (pihak otoritas), dalam menangani keadaan keberagaman beragama dan berkepercayaan yang ada di masyarakat Indonesia. Berdasarkan fakta pula dapat dipahami bahwa ternyata lembaga yang berwenang, melalui pejabat-pejabatnya, dalam beberapa peristiwa konflik dianggap belum mampu, bahkan gagal, untuk menjadi pihak yang seharusnya bisa meredakan atau menyelesaikan permasalahan yang mengganggu kerukunan umat beragama (Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan, 2014: 81 dan 84; Rusjiyati,

dkk., 2016: 109).

Beberapa faktor tersebut tentunya perlu direspons dan diakomodasi dalam perangkat peraturan perundang-undangan yang lebih memadai, apabila hal tersebut memang benar-benar dibutuhkan. Tetapi, memang dapat lagi diajukan pertanyaan berikutnya, yaitu apakah benar bahwa permasalahan yang timbul yang terkait dengan kerukunan umat beragama di Indonesia perlu diselesaikan melalui peraturan perundang-undangan yang baru?

Pertanyaan tersebut menjadi perlu untuk diajukan setidaknya mengingat argumentasi bahwa dinamika yang terjadi dalam masyarakat Indonesia, termasuk konflik antar dan intra umat beragama, sebenarnya tidak selalu harus diselesaikan melalui peraturan perundang-undangan, apalagi harus membentuk peraturan perundang-undangan yang baru. Sejalan mengenai hal itu, Matti Niemivuo berpendapat bahwa peraturan perundang-undangan, walaupun ia masih sangat cocok untuk membangun sebuah negara demokrasi modern yang konstitusional, bukanlah suatu hal yang selalu harus dijadikan solusi bagi setiap permasalahan yang ada di masyarakat (Anggono, 2014: 59-60).

Sejalan dengan pendapat Matti Niemivuo, begitu pun menurut penelitian dari Khotimah, di mana ia mengungkapkan bahwa khususnya untuk menganalisis problem yang timbul berkaitan dengan keberagaman agama dan keyakinan, maka penggunaan pendekatan teologis, dan pendekatan politis serta yuridis belumlah mencukupi. Selain pendekatan-pendekatan itu, pendekatan kultural (budaya) pun perlu digunakan (Khotimah, 2011: 215-217 dan 224).

Dalam keadaan tertentu, justru nilai-nilai budaya yang ada di dalam masyarakat ternyata lebih mampu daripada lembaga peraturan perundang-undangan untuk menjadi sarana bagi menjawab kebutuhan permasalahan sosial. Penelitian dari Darwis Muhdina dengan sangat baik memberikan contoh sekaligus menjelaskan bahwa nilai-nilai budaya, dalam hal ini budaya masyarakat di Kota Makassar, Sulawesi Selatan, secara faktual mampu mengatasi permasalahan kerukunan umat beragama di Kota Makassar. Mereka

memiliki nilai-nilai kearifan lokal, yaitu *Sipakatau*, *Sipakalebbi* yang mampu menjadi perekat kerukunan umat beragama (Muhdina, 2015: 35). Begitu pun dengan penelitian dari Rini Fidiyani yang telah mengungkapkan bahwa nilai-nilai dalam budaya komunitas Abo-ge ternyata mampu berperan dalam menjaga keharmonisan dan toleransi umat beragama di Desa Cikakak, Kecamatan Wangon, Kabupaten Banyumas, Jawa Tengah (Fidiyani, 2013: 473-475 dan 480).

Namun demikian, upaya-upaya untuk menciptakan kerukunan umat beragama tersebut, termasuk langkah yang ditempuh Pemerintah yang berinisiatif mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Kerukunan Umat Beragama, tentunya harus diapresiasi sebagai suatu hal yang positif, walaupun ia tetap harus memperhatikan hal-hal kritis sebagai berikut:

*Pertama*, belum lengkapnya prasyarat yang sebaiknya dipenuhi terlebih dahulu sebelum mengundangkan peraturan perundang-undangan mengenai kerukunan umat beragama. Prasyarat tersebut ialah berupa jaminan terhadap kebebasan untuk beragama dan kepercayaan.

Memang benar bahwa di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sudah ada Pasal 28E, Pasal 28I, Pasal 28J, dan Pasal 29 yang dimaksudkan untuk menjamin kemerdekaan setiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing serta untuk beribadah menurut agama dan kepercayaannya itu. Tetapi, jaminan melalui konstitusi saja belum cukup, karena masih diperlukan serangkaian peraturan perundang-undangan lebih lanjut agar jaminan dari konstitusi dapat lebih bersifat aplikatif saat diterapkan dalam kehidupan sehari-hari di masyarakat (Asy'ari, 2011:5-6).

Oleh karena itu, jika memang akan dibuat peraturan perundang-undangan yang baru khusus mengenai kerukunan umat beragama, seperti yang telah dimulai prosesnya melalui adanya Rancangan Undang-Undang tentang Kerukunan Umat Beragama, maka yang perlu dipersiapkan terlebih dahulu sebenarnya ialah Rancangan Undang-Undang mengenai kebebasan dan perlindungan beragama dan kepercayaan (berkeyakinan).



Setelah adanya pengaturan mengenai kebebasan dan perlindungan beragama dan berkepercayaan seperti itu, barulah tepat apabila diundangkan undang-undang mengenai kerukunan antarumat beragama.

Menurut Ganesh Nathan, keadilan sosial (*social justice*) membutuhkan terpenuhinya syarat *social freedom*, di mana setiap anggota masyarakat diberikan kesempatan yang sama agar dapat dengan bebas (tanpa diskriminasi) menjalankan fungsi-fungsinya sebagai warga negara seutuhnya (Nathan, 2010: 187 dan 243). Fungsi-fungsi tersebut termasuk tentunya (menjangkau) kesempatan yang sama dan bebas dalam hal memilih agama dan kepercayaan sesuai nurani masing-masing.

Dari pendapat tersebut dapat dipahami bahwa kebebasanlah yang menjadi prasyarat dari adanya keadilan dalam masyarakat. Dan, dari keadaan yang berkeadilan itulah baru upaya untuk merukunkan umat beragama dapat diwujudkan.

*Kedua*, dalam hubungan sosial, dalam konteks hubungan antarumat beragama, selama ini cenderung masih didominasi oleh perspektif mayoritas dan minoritas, termasuk perspektif agama resmi dan tidak resmi. Akibatnya, dalam beberapa hal, benar atau tidaknya sesuatu diukur dari perspektif mayoritas, termasuk dalam hal menilai agama dan kepercayaan suatu pihak. Sebagai contoh konkret dari hal ini dapat dilihat, antara lain, dari isu (problem) perbedaan antara mazhab Sunni dan Syiah di Indonesia.

Yang mengemuka di sebagian pihak di masyarakat Indonesia ialah bahwa muslim di Indonesia adalah mayoritas bermazhab Sunni. Pemahaman tersebut memperoleh alasan pembenar secara formal, antara lain, melalui beberapa Fatwa MUI yang secara substansi memosisikan paham Syiah sebagai minoritas yang patut diwaspadai. Fatwa-fatwa itu, antara lain, terbit pada tahun 1984, 1997, dan 2012 (Fatwa MUI Provinsi Jawa Timur) (Zaitun Abdullah dan Endra Wijaya, 2014: 51). Selain itu, ada pula dokumen Sikap dan Respon Majelis Ulama Indonesia (MUI) Kota Bogor Nomor: 042/SEK-MUI/KB/VI/2015 tentang Fahaman Syiah, yang kemudian menjadi salah satu dasar terbitnya Surat Edaran

Wali Kota Bogor Nomor: 300/1321-Kesbang-pol tentang Himbauan Pelarangan Perayaan Asyura (Hari Raya Kaum Syiah) di Kota Bogor, tertanggal 22 Oktober 2015.

Di Indonesia, mazhab Syiah memang belum sepenuhnya diterima sebagai "mazhab resmi," karena belum ada pernyataan secara tegas yang cenderung seragam dari lembaga-lembaga formal maupun informal keagamaan di Indonesia. Sebagai salah satu contoh mengenai hal itu, setidaknya terlihat sekilas bahwa antara MUI di satu sisi, dan Nahdhatul Ulama (NU) serta Muhammadiyah di sisi yang lain memiliki perbedaan pandangan mengenai isu Syiah, khususnya dalam konteks di Indonesia (Zaki, 2014: 365).

Tidak jauh berbeda dengan perspektif mayoritas dan minoritas dalam memandang keberadaan agama dan kepercayaan, perspektif agama resmi dan tidak resmi juga masih menyisakan problem di masyarakat. Sehubungan dengan hal itu, penelitian dari Alef Musyahadah Rahmah dan Tedi Sudrajat menarik untuk dicermati. Penelitian mereka menyimpulkan, antara lain, bahwa masih terdapat inkonsistensi (ketidaksinkronan) dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia yang berhubungan dengan perlindungan hak asasi manusia dalam hal beragama dan berkepercayaan, misalnya saja keberadaan Undang-Undang Nomor 1/PNPS/Tahun 1965 yang tidak sinkron dengan Pasal 28 dan 29 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik). Ketidaksinkronan tersebut akhirnya ikut menjadi faktor yang mendiskriminasi keberadaan dari agama dan kepercayaan tertentu (yang dianggap tidak resmi) di Indonesia (Rahmah dan Sudrajat, 2009: 96 dan 101).

Apabila perspektif mayoritas dan minoritas seperti tersebut di atas masih kuat (mendominasi), maka keberadaan peraturan perundang-undangan yang tadinya dimaksudkan untuk menjaga kerukunan umat beragama justru malah berpotensi menjadi

alat pembenar bagi kelompok tertentu untuk semakin menyudutkan kelompok agama dan kepercayaan yang minoritas. Hal seperti itu dapat dilihat pada kasus tindak pidana penodaan terhadap agama dalam Putusan Pengadilan Negeri Nomor 69/Pid.B/2012/PN.Spg *jo.* Putusan Pengadilan Tinggi Nomor 481/Pid/2012/PT.Sby *jo.* Putusan Mahkamah Agung Nomor 1787 K/Pid/2012, dengan terpidana Tajul Muluk yang bermazhab Syiah.

Tentunya hal-hal yang baru dijelaskan tersebut di atas akan berpengaruh negatif (melemahkan) terhadap upaya mewujudkan kerukunan umat beragama di Indonesia. Oleh karena itu, selain prasyarat adanya pengaturan mengenai kebebasan dan perlindungan beragama dan berkepercayaan (berkeyakinan) terlebih dahulu, maka prasyarat lainnya yang juga perlu ada ialah pengikisan perspektif mayoritas dan minoritas yang bersifat diskriminatif. Untuk prasyarat tersebut, sebenarnya Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa Indonesia sekaligus sebagai falsafah dan ideologi negara sudah menyediakan dasar dan pedoman bagi berdirinya bangunan Negara Indonesia yang masyarakatnya majemuk.

Keadaan berposisi sebagai mayoritas dan minoritas memang fakta sosial, dan karena Pancasila bersumber dari dalam masyarakat Indonesia sendiri di mana nilai-nilai Pancasila itu digali (Yudi Latif, 2015: 29), maka tentunya Pancasila juga tidak menyangkal adanya perbedaan tersebut. Tetapi yang perlu dipahami pula ialah bahwa terhadap adanya perbedaan itu Pancasila lantas tidak pilih kasih (berat sebelah) kepada pihak yang mayoritas atau minoritas.

Yang dimuat dalam nilai-nilai Pancasila justru ialah bagaimana semua pihak, baik yang mayoritas maupun minoritas, dapat saling hidup berdampingan secara rukun (harmonis), saling menguatkan serta melengkapi di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

#### 4. Simpulan

Di Indonesia, saat ini telah ada beberapa peraturan perundang-undangan yang keberadaannya dimaksudkan untuk menjaga

kerukunan hidup umat beragama di Indonesia. Beberapa peraturan perundang-undangan tersebut, antara lain, ialah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), Undang-Undang Nomor 1/PNPS/1965, dan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan Nomor 8 Tahun 2006. Selain itu, lembaga keagamaan seperti MUI juga telah mengeluarkan keputusan yang memandang perlunya mewujudkan kerukunan umat beragama.

Tetapi, keberadaan sistem pengaturan mengenai kerukunan umat beragama itu belumlah maksimal dalam mewujudkan keadaan kerukunan umat beragama di Indonesia. Keadaan belum maksimal itu disebabkan oleh beberapa faktor, yaitu mulai dari faktor di dalam sistem peraturan perundang-undangan itu sendiri, yang masih mengandung inkonsistensi, sampai kepada faktor subjek hukum (aktor) yang ikut atau terlibat melaksanakan sistem pengaturan mengenai kerukunan umat beragama di Indonesia.

Telah ada beragam upaya yang dilakukan oleh beberapa pihak untuk memaksimalkan perwujudan kerukunan umat beragama di Indonesia, antara lain, yaitu dengan mengimplementasikan nilai-nilai budaya lokal yang hidup di dalam masyarakat Indonesia. Selain itu, ada pula upaya yang justru ingin menambah peraturan perundang-undangan yang khusus mengatur tentang kerukunan umat beragama. Contoh konkret dari upaya ini ialah dengan diajukannya Rancangan Undang-Undang tentang Kerukunan Umat Beragama oleh pihak Pemerintah.

Upaya yang ingin membentuk peraturan perundang-undangan yang khusus mengatur tentang kerukunan umat beragama tentu bukanlah langkah yang buruk. Namun untuk hal itu tampaknya masih memerlukan sejumlah prasyarat dan hal-hal kritis lainnya yang juga perlu diperhatikan secara serius, antara lain, seperti adanya jaminan yang lebih konkret terhadap kebebasan dan perlindungan hak beragama dan berkepercayaan (berkeyakinan), serta pengikisan perspektif mayoritas dan minoritas, termasuk perspektif agama resmi dan tidak resmi, dalam meman-

dang persoalan keberagaman agama dan kepercayaan di masyarakat.

## Daftar Pustaka

- Abdullah, Zaitun dan Endra Wijaya. 2014. *Problem Keadilan Bermazhab di Indonesia*. Jakarta: Lentera Hukum Indonesia.
- Al-Mubarakfuri, Shafiyurrahman. 1997. *Sirah Nabawiyah*. Jakarta: Pustaka Al-Kautsar.
- Anggono, Bayu Dwi. 2014. *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Asy'ari, Hasyim. Politik Hukum Kebebasan Beragama di Indonesia, *Pandecta: Research Law Journal*, Vol. 6 No. 1 Januari 2011.
- Arizona, Yance, Endra Wijaya, dan Tanius Sebastian. 2014. *Pancasila dalam Putusan Mahkamah Konstitusi: Kajian terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara yang Berkaitan dengan Perlindungan Hak Kelompok Marjinal*. Jakarta: Epistema Institute dan Yayasan Tifa.
- El-Muhtaj, Majda. 2012. *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia: Dari UUD 1945 sampai dengan Amandemen UUD 1945 Tahun 2002*. Jakarta: Kencana.
- Fidiyani, Rini. 2013. Kerukunan Umat Beragama di Indonesia (Belajar Keharmonisan dan Toleransi Umat Beragama di Desa Cikakak, Kec. Wangon, Kab. Banyumas). *Jurnal Dinamika Hukum* 13(3): 468-482.
- Haekal, Muhammad Husain. 1974. *Sejarah Hidup Muhammad*. Jakarta: Pustaka Litera Antar Nusa.
- Ibrahim, Jhony. 2006. *Metodologi Penelitian Hukum*, Malang: Prenada.
- Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.
- Khotimah. 2011. Dialog dan Kerukunan Antar Umat Beragama. *Jurnal Ushuluddin* XVII(2): 214-224.
- Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan. 2014. *Pengalaman dan Perjuangan Perempuan Minoritas Agama Menghadapi Kekerasan dan Diskriminasi atas Nama Agama*. Jakarta: KOMNAS Perempuan.
- Latif, Yudi. 2015. *Revolusi Pancasila*. Bandung: Mizan.
- Lestari, Gina. 2015. *Bhinneka Tunggal Ika: Khasanah Multikultural Indonesia di tengah Kehidupan SARA*. *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan* 28(1): 31-37.
- Mawardi. 2015. Reaktualisasi Kerukunan Antar Umat Beragama dalam Kemajemukan Sosial. *Jurnal Substantia* 17(1): 55-66.
- Mudzakir. 2012. *Tindak Pidana terhadap Agama dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dan Undang-Undang Nomor 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama (Kajian terhadap Praktik Penegakan Hukum dan Prospek Pengaturannya dalam Hukum Positif Indonesia)*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional
- Muhammad, Afif. 2013. *Agama dan Konflik Sosial: Studi Pengalaman Indonesia*. Bandung: Marja.
- Muhdina, Darwis. 2015. Kerukunan Umat Beragama Berbasis Kearifan Lokal di Kota Makassar. *Jurnal Diskursus Islam* 3(1): 20-36.
- Nathan, Ganesh. 2010. *Social Freedom in a Multicultural State: Towards a Theory of Intercultural Justice*. New York: Palgrave Macmillan.
- Putri, Nella Sumika. 2011. Pelaksanaan Kebebasan Beragama di Indonesia (*External Freedom*) Dihubungkan Ijin Pembangunan Rumah Ibadah. *Jurnal Dinamika Hukum* 11(2): 226-237.
- Rahmah, Alef Musyahadah dan Tedi Sudrajat. 2009. Penemuan Hukum *In Concreto* dalam Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan. *Jurnal Dinamika Hukum* 9(2): 95-102.
- Rusjiyati, Agnes Dwi, dkk. 2016. *Mengurai Benang Kusut Intoleransi: Sebuah Studi atas Hasil Pendokumentasian Kasus Kebebasan Beragama dan Berkepercayaan di Gunungkidul, Daerah Istimewa Yogyakarta*. Yogyakarta: Aliansi Nasional Bhinneka Tunggal Ika Sekretariat Daerah Istimewa Yogyakarta.
- Sagap, S. 2007. Implementasi Pluralitas Agama pada Pemerintahan Nabi Muhammad di Madinah Tahun 622-632 M. *Jurnal Kontekstualita* 22(2): 23-44.
- Zaki, Muhammad. 2014. Kontribusi FIPMI dalam Mewujudkan Kerukunan Antarmazhab Islam. *Jurnal Intizar* 20(2): 363-386.