

ANTARA “PENODAAN” DAN “KERUKUNAN”

Makalah Posisi mengenai UU No.1/PNPS/1965

Program Studi Agama dan Lintas Budaya,
Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada



Tim Penulis:

Zainal Abidin Bagir, Suhadi Cholil, Mustaghfiroh Rahayu,
Ali Amin, Endy Saputro, Budi Ashari

Maret 2010

Pendahuluan dan Ringkasan

Makalah ini adalah hasil kajian tim peneliti di Program Studi Agama dan Lintas Budaya (atau Center for Religious and Cross-cultural Studies, disingkat CRCS) , Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada,¹ dan diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran pada proses uji materi atas UU No. 1/PNPS/1965² yang sedang berjalan di Mahkamah Konstitusi. Ide awal untuk menuliskan makalah ini muncul setelah dua kali kami mengeluarkan Laporan Tahunan Kehidupan Beragama di Indonesia (2008 dan 2009).³ Di kedua Laporan itu, kami membahas dengan cukup mendalam beberapa konsekuensi UU tersebut dalam peristiwa-peristiwa keagamaan pada 2008 dan 2009, di antaranya adalah kasus lama Ahmadiyah, diskriminasi atas penghayat kepercayaan yang juga terkait dengan UU Adminduk 2006, dan kecenderungan wacana penyesatan yang makin meningkat.

Dalam proses uji materi sejauh ini, selain persoalan apakah UU tersebut bertentangan dengan konstitusi, muncul pula secara cukup kuat pandangan mengenai posisi penting UU ini dalam penjagaan kerukunan beragama di Indonesia, yang di antaranya terungkap dalam kekhawatiran terganggunya ketertiban sosial jika UU tersebut dicabut. Karena itu bagian pertama makalah ini mencoba melihat posisi UU tersebut dalam perspektif yang lebih luas mengenai pengelolaan keragaman agama di Indonesia, baik pada tingkat hubungan antar- dan intra-agama maupun hubungan agama dengan negara. Bagian berikutnya menunjukkan bahwa secara legal konstitusional, UU tersebut bertentangan dengan UUD 1945. Meskipun niat yang tergambar dalam judul UU itu mengisyaratkan perlindungan negara terhadap umat beragama di Indonesia, nyatanya telah terjadi eksesi yang amat merugikan, baik karena UU itu sendiri maupun penggunaannya yang seringkali arbitrer dan subjektif.

Argumen utama makalah ini terdiri dua bagian:

¹ CRCS adalah Program studi S-2 (berdiri pada tahun 2000) yang berkonsentrasi pada kajian akademik atas agama. Makalah posisi ini (maupun penerbitan *Laporan Tahunan Kehidupan Beragama di Indonesia*) adalah bagian dari pelaksanaan Tri Dharma Perguruan Tinggi, dalam hal keduanya merupakan hasil penelitian dan pengabdian masyarakat. Informasi lebih lanjut tersedia di www.cracs.ugm.ac.id atau dengan menghubungi info@cracs.um.ac.id.

² "UU No.1/PNPS/1965" adalah singkatan yang mengacu pada pada Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 tahun 1965 Nomor 1 Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama *junto* UU No.5/PNPS/1969 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama.

³ *Laporan Tahunan Kehidupan Beragama di Indonesia 2008* dikeluarkan pada Januari 2009, dan *Laporan Tahunan 2009* dikeluarkan pada Januari 2010. Keduanya dapat diakses di www.cracs.ugm.ac.id.

- *Pertama*, makalah ini menawarkan kerangka pikir yang lebih luas mengenai pengelolaan suatu masyarakat multicultural yang demokratis, dimana hukum adalah satu bagian saja, yang memang diperlukan namun tak seharusnya mendominasi kehidupan keagamaan yang sehat. Upaya terlalu cepat untuk menisbahkan “penodaan” atau “penyimpangan” agama untuk beragam perbedaan berarti menafikan upaya penciptaan konsensus secara dialogis pada tingkat masyarakat.

Pencabutan UU No.1/PNPS/1965 tak berarti membiarkan upaya sengaja untuk memusuhi atau menghina suatu agama, yang mungkin saja terjadi, namun itu dapat diatasi dengan cara-cara atau peraturan yang berbeda, sesuai dengan beragam kasus-kasus amat berbeda yang biasanya dikelompokkan secara sama dalam rubrik “penodaan agama” atau “penyimpangan”.

- *Kedua*, mempertimbangkan UU tersebut dengan melihat pada UUD 1945 yang telah diamendemen, makalah ini menemukan beberapa kontradiksi, dan karenanya menyimpulkan bahwa UU tersebut layak dicabut. Ada tiga hal yang dianalisis di bagian ini, yaitu penafsiran, perbuatan, dan diskriminasi. Persoalan utamanya adalah bahwa stipulasi “pokok-pokok ajaran” yang menjadi ukuran “penyimpangan” (baik penyimpangan penafsiran maupun perbuatan) tak dapat menjadi alasan suatu tindakan hukum tanpa membebani pemerintah, secara langsung atau tidak langsung, dengan otoritas keagamaan yang terlalu besar; di samping itu, UU ini secara eksplisit melakukan diskriminasi. Dari segi isi, kelemahan utama UU tersebut adalah ketakmampuannya membedakan tindakan yang dapat dikriminalkan (misalnya upaya sengaja untuk memusuhi atau menimbulkan kebencian pada suatu agama) dengan sekadar perbedaan penafsiran, atau, secara lebih umum, dengan pernyataan dan tindakan yang dianggap keliru oleh suatu kelompok dalam agama-agama.

Dalam konteks ini, jika UU No.1/PNPS/1965 akan dicabut dan disusun peraturan pengganti, makalah ini merekomendasikan pembuatan peraturan baru yang dapat membedakan hal-hal apa yang memang dapat dikriminalkan, dan apa yang mesti diterima sebagai perbedaan dalam suatu agama. Peraturan baru ini juga mesti menghindar dari melakukan diskriminasi.

Jika tren upaya penciptaan suatu kesepakatan internasional mengenai *defamation of religions* (“penghinaan” agama-agama) yang diinisiasi negara-negara Muslim di beberapa forum PBB belakangan ini dilihat, maka tampak bahwa perhatian utamanya pun kini, setelah lebih dari sepuluh tahun berproses, adalah ke arah hasutan untuk kekerasan, kebencian, dan diskriminasi, bukan “penyimpangan” penafsiran.

A. Kebebasan, ketidaktertiban dan kerukunan dalam pengelolaan masyarakat multikultural

Sebelum menjawab substansi yang dipersoalkan dalam uji materi, mengenai pertentangan UU. No.1/PNPS/1965 dengan UUD 1945, bagian ini menawarkan perspektif untuk melihat posisi UU semacam ini dalam konteks pengelolaan keragaman agama di Indonesia. Satu kekhawatiran terpenting yang selalu muncul dalam uji materi yang sedang berjalan kini adalah bahwa dicabutnya UU No.1/PNPS/1965 akan menimbulkan kekacauan, anarki, bahkan konflik sosial. Penodaan akan terjadi dimana-mana, aliran sesat akan tumbuh subur, dan ini akan merusak tatanan sosial masyarakat Indonesia. Ada pula alasan bahwa tak adanya saluran yang dapat dipakai untuk memidanakan para penoda agama akan menyebabkan para pemeluk agama yang merasa terhina untuk menggunakan cara-cara kekerasan dalam menyampaikan ketidaksetujuan mereka, dan dengan demikian menyebabkan terganggunya ketertiban masyarakat. Secara positif dikatakan bahwa UU tersebut telah menjamin kerukunan beragama di Indonesia, karena upaya-upaya merusak kerukunan itu melalui penodaan agama, dapat dihalangi.

Kerukunan jelas terganggu jika ada tindakan kebencian, permusuhan, kekerasan atas suatu agama, atau hasutan ke arah itu, dan itu dibiarkan saja. Mesti pula diakui bahwa kita hidup dalam masyarakat dimana realitas itu dapat dan telah terjadi. Secara umum, keberagaman dalam masyarakat saat ini adalah suatu keniscayaan. Secara positif tentu perbedaan dapat dilihat sebagai sumber kekayaan dan pengkayaan masyarakat, namun juga merupakan potensi ketidaksukaan dan konflik. Karenanya isu besar dalam setiap masyarakat adalah bagaimana mengelola keragaman.

Sebagai akar dari pengelolaan keragaman masyarakat multikultural, dalam masyarakat biasanya selalu ada konsensus yang kuat meskipun amat umum tentang hal ini. Di Indonesia, khususnya terkait agama ada Pasal 29 dalam UUD 1945 yang memberikan jaminan umum hak dan kebebasan beragama untuk setiap warga negara tanpa kecuali. Dasar lain yang amat umum adalah sila pertama dari Pancasila sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD 1945 yang merupakan pengakuan akan agama-agama, betapapun tak sempurnanya pengakuan itu.

Selain konsensus umum seperti itu, ada pula pagar pengaman, untuk mengatasi kalau-kalau ada pelanggaran yang cukup ekstrem. Di sinilah posisi peraturan pidana tentang (hasutan untuk) kebencian atau permusuhan atas suatu kelompok agama. Metafora “pagar pengaman” digunakan di atas untuk menunjukkan bahwa hukum semacam itu sifatnya seharusnya minimal, seperlunya saja, dan ada pada lapis terluar, tak menempati posisi sentral, dari tata-kelola masyarakat beragam yang cukup kompleks. Sifat minimal itu diperlukan di

antaranya untuk membebaskan pertumbuhan komunitas agama dari campur tangan negara yang terlalu jauh.

Bagian terbesar dari arena permainan masyarakat multikultural yang demokratis biasanya tidak diisi oleh hukum, namun oleh upaya-upaya pada tingkat masyarakat untuk mencapai konsensus sosial—inilah yang bisa disebut *etos* (*ethos*) masyarakat, yang tak mesti tertulis, tapi diperjuangkan lewat dialog dan disepakati. Setuju atau tidak, nyatanya sebagian besar dari cara suatu kelompok berhubungan dengan kelompok lain didominasi oleh *etos*, yang mungkin tak selalu disadari, kecuali dalam situasi-situasi ketegangan antar-kelompok yang membutuhkan upaya eksplisit untuk memperbarui *etos* tersebut. Hukum adalah wilayah kerja legislatif, pemerintah, penegak hukum, dan kepolisian; sementara *etos* diciptakan dan dipelihara masyarakat. Pelanggaran hukum diadili, sementara pelanggaran *etos* akan mengucilkan pelanggarnya dari pergaulan sosial yang lebih luas.⁴

Sementara negara kita adalah negara hukum dan menjunjung tinggi hukum, penting disadari bahwa tak semua masalah bisa dan perlu diselesaikan dengan hukum, khususnya hukum pidana. Sebagian besar persoalan masyarakat nyatanya dipecahkan melalui dialog. Dalam banyak hal, penyelesaian melalui dialog mungkin lebih sulit daripada penyelesaian melalui hukum, namun upaya dialog seperti inilah yang justru akan mendewasakan masyarakat. Pengalihan masalah masyarakat menjadi masalah hukum berarti mengalihkan masalah masyarakat menjadi masalah negara. Jika ini dilakukan terlalu cepat dan terlalu sering, peluang pendewasaan masyarakat, peluang pemeliharaan dan penumbuhan modal sosial masyarakat, dinafikan. Argumen untuk mengatur segala sesuatu dengan hukum, termasuk yang dikemukakan dalam proses uji materi ini, terkadang dikaburkan dengan istilah “menjunjung tinggi supremasi hukum”. Ungkapan ini tak ada salahnya sama sekali, namun mesti dipahami bahwa ini diajukan sebagai satu-satunya alternatif untuk melawan kecenderungan main hakim sendiri—bukan untuk meniadakan dialog dan upaya pencapaian konsensus sosial.

Pandangan ini perlu dikemukakan, terutama karena dalam perdebatan mengenai uji materi ini tampak ada pandangan yang kuat bahwa UU No.1/PNPS/1965 dianggap sebagai bersifat sentral, atau bahkan jaminan, untuk kerukunan beragama di masyarakat. Sedemikian sehingga pencabutannya diyakini akan membawa pada ketidakrukunan bahkan anarki. Perspektif di atas disampaikan untuk mengingatkan bahwa dalam setiap masyarakat, khususnya masyarakat demokratis, hukum memang amat penting, tapi tidak sentral; selain konsensus umum yang menempati posisi penting dalam sejarah suatu bangsa, seperti Pancasila dan Pasal 29 UUD 1945 di Indonesia, hukum selalu menempati posisi minimal, untuk menjaga agar para pelanggar, yang jumlahnya selalu kecil dalam masyarakat,

⁴ Pembahasan mengenai hukum dan etos dalam konteks suatu masyarakat multikultural dapat dilihat di Martin Marty, *When Faiths Collide*, Blackwell Publishing, 2005, khususnya hal. 67-96.

tak mendapat keleluasaan. Bahkan ketika negara pun terlibat, tindakan yang diambil tak selalu harus tindakan hukum, tapi bisa berupa tindakan politis seperti pernyataan tegas yang mengecam pernyataan kebencian. Dalam kenyataannya, kebencian seringkali muncul karena ketidaktahuan, dan cara terbaik melawan ketidaktahuan adalah pendidikan.

Dengan memposisikan peraturan, yang tetap penting untuk berurusan dengan para pelanggar, sebagai semacam pagar pengaman terakhir, segera kita melihat kelemahan UU No.1/PNPS/1965. Kelemahan utamanya adalah ambiguitas yang besar yang seakan-akan dapat mengkriminalkan apapun yang tak disukai dalam diri kelompok lain atas nama “penodaan agama” atau “penyimpangan dari pokok-pokok ajaran agama”. Dalam sejarahnya pun, UU ini telah dipakai, oleh pemerintah ataupun kelompok-kelompok agama besar, untuk kepentingan yang amat beragam. Dan persis sebenarnya disinilah UU tersebut bermasalah, yaitu tidak membedakan antara tindakan menafsirkan dari tindakan menghasut untuk membenci atau memusuhi suatu komunitas agama. Dengan demikian, wilayah luas hubungan antar- dan intra-agama maupun hubungan agama dan negara, yang semestinya diisi oleh upaya dialog untuk pencapaian konsensus sosial, seperti diambil alih oleh suatu hukum pidana.

Penafsiran selalu terjadi dalam agama-agama, bisa dianggap keliru, tak memenuhi kaidah penafsiran, ataupun dilakukan dengan ceroboh; karenanya ketidaksukaan satu kelompok atas kelompok lain yang memiliki penafsiran berbeda juga sangat biasa. UU No. 1/PNPS/1965, seperti nanti akan dibahas lebih jauh, memaksa negara, secara langsung atau tak langsung, mengambil satu standar yang dianggap benar, dan kemudian menghakimi kelompok lain tidak benar, bahkan dapat dipidana. Spektrum luas antara perbedaan penafsiran dan kebencian atau permusuhan, yang tak jelas batas-batasnya inilah, dan yang tak dapat dibedakan di mata UU tersebut, yang menjadi masalah utama.

Pada akhirnya, salah satu keberatan utama atas UU tersebut adalah bahwa ia bisa dipakai untuk menghukumi beragam hal yang amat berbeda, yang mestinya diperlakukan secara berbeda pula. UU ini tak mampu membedakan antara ketidaksensitifan *polling* yang dibuat oleh tabloid *Monitor*; pemahaman berbeda mengenai Islam yang berkembang dalam gerakan Ahmadiyah atau Saksi Yehovah; gerakan-gerakan keagamaan baru seperti Lia Eden atau Children of God; penggunaan simbol-simbol keagamaan yang tak biasa seperti dalam kasus Buddhabar atau ilustrasi sampul novel Dewi Lestari; kasus yang sulit disebut dengan kata lain kecuali penghinaan seperti kartun Denmark; kreatifitas seperti yang muncul dalam Maulid Hijau di Lumajang, Jawa Timur, yang berupaya menjadikan momentum Maulid sebagai upaya peningkatan kesadaran lingkungan demi menghadapi krisis lingkungan; namun juga bahkan bisa jadi, seperti disiratkan dalam pandangan sebagian Muslim, pemikiran pembaharuan atau kritik-diri seperti yang diajukan Nurcholish Madjid atau Abdurrahman Wahid. Meskipun tak kesemua kasus itu pernah dibawa ke pengadilan, kesemuanya secara riil telah dituduh

sebagai “penodaan agama” atau “penyimpangan” oleh suatu kelompok agama yang tak menyukainya, dan dengan demikian berpotensi (atau telah terjadi) dihakimi sebagai perbuatan kriminal dengan UU No.1/PNPS/1965.

Semuanya memang mungkin “menyimpang”, dalam artian tak biasa, namun tentu tak semuanya bisa digeneralisir sebagai kasus penghinaan atau penghujatan atas suatu agama, terlebih-lebih sebagai kasus kriminal hasutan untuk kebencian atau permusuhan. Kasus yang berbeda, menghendaki penanganan yang berbeda pula. Semuanya mungkin juga menyinggung atau menimbulkan ketidaksukaan suatu kelompok agama atas kelompok yang lain. Namun apakah setiap ketidaksukaan mesti berakhir pada pemidanaan kelompok yang tak disukai? Sebagai contoh, gerakan Lia Eden biasa disebut ilmuwan sosial sebagai gerakan keagamaan baru (*New Religious Movement*), yang kini terjadi di amat banyak negara di dunia, dan biasanya mengambil unsur-unsur dari agama-agama besar, namun mengembangkan doktrin dan praktiknya sendiri. Penyebutan kelompok seperti ini sebagai “menyimpang” atau “aliran sesat” terlalu menyederhanakan masalah dan mengingkari kompleksitas situasi sosial yang melatarinya. Eksistensi kelompok seperti ini mesti dipertimbangkan bukan hanya sebagai penyimpangan atau upaya penyesatan dari suatu agama besar; respon yang tepat atas kelompok sosial ini tak selalu berarti pemidanaan—kecuali jika sudah masuk dalam wilayah kriminal seperti penipuan atau hasutan untuk permusuhan.

Untuk kasus-kasus yang jelas merupakan hasutan untuk kebencian, permusuhan, atau kekerasan di Indonesia sebetulnya, walaupun UU tersebut tidak berlaku, telah ada peraturan yang memang diperuntukkan untuk mencegah dan menghukum pelaku permusuhan atas suatu agama (dan juga kelompok-kelompok identitas lain). Yang tidak bisa dilakukan oleh peraturan yang telah ada tapi dapat dilakukan oleh UU No.1/PNPS/1965 adalah pemidanaan atas apa yang disebut “penyimpangan”, baik dalam hal penafsiran maupun perbuatan. Untuk kasus-kasus seperti itu, perbedaan atau “ketidakbiasaan” tak sepatutnya dikriminalkan, namun ketidaksetujuan atau ketidaksukaan selayaknya diselesaikan suatu masyarakat demokratis dengan cara beradab, dialogis, tak serta merta harus melalui hukum pidana.

Untuk itu, jika UU itu akan dicabut atau diganti, penggantinya mesti dengan cermat memahami batas-batas apa yang bisa dipidanakan tersebut. Yang pertama kali mesti dilakukan adalah menjernihkan apa yang disebut “penodaan” atau “penyalahgunaan” agama, dan melakukan pembedaan antara hasutan yang sengaja untuk kebencian atau permusuhan, dengan perbedaan penafsiran, dan mungkin juga dengan apa yang dipersepsi oleh suatu kelompok agama sebagai kekeliruan atau kecerobohan.

Dalam kaitan ini, kita bisa melihat upaya penciptaan suatu kesepakatan internasional mengenai “defamation of religion” (penghinaan agama), di beberapa forum PBB sejak 1999, yang diinisiasi oleh Organisasi Konferensi Islam. Dalam perkembangannya, resolusi yang diupayakan bergeser lebih jelas ke arah hasutan

untuk kekerasan, kebencian, dan diskriminasi, salah satunya persis karena keberatan bahwa “defamation of religion” terlalu kabur maknanya dan dikhawatirkan dapat mengenai penafsiran yang berbeda dalam suatu agama, seperti dibahas di atas.

Setelah semua itu, perlu dikemukakan bahwa ketertiban masyarakat sebagiannya adalah merupakan tugas kepolisian. Jika hasutan untuk kebencian atau permusuhan terjadi, dan telah ada peraturan yang dapat memidanakannya, maka tugas terakhir penjagaan ketertiban ada di pundak polisi. Ketidaksukaan masyarakat yang merasa keyakinan terdalamnya terlukai tidak pernah menjadi alasan yang cukup untuk membiarkan ketidaktertiban atau anarki atas nama pembelaan diri. Dalam kaitan ini, perlu pula dikaji ulang kenyataan bahwa UU No. 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, pasal 15 ayat 1 huruf d menyebutkan salah satu wewenang kepolisian adalah “mengawasi aliran yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa”, dimana “aliran” sering ditafsirkan mencakup aliran keagamaan. Ini membebani kepolisian untuk ikut menentukan atau setidaknya menggunakan paradigma penodaan atau penistaan agama, yang di atas ditunjukkan amat problematis.⁵

Kasus Ahmadiyah adalah contoh cukup baru yang mengandung banyak pelajaran untuk mengilustrasikan perspektif pengelolaan masyarakat multikultural di atas, dan karenanya amat relevan dilihat secara khusus di sini. Penyelesaian kasus lama ini pada 2008 sebetulnya pada awalnya dimulai dengan cukup baik, yaitu melalui dialog yang terutama diinisiasi Departemen Agama. Namun dialog memang perlu waktu lama dan cukup sulit, apalagi di tengah tekanan keras beberapa kelompok masyarakat waktu itu. Meskipun demikian, proses pemantauan tiga bulan yang dilakukan waktu itu pun berjalan di banyak wilayah Indonesia. Hasil pemantauan sebetulnya tidak sedefinitif rekomendasi yang lalu dikeluarkan Bakor Pakem. Bagian-bagian penting dalam kesepakatan tidak dilanggar Jemaah Ahmadiyah Indonesia, meskipun ada beberapa butir kesepakatan (dalam pengamatan kami, hanya dua dari duabelas butir, yaitu nomer 2 dan 3) yang tak dapat diverifikasi secara tegas, dan butir-butir tersebut persis terkait penafsiran.

Artinya, hasil pemantauan sebetulnya tidak menunjukkan adanya penghinaan terhadap Islam atau Muslim tapi lebih menunjukkan perbedaan penafsiran teologis yang tak sejalan dengan beberapa kelompok Muslim. Nyatanya, kemudian JAI dihakimi sebagai penoda Islam dengan dikeluarkannya SKB yang justifikasi akhirnya adalah UU No.1/PNPS/1965 itu.⁶

Dalam perspektif pengelolaan masyarakat multikultural seperti dikemukakan di atas, peran awal pemerintah sebagai inisiator dialog patut diapresiasi. Sayangnya, dialog tersebut, yang memang selalu tak bisa berjalan

⁵ *Laporan Tahunan Kehidupan Beragama di Indonesia 2009*, CRCS, hal. 49

⁶ Untuk pembahasan lebih lanjut, lihat *Laporan Tahunan Kehidupan Beragama di Indonesia 2008*, CRCS, hal. 14-17.

cepat, tak dibawa hingga ke titik kemungkinan akhirnya. Dialog tersebut terpotong oleh rekomendasi Bakor Pakem yang amat tegas, lebih tegas dari hasil pemantauan, dan berlangsung dalam suasana dimana ada tekanan keras kepada pemerintah, dan juga kekerasan ataupun hasutan yang nyata-nyata atas JAI. Itu semua mendelegitimasi upaya dialog. Peran negara sebagai inisiator dialog segera berganti menjadi penghakiman atas perbedaan penafsiran, meskipun itu sebenarnya berusaha dihindari pemerintah. Di sisi lain, dimensi teologis perbedaan penafsiran dalam kasus ini, seperti dianalisis di atas, sebetulnya merupakan wilayah peran komunitas Muslim (yang diambil alih negara, atau diserahkan kepada negara). Di luar isu teologis internal Muslim, pengikut JAI adalah warganegara yang memiliki hak yang sama; pada saat yang sama pengikut JAI pun, sebagai warganegara yang setara, juga memiliki kewajiban menjaga etos masyarakat dan menaati hukum. Jika ada hasutan untuk kebencian atau permusuhan, baik itu dilakukan oleh pengikut JAI maupun kelompok-kelompok yang bertentangan dengannya, maka sisi itulah yang seharusnya dipidanakan.

Salah satu alasan pemerintah mengeluarkan SKB pada Juni 2008 adalah untuk memelihara ketertiban masyarakat, yaitu karena anggota JAI dianggap sebagai penyebab konflik dalam masyarakat, selain sebagai korban tindakan main hakim sendiri. Dari anggapan sebagai penyebab konflik, SKB membatasi ruang gerak anggota JAI, yang secara praktis nyaris berarti melarang. (Dan yang patut disesalkan adalah bahwa kemudian beberapa daerah bahkan mengambil inisiatif untuk melarang Ahmadiyah sama sekali, melampaui SKB tiga menteri.)

Sayangnya, pengakuan bahwa mereka adalah juga korban main hakim sendiri tidak ditindaklanjuti dengan baik. Hingga kini kasus-kasus lama maupun baru menyangkut penyerangan, pengusiran, dan diskriminasi JAI tak ditangani secara baik oleh pemerintah.⁷ Kalaupun pada awalnya SKB itu dipahami sebagai membatasi HAM secara legal, pada akhirnya ada pelanggaran HAM yang nyata. Jika ada ketidaktertiban masyarakat, maka yang jelas tampak dalam kasus ini adalah karena tindakan main hakim sendiri sebagian kelompok Muslim atas anggota JAI. Atas nama “penodaan agama”, tindakan tidak tertib masyarakat yang menyerang JAI seperti dijustifikasi, dengan menarik penyebab tindakan itu ke penyimpangan JAI. Menjadi tidak jelas apakah UU No.1/PNPS/1965, dalam kasus ini, menjaga ketertiban atau justru menjustifikasi ketidaktertiban. Penting dicatat bahwa *Buku Sosialisasi SKB 2008* itu, yang dikeluarkan oleh Balitbang Diklat Depag (Agustus, 2008) telah menunjukkan adanya peluang untuk melakukan uji materi UU tersebut. Menjadi cukup mengherankan kini, ketika Menteri Agama bukan hanya membela UU itu, bahkan menyerukan ditolaknya uji materi itu oleh MK.

⁷ Selain dalam Laporan Tahunan Kehidupan Beragama di Indonesia 2009, kasus-kasus ini telah didokumentasikan dalam beberapa laporan media, Komnas HAM, dan Komnas Perempuan.

B. UU No.1/PNPS/1965 dan kaitannya dengan UUD 1945

Analisis di atas telah mengisyaratkan bahwa ada sesuatu yang tidak tepat menyangkut UU tersebut. Dalam bagian ini, UU itu akan dilihat dalam kaitannya dengan konstitusi Indonesia dan beberapa perundangan lain.

Terlepas dari perdebatan yang mungkin muncul mengenai latar sejarah UU ini, penilaian atasnya pada saat ini tidak bisa tidak mesti mempertimbangkan beberapa perkembangan hukum terakhir di Indonesia. Dalam konteks ini, perkembangan terpenting adalah upaya amandemen UUD 1945, yang menandai telah berubahnya dunia hukum Indonesia secara amat signifikan pasca Reformasi 1998. Kenyataan ini membawa setidaknya dua implikasi penting. Pertama, tampak bahwa ada banyak inkoherensi antara hukum dan peraturan yang diputuskan pada masa Reformasi dan apa yang berasal dari masa sebelumnya, yang hingga kini belum sepenuhnya diubah. Dalam situasi keterbukaan Indonesia pasca-Reformasi, untuk banyak hal seharusnya kini dapat ditemukan cara-cara yang lebih baik untuk memecahkan masalah yang mungkin timbul pada masa dibuatnya kebijakan hukum yang lama. Penggambaran umum ini kiranya juga dengan tepat menggambarkan UU No.1/PNPS/1965.

Di antara UU yang dibuat pasca-Reformasi adalah UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, UU No. 12 tahun 2005 tentang pengesahan Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik, dan UU No. 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (Adminduk). UUD 1945 Pasal 28I ayat 1 dan UU HAM tahun 1999 Pasal 4 mengakui bahwa hak beragama adalah salah satu "hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun". Pembatasan hanya dapat dilakukan melalui undang-undang, dan untuk tujuan terbatas, sebagaimana akan dibahas di bawah.

Makalah ini melihat ada empat objek perkara atau kegiatan yang diatur dalam UU PNPS No. 1/1965 dan penjelasannya, yaitu sebagai berikut:

- 1) Penafsiran yang menyimpang tentang suatu agama yang dianut di Indonesia
- 2) Kegiatan-kegiatan keagamaan dari organisasi atau aliran kepercayaan yang menyerupai kegiatan-kegiatan keagamaan suatu agama yang dianut di Indonesia
- 3) Mengeluarkan perasaan dan melakukan perbuatan yang bersifat permusuhan, penyalahgunaan, dan menodai suatu agama yang dianut di Indonesia.
- 4) Mengeluarkan perasaan dan melakukan perbuatan supaya orang tidak menganut agama apapun yang bersendikan ke-Tuhanan Yang Maha Esa.

Semua ini disebutkan pada Pasal 1 dan penjelasannya, sementara pasal-pasal berikutnya adalah tentang mekanisme penanganannya. Dalam makalah ini, pembahasan akan difokuskan pada tiga objek pertama di atas. Dengan pembatasan ini, dan dilihat bersama-sama dengan Penjelasannya, segera akan tampak ada

setidaknya tiga hal utama yang terkandung dalam UU tersebut, yaitu terkait dengan (1) penafsiran, (2) kegiatan/perbuatan terhadap suatu agama, dan (3) perbedaan atau bahkan diskriminasi.

1. Penafsiran

Sasaran pertama dari UU ini adalah “penafsiran yang menyimpang tentang suatu agama yang dianut di Indonesia”, yaitu menyimpang dari “pokok-pokok ajaran” agama tersebut. Di sini segera tampak ada beberapa hal yang problematis.

Pertama, sejauh mana suatu negara demokratis seperti Indonesia bisa diharapkan mengetahui apa yang pokok dan apa yang menyimpang? Penjelasan UU itu menyebut dua hal. Pertama, pokok-pokok adalah apa “yang dianggap sebagai ajaran-ajaran pokok oleh para ulama dari agama yang bersangkutan” (*Penjelasan Umum, angka 4*). Kedua, pokok-pokok itu “dapat diketahui oleh Departemen Agama yang untuk itu mempunyai alat-alat/cara untuk menyelidikinya.” (*Penjelasan Pasal 1*).

Pada akhirnya kedua hal ini tampaknya identik, karena Departemen Agama, sebagai lembaga pemerintah, dalam kasus-kasus seperti Ahmadiyah dan Saksi Yehovah tampak tidak ingin masuk ke dalam perdebatan teologis, dan memilih memperhatikan pandangan para pemuka agama. Yang kerap terjadi adalah pengistimewaan pandangan yang dianggap “mainstream”, yang diwakili terutama oleh Majelis-majelis Agama, yang mungkin memang mewakili mayoritas agama-agama, namun tak mewakili *semua* pemeluk agama. Sesungguhnya tindakan mengakui organisasi tertentu sebagai yang memiliki pandangan otoritatif tersebut sudah merupakan tindakan keagamaan. Ini mirip dengan kasus jilbab di Perancis: tindakan pemerintah menyebut suatu penutup kepala sebagai “religius” sebetulnya sudah merupakan tindakan religius.

Dengan demikian, terlepas dari klaim bahwa negara tak mau campur tangan dalam urusan agama, mesti diakui bahwa UU ini telah membawa negara mau tak mau memasuki wilayah agama. Sampai di sini ada dua pilihan: apakah ini dapat diterima atau tidak? Sementara kita bisa melakukan debat filosofis mengenai seperti apakah format negara yang ideal untuk Indonesia, secara legal-konstitusional tak ada jawaban pasti. Dalam kenyataannya, keputusan sejarah Indonesia menunjukkan bahwa Sila Pertama dari Pancasila (dan Pasal 29 Ayat 1 UUD 1945) amat jelas mengisyaratkan bahwa negara tidak netral dalam urusan-urusan agama. Setelah ini pun, masih akan ada pertanyaan lebih jauh: walaupun negara tak sepenuhnya netral terhadap agama, sampai sejauh mana keberpihakan pada kelompok atau pandangan tertentu dalam suatu agama bisa diterima? Pertanyaan seperti ini muncul ketika ada diskusi mengenai RUU Jaminan Produk Halal, atau UU Perbankan Syariah, misalnya. Di sini pun tak ada jawaban tegas yang bisa diberikan, dan tampaknya masih harus dibicarakan dan didiskusikan lebih jauh,

baik sebagai masalah filosofis umum maupun dalam kaitannya dengan UU tertentu.⁸

Yang disarankan di sini adalah bahwa karena ini menyangkut keyakinan yang amat dalam, pemberian wewenang kepada negara sejauh terkait hal-hal yang ada di UU No.1/PNPS/1965 akan menjadikan keyakinan keagamaan sebagai urusan politik, bahkan urusan hukum pidana, yang amat bergantung pada penguasa: sekali waktu bisa menguntungkan kelompok keagamaan tertentu, di waktu lain merugikan. Sejarah Indonesia sudah menunjukkan bahwa inkorporatisasi agama oleh negara menjadi pengistimewaan kelompok-kelompok tertentu, dan pada saat yang sama marjinalisasi kelompok-kelompok lain. Persis konsep “penyimpangan” mengandaikan adanya keragaman dalam suatu agama, namun kemudian negara mengistimewakan sekelompok tertentu yang dalam penjelasan PNPS disebut sebagai “ulama-ulama agama”. Persoalannya, perbedaan bahkan terjadi di antara para ulama. Ataukah pengelola negara bahkan mengklaim memiliki kemampuan untuk mengetahui manakah ulama yang benar dan yang tidak? Ini terasa lebih fantastis. Di sini penafsiran bergeser dari sesuatu yang merupakan isu *forum internum* menjadi *forum externum*. Pilihan yang lebih baik, dengan demikian, jika negara tidak mau terlibat demikian jauh dalam urusan agama, adalah menyerahkan urusan keagamaan pada umat beragama sendiri. Ini tentu tak berarti mengingkari kewajiban negara melindungi (hak dan kebebasan) umat beragama, justru sebaliknya, memperkuat fungsi itu, tanpa membuka kemungkinan negara mengistimewakan/memarjinalkan kelompok-kelompok agama tertentu.

Kesulitan menentukan apakah suatu keyakinan atau penafsiran merupakan penodaan atau penyimpangan dari suatu agama amat penting disadari oleh para pemeluk agama maupun pemerintah, sehingga kehati-hatian amat penting. Istilah “penodaan” tampak terlalu terfokus pada kepekaan subjektif pemeluk agama, dan karenanya amat sulit dibatasi, ketimbang pada kandungan objektif dari pernyataan yang dikeluarkan. Padahal pembatasan tersebut amat perlu, jika suatu UU tentang penodaan atau penyimpangan agama mau dibuat. Jika pembatasan tidak dilakukan, akan ada terlalu banyak pernyataan yang bisa dikategorikan “penodaan”. Sebagai contoh, seorang Muslim yang mengatakan bahwa Isa Almasih adalah seorang nabi bisa dituduh sebagai menghina atau menodai keyakinan Kristen. Lebih jauh, kritiknya seorang yang memeluk agama tertentu atas agamanya sendiri, misalnya, bisa juga dituduh sebagai penodaan. Jika demikian, maka perlindungan agama berubah menjadi pemberangusan pemikiran.

Kedua, UU No.1/PNPS/1965 sering dipahami sebagai pembatasan yang diperbolehkan atas hak dan kebebasan berekspresi. Kebebasan beragama

⁸ Seperti ditunjukkan di bagian pertama makalah ini, dalam kasus Ahmadiyah, misalnya, argumen paling akhir pemerintah untuk legalitas SKB Juni 2008 dan untuk mengatakan bahwa dalam SKB itu pemerintah tidak campur tangan dalam urusan agama adalah UU ini.

disampaikan dalam UUD 1945 Pasal 28E Ayat 2: "Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya." Kebebasan melakukan penafsiran jelas merupakan bagian dari hak yang diberikan pasal ini. Pasal 28J ayat 2 UUD 1945 hasil amandemen menyampaikan konsep bahwa setiap warga negara harus tunduk pada pembatasan hak dan kebebasan, termasuk dalam beragama. "Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis." Ayat ini jelas mengizinkan pembatasan atas kebebasan itu hanya sejauh hak dan kebebasan orang lain tetap diakui dan dihormati. Dengan kata lain, UU ini justru membuka kebebasan secara lebih luas (yaitu bahwa kebebasan itu diberikan pada setiap orang secara sama), dalam hal ini untuk melakukan penafsiran keagamaan. Semangatnya adalah memberikan keleluasaan melakukan tafsir terhadap suatu agama. Selagi hal itu menyangkut tafsir mengenai suatu agama, maka umat beragama memiliki kebebasan yang dilindungi oleh konstitusi.

Dari sisi ini, UU No. 1/PNPS/1965 membatasi secara berlebihan kebebasan yang diberikan oleh konstitusi. Artinya, jaminan tersebut hanya bisa ditafsirkan dengan baik bila UU itu dicabut. Hal lain yang bisa diajukan di sini adalah bahwa pembatasan atas HAM, menurut konstitusi, bisa dilakukan hanya melalui undang-undang dan dengan "pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis." Sementara HAM memang dapat dibatasi, alasan pembatasannya tak dipenuhi oleh UU tersebut, karena pembatasan yang disampaikan di sana melampaui apa yang dibolehkan UUD 1945. Ide bahwa konstitusi hasil amandemen dibatasi oleh suatu UU yang dikeluarkan pada tahun 1965 tampak ganjil. Pembatasan dengan cara ini seperti menegasikan sepenuhnya proses yang telah dilalui bangsa Indonesia selama hampir 40 tahun itu, khususnya setelah titik balik sejarah Indonesia pada masa Reformasi 1998.

Mempertimbangkan kedua hal di atas, kita melihat ada semangat pembatasan pada masa awal Republik ini yang mau tak mau membawa negara masuk ke dalam keyakinan agama warganegaranya, namun juga semangat pemberian hak dan kebebasan dalam berkeyakinan, termasuk beragama, di masa ini. Selain pertimbangan mengenai semangat UU dan UUD tersebut, pertimbangan lain mengenai sejarah Indonesia membawa kepada kesimpulan bahwa sejauh menyangkut persoalan penafsiran agama, UU No.1/PNPS/1965 tersebut bertentangan dengan konstitusi maupun perkembangan sejarah bangsa Indonesia.

2. Kegiatan/perbuatan

Objek perkara *kedua* yang tercantum dalam Pasal 1 dan 4 menyangkut kegiatan atau perbuatan: (a) kegiatan-kegiatan keagamaan yang menyerupai

kegiatan-kegiatan keagamaan dari suatu agama, namun menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama itu; (b) Mengeluarkan perasaan dan melakukan perbuatan yang bersifat permusuhan, penyalahgunaan, dan menodai suatu agama yang dianut di Indonesia; dan (c) organisasi atau aliran kepercayaan yang melakukan kegiatan yang menyerupai “kegiatan keagamaan seperti: (i) menamakan suatu aliran sebagai agama; (ii) menjalankan ajaran kepercayaan yang menyerupai agama; (iii) melakukan ibadah yang menyerupai ibadah agama (*Penjelasan Pasal 1*).

Bagian yang tidak kontroversial dari UU itu adalah sejauh menyangkut perbuatan yang bersifat permusuhan terhadap agama. Ini justru dipertegas oleh Pasal 20 ayat 2 Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik yang telah diratifikasi dan menjadi bagian hukum tak terpisahkan dari tata perundang-undangan Indonesia pada tahun 2005: “segala tindakan yang menganjurkan kebencian atas dasar kebangsaan, ras atau agama yang merupakan hasutan untuk melakukan diskriminasi, permusuhan atau kekerasan harus dilarang oleh hukum”.

Namun penyebutan “pokok-pokok ajaran agama” membawa kita kembali kepada problematika yang sama dengan yang telah dibahas cukup panjang di atas: UU No.1/PNPS/1965 tak bisa membedakan antara penafsiran terhadap suatu agama yang dilindungi oleh perundang-undangan dan tindakan yang menganjurkan kebencian atas dasar agama yang dilarang oleh perundang-undangan. UU tersebut membuka peluang untuk menyebut suatu perbedaan penafsiran, yang dilindungi, sebagai penodaan, dan karenanya menjadi ilegal bahkan dapat dikenai sanksi pidana, sementara standar tentang apakah suatu penafsiran menjadi “penyimpangan” atau “penodaan” pada akhirnya, mau tak mau, secara langsung atau tidak, ditetapkan oleh negara, seperti dibahas di atas.

3. Diskriminasi:

Secara eksplisit semangat UU No. 1/PNPS/1965 adalah perlindungan negara atas agama, namun pada saat yang sama melakukan diskriminasi secara eksplisit. UUD 1945 Pasal 28 ayat 1 dan UU HAM tahun 1999 Pasal 4 mengakui bahwa hak beragama adalah salah satu “hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun oleh siapapun.” UU HAM tahun 1999 Pasal 1 ayat 3 mendefinisikan diskriminasi dengan setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada perbedaan manusia atas berbagai dasar, salah satunya dengan identitas agama. Diskriminasi semacam ini bisa mengarah pada potensi pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan individu maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, dan aspek kehidupan lainnya. Karena itu posisi konstitusi kita sangat jelas dan tegas dalam melawan segala bentuk diskriminasi, yaitu menetapkan bahwa “setiap orang berhak bebas atas perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu” (Pasal 28I ayat 2).

Meskipun dasar jaminan kebebasan beragama atau berkeyakinan sangat kuat di dalam tata perundang-undangan bangsa Indonesia, kita tidak bisa menutup mata bahwa masih ada sebagian ahli menjadikan bunyi teks dan konsep hukum peraturan perundang-undangan sebagai dalih untuk tidak memenuhi hak beragama atau berkeyakinan sebagian warga negara di luar pemeluk enam agama yang diakui. Semangat UU No. 1/PNPS/1965 adalah perlindungan negara atas agama, namun pada saat yang sama juga ada diskriminasi pada dua tingkat sekaligus. Ini tampak bukan hanya pada UU tersebut dan Penjelasannya, namun juga pada kebijakan-kebijakan berikutnya, hingga akhir-akhir ini.

Pertama, diskriminasi secara eksplisit disebutkan dalam Penjelasan pasal 1. Enam agama (Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha, dan Khonghucu) mendapatkan jaminan kebebasan memeluk agama dan beribadah, perlindungan, dan mendapatkan bantuan-bantuan. Benar bahwa agama-agama selain itu secara eksplisit dikatakan “tidak dilarang”, dan ini merupakan bentuk pengakuan negara, namun itu tak berarti diskriminasi tidak terjadi. Pemeluk agama-agama lain tersebut hanya mendapat jaminan kebebasan memeluk agamanya dan beribadah (sesuai Pasal 29 Ayat 2), namun “dibiarkan adanya”, tidak diberikan hak perlindungan dan bantuan-bantuan.

Kedua, diskriminasi terhadap organisasi atau aliran kepercayaan, yang menjadi konteks dibuatnya UU tersebut. Organisasi atau aliran tersebut bertambah banyak dan berkembang ke arah yang pada saat UU ini disusun dianggap sangat membahayakan agama-agama yang sudah ada. Lebih lanjut bagian penjelasan “umum angka 2” menyebutkan banyak munculnya organisasi atau aliran kebatinan/kepercayaan bertentangan dengan ajaran dan hukum agama. Ajaran dari pemeluk aliran tersebut melanggar hukum, memecah persatuan nasional, menodai agama. Ini secara meyakinkan merupakan bentuk “kesengajaan” (*commission*) negara dalam melakukan diskriminasi.

Konsep tentang “kepercayaan” dalam UUD 1945 Pasal 29 ayat 2 sering ditafsirkan sebagai kepercayaan dari agama. Lebih jauh konsep ini sering direproduksi untuk tidak memberikan hak beragama atau berkeyakinan yang setara antara pemeluk enam agama yang diakui dengan penghayat kepercayaan. Meskipun diartikan sebagai “kepercayaan dari agama” pun bukan berarti diskriminasi dan pengurangan hak beragama atau berkeyakinan terhadap pemeluk aliran kepercayaan, aliran kebatinan, atau penghayat kerohanian dibenarkan menurut perundang-undangan. Diskriminasi dan pengurangan hak mereka hanya terdapat di dalam PNPS 1965.

Sementara, sebagaimana berulang kali disampaikan pemerintah, tidak ada istilah “agama yang diakui”, namun jelas ada pembedaan di antara agama-agama resmi dan non-resmi, sebagaimana tampak dalam banyak kebijakan. UU No. 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan Pasal 8 ayat 4, misalnya, menyebut pengecualian menyangkut “penduduk yang agamanya belum diakui” (yaitu di luar enam agama: Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha, dan Khonghucu) dan

“penghayat kepercayaan” (agama-agama lokal atau aliran kepercayaan). Perbedaan ini berasal dari dari Penjelasan atas UU No.1/PNPS/1965. Perbedaan inilah yang menjadi paradigma bagi banyak kebijakan lain tentang agama.⁹

Di sisi lain, semangat dan teks tata peraturan perundang-undangan yang muncul setelah era Reformasi 1998 semakin menghormati keberadaan dan hak sipil penghayat kepercayaan. UU Adminduk 2006 tidak saja memperbolehkan pemeluk penghayat kepercayaan mengosongkan identitas agama di dalam KTP atau dokumen administrasi kependudukan lainnya (Pasal 61 ayat 2), tapi juga memberikan pengakuan atas adanya perkawinan bagi penghayat kepercayaan dengan tata cara tradisi mereka sendiri (Pasal 105). Ini menandakan secara implisit penghayat kepercayaan setara dengan pemeluk agama, setidaknya menyangkut hak sipil kependudukan dan perkawinan mereka. Situasi ini tidak pernah dimiliki oleh para penghayat kepercayaan sejak munculnya PNPS 1965 hingga kemudian lahir UU Adminduk di era Reformasi tersebut.

Selagi setiap warga negara Indonesia harus menyebutkan identitas agamanya dalam KTP dan dokumen kependudukan lainnya, semua penghayat kepercayaan selama puluhan tahun dipaksa oleh sistem administrasi kependudukan untuk menyebut diri mereka memeluk salah satu agama dari enam agama yang diakui oleh negara. Kini, situasi tersebut sudah berubah. UU Adminduk 2006 memberikan tafsir baru yang lebih kongkrit dan tegas di era Reformasi ini dan sekaligus melakukan revisi pandangan bahwa yang berhak hidup dan mendapatkan hak-hak sipil adalah hanya mereka para pemeluk agama dari enam agama resmi yang diakui negara. Pada tahun 2009, telah ada beberapa kasus pencatatan perkawinan dengan tata cara penghayat kepercayaan (meskipun terbatas pada yang telah didaftarkan di Departemen Pariwisata dan Kebudayaan). Sedangkan bagi “penduduk yang agamanya belum diakui”, diskriminasi masih terjadi.¹⁰

Terakhir, penting untuk menyimak semangat lahirnya UU No. 39 tahun 1999 tentang HAM yang dengan sangat tegas mengamanatkan pemerintahan Reformasi untuk menyudahi segala perilaku tidak adil dan diskriminatif, tak terkecuali mengenai diskriminasi keagamaan. Dalam Penjelasan Umum UU tersebut diakui bahwa “sejarah bangsa Indonesia hingga kini mencatat berbagai penderitaan, kesengsaraan dan kesenjangan sosial, yang disebabkan oleh perilaku tidak adil dan diskriminatif atas dasar etnik, ras, warna kulit, budaya, bahasa, agama, golongan, jenis kelamin dan status sosial lainnya. Perilaku tidak adil dan diskriminatif tersebut merupakan pelanggaran hak asasi manusia, baik yang bersifat vertikal (dilakukan oleh aparat negara terhadap warga negara atau sebaliknya) maupun horizontal (antar warga negara sendiri) dan tidak sedikit yang masuk dalam kategori pelanggaran hak asasi manusia yang berat (*gross violation of human rights*)”.

⁹ Pembahasan lebih jauh, lihat *Laporan Tahunan Kehidupan Beragama di Indonesia 2009*, CRCS, hal. 16-20.

¹⁰ *Laporan Tahunan Kehidupan Beragama di Indonesia 2009*, CRCS, hal. 18.

Pada akhirnya, makalah ini menyarankan bahwa Mahkamah Konstitusi mempertimbangkan semua argumen yang telah muncul dalam proses panjang uji materi ini secara cermat dan berhati-hati. Apapun keputusan yang nantinya diambil akan menjadi keputusan historis untuk mulai memecahkan satu problem besar tentang hubungan negara dengan agama di Indonesia. Saat ini persoalan ini juga dialami amat banyak negara di dunia, bahkan negara-negara yang paling sekular sekali pun, dan dimana-mana terbukti bukan merupakan persoalan yang mudah dipecahkan. Proses pembicaraan ini sendiri sudah menjadi suatu sarana pembelajaran mengenai isu besar tersebut. Hasil akhirnya akan menjadi keputusan yang ikut menentukan sehatnya hubungan antar dan intra kelompok-kelompok agama, yang resmi maupun non-resmi, dan hubungan negara dengan kelompok-kelompok tersebut untuk masa-masa yang akan datang.

Kesimpulan:

- A. Menanggapi keberatan atas pencabutan UU ini dan argumen bahwa UU ini berfungsi menjaga ketertiban masyarakat dan kerukunan umat beragama, makalah ini mengajukan perspektif yang melihat bahwa kerukunan dan ketertiban masyarakat disangga oleh beberapa pilar:
- Dalam hubungan antar komunitas-komunitas agama, perbedaan adalah keniscayaan yang tak dapat direduksi, dan dijamin oleh konsensus umum dalam UUD 1945 Pasal 29 yang mengakui hak dan kebebasan beragama bagi setiap warga negara Indonesia tanpa kecuali. Jika perbedaan menjadi perselisihan, dialog sebagai jalan masyarakat memecahkan persoalannya sendiri penting untuk selalu diutamakan, dan dalam kenyataannya sebagian besar perbedaan antar kelompok masyarakat memang diselesaikan dengan cara itu, tidak selalu melalui mekanisme hukum.
 - Hukum yang melindungi pemeluk agama sebagai warga negara diperlukan untuk kasus-kasus yang jelas-jelas merupakan hasutan untuk kebencian, permusuhan atau kekerasan atas komunitas agama (ataupun kelompok identitas lainnya). Dalam hal ini, sebagaimana ditunjukkan beberapa kasus yang diselesaikan dengan menggunakan UU No.1/PNPS/1965, menjadi tidak jelas apakah UU itu menjaga ketertiban atau justru menjustifikasi ketidaktertiban atas nama “penodaan” agama. Jika UU No.1/PNPS/1965 akan diganti, pengantinya mesti memperhatikan batas-batas apa yang bisa dipidanakan dan apa yang tidak.
 - Pada tingkat tersebut, masyarakat menyerahkan pemecahan persoalannya kepada negara, dan karenanya tindakan main hakim sendiri, bahkan atas nama perasaan atau keyakinan keagamaan yang terhina, tak dapat dibenarkan. Penegak hukum memiliki tugas untuk dengan tegas

menegakkan hukum dalam kedua hal tersebut: mengusut dan mengadili pelanggar hukum, dan menjaga agar masyarakat tak main hakim sendiri.

- B. Setidaknya karena dua alasan utama yang dibahas di makalah ini, tidak ada alasan hukum yang menghalangi dicabutnya UU No.1/PNPS/1965, karena bertentangan dengan konstitusi. Alasan tersebut sebagai berikut:
- Dalam hal-hal yang menyebut “pokok-pokok ajaran agama”, yang menjadi standar untuk mengukur penafsiran maupun perbuatan yang menyimpang, UU tersebut mau tak mau mengandaikan bahwa negara secara langsung atau tak langsung memiliki kemampuan menentukan standar tersebut. Hal ini justru dapat mengurangi, secara tidak sah, kebebasan pemeluk agama dalam hal meyakini agamanya. Ini tentu tak berarti mengingkari kewajiban negara melindungi (hak dan kebebasan) umat beragama, tetapi justru sebaliknya, memperkuat fungsi itu, tanpa membuka kemungkinan negara mengistimewakan/memarjinalkan kelompok-kelompok agama tertentu.
 - Lebih jauh, sementara HAM memang dapat dibatasi, alasan pembatasannya tak dipenuhi oleh UU tersebut. Pembatasan yang ada di UU tersebut jauh melampaui apa yang diperbolehkan UUD 1945.
 - UU tersebut secara meyakinkan merupakan bentuk kesengajaan negara dalam melakukan diskriminasi terhadap agama-agama di luar enam agama yang diakui dan aliran-aliran kepercayaan.