

HAK KEBEBASAN EKSPRESI BERAGAMA DALAM DINAMIKA HUKUM DAN POLITIK DI INDONESIA

Habib Luqman Hakim

IAIN Tulungagung

Jl. Major Sujadi Timur 46, Tulungagung

Email: *habibluqman@gmail.com*

Naskah diterima: 25/2/2021, Revisi: 26/2/2021, Diterima: 5/3/2021

Abstract

The right of freedom to religious expression is an important part of religious freedom. Fundamental aspects of religion consist of believing, practicing, and broadcasting religious teachings. In Indonesia, the discourse on the right to freedom of religious expression in terms of human rights and the constitutional concept has an important position. Although freedom of religious expression is guaranteed in the constitution. But, in practice, the freedom of religious expression during the last 10 years has experienced challenges and degradation. This study used the descriptive qualitative method. And concluded that there are at least two important factors that challenge the freedom of religious expression in Indonesia. First, the legal factor in the form of a discriminatory local statute. Second, regional political factors with the character of majoritarianism.

Keywords: The Right Of Freedom To Religious Expression, Local Statute, Regional Political.

Abstrak

Kebebasan ekspresi beragama (*freedom of religious expression*) merupakan bagian penting dari kebebasan beragama (*freedom of religion*). Aspek fundamental dalam beragama di antaranya adalah mengimani, mempraktikkan, dan menyiarkan ajaran agama. Kebebasan ekspresi beragama dalam kaca mata hak asasi manusia dan konfigurasi ketatanegaraan mempunyai posisi yang kompleks. Meskipun kebebasan ekspresi beragama dijamin dalam konstitusi. Namun, dalam praktiknya di Indonesia, kebebasan ekspresi beragama selama 10 tahun terakhir mengalami tantangan dan degradasi. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif. Dan menyimpulkan bahwa setidaknya ada dua faktor penting yang menjadi tantangan kebebasan ekspresi beragama di Indonesia. Pertama, faktor hukum (regulasi) berupa perda. Kedua, faktor politik kedaerahan (lokal).

Kata kunci : Kebebasan Ekspresi Beragama, Perda, Politik Lokal.

A. Pendahuluan

Kontroversi seputar aturan pemakaian jilbab kembali menjadi perbincangan pada awal tahun 2021. Peristiwa ini terjadi di SMKN Padang. Sumber permasalahan ini berasal dari sebuah Instruksi Wali Kota dengan nomor 451.442/BINSOS-iii/2005 tentang pelaksanaan wirid remaja didikan subuh, anti togel/ narkoba serta berpakaian muslim/muslimah bagi murid/siswa SD/MI, SLTP/MTS, SLTA/SMK/SMA di Kota Padang. Polemik ini kemudian menjadi viral dikarenakan adanya anjuran kepada siswi non-muslim untuk

memakai jilbab.¹ Senada dengan kontroversi di SMKN Padang. Di Bali, sebaliknya terdapat 39 Sekolah menengah melarang siswinya yang beragama Islam mengenakan jilbab. Larangan ini bersifat tidak tertulis yang kemudian diadvokasi dan divalidasi oleh Dinas Pendidikan dan anggota DPRD kabupaten/kota serta Provinsi Bali. Sekolah tersebut tersebar di beberapa kabupaten. Mayoritas di Denpasar, Kabupaten Badung, dan Buleleng.²

Melihat fenomena di atas, dalam kerangka kebhinekaan, perlu ditegaskan kembali bahwa sebagai Negara Pancasila, Indonesia bukanlah negara agama dan juga bukan negara sekuler, tetapi Indonesia merupakan Negara kebangsaan yang berketuhanan (*religious nation state*).

Dengan demikian, Negara dengan perangkat hukumnya harus menjamin kehidupan dan keragaman masyarakat Indonesia yang multi etnik, agama dan budaya. Tidak boleh ada aturan diskriminatif, mengeklusi minoritas dan mencederai kebhinekaan di masyarakat. Meski pada realitasnya sensitifitas kultural dan unsur dominasi politik kedaerahan seringkali menjadi tantangan dalam mewujudkan hukum yang berkeadilan tanpa diskriminasi sosial.

Mengenakan atau tidak mengenakan jilbab adalah satu contoh ragam ekspresi beragama yang secara konstitusional telah dijamin negara. Hak kebebasan ekspresi beragama (*freedom of religious expression*) merupakan bagian penting dari kebebasan beragama (*freedom of religion*). Di antara aspek fundamental dalam beragama adalah mengimani, mempraktikkan, dan menyiarkan ajaran agama. Dengan demikian, hak kebebasan beragama dan keyakinan baik untuk individu maupun bagi kelompok harus dijamin pemenuhannya oleh negara³.

¹ Kompas, "Alasan Siswi Non-Muslim Diwajibkan Pakai Jilbab, Mantan Wali Kota Padang: Ini Kearifan Lokal", <https://regional.kompas.com/read/2021/01/23/18072541/alasan-siswi-non-muslim-diwajibkan-pakai-jilbab-mantan-wali-kota-padang-ini?page=all>, diakses pada tanggal 3 Februari 2021

² Majalah Tempo, "Jilbab untuk Bali", <https://majalah.tempo.co/read/pendidikan/145235/jilbab-untuk-bali>, diakses pada tanggal 3 Februari 2021

³ Halili, *Supremasi Intoleransi (Kondisi Kebebasan Beragama/Berkeyakinan dan Minoritas Keagamaan di Indonesia 2016)*, (Jakarta: Setara Institute, 2016):2

Sebagian besar aktifitas warganegara dilindungi oleh pasal-pasal mengenai kebebasan beragama, kebebasan berekspresi, dan kebebasan politik.⁴ Maka, urgensi hak kebebasan ekspresi beragama dalam kaca mata hak asasi manusia dan konfigurasi ketatanegaraan mempunyai posisi yang penting. Secara konstitusional UUD 1945 memberikan jaminan secara langsung atas kebebasan beragama bagi setiap orang. Setidaknya ada dua pasal yang menjamin kebebasan beragama dan berkeyakinan, yaitu Pasal 28E ayat (1) dan Pasal 29.

Namun dalam praktiknya di Indonesia, kebebasan beragama dan khususnya kebebasan ekspresi beragama selama 10 tahun terakhir mengalami tantangan dan degradasi. Selain itu, fakta lain menunjukkan bahwa Negara justru menjadi pihak yang paling banyak melakukan pelanggaran terhadap praktik kebebasan beragama dan berkeyakinan di masyarakat. Pelanggaran ini dilakukan aktor negara (penegak hukum) dan aktor non-negara (organisasi masyarakat/keagamaan).⁵

Mengutip data yang dirilis oleh Setara Institute⁶, dalam kurun waktu 2014-2019 terdapat sejumlah kelompok lapisan masyarakat telah menjadi korban kekerasan dalam kebebasan beragama dan berkeyakinan:

Tabel 1

Korban Kekerasan Dalam Kebebasan Beragama Dan Berkeyakinan

No	Kelompok Korban Pelanggaran Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan	Jumlah Peristiwa
1	Individu	193

⁴ Frans Sayogie, *Hak Kebebasan Beragama dalam Islam Ditinjau dari Perspektif Perlindungan Negara dan Hak Asasi Manusia Universal*, Tesis FHUI, 2012, hal.1.

⁵ Wahid Foundation, Laporan Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan 2008– 2016. <http://wahidfoundation.org/index.php/publication/detail/Hasil-Survey-Nasional-2016-Wahid-Foundation-LSI> (diakses 15 Februari 2021)

⁶ Setara Institute, Laporan Kondisi Kebebasan Beragama Dan Berkeyakinan Di Indonesia Tahun 2019. Selengkapnya dapat dilihat <https://setara-institute.org/category/area-riiset/kebebasan-beragama/>(diakses 15 Februari 2021)

2	Warga sipil	183
3	Umat kristiani	136
4	Syiah	81
5	Ahmadiyah	63
6	Umat Islam	47
7	Gafatar	45
8	Aliran Keagamaan	44
9	Pelajar/Mahasiswa	41
10	Aparat Negara	25

Sumber : diolah dari berbagai sumber

Menghadapi desain institusi Negara hukum Indonesia. Tulisan ini berusaha memahami dan mendapatkan deskripsi yang komprehensif mengenai implementasi hak kebebasan ekspresi beragama dalam dinamika hukum dan politik di Indonesia. Maka dari itu dalam tulisan ini ditulis dengan metode deskriptif kualitatif.

Penelitian deskriptif dimaksudkan untuk memberikan data tentang suatu usaha, gejala, peristiwa dan kejadian yang terjadi pada saat sekarang, dan bersifat deduktif berdasarkan teori yang bersifat umum yang diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data, hubungan seperangkat data dengan seperangkat data lainnya⁷. Dengan kata lain penelitian deskriptif kualitatif ini bertujuan untuk memperoleh informasi-informasi mengenai keadaan yang ada.

Dari temuan, data kajian serta analisis terkait kebebasan ekspresi beragama dalam dinamika politik dan hukum di Indonesia. Setidaknya ada dua faktor yang menarik untuk dikaji dan diuraikan lebih lanjut. *Pertama*, faktor hukum (regulasi) berupa perda yang diskriminatif. *Kedua*, faktor politik kedaerahan (lokal) dengan karakter mayoritarianisme.

⁷ Juliansyah Noor, *Metodologi Penelitian: Skripsi, Tesis, Disertasi, dan Karya Ilmiah*, (Jakarta: Kharisma Putera Utama, 2011):34

B. PEMBAHASAN

Pakaian jilbab⁸ merupakan salah satu bentuk ekspresi beragama yang memiliki sejarah dan perdebatan panjang. Dalam tradisi hukum Islam, para ulama berbeda pendapat mengenai batasan aurat perempuan⁹ yang harus ditutupi.

Sedangkan dalam konseptualisasi Hak Asasi Manusia (HAM), kebebasan ekspresi beragama merupakan bagian dari kebebasan beragama. Terdapat dua hal penting yang harus dipahami mengenai konsep kebebasan beragama ini, yaitu: *Pertama*, terdapat forum internum, yang berlaku absolut, tak dapat dibatasi (*non derogable rights*) bahkan pada saat darurat publik sekalipun. *Kedua*, forum eksternum, yaitu kebebasan untuk mengungkapkan atau memmanifestasikan agama atau keyakinan yang dalam kondisi-kondisi tertentu dan untuk tujuan-tujuan yang spesifik, dapat dibatasi.¹⁰

Mengenai pembatasan terhadap kebebasan menjalankan dan menentukan agama atau keyakinan seseorang menurut Pasal 18 ayat (3) ICCPR hanya dapat dibatasi oleh ketentuan berdasarkan hukum, dan yang diperlukan

⁸ Di Timur Tengah sendiri terdapat perbedaan bentuk (model) dan penyebutan antara abaya (yang dikenakan kelompok syi'i), niqab, cadar, selendang dan Khimar (yang kebanyakan dikenakan perempuan Sunni). Kebiasaan perempuan menutup kepala ini sudah ada sejak zaman pra-Islam. Sebagian ulama berpendapat bahwa Niqab, Khimar, Hijab, Abaya, Jilbab, Burqa dan selendang ini tidak ada hubungannya dengan agama. Namun, ini merupakan tradisi yang sejalan (tidak bertentangan) dengan budaya Islam. Lihat Rahima Sikumbang S, Haramkah cadar? (*Dinamika pemahaman pemakaian cadar di kampus*), (Yogyakarta: Gre Publishing, 2010):80.

⁹ Secara garis besar, dalam konteks pembicaraan tentang aurat wanita, ada dua kelompok besar ulama salaf (masa lampau). Yang pertama menyatakan bahwa seluruh tubuh wanita tanpa kecuali adalah aurat, sedangkan kelompok kedua mengecualikan wajah dan telapak tangan. Kemudian ada ulama lain pendapatnya lebih longgar menambah beberapa pengecualian yang didasarkan pertimbangan *urf* (adat-istiadat), prinsip umum agama daripada teks ayat al-Quran dan Hadits. Bahkan untuk konteks saat ini menurut sebagian ulama yang terpenting dari pakaian wanita adalah yang menampilkan mereka dalam keadaan terhormat. Lihat Quraish Shihab, *Jilbab Pakaian Wanita Muslimah*, (Tangerang: Lentera Hati, 2009) : 69-249.

¹⁰ Zainal Abidin Bagir, dkk, *Pembatasan Hak untuk Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan di Indonesia*, (Yogyakarta: CRCS, 2019):2-3.

untuk melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan, atau moral masyarakat, atau hak-hak dan kebebasan mendasar orang lain.¹¹

Secara konseptual dalam wacana HAM, pembatasan hak oleh Negara dalam forum eksternum ini diperbolehkan. Meskipun dalam realisasinya perlu dicermati bahwa pembatasan kebebasan dengan dalih melindungi moral masyarakat di Indonesia banyak mengejawantah dalam isu kesusilaan secara tidak tepat. Misalnya, seruan kepada perempuan bukan Muslim untuk memakai jilbab di sekolah negeri untuk menyesuaikan moralitas umum yang bersumber dari ajaran agama mayoritas di sekolah.¹²

Pembatasan hak oleh Negara (institusi Negara) dengan dasar argumen melindungi moral masyarakat inilah yang kerap menjadi celah lahirnya beberapa peraturan daerah bernuansa agama intoleran dan diskriminatif terhadap kelompok minoritas. Mengingat pemahaman atas makna moral juga tidak tunggal, tidak tepat jika hanya mengacu pada satu nilai “moral” agama tertentu dan mengabaikan nilai, tradisi, paham, agama yang lain.

B.1. Hak Kebebasan Ekspresi Beragama dalam Dinamika Hukum

Sebagai norma dasar, cita hukum (*rechtsidee*), dasar filosofis (*philosophische gronslag*), pandangan hidup (*weltanschauung*), ideologi nasional, dasar negara, serta sumber dari segala sumber hukum di Indonesia, Pancasila diturunkan dalam jaminan konstitusional yang lebih operasional, konkrit, dan mengikat. Jaminan tersebut dapat ditemukan dalam pasal-pasal konstitusi, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dan aturan turunannya.¹³

Hak kebebasan ekspresi beragama berkaitan erat dengan jaminan atas hak warga negara untuk beragama dan berkeyakinan. Setidaknya terdapat dua Pasal dalam UUD 1945 yang dapat diidentifikasi sebagai jaminan secara langsung atas kebebasan beragama bagi setiap warga Negara, yaitu Pasal 28E

¹¹ Fatmawati, *Perlindungan Hak Atas Kebebasan Beragama dan Beribadah dalam Negara Hukum Indonesia*, Jurnal Konstitusi 8, no. 4 (2011): 515.

¹² Ibid : 67.

¹³ Setara Institute, Laporan Kondisi Kebebasan Beragama Dan Berkeyakinan Di Indonesia Tahun 2019.

ayat (1) dan Pasal 29¹⁴ yang mengatur mengenai hak atas kebebasan beragama dan beribadah. Lalu diatur lebih lanjut dalam berbagai peraturan perundang-undangan, antara lain UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM dan UU Nomor 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama.

Penjelasan di atas menunjukkan bahwa struktur konstitusi Indonesia memberikan jaminan secara tegas dan jelas untuk mengimplementasikan kebebasan beragama dan berkeyakinan sekaligus sebagai jaminan atas kebebasan ekspresi beragama.

Tantangan muncul pasca otonomi daerah ketika terdapat perda-perda daerah yang dinilai diskriminatif. Eksistensi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, di satu sisi memberikan peluang cukup luas kepada pemerintah daerah untuk membuat kreasi, inovasi yang dikemas dalam bentuk peraturan hukum daerah..¹⁵

Sejalan dengan semakin populernya nuansa demokratisasi dalam berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, termasuk juga dalam lingkup pemerintah daerah, tentu saja demokratisasi tersebut juga erat kaitannya dengan pembentukan peraturan hukum daerah yang demokratis.

Sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan, serta pelaksanaan dari desentralisasi otonomi daerah, fungsi peraturan daerah dapat disebutkan antara lain: *Pertama*, sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. *Kedua*, sebagai peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; *Ketiga*, sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di

¹⁴ Undang-Undang Dasar 1945 dengan tegas menjamin kebebasan beragama yang tertuang dalam pasal 29 (2): "*Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.*" Ini diperinci lewat pasal 28E: "*setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.*"

¹⁵ Agus Budi Setiyono, *Pembentukan Peraturan Hukum Daerah Yang Demokratis oleh Pemerintah Daerah*, Tesis FHUNDIP, 2008 : xiii

daerah, namun pengaturannya tetap dalam koridor NKRI. *Keempat*, sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.¹⁶

Namun, di sisi lain penggunaan asas kebebasan dalam pelaksanaan otonomi daerah menjadikan pemerintah daerah terjebak pada suatu sikap kontra produktif, yaitu pada gilirannya dapat menghasilkan produk hukum berupa peraturan daerah yang cenderung diskriminatif.

Menurut Arskal Salim¹⁷ perda diskriminatif bernuansa agama dapat dikelompokkan menjadi tiga kategori sebagai berikut:

- a) Merupakan Perda-perda yang berkaitan dengan isu keprihatinan publik (*public order*) atau pengaturan moral masyarakat seperti perda mengenai anti perjudian, anti prostitusi dan anti minuman keras. Sesungguhnya isu demikian bukan hanya menjadi keprihatinan dan komitmen orang beragama tertentu melainkan hampir semua orang dengan motivasi masing-masing.
- b) Kemudian aturan atau perda yang berkaitan dengan keterampilan beragama dan kewajiban ritual keagamaan. Seperti aturan tentang keterampilan bisa baca Al-Qur'an, membayar zakat dan sebagainya. Aturan ini spesifik ditujukan untuk orang-orang Islam.
- c) Aturan atau perda yang berkaitan dengan ekspresi simbol-simbol keagamaan. Seperti kewajiban memakai jilbab bagi perempuan dan baju koko bagi laki-laki di hari Jumat. Aturan terakhir ini, pada praktiknya sering menimbulkan diskriminatif baik dalam pelayanan publik oleh pemerintah maupun di kalangan masyarakat sendiri. Bukan hanya kepada orang non-Muslim melainkan bahkan diskriminatif terhadap kalangan Islam sendiri.

Mengenai poin yang disebut terakhir, merujuk catatan Kementerian Hukum dan HAM, terdapat delapan perda tentang pakaian muslim/muslimah yang mengatur masyarakat, termasuk pelajar. Empat di antaranya dibuat

¹⁶ Andi Pangerang Moenta dan Syafaat Anugrah, *Pokok-pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, (Depok: Rajawali Press, 2018) :130

¹⁷ Arsekal Salim, dan Azra, *Shari'a and Politics in Modern Indonesia*, (Singapore: ISEAS, 2003) :17-32.

kabupaten/kota di Sumatera Barat, yaitu Agam, Lima Puluh Kota, Sawahlunto dan Pasaman, kemudian tiga di Provinsi Sulawesi Selatan yaitu Enrekang, Maros, dan Bulukumba. Sementara lainnya ada di Batam Kepulauan Riau.

Tabel 2

Perda Bernuansa Syariat Yang Mengatur Tentang Ekspresi Beragama (Pakaian Muslim/Muslimah)

No.	Jenis	Nomor/Tahun	Perihal	Provinsi/Asal Peraturan
1.	Perda	6 Tahun 2005	Tentang Berpakaian Muslim	Prov. Sumatera Barat/Kab. Agam
2.	Perda	5 Tahun 2003	Tentang Kewajiban Berpakaian Muslim dan Muslimah.	Prov. Sumatera Barat/Kab. Lima Puluh Kota
3.	Perda	2 Tahun 2003	Tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah.	Prov. Sumatera Barat/Kab. Sawahlunto/Sijunjung
4.	Perda	-----	Tentang Aturan Berbusana Muslim di Sekolah.	Prov. Sumatera Barat/Kab. Pasaman Barat
5.	Perda	6 Tahun 2005	Tentang Busana Muslimah dan Baca Tulis Al-Quran	Prov. Sulawesi Selatan/Enrekang
6.	Perda	16 Tahun 2005	Tentang Berpakaian Muslim dan Muslimat	Prov. Sulawesi Selatan/Kabupaten Maros
7.	Perda	5 Tahun 2003	Tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah	Prov. Sulawesi Selatan/Bulukumba
8.	Perda	6 Tahun 2002	Tentang Ketertiban	Prov. Kepulauan Riau/Kota Batam

			Sosial, yang isinya pemberantasan Pelacuran, Pengaturan Pakaian Warga dan Pemberantasan Kumpul Kebo.	
--	--	--	--	--

Sumber: dari website resmi Kemenkumham.¹⁸

Demokratisasi dan desentralisasi Indonesia pasca Orde Baru yang menghasilkan berbagai Peraturan Daerah (Perda) bernuansa agama telah menyita perhatian banyak akademisi. Mayoritas menilai bahwa munculnya benih-benih diskriminasi dan pengabaian kesetaraan semua warga negara di depan hukum justru akan menjadi titik balik bagi proses demokratisasi.

Sebelum ada putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-xiii/2015 dan No.56/PUU-xiv/2016, Kementerian Dalam Negeri dapat menganulir atau membatalkan peraturan-peraturan daerah yang dianggap diskriminatif/intoleran. Tetapi setelah putusan Mahkamah Konstitusi itu terbit, Kementerian Dalam Negeri tidak lagi memiliki kewenangan menganulir perda.

Meski demikian, Kementerian Dalam Negeri masih dapat mencegah terbitnya peraturan daerah intoleran saat proses perumusan. Sebab dalam proses ini, Direktorat Jenderal Otonomi Daerah menjadi fasilitator sehingga dapat memberikan masukan dan koreksi dalam proses penyusunan tersebut.

Selain itu, ada mekanisme lain yaitu dengan melakukan gugatan oleh pihak ketiga (masyarakat) atau pihak-pihak yang menganggap perda yang dimaksud bermasalah (diskriminatif/cacat hukum), gugatan tersebut diajukan kepada Mahkamah Agung. Meski kemudian patut disayangkan bahwa sidang

¹⁸http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=157:peraturan-daerah-yang-bernuansa-syariat, diakses pada tanggal 16 Februari 2021

gugatan terhadap peraturan daerah di mahkamah Agung berlangsung tertutup, tidak terbuka sebagaimana uji materi di Mahkamah Konstitusi.

Sebagai alternatif lain dalam menghadapi polemik diskriminasi yang terjadi di masyarakat. Sebagai langkah taktis dan cepat Pemerintah Pusat dapat mengeluarkan Surat Keputusan Bersama (SKB) menteri yang bersangkutan. Secara teoritik, berdasarkan terminologi yang digunakan SKB masuk dalam kategori Keputusan (*beschikking*). Meskipun materi muatan SKB lebih bersifat peraturan (*regeling*).¹⁹ Salah satu contohnya adalah Surat Keputusan Bersama (SKB) 3 menteri terbaru pada 2021 tentang penggunaan seragam sekolah dan atribut bagi guru dan siswa. SKB 3 menteri ini dikeluarkan oleh Kemendikbud (Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan), Kemendagri (Kementerian Dalam Negeri), dan Kemenag (Kementerian Agama) dengan No. 02/KB/2021, No. 025-199 Tahun 2021 dan No. 219 Tahun 2021.²⁰

B.2. Hak Kebebasan Ekspresi Beragama dalam Dinamika Politik

Untuk melihat realitas hak kebebasan ekspresi beragama di Indonesia dari sudut pandang politik, maka perlu dipahami bahwa hubungan hukum (perda) dan politik itu interdeterminan (saling mempengaruhi)²¹. Perda yang dibentuk oleh lembaga legislatif daerah bersama eksekutif merupakan *resultante* politik.

Hukum yang diartikan sebagai undang-undang atau peraturan daerah merupakan produk dari proses kontestasi kepentingan dan kekuatan politik aktor-aktor pembentuk undang-undang/perda. Kegiatan pembuatan undang-undang/perda (legislasi) sesungguhnya merupakan kegiatan yang lebih banyak membuat keputusan-keputusan politik daripada menjalankan hukum.

¹⁹ Yuliandri, Kedudukan SKB Menteri dalam Peraturan Perundang-undangan, <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/kedudukan-skb-menteri-dalam-peraturan-perundang-undangan/>?, diakses pada tanggal 15 Februari 2021

²⁰ <https://www.kemdikbud.go.id/main/blog/2021/02/pemerintah-terbitkan-keputusan-bersama-tiga-menteri>, diakses pada tanggal 15 Februari 2021

²¹ Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia (Pengantar Mahfud MD)*, (Jakarta: LP3ES, 2013): vii

Dengan menggunakan dalil bahwa hukum adalah produk politik -dalam hal ini termasuk perda- akan terlihat bahwa hukum dan politik senantiasa terlibat dalam hubungan yang berkelindan saling tolak tarik. Dalam hubungan demikian hukum/perda lebih terpengaruh oleh politik, karena politik hampir pasti selalu memiliki konsentrasi energi lebih besar daripada energi hukum. Besarnya energi politik itu terlihat dari kontestasi bahwa tidak jarang otonomi hukum diintervensi politik, tidak saja pada pembuatan hukum, tetapi juga implementasinya di lapangan. Kuatnya energi politik menjelaskan alasan bahwa hukum merupakan cerminan dari kehendak politik pemegang kekuasaan yang memenangkan kontestasi politik dalam proses pembuatannya.²²

Dalam konteks ini, penting diperhatikan bahwa kualitas proses legislasi perda yang menyangkut hak kebebasan ekspresi beragama, juga sangat dipengaruhi oleh intensitas toleransi politik, baik pada tingkatan elite maupun massa.²³ Jika mayoritas massa berkarakter intoleran menuntut kebijakan publik yang intoleran -walaupun hampir selalu dengan klaim bercorak paternalistis atau moralistis seperti untuk kebaikan masyarakat atau untuk menegakkan moral/akhlak-, maka hampir bisa dipastikan sulit bagi para elite untuk berperilaku adil dalam memenuhi hak-hak minoritas.

Selain itu, pengaruh dinamika politik ini misalnya ketika seorang politisi/elit menjadikan isu/aturan agama untuk menarik minat pemilih. Hal ini bisa dilihat dari calon kepala daerah atau seorang *incumbent* yang hendak mengikuti kontestasi pemilu.²⁴

Kemudian faktor lain adalah kelemahan di kalangan politisi mengenai kapabilitas dalam menyusun sebuah peraturan berdasarkan prinsip pemerintah yang baik (*good governance*), lalu menggunakan referensi agama sebagai

²² Ibid : ix

²³Ihsan Ali-Fauzi dan Saiful Mujani, *Gerakan Kebebasan Sipil (Studi dan Advokasi Kritis atas Perda Syari'ah)*, (Jakarta: Nalar, 2009):13.

²⁴ Ahmad Suaedy, *Perda Bernuansa Agama dan Masa Depan Demokrasi Indonesia*, Sebuah Sketsa. http://wahidinstitute.org/Perda_Bernuansa_Agama, diakses pada tanggal 16 Februari 2021

alternatif untuk dijadikan aturan. Terdapat beberapa Perda –sebagaimana yang dicontohkan di atas- diduga dikarenakan kemiripan redaksionalnya hanya mengcopy dari daerah lain sehingga mengabaikan kesesuaian dan partisipasi masyarakat.

Hukum berupa undang-undang atau peraturan daerah secara konseptual menghindari kondisi mayoritarianisme. Jika semua kelompok mayoritas berhak secara eksklusif menentukan jalannya kebijakan publik/regulasi hanya berdasar kepada nilai-nilai yang mereka anut, maka akan terjadi eksklusi terhadap kelompok minoritas. Dan pada kondisi ini terjadi yang disebut sebagai diskriminasi.²⁵

Konsepsi demokrasi memang mengandaikan kekuasaan mayoritas, namun terdapat hak-hak minoritas yang selalu harus dipenuhi, atau dikenal dengan prinsip *majority rule, minority rights*, bahwa tidak boleh ada suatu kebijakan yang dihasilkan berdasarkan suara mayoritas namun mengabaikan hak-hak minoritas.²⁶

Dari deskripsi di atas, masalah politik memang menjadi salah satu faktor besar yang berpengaruh. Dengan demikian, dibutuhkan keberanian juga visioner dari para pemegang kekuasaan untuk menghadirkan regulasi atau peraturan yang berkeadilan.

C. Kesimpulan

Dengan berbagai kenyataan di atas, pemenuhan hak kebebasan ekspresi beragama di Indonesia sangat dipengaruhi oleh regulasi (perda) dan politik daerah. Secara konstitusional jaminan adanya hak kebebasan ekspresi beragama ini sudah diatur pada pasal 28E ayat (1) dan pasal 29 UUD 1945. Namun, dalam pelaksanaannya tantangan muncul pada era otonomi daerah. Tantangan itu berupa sikap akomodatif pemerintah daerah terhadap unsur-unsur lokal dalam membuat perda (sebagai motivasi politik atau dengan dalih

²⁵ Ihsan Ali-Fauzi dan Saiful Mujani, *Op.Cit* :72.

²⁶ *Ibid* : 20.

melindungi moral masyarakat). Akibatnya gejala yang muncul kemudian adalah aturan yang bercorak mayoritarianisme yang mengeklusi minoritas.

Dari studi ini merekomendasikan bahwa Negara perlu hadir dan bersikap agar tidak ada lagi peraturan atau perda diskriminatif yang membatasi hak kebebasan ekspresi beragama. Secara prosedur Kementerian Dalam Negeri masih bisa mencegah terbitnya peraturan daerah intoleran saat proses perumusan (*executive review*). Kemudian melakukan advokasi kepada masyarakat dalam merespon perda diskriminatif dengan melakukan gugatan ke Mahkamah Agung.

Selain itu, sebagai alternatif lainnya pemerintah pusat dapat mengeluarkan Surat Keputusan Bersama (dilakukan oleh Menteri terkait) sebagai langkah represif dalam merespon polemik di masyarakat.

Daftar Pustaka

- Ali-Fauzi, Ihsan dan Saiful Mujani, *Gerakan Kebebasan Sipil* (Studi dan Advokasi Kritis atas Perda Syari'ah), (Jakarta: Nalar, 2009)
- Bagir, Zainal Abidin, dkk, *Pembatasan Hak untuk Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan di Indonesia*, (Yogyakarta: CRCS, 2019)
- Fatmawati, *Perlindungan Hak Atas Kebebasan Beragama dan Beribadah dalam Negara Hukum Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Volume 8, Nomor 4, Agustus 2011
- Halili, *Supremasi Intoleransi* (Kondisi Kebebasan Beragama/Berkeyakinan dan Minoritas Keagamaan di Indonesia 2016), (Jakarta: Setara Institute, 2016)
- Lev, Daniel S., *Hukum dan Politik di Indonesia*, (Pengantar Mahfud MD), (Jakarta: LP3ES, 2013)
- Moenta, Andi Pangerang dan Syafaat Anugrah, *Pokok-pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, (Depok: Rajawali Press, 2018)
- Noor, Juliansyah, *Metodologi Penelitian: Skripsi, Tesis, Disertasi, dan Karya Ilmiah*, (Jakarta: Kharisma Putera Utama, 2011)

S, Rahima Sikumbang, *Haramkah cadar?* (Dinamika Pemahaman Pemakaian Cadar di Kampus), (Yogyakarta: Gre Publishing, 2010)

Salim, Arskal, dan Azra, *Shari'a and Politics in Modern Indonesia*, (Singapore: ISEAS, 2003)

Sayogie, Frans, *Hak Kebebasan Beragama dalam Islam Ditinjau dari Perspektif Perlindungan Negara dan Hak Asasi Manusia Universal*, Tesis FHUI, 2012

Setiyono, Agus Budi, *Pembentukan Peraturan Hukum Daerah Yang Demokratis oleh Pemerintah Daerah*, Tesis FHUNDIP, 2008

Shihab, Quraish, *Jilbab Pakaian Wanita Muslimah*, (Tangerang: Lentera Hati, 2009)

Internet (Website):

Kompas, "Alasan Siswi Non-Muslim Diwajibkan Pakai Jilbab, Mantan Wali Kota Padang: Ini Kearifan Lokal", <https://regional.kompas.com/read/2021/01/23/18072541/alasan-siswi-non-muslim-diwajibkan-pakai-jilbab-mantan-wali-kota-padang-ini?page=all>. (diakses 3 Februari 2021)

Setara Institute, Laporan Kondisi Kebebasan Beragama Dan Berkeyakinan Di Indonesia Tahun 2019. Selengkapnya dapat dilihat <https://setara-institute.org/category/area-riset/kebebasan-beragama/>(diakses 15 Februari 2021)

Suaedy, Ahmad, Perda Bernuansa Agama dan Masa Depan Demokrasi Indonesia, Sebuah Sketsa. [http://wahidinstitute.org/PerdaBernuansa Agama](http://wahidinstitute.org/PerdaBernuansaAgama) (Diakses 16 Februari 2021)

Tempo, Majalah, "Jilbab untuk Bali", <https://majalah.tempo.co/read/pendidikan/145235/jilbab-untuk-bali>. (diakses 3 Februari 2021)

Wahid Foundation, Laporan Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan 20082016. <http://wahidfoundation.org/index.php/publication/detail/Hasil-Survey-Nasional-2016-Wahid-Foundation-LSI>(diakses 15 Februari 2021)

Yuliandri, Kedudukan SKB Menteri dalam Peraturan Perundang-undangan, <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/kedudukan-skb-menteri-dalam-peraturan-perundang-undangan/>?(diakses 15 Februari 2021)

http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=157:peraturan-daerah-yang-bernuansa-syariat(diakses 16 Februari 2021)

<https://www.kemdikbud.go.id/main/blog/2021/02/pemerintah-terbitkan-keputusan-bersama-tiga-menteri/> (diakses 15 Februari 2021)