

TANGGUNGJAWAB NEGARA UNTUK MEMAJUKAN HAK KEBEBASAN BERAGAMA BAGI KELOMPOK MINORITAS

Istriani, Wiwik Afifah

Abstrak

Kebebasan beragama merupakan salah satu bentuk hak asasi manusia. Sebagai Negara yang meratifikasi ICCPR maka Indonesia berkewajiban menghormati, melindungi dan memenuhi kebebasan beragama bagi semua warganya tanpa terkecuali. Indonesia terdiri atas kelompok mayoritas agama dan kelompok minoritas agama maka Indonesia mempunyai tanggungjawab untuk majukan kebebasan beragama agar kelompok minoritas agama mempunyai akses yang setara dengan kelompok mayoritas. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui bentuk upaya yang telah dilakukan Negara untuk menyetarakan kebebasan beragama dan untuk mengetahui bentuk tanggungjawab yang harus dilakukan Negara untuk memajukan kebebasan beragama. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan konseptual dan pendekatan perundang-undangan. Upaya Negara yang telah dilakukan untuk menjamin kebebasan masih berada pada tahap menghormati, belum sampai pada tahap melindungi dan memenuhi sebab masih terdapat beberapa bentuk kebijakan yang mendiskriminasikan penganut agama yang tidak diakui sebagai kelompok minoritas diantaranya belum setaranya akses penulisan kolom agama pada administrasi kependudukan, dan belum adanya aturan yang mendukung manifestasi hak beragama bagi penganut agama yang tidak diakui. Tanggungjawab Negara untuk memajukan kebebasan beragama harus segera dilakukan, apabila Negara mengabaikan diskriminasi yang ada saat ini maka Negara telah melanggar hak asasi manusia.

Kata Kunci : *Beribadat, Kebebasan beragama, Kelompok minoritas*

1. Pendahuluan

Kebebasan beragama termasuk bentuk hak asasi yang telah diakui dalam ICCPR. Sebagai Negara yang telah meratifikasi ICCPR Indonesia berkewajiban menghormati, melindungi, dan memenuhi hak asasi manusia yang telah diakui ICCPR. Kebebasan beragama mencakup dua forum yaitu forum internum dan forum eksternum. Forum internum kebebasan beragama mencakup hak untuk meyakini suatu agama atau kepercayaan yang bersifat mutlak karena letaknya berada di hati dan pikiran manusia sehingga tidak dapat dibatasi dalam keadaan apapun yang dijamin dalam Pasal 4 ICCPR dan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (selanjutnya disebut UU 39/99). Di Indonesia kebebasan beragama telah diakui melalui Pasal 28E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) dan Pasal 22 ayat (1) UU 39/99. UUD NRI 1945 membedakan agama dan kepercayaan meskipun kepercayaan sering kali disebut sebagai agama lokal [1].

ICCPR memberikan jaminan terhadap pelaksanaan kebebasan beragama pada forum internum melalui Pasal 18 ayat (2) ICCPR. Sementara itu, forum eksternum kebebasan beragama meliputi hak-hak untuk memmanifestasikan atau menjalankan praktik-praktik keagamaan, misalnya kegiatan beribadat lima waktu, beribadat ke gereja, menyembah patung dengan maksud melakukan ritual keagamaan atau praktik keagamaan dan kepercayaan [2]. Tidak hanya praktik peribadatan forum eksternum meliputi hak untuk mendirikan rumah ibadat sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 6 huruf b Deklarasi 1981, semua bentuk-bentuk prosesi keagamaan, menggunakan peralatan atau simbol keagamaan, perayaan hari suci keagamaan, dan lainnya. Forum eksternum sebagai bentuk manifestasi hak beragama dalam instrument internasional diatur pada Pasal 18 DUHAM dan Pasal 18 ayat (1) ICCPR. Ketentuan dalam ICCPR tidak menjelaskan pembatasan baik tempat maupun waktu untuk memmanifestasikan hak beragama sehingga hak ini melekat pada semua manusia.

Adanya pengakuan secara implisit terhadap enam agama resmi di Indonesia melalui PNPS 1/1965, secara implisit memberikan dampak terhadap pelaksanaan agama-agama yang tidak tercantum dalam penjelasan Pasal 1 PNPS 1/1965 tersebut sehingga sering dianggap sebagai agama tidak resmi. Penjelasan Pasal 1 PNPS 1/1965 menyebutkan enam agama yaitu Islam, Kaiten, Katolik, Hindu, Budha, dan Konghucu. Meskipun selain keenam agama tersebut tetap diperbolehkan dianut oleh masyarakat Indonesia tetapi status pengakuan terhadap agamanya belum jelas sampai sekarang.

Sebagai Negara yang mempunyai kelompok minoritas agama maka Indonesia wajib melaksanakan perintah Pasal 27 ICCPR. Pasal 27 ICCPR tersebut mengatur bahwa kelompok minoritas agama dijamin mempunyai hak yang sama untuk menjalankan dan mengamalkan agamanya sendiri. Konsekuensi jaminan kesamaan hak untuk memmanifestasikan agama bagi kelompok minoritas dalam hal ini kelompok yang menganut agama yang tidak diakui di Indonesia adalah Negara wajib memenuhi hak manifestasi keagamaan bagi penganut agama yang tidak diakui di Indonesia. Meskipun kebebasan beragama telah diakui di Indonesia, namun dalam perkembangannya masih terdapat halangan dalam pemenuhannya. Berdasarkan ICCPR, Negara dituntut tidak hanya untuk menghormati dan mengakui kebebasan beragama dalam sebuah aturan hukum namun juga dituntut untuk memajukan manifestasi kebebasan beragama bagi penganut agama yang tidak diakui di Indonesia agar mereka dapat menjalankan dan melaksanakan ritual keagamaannya sendiri.

Implementasi terhadap kebebasan dalam forum eksternum terutama terhadap kelompok minoritas sampai saat ini belum maksimal dan masih terdapat beberapa intervensi dari Negara yang dilakukan oleh pemerintah melalui kebijakan-kebijakan yang masih belum sepenuhnya mencerminkan prinsip-prinsip hak asasi manusia. Sejauh ini upaya yang dilakukan oleh Negara masih berada pada tahap menghormati, belum sampai pada tahap melindungi dan memenuhi kebebasan beragama sementara berdasarkan ICCPR dan Deklarasi 1992 Indonesia mempunyai kewajiban untuk memajukan kebebasan

beragama. Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu: 1) Apa bentuk upaya yang telah dilakukan Indonesia untuk menyetarakan kebebasan beragama? 2) Apa bentuk tanggungjawab yang harus dilakukan Negara untuk memajukan kebebasan beragama menurut instrument hak asasi manusia?. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bentuk upaya yang telah dilakukan Negara untuk menyetarakan kebebasan beragama bagi seluruh warganya dan untuk mengetahui bentuk tanggungjawab yang harus dilakukan Negara untuk memajukan hak kelompok minoritas agama berdasarkan instrument hak asasi manusia.

2. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan metode pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) [4]. Penelitian ini menggunakan dua jenis bahan hukum yaitu bahan hukum primer yang berupa peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu UUD NRI 1945, UU 39/99, DUHAM, ICCPR, Deklarasi 1981, dan Deklarasi 1992. Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini berupa buku referensi, jurnal ilmiah, dan website yang relevan dengan penelitian.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

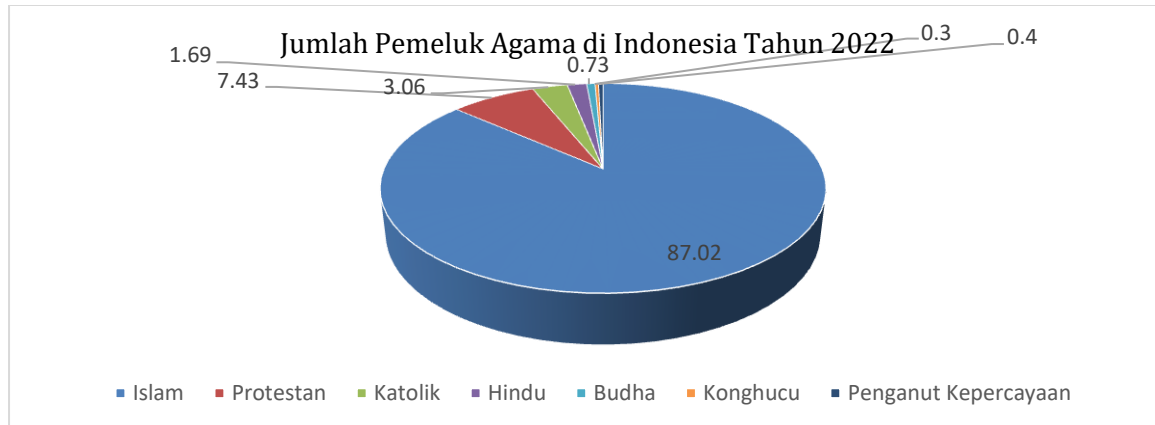
3.1 Bentuk Upaya Negara Dalam Menyetarakan Kebebasan Beragama

Negara yang telah meratifikasi ICCPR berkewajiban untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak asasi manusia yang telah diakui ICCPR. Kebebasan beragama telah dijamin dalam Pasal 18 ICCPR. Kebebasan beragama dalam forum internum bersifat non-derogable rights yang artinya tidak dapat dibatasi dalam keadaan apapun, namun pelaksanaan kebebasan beragama dalam forum eksternum dapat dilakukan pembatasan dengan syarat pembatasan diatur dalam undang-undang yang ditujukan untuk menjaga dan melindungi moral, keamanan, dan ketertiban umum serta untuk menghormati hak dan kebebasan orang lain sebagaimana termuat dalam Pasal 28J ayat (2) UUD NRI 1945 dan Pasal 18 ayat (3) ICCPR. Manifestasi kebebasan beragama dalam forum eksternum berupa hak untuk beribadat, hak untuk mendirikan rumah ibadat, hak untuk memakai simbol-simbol keagamaan, hak untuk melakukan pendidikan dan pengajaran agama yang diyakini, dan hak-hak lainnya. Manifestasi kebebasan beragama dalam forum eksternum dapat dibatasi, pada prinsipnya Negara harus memberikan justifikasi yang cukup untuk membatasi kebebasan beragama dalam Pasal 18 ayat (3) ICCPR dan apabila tidak dilakukan demikian maka Negara dapat dikatakan telah melanggar kebebasan beragama [5].

Sebagai Negara yang terdiri atas agama mayoritas dan agama minoritas termasuk pula adanya kelompok warga minoritas yang meyakini suatu kepercayaan, Indonesia wajib melindungi kelompok minoritas agama tersebut. Pasal 27 ICCPR memberikan kewajiban kepada Negara untuk memenuhi hak-hak kelompok minoritas untuk menjalankan dan mengamalkan agamanya sendiri. Berdasarkan Pasal 27 ICCPR tersebut, kelompok minoritas agama dijamin mempunyai hak yang sama untuk menjalankan dan

mengamalkan agamanya sendiri. Hukum Internasional menentukan kriteria minoritas dengan mayoritas adalah berdasarkan jumlah dan dominasi [6]. Minoritas didefinisikan kepada setiap orang yang mempunyai posisi tidak dominan yang jumlahnya lebih rendah daripada jumlah populasi agama, etnis, maupun bahasa di suatu Negara.

Agama di Indonesia saat ini terbagi menjadi dua jenis yaitu agama resmi yang diakui Negara dan agama yang tidak diakui Negara. Penjelasan Pasal 1 PNPS 1/1965 menjelaskan bahwa dasar penyebutan enam agama tersebut karena hampir dianut oleh mayoritas penduduk. Meskipun PNPS 1/1965 tidak menyebutkan secara eksplisit bahwa keenam agama tersebut adalah agama resmi Negara namun menyebutkan enam agama dalam PNPS 1/1965 memberikan kesan bahwa ada agama resmi dan agama tidak resmi Negara [3], [7]. Selain itu, dasar Pemerintah menyebutkan enam agama tersebut karena mempertimbangkan jumlah mayoritas pemeluk agama di Indonesia. Berikut dibawah ini adalah diagram persebaran jumlah penganut agama dan kepercayaan di Indonesia berdasarkan data Kemendagri pada Tahun 2022:



Gambar 1. Persentase Jumlah Pemeluk Agama di Indonesia 2022

Penganut agama resmi di Indonesia terdiri dari mayoritas dan minoritas. Berdasarkan data tersebut diatas, terdapat tiga kelompok minoritas terkecil yaitu penganut agama Konghucu sebesar 0.3%, penganut kepercayaan sebesar 0.04%, dan Budha sebesar 0.73%. Selain kelompok minoritas dari agama resmi, di Indonesia juga mempunyai kelompok minoritas penganut agama yang tidak diakui. Dalam realitasnya, setidaknya terdapat empat agama yang tidak diakui namun berkembang sampai saat ini di Indonesia yaitu agama Yahudi [8], [9], Taoisme [10], Shinto [11], [12], dan Sikh [13], [14]. Sehingga, penganut agama yang tidak diakui di Indonesia merupakan kelompok minoritas. Konsekuensi adanya jaminan kesamaan hak untuk memmanifestasikan agama bagi kelompok minoritas dalam hal ini kelompok yang menganut agama yang tidak diakui di Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ICCPR adalah Negara wajib memenuhi hak manifestasi keagamaannya. ICCPR mengatur Negara dituntut tidak hanya untuk menghormati dan mengakui kebebasan beragama dalam sebuah aturan hukum namun juga dituntut untuk memajukan manifestasi kebebasan beragama bagi penganut agama yang tidak diakui di Indonesia agar mereka dapat menjalankan dan melaksanakan ritual

keagamaannya sendiri. Adapun upaya yang telah dilakukan Negara saat ini masih berada pada tahap menghormati keberadaan kelompok minoritas agama, belum sampai pada upaya untuk melindungi dan memenuhi kebebasan beragama pada kelompok minoritas. Upaya penghormatan terhadap kelompok minoritas agama di Indonesia nampak dalam Pasal 29 ayat (2) UUD NRI 1945, pasal ini memberikan jaminan bahwa semua orang mempunyai hak dan kebebasan untuk memeluk agama atau kepercayaan berdasarkan keyakinannya sendiri, dan Negara tidak membatasi maupun memaksakan kehendak semua orang untuk meyakini suatu agama atau kepercayaan. Penghormatan yang telah dilakukan Negara tersebut merupakan salah satu bentuk komitmen Indonesia terhadap ICCPR.

Konsitusi Negara memang tidak melarang kelompok minoritas untuk meyakini suatu agama atau kepercayaan, terlepas agama tersebut tidak diakui secara resmi di Indonesia. Namun, peraturan perundang-undangan dibawahnya justru kadangkala memberikan perlakuan yang berbeda terhadap kelompok minoritas agama. Kelompok minoritas penganut agama yang tidak diakui sampai saat ini belum memperoleh akses yang setara dengan penganut agama resmi dan penghayat kepercayaan dalam hal administrasi kependudukan. UU 24/2014 mengatur bahwa pengisian kolom agama bagi penganut agama yang tidak diakui dikosongkan atau dituliskan tanda strip. Hal ini merupakan bentuk diskriminasi sebab UUD NRI 1945 mengakui dan menghormati dengan tidak melarang pilihan kelompok minoritas untuk meyakini suatu agama sekalipun agama tersebut tidak diakui di Indonesia. Sementara itu bagi warga yang menganut agama resmi dapat dengan bebas menuliskan satu diantara enam agama resmi tersebut didalam kolom KTP, dan bagi penghayat kepercayaan sejak dikeluarkannya putusan MKRI Nomor 97/PUU-XIV/2016 dapat menuliskan "Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa" dalam kolom KTPnya [15]. Pengosongan kolom tersebut berakibat pada kesulitan akses yang diterima kelompok minoritas sehingga banyak diantara kelompok minoritas penganut agama yang tidak diakui di Indonesia memilih mengisi satu agama resmi dalam KTPnya meskipun mereka tidak meyakini agama tersebut. Hal ini dilakukan agar kelompok minoritas penganut agama yang tidak diakui memperoleh akses yang setara dengan kelompok agama mayoritas meskipun tidak sesuai dengan keyakinan mereka. Adapun akibat dari adanya diskriminasi dalam aturan administrasi kependudukan yang belum memberikan akses setara bagi penganut agama yang tidak diakui yaitu melahirkan ketidaksetaraan hukum. Misalnya, apabila kelompok minoritas penganut agama yang tidak diakui tersebut menjadi saksi dalam suatu perkara di pengadilan maka ia harus disumpah terlebih dahulu berdasarkan agama ataupun kepercayaan yang diyakininya, yang mana agama dan kepercayaan yang diyakini tersebut dilihat dari kolom agama di KTP. Negara harus mengupayakan kesetaraan pemajuan identitas kelompok minoritas penganut agama yang tidak diakui di Indonesia agar kelompok minoritas mempunyai akses dan kesetaraan dihadapan hukum.

3.2 Tanggungjawab Negara Untuk Memajukan Kebebasan Beragama

Sebagai Negara yang mempunyai kelompok minoritas agama maka berdasarkan ICCPR, Deklarasi 1981 maupun Deklarasi 1992, Indonesia memiliki tanggungjawab untuk memajukan identitas kelompok minoritas agama. Pasal 1 ayat (1) Deklarasi 1992 memberikan tanggungjawab kepada Negara untuk memajukan identitas kelompok minoritas, dalam hal ini kelompok minoritas agama. Pada dasarnya, pemajuan identitas tidak cukup dilakukan hanya dengan kebijakan yang tidak melarang setiap masyarakatnya untuk menganut suatu agama saja namun pemajuan identitas kelompok agama minoritas harus diwujudkan dengan kebijakan yang menyetarakan akses dan hak-hak antara kelompok agama mayoritas dengan kelompok agama minoritas. Hal ini sebagaimana amanat Pasal 1 ayat (2) Deklarasi 1992 yang mengatur bahwa “Negara wajib mengadopsi langkah-langkah baik legislatif maupun langkah-langkah lain guna mencapai tujuan memajukan kelompok minoritas agama”.

Pasal 4 ayat (1) Deklarasi 1992 mengatur bahwa langkah pertama yang harus dilakukan Negara untuk memajukan kelompok minoritas agama dapat dilakukan dengan menjamin pelaksanaan secara penuh dan efektif hak kebebasan beragama bagi penganut agama yang tidak diakui di Indonesia tanpa diskriminasi dalam bentuk apapun. Negara juga mempunyai tanggungjawab untuk menjamin kesetaraan penuh dihadapan hukum bagi penganut agama yang tidak diakui di Indonesia. Negara harus mengupayakan kesetaraan pemajuan identitas kelompok minoritas penganut agama yang tidak diakui di Indonesia agar kelompok minoritas mempunyai akses dan kesetaraan dihadapan hukum, hal ini merupakan salah satu bentuk upaya yang harus dilakukan sebab Negara memiliki tanggungjawab besar untuk memajukan kelompok minoritas agama. Hal ini selaras dengan amanat Pasal 4 ayat (1) Deklarasi 1981.

Pasal 4 ayat (2) Deklarasi 1992 merupakan salah satu bentuk jaminan dan perlindungan bagi kelompok minoritas agama untuk memanifestasikan hak-hak beragamanya. Pasal 6 ayat (1) huruf b Deklarasi 1981 mengatur bahwa hak untuk mendirikan rumah ibadat termasuk kedalam kebebasan beragama. Sampai saat ini, pendirian rumah ibadat bagi penganut agama-agama yang tidak diakui di Indonesia belum diatur dalam peraturan perundang-undangan. Padahal, pendirian rumah ibadat bagi agama resmi telah diatur dalam PBM No.9 dan No.8 Tahun 2006 serta pendirian sasana sarasehan bagi penghayat kepercayaan diatur dalam PBM 43/41 2009. Pemerintah mempunyai tanggungjawab untuk menjamin eksistensi dan kebebasan untuk memanifestasikan hak beragama bagi kelompok minoritas penganut agama-agama yang tidak diakui di Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (2) Deklarasi 1992. Kebijakan yang diambil oleh Negara seharusnya berdampak positif dan menguntungkan bagi kelompok minoritas penganut agama yang tidak diakui agar mereka mempunyai hak yang sama, akses yang sama untuk mengekspresikan keyakinan mereka terutama dalam kegiatan keagamaan, peribadatan, dan pendirian rumah ibadat bukan malah mengurangi dan membatasi hak-hak untuk mengekspresikan agama bagi kelompok minoritas.

Tanggungjawab Negara untuk memajukan kelompok minoritas agama di Indonesia harus diwujudkan sampai pada upaya pemenuhan dan manifestasi hak kebebasan beragama bagi penganut agama yang tidak diakui di Indonesia. Kebijakan yang berlaku terkait manifestasi kebebasan beragama belum ada yang menjamin eksistensi kelompok minoritas untuk memmanifestasikan hak-haknya baik dalam jaminan kebebasan peribadatan, pengajaran, maupun pendirian rumah ibadat. Menghormati kelompok minoritas agama dengan tidak melarang keyakinan yang dianutnya saja tidak cukup untuk memberikan perlindungan dan pemenuhan hak beragama bagi kelompok minoritas. ICCPR, Deklarasi 1981, dan Deklarasi 1992 telah membebankan tanggungjawab kepada Negara yang telah meratifikasi instrument internasional HAM untuk memajukan semua HAM yang diakui. Kewajiban Negara dalam sistem norma internasional merupakan tuntutan dan standar minimal bagi negara. Indonesia sebagai Negara yang telah mengakui hak asasi manusia wajib tunduk dan patuh pada instrument-instrument internasional yang mengatur dan melindungi kelompok minoritas agama. Selain itu, tanggungjawab Negara untuk memajukan kebebasan beragama juga nampak pada instrument HAM nasional yakni Pasal 71 UU HAM. Berdasarkan hal tersebut, Indonesia harus segera membuat pembaharuan hukum dan membuat kebijakan yang mendukung penganut agama yang tidak diakui sebagai kelompok minoritas untuk memperoleh akses dan jaminan memmanifestasikan hak beragamanya yang setara dengan kelompok mayoritas agama di Indonesia.

4. KESIMPULAN

Adapun kesimpulan yang diperoleh itu upaya yang telah dilakukan Indonesia untuk memberikan hak kebebasan beragama masih berada pada tahap menghormati, dan belum sampai pada tahap melindungi dan memenuhi kebebasan beragama. Upaya menghormati ini nampak pada kebijakan yang menjamin semua orang untuk menganut dan meyakini agama atau kepercayaan menurut pilihannya sendiri yang dijamin dalam Pasal 28E ayat (1) dan (2), Pasal 29 ayat (2) UUD NRI 1945 dan Pasal 22 UU 39/99. Upaya yang telah dilakukan Indonesia ini merupakan bentuk penghormatan kebebasan beragama yang berada dalam forum internum yang tidak dapat dibatasi. Akan tetapi, upaya Indonesia untuk menyetarakan kebebasan beragama bagi kelompok mayoritas dan minoritas belum nampak dalam aturan maupun kebijakan hingga saat ini. Misalnya masih adanya ketimpangan akses bagi kelompok minoritas penganut agama yang tidak diakui dalam penulisan kolom agama di KTP dan ketiadaan aturan yang mengatur mengenai pendirian rumah ibadat bagi kelompok minoritas penganut agama yang tidak diakui.

Sebagai Negara yang mempunyai kelompok mayoritas agama dan kelompok minoritas agama yang telah meratifikasi ICCPR dan instrument-instrument HAM internasional, maka Indonesia mempunyai tanggungjawab besar untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi kebebasan beragama. Indonesia juga mempunyai tanggungjawab untuk memajukan kebebasan beragama bagi seluruh warganya tanpa

terkecuali, termasuk bagi kelompok minoritas penganut agama yang tidak diakui. Upaya penghormatan yang dilakukan Negara saat ini tidak cukup untuk memberikan jaminan dan perlindungan kepada semua warganya untuk memmanifestasikan hak kebebasan beragama. Tanggungjawab Negara untuk memajukan kebebasan beragama ini harus dilaksanakan untuk memberikan kesetaraan akses dalam melaksanakan dan memmanifestasikan kebebasan beragama bagi kelompok minoritas agama di Indonesia. Apabila Negara tidak segera mengupayakan untuk memajukan kebebasan beragama maka Negara telah melanggar HAM warganya karena secara tidak langsung membiarkan ketidaksetaraan akses tersebut terjadi.