

# KEBIJAKAN PUBLIK BAGI PEMBINAAN KEGIATAN KEAGAMAAN DAN PENGAWASAN ALIRAN SESAT

Woro Winandi

Fakultas Hukum Universitas Narotama Surabaya

[woro\\_winandi@yahoo.co.id](mailto:woro_winandi@yahoo.co.id)

## Abstrak

*Masyarakat Indonesia dahulu sangat dikenal sebagai masyarakat toleran terhadap perbedaan baik dari suku, agama, ras dan antar golongan. Di Indonesia terdapat kelompok-kelompok minoritas keagamaan seperti Kristen, Katolik, bahkan kelompok Ahmadiyah dan Syiah. Dahulu kelompok-kelompok minoritas keagamaan tersebut dapat hidup tenang berdampingan dengan kelompok keagamaan mayoritas dalam menjalankan agama atau keyakinannya tanpa rasa takut adanya intimidasi dan penyerangan. Namun dinamika kehidupan beragama membentuk sikap yang berbeda oleh masyarakat. Dalam dinamika tersebut pemerintah perlu membuat kebijakan untuk menangani potensi konflik horizontal di masyarakat.*

**Kata kunci:** kelompok minoritas, kebijakan publik, pengawasan aliran sesat

## Abstract

*Formerly known Indonesian society is very tolerant of differences both of ethnicity, religion, race and groups. In Indonesia there are religious minorities such as Christians, Catholics, even the Ahmadiyya and Shia groups. Formerly a religious minority groups can live in peace side by side with the majority religious group in the running of religion or belief without fear of intimidation and penyerangan. But dynamics of religious life form a different attitude by society. Within that dynamics of the government needs to create a policy to deal with potential conflicts in society horizontally.*

**Keywords:** minorities, public policy, supervision cult

## **A. Pendahuluan**

Seiring berjalannya waktu, rasa toleransi yang tinggi dari bangsa Indonesia dalam hidup berbangsa dan bernegara mengalami penurunan. Kondisi ini dapat dilihat dari hasil survei yang dilakukan Lingkaran Survei Indonesia (LSI) pada tahun 2010 menunjukkan adanya kenaikan pembenaran kekerasan atas dasar agama dari survey yang sama pada tahun 2005.<sup>1</sup>

Aksi-aksi intoleransi berbasis agama semakin marak terjadi di berbagai daerah berupa intimidasi, koersi/pemaksaan, perusakan property, penutupan paksa tempat ibadah, penjarahan, penganiayaan, dan bentuk kekerasan lainnya menjadi fenomena sehari-hari bagi kelompok-kelompok minoritas keagamaan. Bertolak dari kenyataan tersebut dapat dilihat bahwa di Indonesia sudah tidak ada lagi ketenangan dalam menjalani kehidupan berbangsa, bernegara dan beragama.

Berdasarkan latar belakang permasalahan sebagaimana dipaparkan di atas dapat dikemukakan rumusan masalah yang berfungsi membatasi pembahasan dari tulisan ini yaitu:

1. Bagaimana perlindungan hukum bagi kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia?
2. Bagaimana regulasi kebijakan kehidupan beragama dan berkeyakinan di Indonesia

## **B. Perlindungan Hukum Bagi Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Indonesia**

Kebebasan memeluk agama dan keyakinannya tidak terlepas dari hak asasi manusia (HAM) dan kehidupan berdemokrasi. Hak asasi manusia selalu berkembang dan terus berkaitan dengan ilmu-ilmu pengetahuan maupun bidang-bidang lain dalam sistem perlindungan negara untuk pemenuhan dan pemajuan hak asasi manusia itu sendiri. Ajaran kebebasan termasuk isu yang selalu berkembang di berbagai rezim, di antara muatannya ialah tentang kebebasan

---

<sup>1</sup>Uli Parulian Sihombing, Febionesta, Ali Akbar Tanjung, dan Pulton (Tim Penyusun), *Menyebarkan Kebencian Atas Dasar Agama Adalah kejahatan, Kertas Kerja untuk Advokasi kebebasan Beragama di Indonesia*, Jakarta: The Indonesian Legal Resource Center, 2012, hlm. 1.

berpendapat, kebebasan berfikir dan kebebasan beragama bagi setiap individu dimana individu itu hidup sebagai makhluk sosial.

Tidak dapat dipungkiri lagi bahwa implementasi hak asasi manusia mengundang pro dan kontra antara negara dengan warganegara, bahkan antara warganegara dengan sesama warganegara, maupun antara kelompok yang satu dengan kelompok lainnya. Kehadiran hak asasi manusia seakan-akan menjadi malapetaka bagi kelompok tertentu, antara agama yang satu dengan agama yang lainnya sehingga menjadi hal yang kontra produktif. Hal tersebut mempertegas bahwa doktrin hak asasi manusia akan selalu berkembang mengikuti dinamika perkembangan zaman.

Terkait dengan kebebasan beragama dan berkeyakinan, pegaturannya diatur dalam *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR), yakni Pasal 18 UDHR yang isinya dinyatakan: “Setiap orang berhak atas kebebasan pikiran, hati nurani dan agama. Hal ini termasuk kebebasan untuk berganti agama atau kepercayaan, dan kebebasan, baik secara sendiri atau dalam komunikasi dengan orang lain dan di depan umum atau secara pribadi, untuk menjalankan agama atau kepercayaannya dalam bentuk pengajaran, praktek, ibadah dan ketaatan.”

Di samping itu pengaturan kebebasan memeluk agama dan menjalankan kepercayaannya juga diatur dalam ICCPR (*International Covenant on Civil and Political Rights*) yang telah diratifikasi dengan UU No. 12 Tahun 2005. Selain itu, di dalam UUD 1945, kebebasan memeluk agama, menjalankan agama dan keyakinannya juga telah diatur dalam Pasal 28 E. Pasal 22 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia juga mengatur kebebasan beragama dan berkeyakinan, sebagaimana dinyatakan ayat (1) “Setiap orang bebas memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu”. Pada ayat (2) isinya dinyatakan: “Negara menjamin kemerdekaan setiap orang memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu”. Di dalam Pasal 8 UU No. 39 Tahun 1999 dipertegas bahwa “Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia menjadi tanggung jawab negara, terutama pemerintah.

### **C. Regulasi Kebijakan Kehidupan Beragama dan Berkeyakinan di Indonesia**

Kebijakan merupakan terjemahan dari kata *policy* yang berasal dari bahasa Inggris. Kata *policy* diartikan sebagai sebuah rencana kegiatan atau pernyataan mengenai tujuan-tujuan, yang diajukan atau diadopsi oleh suatu pemerintahan, partai politik, dan lain-lain. Kebijakan juga diartikan sebagai pernyataan-pernyataan mengenai kontrak penjaminan atau pernyataan tertulis<sup>2</sup>. Pengertian ini mengandung arti bahwa yang disebut kebijakan adalah mengenai suatu rencana, pernyataan tujuan, kontrak penjaminan dan pernyataan tertulis baik yang dikeluarkan oleh pemerintah, partai politik, dan lain-lain. Dengan demikian siapapun dapat terkait dalam suatu kebijakan.

James E. Anderson memberikan pengertian kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.<sup>3</sup> Pengertian ini memberikan pemahaman bahwa kebijakan dapat berasal dari seorang pelaku atau sekelompok pelaku yang berisi serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu. Kebijakan ini diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku dalam rangka memecahkan suatu masalah tertentu.

Lebih jelas dinyatakan oleh James E. Anderson bahwa yang dimaksud kebijakan adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Pengertian ini, menurutnya, berimplikasi:

1. bahwa kebijakan selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan,
2. bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah,

---

<sup>2</sup> AS Hornby, *Oxford Learn's Dictionary of Current English* (Oxford: Oxford University Press, 1995, halaman 893).

<sup>3</sup> James E. Anderson, *Public Policy Making*, (New York: Holt, Rinehart and Winston), 1984, halaman 3.

3. bahwa kebijakan merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah,
4. bahwa kebijakan bisa bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu,
5. bahwa kebijakan, dalam arti positif, didasarkan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa (otoritatif).<sup>4</sup>

Proses pembuatan kebijakan berlangsung berbeda-beda, tidak saja antar sistem politik melainkan juga dalam sistem politik yang sama. Perbedaan antar sistem politik sudah jelas adanya, sementara itu dalam sebuah sistem politik, suatu kebijakan mungkin dibuat melalui proses yang berbeda dengan kebijakan yang lain, meskipun aturan mainnya yang legal konstitusional sebenarnya sama.

Di pihak lain, kebijakan publik seringkali dibuat oleh suatu kelompok elit tanpa mengikutsertakan anggota masyarakat, namun sebaliknya ada pula kebijakan publik yang dirumuskan tidak oleh sebuah elit penguasa melainkan oleh beberapa kelompok yang saling mempengaruhi.

Uraian tersebut di atas menggambarkan bahwa dalam pembuatan kebijakan publik terdapat beberapa model, yaitu:

1. Model Elit, model ini merupakan abstraksi dari suatu proses pembuatan kebijakan dimana kebijakan publik, dikatakan identik dengan perspektif elite politik. Dalam model ini kehidupan sosial terdiri atas dua lapisan, yaitu lapisan atas dengan jumlah yang sangat kecil yang selalu mengatur, dan di pihak lain lapisan bawah dengan jumlah yang sangat besar sebagai pihak yang diatur. Oleh karena itu kebijakan negara mencerminkan kehendak atau nilai-nilai sekelompok kecil orang yang berkuasa.
2. Model Kelompok, merupakan abstraksi dari pembuatan kebijakan yang di dalamnya terdiri dari beberapa kelompok kepentingan yang berusaha

---

<sup>4</sup> Ibid., halaman 3-5.

untuk mempengaruhi isi dan bentuk kebijakan secara interaktif. Dengan demikian, pembuatan kebijakan terlihat sebagai upaya untuk menanggapi tuntutan dari berbagai kelompok kepentingan dengan cara *bargaining*, negosiasi, dan kompromi. Tuntutan-tuntutan yang saing bersaing di antara kelompok-kelompok yang berpengaruh dikelola dengan cara ini.

3. Model Rasional, model ini berasal dari pemikiran Herbert Simon tentang perilaku administrasi. Simon menekankan bahwa inti dari perilaku administrasi adalah pada proses pengambilan keputusan secara rasional. Oleh karena itu suatu kebijakan negara haruslah didasarkan pada keputusan yang sudah diutuskan rasionalitasnya. Rasionalitas yang diambil adalah perbandingan antara pengorbanan dan hasil yang dicapai. Semakin rendah nilai pengorbanan dan semakin tinggi tingkat pencapaiannya, maka suatu kebijakan dianggap baik. Dengan perkataan lain, model ini lebih mengedepankan aspek efisiensi maupun ekonomis.
4. Model Inkremental, model incremental ini pada dasarnya merupakan kritik terhadap model rasional. Kritik tersebut pertama kali dilontarkan oleh Charles Lindblom yang mengatakan bahwa para pembuat kebijakan pada dasarnya tidak mau melakukan peninjauan secara ajeg terhadap seluruh kebijakan yang dibuatnya. Para pembuat kebijakan tidak pernah melakukan proses seperti yang dipersyaratkan oleh pendekatan rasional.<sup>5</sup>

Terkait antara perlindungan hukum bagi kebebasan beragama dan berkeyakinan dengan regulasi kebijakan beragama dan berkeyakinan di Indonesia sebagaimana dipaparkan di atas, maka dapat dikemukakan bahwa regulasi kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Indonesia membuktikan bahwa secara yuridis formal kebebasan beragama dan kepercayaannya masing-masing sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan, hal ini dapat dilihat dalam pengaturan kebebasan beragama dalam Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun

---

<sup>5</sup> Samodra Wibawa, *Kebijakan Publik, Proses dan Analisis*, Jakarta: Penerbit Intermedia, 1994, hlm. 8-11.

1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama. Peraturan Pemerintah tersebut dimaksudkan untuk mencegah aliran-aliran yang dianggap sesat karena banyaknya ajaran-ajaran yang berbeda antar sesama agama yang rentan bertentangan dengan ajaran-ajaran dan hukum agama, cenderung dapat menyesatkan umat beragama serta menghinari konflik antar keyakinan.

Guna mendukung peraturan tersebut di atas, pada tahun 1978 dikeluarkanlah Keputusan Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri dalam SKB 2 Menteri Nomor 70 Tahun 1978 tentang Pedoman Penyiaran Agama. Seiring dengan perkembangan jaman di Indonesia pasca reformasi tahun 1998, yang menuntut adanya otonomi daerah, pada tahun 2006 dikeluarkanlah SKB 2 Menteri Nomor 8 Tahun 2006 yang mengatur tentang Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan, akan tetapi hanya mengatur tentang pedoman pelaksanaan tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama, pemberdayaan forum kerukunan umat beragama, dan pendirian rumah ibadah.

Pada tahun 2008, Pemerintah mengeluarkan Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama, Jaksa Agung dan Menteri Dalam Negeri Nomor 03 Tahun 2008, Nomor KEP-033/A/6/2008 dan Nomor 199 Tahun 2008 tentang Peringatan dan Perintah Kepada Penganut, Anggota dan/atau Pengurus JAI dan Warga Masyarakat dengan menggunakan dasar hukum dikeluarkannya SKB 3 Menteri.

Seiring dengan otonomi daerah, Pemerintah Provinsi Jawa Timur mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 55 Tahun 2012 tentang Pembinaan Kegiatan Agama dan Pengawasan Aliran Sesat. Harus disadari bahwa pemerintah memiliki alasan lain dalam hal pengaturan kebebasan beragama dan berkeyakinan agar memiliki kekuatan hukum yang tidak bertentangan dengan peraturan di atasnya.<sup>6</sup>

Berbagai aturan yang dibuat oleh Pemerintah di atas, sebenarnya bermaksud untuk melindungi warganya, namun realitanya terdapat dampak yang muncul dari pelaksanaan berbagai kebijakan yang terkait dengan regulasi kehidupan beragama dan berkeyakinan. Dalam hal ini menurut pendapat M. Amin Abdullah

---

<sup>6</sup> M. Syafi'ie & Nova Umiyati (Editor), *To Fulfill and To Protect: Membaca Kasus-Kasus Aktual Tentang Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta: PUSHAM UII dan Norwegian Center of Human Rights (NCHR) Universitas Oslo, 2012, hlm. 147.

terdapat 3 sumber kerumitan pelaksanaan hak kebebasan beragama/berkeyakinan, yaitu:<sup>7</sup>

- a) Permasalahan perundang-undangan
- b) Peran aparat negara dalam penegakan hukum
- c) Pemahaman tentang negara-bangsa (*nation-states*) oleh masyarakat atau warga negara penganut agama-agama, pemangku adat dan anggota ras atau etnis.

Pertama terkait Permasalahan Undang-undang; Undang-undang Nomor 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama; Surat Keputusan Bersama 3 Menteri: Kementerian Agama, Kementerian Dalam Negeri, dan Kementerian Hukum dan HAM; Bola liar wacana sesat dan penodaan agama.

Kedua, ketika terjadi kekerasan terhadap anggota atau pengikut golongan minoritas (baik ekstern maupun intern umat beragama), dimanakah keberadaan negara? Masyarakat merindukan keberadaan negara. Para pengamat, baik di media masa maupun elektronik, melihat seolah-olah ada politik pembiaran oleh negara.

Ketiga, permasalahan peran warga negara & Pemahaman tentang Negara-Bangsa (*Nation-States*). Di dalam permasalahan ketiga ini Yang mengkhawatirkan bagi perjalanan bangsa ke depan adalah ditemukan indikasi-indikasi bahwa pewacanaan sesat, penistaan agama, kekerasan, dan pemidanaan kasus penodaan agama telah menjadi pola umum di masyarakat untuk menyelesaikan konflik internal umat beragama terhadap paham-paham yang tumbuh berbeda.

#### **D. Penutup**

Berdasarkan pembahasan dari rumusan permasalahan di atas dapat disimpulkan bahwa :

---

<sup>7</sup> M. Amin Abdullah, makalah Pelatihan Lanjut Hak Asasi Manusia bagi Dosen Pengajar Hukum dan HAM PUSHAM UII Yogyakarta bekerjasama dengan Norwegian Centre for Human Rights (NCHR) University of Oslo Norway



Pertama, perlindungan hukum bagi kehidupan beragama dan berkeyakinan di Indonesia selama ini masih berupa pengaturan-pengaturan yang sifatnya yuridis formal namun sulit untuk dilaksanakan/diaplikasikan dalam kehidupan masyarakat Indonesia.

Kedua, regulasi kebijakan yang digunakan untuk mengatur kebebasan kehidupan beragama dan keyakinan di Indonesia selama ini masih bersifat inkremental, kelompok, maupun elit sehingga belum dapat menjangkau masyarakat Indonesia yang rentan terhadap ancaman kekerasan dari anggota masyarakat lain yang berbeda agama maupun keyakinannya.

## DAFTAR BACAAN

- Abdullah, M. Amin. makalah Pelatihan Lanjut Hak Asasi Manusia bagi Dosen Pengajar Hukum dan HAM PUSHAM UII Yogyakarta bekerjasama dengan *Norwegian Centre for Human Rights* (NCHR) University of Oslo Norway, 10 Juni 2011.
- Anderson, James E. 1984. *Public Policy Making*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Hornby, AS. 1995. *Oxford Learn's Dictionary of Current English*. Oxford: Oxford University Press.
- Samodra Wibawa. 1994. *Kebijakan Publik, Proses dan Analisis*. Jakarta: Intermedia.
- Sihombing, Uli Parulian, Febionesta, Ali Akbar Tanjung, dan Pultoni (Tim Penyusun). 2012. Menyebarkan Kebencian Atas Dasar Agama Adalah kejahatan, Kertas Kerja untuk Advokasi kebebasan Beragama Di Indonesia, *The Indonesian Legal Resource Center*, Jakarta.
- Syafi'ie, M. dan Nova Umiyati (Editor). 2012. *To Fullfill and To Protect: Membaca Kasus-Kasus Aktual Tentang Hak Asasi Manusia, PUSHAM UII Ygyakarta bekerja sama dengan Norwegian Center of Human Rights (NCHR) Universitas Oslo, Norwegia*.

### **Peraturan Perundang-undangan:**

- United Nation, Universal Declaration Of Human Rights, 1948
- United Nation, International Covenan on Civil and Political Rights.
- Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Ratifikasi Kovenan Hak-hak Sipil dan Politik.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalagunaan dan atau Penodaan Agama.
- Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaa dan atau Penodaan Agama.

Surat Keputusan Bersama 2 Menteri Nomor 8 Tahun 2006 tentang Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan.

Surat Keputusan Bersama Menteri Agama, Jaksa Agung dan Menteri Dalam Negeri 03 Tahun 2008 Nomor Keputusan -033A 6 Tahun 2008 dan Nomor Keputusan 199 Tahun 2008 tentang Peringatan dan Perintah Kepada Penganut dan atau Pengurus Jamaah Ahmadiyah Indonesia dan Warga Masyarakat.

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 55 Tahun 2012 tentang Pembinaan Kegiatan Agama dan Pengawasan Aliran Sesat.