

LAPORAN PENELITIAN
**INTOLERANSI DAN DISKRIMINASI
DALAM BERAGAMA: STUDI KASUS
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
DI TINGKAT NASIONAL DAN DAERAH**



INFID 2021

Judul

Intoleransi dan Diskriminasi dalam Beragama: Studi Kasus Peraturan Perundang-Undangan di Tingkat Nasional dan Daerah

Penyusun

Yanu Endar Prasetya
Yasser Arafat
Abdul Waidl
Sanita Rini

Penyunting

Muhammad Subhi Azhar

Penyelarasan Akhir

Sanita Rini

Sampul dan Tata Letak

PT Startx Digital Indonesia

Ukuran 210mm X 297mm

Jumlah Halaman 54 Halaman + Cover

Januari 2022

ISBN

Penerbit

INFID

Jl. Jatipadang Raya Kav 3 Nomor 105 Jakarta Selatan
www.infid.org

DAFTAR SINGKATAN

APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
ASN	: Aparatur Sipil Negara
Bakorpakem	: Badan Koordinasi Pengawasan Aliran Kepercayaan dan Aliran Keagamaan dalam Masyarakat
Baleg	: Badan Legislasi
Bapemperda	: Badan Pembentukan Peraturan Daerah
Bappenas	: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
BPHN	: Badan Pembinaan Hukum Nasional
BPIP	: Badan Pembinaan Ideologi Pancasila
BHMN	: Badan Hukum Milik Negara
BUMN	: Badan Usaha Milik Negara
CATAHU	: Catatan Tahunan
DPR RI	: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
FKUB	: Forum Kerukunan Umat Beragama
Gerindra	: Gerakan Indonesia Raya
HAM	: Hak Asasi Manusia
ICJR	: <i>Institute for Criminal Justice Reform</i>
INFID	: <i>International NGO Forum on Indonesian Development</i>
JAI	: Jemaah Ahmadiyah Indonesia
JDIH	: Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum
KBB	: Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan
Kemenag	: Kementerian Agama
KTP	: Kartu Tanda Penduduk
KUB	: Kerukunan Umat Beragama
KUHP	: Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
Kontras	: Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan
LBH	: Lembaga Bantuan Hukum
MA	: Mahkamah Agung
MK	: Mahkamah Konstitusi
Minol	: Minuman Beralkohol
MPR	: Majelis Permusyawaratan Rakyat
MUI	: Majelis Ulama Indonesia

NAD	: Nanggroe Aceh Darussalam
NKRI	: Negara Kesatuan Republik Indonesia
Noreg	: Nomor Register
OMS	: Organisasi Masyarakat Sipil
PAN	: Partai Amanat Nasional
Perbup	: Peraturan Bupati
Perda	: Peraturan Daerah
Pergub	: Peraturan Gubernur
Perkada	: Peraturan Kepala Daerah
PKS	: Partai Keadilan Sejahtera
PERPPU	: Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
Permendagri	: Peraturan Menteri Dalam Negeri
PIHK	: Penyelenggara Ibadah Haji Khusus
Pilkada	: Pemilihan Kepala Daerah
Perwalkot	: Peraturan Walikota
PPIU	: Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umrah
PP	: Peraturan Pemerintah
Prolegnas	: Program legislasi Nasional
Propemperda	: Program Pembentukan Peraturan Daerah
PTUN	: Pengadilan Tata Usaha Negara
PUB	: Perlindungan Umat Beragama
P2G	: Perhimpunan Pendidikan dan Guru
P4	: Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila
Riskesmas	: Riset Kesehatan Dasar
RPJMD	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
RPJPD	: Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah
RUU	: Rancangan Undang-Undang
SIMPeL	: Sistem Informasi Manajemen Penyelesaian Laporan
SE	: Surat Edaran
SK	: Surat Keputusan
SKB	: Surat Keputusan Bersama
SMKN	: Sekolah Menengah Kejuruan Negeri
TAP MPR	: Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
UU	: Undang-Undang
UUD 1945	: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

WH : Wilayatul Hisbah
WHO : World Health Organization
YLBHI : Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia

DAFTAR ISI

DAFTAR SINGKATAN	IV
DAFTAR ISI	VII
DAFTAR TABEL	X
DAFTAR GAMBAR	XI
KATA PENGANTAR	XII
RINGKASAN EKSEKUTIF	XIV
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Tinjauan Pustaka	7
C. Penelitian dan Laporan Terdahulu	12
1. SETARA Institute	12
2. Komnas Perempuan	13
3. The Wahid Institute	15
4. Komnas HAM	16
5. IMPARSIAL	17
6. Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI)	19
7. Yayasan INKLUSIF	19
D. Tujuan dan Pertanyaan Penelitian	20
E. Metodologi	21
F. Definisi Konseptual	23
BAB II HASIL & PEMBAHASAN	29
A. Pancasila Sebagai Batu Uji Intoleransi dan Diskriminasi	29
B. Institusionalisasi Nilai-nilai Pancasila	32
C. Protokol Pemeriksaan Regulasi Berbasis Nilai-nilai Pancasila	53

D. Tinjauan Terhadap Peraturan Perundang-Undangan di Tingkat Nasional	63
1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1965 tentang Penodaan Agama	64
2. UU No 44 Tahun 2008 tentang Pornografi	71
3. UU No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja	76
4. PP No. 36 tahun 2021 tentang Pengupahan	81
5. PP No. 27 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Kelautan & Perikanan	84
6. PERPPU No 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan	85
E. Tinjauan terhadap Rancangan Undang – Undang (RUU)	87
1. RUU tentang Perlindungan Ulama dan Tokoh Agama	87
2. RUU tentang Perlindungan Umat Beragama	88
3. RUU Minuman Beralkohol	91
4. RUU Ketahanan Keluarga	95
5. RUU KUHP	97
F. Tinjauan terhadap Peraturan Perundang-Undangan di Tingkat Daerah	99
1. Jenis dan Kedudukan Produk Hukum Daerah	99
2. Mekanisme Pembentukan Perda	106
3. Mekanisme Pembentukan Perkada	112
4. Perda/Perkada Intoleran dan Diskriminatif	114
4.1. Perda Larangan Berjualan Makanan/Minuman Selama Ramadhan	114
4.2. Perkada tentang Pengawasan Aliran Sesat	117
4.3. Perkada Larangan Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI)	119
4.4. Perkada Pengaturan Cara Berpakaian	122
5. Dorongan dan Motivasi Pembentukan Perda/Perkada Intoleran	124
5.1. Kasus Sumatera Barat	124
5.2. Kasus Jawa Barat	125
5.3. Kasus Aceh/NAD121	129
5.4. Kasus Jawa Timur	132
6. Mekanisme Pengujian Perda dan Perkada	134
7. Mekanisme Pengujian Peraturan Kebijakan	137

G. Tren Perda Intoleran dan Diskriminatif	141
1. Sistem Monitoring Ombudsman RI	141
2. Sistem Monitoring Komnas Perempuan	144
3. Sistem Monitoring CSOs	146

BAB III KESIMPULAN	155
---------------------------	------------

BAB IV REKOMENDASI	161
---------------------------	------------

DAFTAR PUSTAKA	163
-----------------------	------------

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Sila dan nilai-nilai jabaran Pancasila (BPHN)	34
Tabel 2. Variabel dan indikator nilai-nilai Pancasila (BPHN)	37
Tabel 3. Variabel dan indikator nilai-nilai Pancasila (BPIP)	49
Tabel 4. Protokol pemeriksaan regulasi berbasis nilai-nilai Pancasila.	54
Tabel 5. Pasal-pasal bermasalah dalam UU PNPS No 1 Tahun 1965	65
Tabel 6. Pasal bermasalah dalam UU Ormas	71
Tabel 7. Pasal-pasal bermasalah dalam UU No 44 Tahun 2008	72
Tabel 8. Pasal-pasal bermasalah dalam UU No 11 Tahun 2020	77
Tabel 9. Pasal-pasal bermasalah dalam PP No 36 Tahun 2021	82
Tabel 10. Pasal bermasalah dalam PP No 27 Tahun 2021	84
Tabel 11. Substansi bermasalah dalam RUU Perlindungan Umat Beragama	89
Tabel 12. Pasal-pasal bermasalah dalam Draft RUU Minuman Beralkohol	92
Tabel 13. Pasal bermasalah dalam Draft RUU Ketahanan Keluarga	96
Tabel 14. Pasal-pasal bermasalah dalam RUU KUHP	97
Tabel 15. Pasal bermasalah dalam Perda Kota Serang No 2/2010	115
Tabel 16. Pasal bermasalah dalam Perda Tasikmalaya 11/2009	116
Tabel 17. Pasal bermasalah dalam Pergub Kalsel No 032/2016	117
Tabel 18. Pasal bermasalah dalam Pergub Jatim No 55/2012	110
Tabel 19. Pasal bermasalah dalam Pergub Banten No 5/2011	111
Tabel 20. Pasal bermasalah dalam Pergub Jawa Barat No 12/2011	111
Tabel 21. Pasal bermasalah dalam Perbup Demak No 41/2020	122

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Tren pertumbuhan kebijakan diskriminatif di Indonesia (Hasani, 2020: 253)	11
Gambar 2. Tren kasus penodaan agama di Indonesia (1965-2017). Sumber: Tirto.id.	70
Gambar 3. Contoh pengaturan pakaian dinas ASN yang tidak diskriminatif	123
Gambar 4. Kelompok instansi terlapor dari aplikasi SIMPeL (2017-2021)	142
Gambar 5. Sebaran laporan di Kantor Ombudsman RI dan Perwakilan (2017-2021)	143
Gambar 6. Tren pengaduan maladministrasi diskriminasi (2017-2021)	144
Gambar 7. Tren jumlah peristiwa dan tindakan pelanggaran KBB (2007-2021)	147
Gambar 8. Peta sebaran anggota INFID di Indonesia	148
Gambar 9. Peta sebaran Perda intoleran dan diskriminatif di Indonesia (2000-2020)	149
Gambar 10. Tren jumlah Perda intoleran dan diskriminatif menurut tahun (2000-2020)	150
Gambar 11. Jumlah Perda intoleran dan diskriminatif menurut provinsi (2000-2020)	151
Gambar 12. Jumlah peraturan menurut jenis produk hukum/kebijakan (2000-2020)	152
Gambar 13. Ragam tema peraturan daerah intoleran dan diskriminatif (2000-2020)	153

KATA PENGANTAR

Sebelum PBB (Perserikatan Bangsa-bangsa) mengeluarkan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia tanggal 10 Desember 1948, Indonesia telah terlebih dahulu menyampaikan penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia. Pancasila sebagai sumber hukum telah menetapkan dasar hukum hak asasi manusia, seperti sila kedua “Kemanusiaan yang Adil dan Beradab” dan sila kelima “Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia”. Selanjutnya, sebelum amandemen pun, UUD NRI 1945 sebagai konstitusi negara telah menetapkan berbagai wujud hak asasi manusia, seperti kebebasan berserikat, mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang layak, kebebasan beragama dan berkeyakinan, hak mendapatkan pendidikan, dan lain-lain yang diatur antara lain dalam Pasal 27 sampai Pasal 34.

TAP MPR RI Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan Pasal 1 ayat (1) dan ayat (3) menyatakan bahwa Pancasila sebagai sumber hukum negara bermakna Pancasila menjadi sumber yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dalam Pasal 3 ayat (1) TAP MPR yang sama menyatakan bahwa Undang-Undang Dasar 1945 merupakan hukum dasar tertulis Negara Republik Indonesia, memuat dasar dan garis besar hukum dalam penyelenggaraan negara.

Sampai saat ini, batu uji yang sering digunakan terhadap peraturan perundang-undangan termasuk dalam hal perlindungan terhadap hak asasi manusia adalah UUD NRI Tahun 1945. Pancasila sebagai sumber hukum belum banyak digunakan sebagai batu uji. Hal ini terlihat dari minimnya kajian filosofis atas pembentukan suatu peraturan perundang-undangan yang menjadikan nilai-nilai Pancasila sebagai landasan kajiannya, terutama dalam Naskah Akademik. Pada praktiknya, tak banyak peraturan perundang-undangan yang menguraikan nilai-nilai Pancasila secara filosofis sebagai pembenaran atas pembentukan peraturan perundang-undangan.

Secara normatif, penelitian ini telah meramu protokol dari variabel dan indikator nilai-nilai Pancasila yang telah disusun oleh BPHN (Badan Pembinaan Hukum Nasional) dan BPIP (Badan Pembinaan Ideologi

Pancasila) sebagai batu uji terhadap peraturan perundang-undangan yang dianggap melanggar hak asasi manusia karena mengandung intoleransi dan diskriminatif. Penelitian ini mengumpulkan dan melihat lebih jauh tren perkembangan peraturan perundang-undangan intoleran dan diskriminatif di Indonesia, baik di tingkat nasional maupun daerah. Penelitian ini juga berupaya melihat intensitas intoleransi dan diskriminasi di dalamnya dengan menyusun protokol penilaian regulasi berbasis pada variabel dan indikator nilai-nilai Pancasila.

Tema yang dikembangkan dalam penelitian ini merupakan bagian dari perhatian INFID untuk kemajuan Demokrasi dan Hak Asasi Manusia. Saat ini, selain melakukan kajian terhadap perkembangan terkini, INFID juga mencoba membangun sebuah mekanisme atau sistem pelaporan dan pendataan dari bawah melalui organisasi anggota INFID yang tersebar di berbagai wilayah di Indonesia. Inisiatif dan mekanisme ini akan mempermudah INFID dalam melakukan monitoring dan memetakan perkembangan tren peraturan daerah yang intoleran dan diskriminatif di masa-masa mendatang.

INFID bersyukur kepada Tuhan Yang Maha Esa dan berterima kasih kepada 2 peneliti utama, yakni Yanu E. Prasetyo, PhD (Peneliti BRIN & Pengamat Kebijakan Publik) dan Yasser Arafat, S.H., M.H. (Dosen Fakultas Hukum, Universitas Borneo Tarakan). Kedua peneliti telah bekerja keras dan mengupayakan hasil penelitian yang baik dan layak sebagai rujukan.

Selamat membaca.

RINGKASAN EKSEKUTIF

Berbagai produk hukum atau kebijakan yang bersifat intoleran dan diskriminatif, baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah, baik yang dilatarbelakangi oleh kepentingan politik sesaat maupun konservatisme beragama, telah digunakan secara langsung maupun tidak langsung untuk melegitimasi serangkaian perilaku intoleran di tanah air. Mulai dari stigma sosial kepada individu atau komunitas tertentu, persekusi, hingga main hakim sendiri atau kekerasan terhadap kelompok minoritas. Lebih jauh, potensi intoleransi dan diskriminasi di tanah air juga akan semakin besar manakala mendapat legitimasi secara hukum. Produk hukum intoleran dan diskriminatif ini jika dibiarkan akan menjadi bom waktu yang berpotensi menyebabkan konflik sosial antar etnik, agama, dan merobek *tenun kebangsaan* yang telah terjalin di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Jika kita kembali kepada tafsir konstitusi yang benar, maka prinsip toleransi dan non-diskriminasi merupakan salah satu karakter utama dalam Konstitusi Indonesia. Setiap hak yang disebutkan dalam konstitusi selalu ditujukan kepada setiap orang, bukan kepada kelompok istimewa tertentu, bukan pula kepada penduduk mayoritas saja. Konstitusi pun menegaskan kedudukan dan hak yang sama bagi setiap orang tanpa kecuali. UUD NRI 1945 menyatakan bahwa setiap orang berhak mendapatkan perlindungan atas perlakuan diskriminatif dan bahkan berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama untuk mencapai persamaan dan keadilan. Inilah kontrak sosial dan cita-cita luhur bangsa yang dikodifikasi ke dalam hukum tertinggi di Indonesia. Oleh karena itu, setiap peraturan perundang-undangan yang dibuat haruslah ditujukan untuk merealisasikan cita-cita bangsa ini.

Dengan latar belakang di atas, penelitian ini bertujuan untuk mengumpulkan dan melihat lebih jauh tren perkembangan peraturan perundang-undangan intoleran dan diskriminatif ini di Indonesia, baik di tingkat nasional maupun daerah. Selain memetakan peraturan perundang-undangan intoleran dan diskriminatif, penelitian ini berusaha melihat intensitas diskriminasi di dalamnya dan melihat bagaimana respon

pemerintah terhadap permasalahan ini. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan sosio-legal (yuridis-empiris). Pendekatan ini juga dikenal sebagai *interdisciplinary studies of law*.

Pertama-tama, penelitian ini mempelajari studi-studi terdahulu terkait dengan intoleransi, diskriminasi, dan ekstremisme di Indonesia, khususnya yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan, baik di level nasional maupun daerah. Beberapa laporan studi dan inisiatif lembaga yang dipelajari untuk memperkuat studi ini antara lain dari SETARA Institute, Komnas Perempuan, The Wahid Institute, Komnas HAM, Imparsial, YLBHI, dan Yayasan Inklusif. Setelah mempelajari berbagai laporan dan penelitian tersebut, studi ini menemukan benang merah bahwa hampir semua laporan studi di atas menggunakan Hak Asasi Manusia (HAM) dan UUD 1945 sebagai *batu uji* atau pisau analisis intoleransi dan diskriminasi. Untuk melengkapi berbagai kajian tersebut, maka studi ini mencoba menggunakan pendekatan yang berbeda, terutama dari sisi penggunaan Pancasila sebagai batu uji intoleransi dan diskriminasi dalam mengevaluasi regulasi atau peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Dalam studi ini, digunakan indikator dan variabel nilai-nilai Pancasila yang disusun oleh BPHN dan BPIP. Indikator dan variabel nilai-nilai Pancasila yang digunakan oleh BPHN diatur dalam Pedoman Analisis dan Evaluasi Hukum Nomor PHN-01.HN.01.03 tahun 2019. Sedangkan indikator dan variabel nilai-nilai Pancasila yang disusun oleh BPIP dituangkan dalam Keputusan Deputi Bidang Hukum, Advokasi dan Pengawasan Regulasi BPIP Nomor 1 tahun 2020 tentang Petunjuk Teknis Penyelarasan, Pengkajian, Analisis dan Rekomendasi di Kedeputan Bidang Hukum, Advokasi dan Pengawasan Regulasi. Dari kedua sumber rujukan tersebut, penelitian ini menyusun *Protokol Pemeriksaan Regulasi Berbasis Nilai-nilai Pancasila*. Protokol ini disusun agar dapat digunakan sebagai standar praktis (*practical standards*) bagi para peneliti dan *reviewer* untuk memberikan keputusan atau pendapat tentang keseluruhan bahan atau materi regulasi dan peraturan perundang-undangan yang terindikasi intoleran dan diskriminatif.

Melalui studi ini, protokol pemeriksaan regulasi berbasis nilai-nilai Pancasila tersebut kemudian dicoba diterapkan dalam melihat atau mengkaji beberapa peraturan perundang-undangan – termasuk beberapa draft RUU - yang di dalamnya mengandung pasal-pasal yang dianggap intoleran dan diskriminatif, antara lain pada UU PNPS No. 1 tahun 1965,

UU No 44 tahun 2008 tentang Pornografi, UU No 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja, PP No. 36 tahun 2021 tentang Pengupahan, PP No. 27 tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Kelautan & Perikanan, PERPPU No 2 tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan, RUU Perlindungan Ulama dan Tokoh Agama, RUU tentang Perlindungan Umat Beragama, RUU Minuman Beralkohol, RUU Ketahanan Keluarga, dan RUU KUHP.

Tidak hanya secara normatif melalui protokol berbasis nilai-nilai Pancasila, penelitian ini juga mencoba menelaah beberapa contoh Perda dan Perkada yang intoleran dan diskriminatif seperti di Kota Serang & Tasikmalaya (Larangan berjualan makanan dan minuman selama Ramadhan), Kabupaten Demak (Pengaturan cara berpakaian), Provinsi Kalimantan Selatan dan Jawa Timur (Pengawasan aliran sesat), dan Provinsi Banten dan Jawa Barat (Larangan Jamaah Ahmadiyah Indonesia). Penelitian ini juga mengangkat beberapa kasus intoleransi dan diskriminasi yang dimotivasi oleh Perda dan Perkada di beberapa wilayah Provinsi di Indonesia, seperti di Sumatera Barat (kasus pemaksaan Jilbab di sekolah negeri), Jawa Barat (diskriminasi dan persekusi terhadap jamaah Ahmadiyah), Aceh/NAD (konflik Aceh Singkil dan diskriminasi terhadap perempuan melalui Qanun Aceh), dan Jawa Timur (terkait Ahmadiyah dan Syiah).

Seluruh daftar peraturan perundang-undangan intoleran dan diskriminatif yang ditemukan selama studi ini kemudian dikumpulkan ke dalam *database* untuk pemetaan tren berdasarkan tahun dan lokasi dimana produk hukum dan peraturan tersebut diterbitkan. Visualisasi terhadap tren peraturan perundang-undangan intoleran dan diskriminatif tersebut dapat diakses oleh publik di laman: <https://kumu.io/perda/perdaintoleran>. Namun demikian, untuk melihat tren intoleransi dan diskriminasi secara detail dan lebih teliti, diperlukan sistem monitoring dan pemetaan secara kontinu, baik oleh Pemerintah, lembaga Negara, maupun Organisasi Masyarakat Sipil (OMS/CSOs). Masing-masing organisasi/lembaga nampaknya telah memiliki mekanisme atau prosedur masing-masing dalam melakukan monitoring dan pemetaan ini yang belum terintegrasi satu sama lain karena perbedaan fokus masing-masing lembaga.

Oleh karena itu, selain melakukan kajian terhadap perkembangan peraturan perundang-undangan yang intoleran dan diskriminatif, laporan ini juga merekomendasikan agar Pemerintah, CSOs/OMS, dan pemangku kepentingan lainnya untuk membangun sebuah mekanisme atau sistem

pelaporan dan pendataan dari bawah secara lebih terintegrasi dan mudah diakses oleh publik. Kolaborasi multi-pihak dalam pengembangan mekanisme pemetaan perkembangan/tren, monitoring, dan penggunaan Protokol Pemeriksaan Regulasi Berbasis Pancasila ini jika dapat diterapkan secara bersama-sama diharapkan dapat mencegah dan mempermudah pengawasan terhadap Peraturan Perundang-Undangan maupun peraturan kebijakan yang intoleran dan diskriminatif di masa mendatang.

Secara khusus, penelitian ini juga merekomendasikan beberapa hal: *Pertama*, adanya penyeragaman atau penyatuan indikator nilai-nilai Pancasila yang telah disusun oleh BPHN dan BPIP. *Kedua*, Kemendagri RI perlu meningkatkan kualitas dan kuantitas pembinaan dan pengawasan penyusunan Perda yang lebih ketat/komprehensif, mulai dari penyusunan naskah akademik – dengan memasukkan Pancasila sebagai landasan filosofis – hingga menjaga agar muatan materi Perda yang selaras dengan nilai-nilai Pancasila. *Ketiga*, Kemenkumham, khususnya Direktorat Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan, perlu meningkatkan bimbingan teknis dan supervisi, serta pelaksanaan pemantauan, evaluasi dan pelaporan di bidang harmonisasi rancangan peraturan perundang-undangan bidang politik, pertahanan dan keamanan, hukum, hak asasi manusia, kelembagaan, dan kesejahteraan rakyat sesuai dengan kebijakan teknis yang ditetapkan oleh Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan.

Keempat, Ombudsman RI perlu segera melakukan data pilah terhadap laporan yang masuk melalui aplikasi SIMPeL khusus terkait Perda atau peraturan kebijakan lainnya yang berpotensi intoleran dan diskriminatif. *Kelima*, Pemerintah Daerah berhak atau diperbolehkan mengangkat karakteristik/kekhasan daerah masing-masing, akan tetapi jangan sampai peraturan/produk hukum yang dibuat justru menyuburkan intoleransi dan diskriminasi. *Keenam*, Pemerintah Pusat dan Daerah perlu menerbitkan peraturan perundang-undangan dan peraturan daerah yang bertujuan khusus untuk mendorong penguatan toleransi dan kebebasan beragama dan berkeyakinan sebagai upaya meredam intoleransi, diskriminasi, radikalisme, dan ekstremisme dengan kekerasan di wilayahnya masing-masing.



BAB I

PENDAHULUAN

A Latar Belakang

Intoleransi dan diskriminasi berbasis agama tidak akan tumbuh dan berkembang di suatu negara atau komunitas jika tidak ada lahan subur yang menopangnya. Lahan itulah yang oleh sebagian ahli disebut sebagai konservatisme, sebuah sikap keagamaan yang menekankan pentingnya tradisi dan nilai-nilai lama (Assyaukanie, 2018). Menurut Prof. Dr Azyumardi Azra CBE, Guru Besar Sejarah Peradaban Islam Fakultas Adab dan Humaniora UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, konservatisme agama (*religious conservatism*) adalah pemahaman dan praktek agama konservatif, yaitu pemahaman dan praktek beragama yang berpegang secara ketat pada kitab suci atau pada ajaran, ortodoksi, dan tradisi yang dianggap sebagai paling benar¹. Lebih jauh, konservatisme agama ini menolak pemahaman, penafsiran, dan pembaruan pemikiran dan praktek agama berdasarkan perkembangan modern tertentu.

Secara global, kebangkitan konservatisme agama banyak terkait dengan kesulitan ekonomi dan krisis politik. Menghadapi keadaan ekonomi dan politik yang sulit, biasanya kalangan politisi sayap kanan akan menempuh jalan konservatisme agama ini dalam mewujudkan agenda politik mereka. Sedangkan di negara berkembang atau terbelakang, konservatisme agama muncul karena mereka memandang adanya kegagalan modernitas, sekularisme, pembangunan, dan kegagalan negara dalam meningkatkan kualitas kehidupan dan kesejahteraan warganya. Oleh karena itu, mereka yakin hanya dengan kembali kepada pemahaman dan praksis keagamaan konservatif itulah maka mereka dapat menciptakan tata kehidupan yang lebih baik (Azra, 2020).

Lebih dari satu dekade setelah reformasi, para peneliti dan sarjana juga telah menunjukkan beragam indikasi tentang bangkitnya konservatisme di kalangan komunitas muslim – sebagai mayoritas – di Indonesia (Crouch 2012:2; van Bruinessen 2013:40). Perkembangan ini tentu juga sangat dipengaruhi oleh dinamika politik – seperti tumbangnya

¹ Azra, 2020, "Konservatisme Agama di Indonesia: Fenomena Religio-Sosial, Kultural, dan Politik. <https://www.uinjkt.ac.id/id/konservatisme-agama-di-indonesia-fenomena-religio-sosial-kultural-dan-politik-1/> diakses tanggal 3 Februari 2021.

orde baru dan dimulainya otonomi daerah serta pemilihan langsung – yang mempengaruhi perkembangan paham konservatisme dan politik identitas keagamaan menjadi semakin luas. Maraknya berbagai kasus tindakan intoleran, bahkan dalam bentuk persekusi dan kekerasan, terhadap pemeluk agama lain dan kelompok minoritas adalah indikasi nyata yang dapat dilihat di lapangan (Lindsey and Pausacker 2016:5 ; Menchik 2016: 19-35).

Tentu bukan hanya aspek politik saja yang mendorong berkembangnya konservatisme Islam ini, tetapi juga secara ekonomi dan demografi terdapat pertumbuhan kelas menengah muslim yang cukup pesat sebagai akibat dari urbanisasi dan pertumbuhan ekonomi. Selain itu, secara Konstitusional, pergulatan tafsir Pancasila (terutama sila pertama), banyaknya pasal-pasal religius atau bernuansa agama dalam UUD 1945, kontroversi UU Penodaan agama hingga aturan tentang rumah ibadah menambah deratan faktor determinan yang menyuburkan konservatisme ini. Jika dilihat secara objektif, diskriminasi dan intoleransi beragama ini ternyata berakar kuat dalam lanskap legal (Konstitusi) dan institusional (kementerian agama, peradilan agama, MUI, dll) di Indonesia (Assyaukanie, 2018:27).

Masalah konservatisme beragama ini dapat dilacak secara historis jauh sebelum kemerdekaan Indonesia. Kontestasi ideologis antara golongan nasionalis, agamis, dan sosialis dalam membentuk wajah republik sangatlah dinamis. Sebagai contoh, upaya memasukkan hukum Islam ke dalam konstitusi masih terus berlangsung dari sebelum kemerdekaan hingga sekarang. Bahkan, sebelum kemerdekaan Indonesia diproklamasikan pada 17 Agustus 1945 dan ketika konstitusi pertama Indonesiasedangdibahas,paratokohdanpolitiskonservatiftelahdemikian dalammenanamkanpengaruhnyadenganupayapencantumkankeajiban konstitusional bagi umat Islam untuk mengikuti hukum Islam². Usulan ini pun akhirnya terganjal akibatancaman dariumat Kristendi Indonesia Timur yang tidak akan bersedia bergabung dengan Indonesia apabila menjadi negara Islam. Tak hanya itu, bahkan penolakan juga datang dari golongan kebangsaan, kalangan muslim moderat, nasionalis, dan liberal (Tasnur, 2020: 41-60).

²Pancasila versi 1 Juni mengalami penyempurnaan dalam urutan dan redaksional dimana prinsip “Ketuhanan” dipindah dari sila terakhir ke sila pertama, ditambah dengan kalimat “dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya” yang kemudian dikenal dengan istilah “tujuh kata” yang bertahan dalam Piagam Jakarta hingga akhir masa persidangan kedua BPUPK (17 Juli 1945)

Sebagai kompromi, akhirnya disepakati bahwa Indonesia akan menjadi negara yang didasarkan pada Ketuhanan Yang Maha Esa, yang kemudian banyak ditafsirkan oleh pemimpin-pemimpin Islam konservatif sebagai masuknya inti ajaran Islam (konsep *Tauhid*) ke dalam Dasar Negara (Pancasila). Lebih lanjut, sebagai agama yang dianut oleh mayoritas penduduk di Indonesia, Islam adalah agama yang memiliki asosiasi kuat dengan Indonesia. Oleh karenanya kedudukan Islam dalam negara dan hukum Islam dalam sistem hukum di Indonesia sangatlah kuat. Konsekuensinya, negara juga mendedikasikan lebih banyak sumber daya untuk mendukung Islam dibandingkan dengan agama lain. Sebagai contoh, Kementerian Agama didirikan dengan maksud untuk membantu mengelola semua agama yang diakui di Indonesia. Akan tetapi, sebagian besar anggaran dan kegiatan disana adalah yang berhubungan dengan Islam. Indonesia juga memiliki sistem peradilan agama, tetapi yurisdiksinya lebih banyak berhubungan dengan Islam, bukan agama minoritas lainnya (Cammack & Feener 2007:146-149).

Sejak Pancasila berhasil dikompromikan, para pendukung dari kalangan muslim konservatif terus menyerukan dan mendorong peran yang lebih besar bagi hukum Islam dalam sistem ketatanegaraan dan hukum Indonesia. Misalnya, dalam debat konstitusional pada tahun 1955–1959 dan 1999–2002 selalu muncul proposal untuk peningkatan pengakuan konstitusional untuk hukum Islam (Indrayana 2008:16-17). Untuk sebagian besar, negara telah mampu menolak seruan tersebut dan menyarankan agar hukum Islam diberikan oleh otoritas hukum yang independen. Namun demikian, kelompok konservatif Islam juga telah memenangkan beberapa landasan hukum. Misalnya, ketentuan RUU Perkawinan 1973 yang berusaha melarang poligami dan mengizinkan pernikahan beda agama (yang dianggap melanggar tafsir konservatif hukum Islam) dibatalkan setelah gelombang protes umat Muslim (Cammack, Young, dan Heaton 1996:45-73). Baru-baru ini, Negara juga telah memberlakukan beberapa undang-undang yang tampaknya mengadopsi norma Islam atau lebih memilih Islam daripada agama lain, seperti UU Pornografi dan UU Pendidikan Nasional (Pausacker, 2009:121).

Di era reformasi, desentralisasi, dan otonomi daerah, banyak pemerintah daerah yang memiliki dan memanfaatkan wewenang untuk membuat berbagai peraturan daerah untuk mengatur banyak

bidang. Hanya beberapa bidang, termasuk agama, yang tersisa dilingkup kewenangan eksklusif pemerintah pusat (Butt 2010b:1-33). Pengertian dan dasar hukum UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sebagai produk hukum, Perda tidak hanya berisi tindak lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tetapi juga berisi kekhasan dan kebutuhan lokal. Beberapa pemerintah daerah pun menggunakan yurisdiksi ini untuk mengeluarkan peraturan yang mencerminkan norma-norma agama, termasuk yang memaksakan aturan berpakaian, melarang perjudian, dan melarang konsumsi dan distribusi alkohol (Bush 2008:113). Berbagai pemangku kepentingan, termasuk kelompok Hak Asasi Manusia (HAM) dan asosiasi bisnis, telah meminta pemerintah pusat untuk mencabut peraturan daerah ini. Sayangnya, pada tahun 2017, Mahkamah Konstitusi (MK) membatalkan kekuatan pencabutan pemerintah pusat dalam hal apa pun (Butt 2018: 22).

Konsesi terbesar terhadap konservatisme Islam juga diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah Provinsi Aceh melalui undang-undang khusus berkaitan dengan otonomi 'khusus' provinsi. Undang-undang ini memberi wewenang kepada Pemerintah Aceh Untuk memberlakukan undang-undang yang berlandaskan hukum Islam, termasuk hukum pidana, di provinsi tersebut. Akibatnya, jumlah tindakan pelanggaran, intoleransi dan diskriminasi terus meningkat. Bahkan di beberapa daerah terjadi eskalasi pelanggaran dan intoleransi yang tajam. Pelaku utama pelanggaran kebebasan beragama adalah polisi dan pemerintah daerah (The Wahid Institute, 2012:28). Aparat hukum di beberapa kasus dan daerah, bahkan sering berada dibawah kendali kelompok intoleran. Banyak kasus pelanggaran dan intoleransi beragama merupakan akibat dari maraknya politisasi isu agama oleh para elit lokal (Pilkada). Perkembangan dan kecenderungan ini sekali lagi menunjukkan lemahnya keberpihakan terhadap kelompok minoritas di Indonesia (The Wahid Institute, 2012:vii).

Menurut hasil studi dari Setara Institute (2014-2019), terdapat sepuluh provinsi yang paling banyak ditemukan pelanggaran kebebasan beragama (kasus intoleransi beragama), yaitu Provinsi Jawa Barat (162), DKI Jakarta (113), Jawa Timur (98), Jawa Tengah (66), Aceh (65) Daerah Istimewa Yogyakarta (37), Banten (36), Sumatera Utara (28), Sulawesi Selatan (27), dan Sumatera Barat (23). Salah satu pemicunya adalah tumbuh suburnya

organisasi intoleran di provinsi tersebut³.Sepanjang 1999 dan 2009, sebanyak 154 kebijakan daerah (*19 kebijakan provinsi dan 134 kebijakan tingkat kab/kota dan 1 di tingkat desa*) menjadi sarana pelembagaan diskriminasi, baik dari tujuan maupun sebagai dampaknya. Sebanyak 63 dari 154 kebijakan daerah tersebut secara langsung diskriminatif terhadap perempuan (*21 kebijakan mengatur cara berpakaian, 37 kebijakan tentang pemberantasan prostitusi, 1 kebijakan tentang larangan khalwat, dan 4 kebijakan tentang buruh migran*). Selebihnya, 82 kebijakan daerah mengatur tentang agama.(Komnas Perempuan, 2010: 19).

Secara institusional, lengsernya Soeharto dan orde baru menjadi penanda babak baru bangkitnya konservatisme di kalangan umat Islam, terutama yang direpresentasikan oleh Majelis Ulama Indonesia (MUI). Awal reformasi merupakan momen penting bagi MUI dan fatwa-fatwanya. Ketika rezim orde baru berkuasa, MUI dianggap hanya sebagai lembaga “tukang stempel” untuk menyokong berbagai agenda pemerintah. Setelah reformasi, MUI dan fatwa-fatwa yang dikeluarkannya menjadi lebih independen. Komisi Fatwa MUI kini memiliki kemampuan untuk memberikan putusan tanpa mempertimbangkan aspirasi rezim yang berkuasa (Hasyim, 2019:21-35). MUI pernah mengeluarkan beberapa fatwa, salah satunya melarang sekularisme, pluralisme, dan liberalisme, yang bertentangan dengan prinsip kerukunan beragama (2005). Dalam kasus lain, MUI mengedarkan fatwa sunat perempuan yang bertentangan dengan kebijakan resmi Kementerian Kesehatan. Kehadiran wajah baru MUI ini pun mendapatkan lebih banyak dukungan, terutama dari kalangan konservatif yang memang menghendaki diterapkannya syariat Islam secara formal (Hasyim, 2015:490)

Contoh lain dari fatwa MUI yang diskriminatif adalah fatwa tentang pembatasan kebebasan beragama, terutama terkait dengan apa yang disebut kelompok ‘menyimpang’ atau ‘sesat’. Dari sudut pandang MUI dan kalangan konservatif lainnya, kelompok-kelompok ini harus dihilangkan karena dapat mengancam praktik Islam yang benar. Atas dasar ini, MUI dan kalangan konservatif menegaskan bahwa kelompok sesat itu melanggar hak-hak umat Islam. Mereka juga percaya bahwa membiarkan kehadiran kelompok-kelompok ini dapat menyebabkan keresahan sosial.

³Fatihah Wardah. 2020. Pelanggaran kebebasan beragama terbanyak terjadi di Jabar dan Jakarta. <https://www.voaindonesia.com/a/pelanggaran-kebebasan-beragama-terbanyak-terjadi-di-jabar-dan-jakarta/5239783.html> diakses tanggal 28 Oktober 2021

Pada tahun 2007, MUI menerbitkan kompilasi fatwa yang melarang berbagai kelompok sesat Islam yang dianggap mendorong serangkaian penganiayaan terhadap sekte minoritas Islam selama bertahun-tahun kemudian (Sumbulah, 2014:157). Antara tahun 2006 dan 2007 saja, MUI telah memberikan stempel aliran sesat kepada 17 aliran (Ichsan & Prasetyoningsih, 2012:167).

Berbagai kebijakan di level nasional (seperti dari pemerintah dan MUI) maupun di level daerah yang intoleran dan diskriminatif tersebut, baik yang dilatarbelakangi oleh kepentingan politik sesaat maupun konservatisme beragama, faktanya telah digunakan untuk melegitimasi serangkaian perilaku intoleran. Mulai dari stigma sosial yang dimiliki individu, persekusi, main hakim sendiri dan kekerasan yang didukung negara terhadap kelompok minoritas. Radikalisme dan ekstremisme dalam beragama akan memiliki ruang gerak yang leluasa manakala mendapat pembenaran atau kesempatan secara hukum. Produk hukum diskriminatif ini jika dibiarkan akan menjadi bom waktu yang berpotensi menyebabkan konflik sosial antar etnik, agama, dan melemahkan ikatan sosio-kultural lainnya (Yosarie, dkk, 2019:74).

Pemerintah Indonesia telah meratifikasi Kovenan Internasional HAM pada tanggal 28 Oktober 2005, seperti Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik (ICCPR) yang kemudian menjadi UU No 12/2005 dan Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (ICESCR) yang kemudian menjadi UU No 11/2005. Kedua kovenan ini melengkapi beberapa perjanjian pokok lainnya yang telah lebih dulu diratifikasi, yaitu CEDAW (penghapusan diskriminasi perempuan), CRC (anak), CAT (penyiksaan), dan CERD (penghapusan diskriminasi rasial). Ratifikasi ini mewajibkan negara untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak-hak manusia. Dalam hak-hak sipil dan politik, misalnya, salah satu hak yang tidak dapat ditangguhkan (*non-derogable rights*) adalah hak atas kebebasan berpikir dan beragama serta berkeyakinan. Oleh karena itu, campur tangan negara memiliki batas-batas tertentu agar tidak justru menyebabkan terjadinya pelanggaran atas hak-hak individu maupun kelompok (Komnas HAM, 2009:ix-x)

Jika kita kembali kepada tafsir konstitusi yang benar, maka prinsip non diskriminasi merupakan salah satu karakter utama dalam Konstitusi Indonesia. Setiap hak yang disebutkan dalam UUD Negara RI 1945 ditujukan kepada 'setiap orang' – bukan kepada kelompok istimewa tertentu,

bukan pula kepada penduduk mayoritas. Konstitusi pun menegaskan kedudukan dan hak yang sama bagi setiap orang tanpa kecuali. UUD NRI 1945 menyatakan bahwa setiap orang berhak mendapatkan perlindungan atas perlakuan diskriminatif dan bahkan berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama untuk mencapai persamaan dan keadilan. Melalui jabaran pasal-pasal, setidaknya terdapat 40 hak dasar yang dimiliki oleh warga negara Indonesia yang tercantum dalam UUD Negara RI 1945 (Komnas Perempuan, 2010:3-5). Inilah kontrak sosial dan cita-cita luhur bangsa yang dikodifikasikan ke dalam hukum tertinggi di Indonesia. Segala peraturan perundang-undangan yang dibuat haruslah ditujukan untuk merealisasikan cita-cita bangsa ini.

Dengan latar belakang di atas, penelitian ini ingin mengumpulkan dan melihat lebih jauh tren perkembangan peraturan perundang-undangan intoleran dan diskriminatif ini di Indonesia, baik di tingkat nasional maupun daerah, selama rentang waktu sepuluh tahun terakhir (2010-2020). Selain memetakan peraturan perundang-undangan intoleran dan diskriminatif, penelitian ini juga akan melihat intensitas diskriminasi di dalamnya dengan menyusun protokol penilaian regulasi berbasis pada variabel dan indikator nilai-nilai Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum. Penelitian ini juga sekaligus hendak memotret respon pemerintah dalam menyikapi peraturan perundang-undangan intoleran dan diskriminatif ini dari beberapa studi kasus yang akan didalami secara khusus.

B. Tinjauan Pustaka

Indonesia bukan negara agama melainkan negara hukum. Hukum menjadi panglima, dan kekuasaan tertinggi. Artinya, Undang-Undang di Indonesia dibuat oleh lembaga legislatif yaitu Dewan Perwakilan Rakyat yang merepresentasikan keragaman suku, etnis, agama, jenis kelamin dan sebagainya. Hukum di Indonesia tidak dibuat oleh kelompok agama. Jadi agama tidak pernah mengatur negara, begitu juga sebaliknya negara tidak semestinya mengatur kehidupan beragama seseorang (Arafat, 2010:30).

Indonesia melalui Konstitusinya juga menegaskan jaminan pengakuan, perlindungan, dan pemenuhan Hak Asasi Manusia (HAM)

setiap orang atau warga negara. Pasal 28 I angka 4 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) menyatakan bahwa negara terutama Pemerintah bertanggung jawab untuk memberikan perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia. Salah satunya yakni perlindungan warga negara dari perlakuan diskriminatif.

Pasal 28D ayat (2) UUD NRI 1945 menentukan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Pasal 28 I ayat (2) UUD NRI 1945 menetapkan bahwa setiap orang berhak bebas dari perlakuan diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan dari tindakan diskriminatif itu. Sementara ketentuan konstitusional tentang hak warga negara untuk bebas dari diskriminasi adalah Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945 menentukan bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya serta Pasal 28D ayat (3) UUD NRI 1945 yang menentukan bahwa setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.

Berdasarkan ketentuan konstitusional tersebut, non-diskriminasi pada hakikatnya adalah asas dalam rangka implementasi perlindungan HAM terkait dengan kewajiban negara terhadap semua jenis HAM. Dalam semua ketentuan HAM dimana implementasi ataupun nikmatannya di antara individu-individu tidak boleh didiskriminasikan. Diskriminasi merujuk pada pembedaan perlakuan terhadap sesama warga negara (berdasarkan warna kulit, golongan, suku, ekonomi, agama, dan sebagainya)⁴. Selanjutnya, Pasal 1 ayat (3) UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menyatakan bahwa *"diskriminasi adalah setiap pembatasan, pelecehan, atau pengecualian yang langsung ataupun tidak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat, pengurangan, penyimpangan atau penghapusan, pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya."*

⁴ <https://kbbi.web.id/diskriminasi>

Namun dalam praktik di lapangan, masih banyak dijumpai adanya perlakuan yang diskriminatif khususnya terhadap kelompok rentan, kelompok minoritas juga kelompok-kelompok masyarakat yang termarginalkan. Tak hanya dilakukan oleh kelompok masyarakat mayoritas, diskriminasi juga dilakukan oleh pemerintah melalui kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang dibuat sehingga muncullah istilah peraturan diskriminatif. Peraturan diskriminatif dimaknai sebagai peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang membatasi, melecehkan, mengecualikan secara langsung ataupun tidak langsung berdasarkan pada perbedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat, pengurangan, penyimpangan atau penghapusan, pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif.

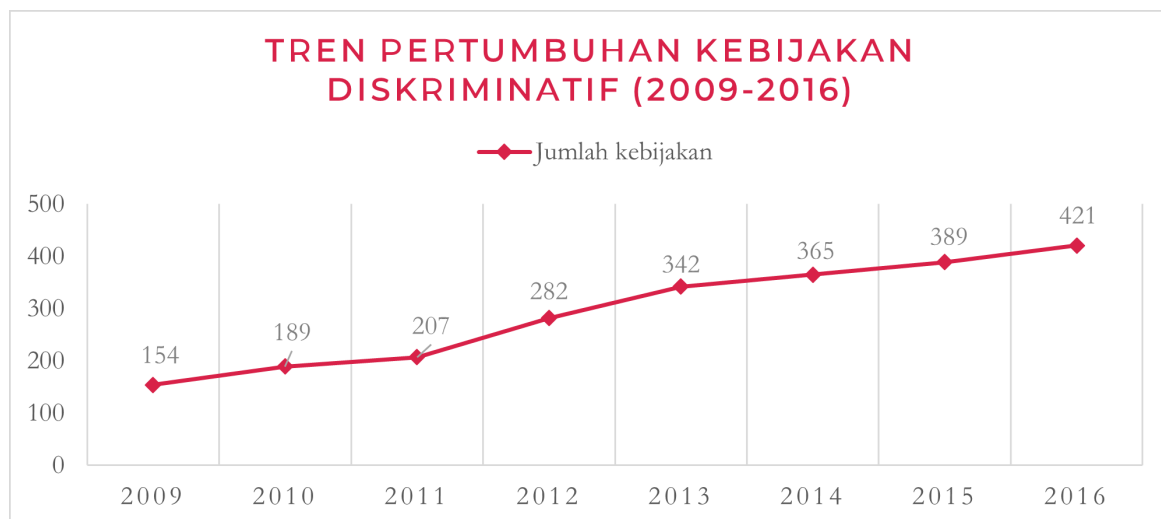
Istilah peraturan diskriminatif sering kali disandingkan dengan istilah peraturan intoleran. Intoleran merupakan lawan kata toleran. Secara etimologi berasal dari kata *tolerance* (dalam bahasa Inggris) dimana menurut *Webster's New American Dictionary* arti *tolerance* adalah *sympathy or indulgence for beliefs or practices differing from or conflicting with one's own*⁵ yang kalau diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia artinya adalah memberi kebebasan (membiarkan) pendapat orang lain, dan berlaku sabar menghadapi orang lain yang berbeda pendapat atau keyakinan dengan kita (Kemenag RI, 2019:43-44). Jadi, 'intoleran' merupakan ketidakmampuan atau ketidakmauan untuk bertoleran yang muncul karena kita tidak bisa atau tidak mau menerima dan menghargai perbedaan. Berdasarkan penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa sebenarnya peraturan diskriminatif dan peraturan intoleran pada hakikatnya sama. Jika dilihat dari sudut pandang motivasi yang melatarbelakangi dibuatnya suatu peraturan perundang-undangan, maka istilah yang digunakan yakni peraturan intoleran. Jika dilihat dari sudut pandang operasional, maka istilah yang digunakan yakni peraturan diskriminatif. Peraturan diskriminatif lahir dari pola pikir intoleran.

Dengan berbagai latar belakang historis di atas, maka intoleransi

⁵<https://www.merriam-webster.com/dictionary/tolerance>

dan diskriminasi atas dasar agama dan keyakinan dalam penelitian ini merujuk pada segala bentuk pembedaan, pengecualian, pembatasan atau preferensi atas dasar agama dan keyakinan yang berakibat gangguan atau berkurangnya pengakuan, dan kesetaraan hak-hak dasar manusia (*Pasal 2, Deklarasi Universal 1981 tentang Penghapusan segala Bentuk Intoleransi dan Diskriminasi berdasarkan Agama dan Keyakinan*). Sementara itu, diskriminasi agama merujuk pada setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tidak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan, atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan, atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya dan aspek kehidupan lainnya (*Pasal 1 UU No 39 tahun 1999 tentang HAM*).

Dampak meningkatnya tren produk hukum diskriminatif terhadap kelompok rentan dan minoritas ini cukup mengkhawatirkan. Hasil kajian Setara Institute (2019) menunjukkan setidaknya terdapat delapan (8) dampak langsung yang dirasakan oleh kelompok rentan dan minoritas, antara lain: (1) Kehilangan hak untuk menikmati hak Konstitusional yang dijamin oleh Konstitusi RI, (2) Kehilangan hak atas penegakan hukum yang fair dan reviktimisasi akibat stigma, (3) Restriksi dalam pelayanan publik, (4) Alienasi sosial yang meluas bagi kelompok LGBT/waria dan perempuan pekerja seks, (5) Akselerasi intoleransi yang dilegitimasi produk hukum diskriminatif, (6) Meningkatnya kesulitan pendirian tempat ibadah, (7) Terbukanya potensi tindakan kekerasan terhadap kelompok yang dianggap mengganggu ketertiban umum, dan (8) Tidak terpenuhinya hak-hak anak yang bermasalah dengan hukum (Yosarie dkk, 73-74). Melihat beragam dampak di atas, diperlukan respon dan tindakan yang serius dari pemerintah atau negara untuk mencegah atau mengurangi tren pertumbuhan perda-perda diskriminatif dan intoleran yang melanggar HAM dan bertentangan dengan Konstitusi tersebut.



Gambar 1. Tren pertumbuhan kebijakan diskriminatif di Indonesia (Hasani, 2020: 253)

Pemerintah sendiri sebenarnya sudah memiliki mekanisme untuk membatalkan berbagai Perda yang bermasalah di Indonesia. Bappenas mencatat setidaknya terdapat 3.091 Perda bermasalah sepanjang tahun 2001 hingga 2009. Implikasi dari berbagai Perda bermasalah ini tentunya tidak hanya berdampak buruk bagi mereka yang menjadi korban kebijakan tersebut, namun juga terhadap negara itu sendiri. Ditaksir negara menanggung kerugian hingga Rp.14 Triliun akibat dari pembatalan sekitar 3,700 perda bermasalah pada tahun 2012 (Hasani, 2020:237). Kerugian itu dihitung dari biaya yang telah dikeluarkan oleh negara untuk membiayai pembuatan Perda-perda yang kemudian dianulir tersebut.

Pada tahun 2016, Kementerian Dalam Negeri RI mengeluarkan daftar berisi 1.765 Perda/Perkada kab/kota yang dicabut/direvisi oleh Gubernur. Kondisi inilah yang disebut sebagai "*Obesitas Perda*" atau "*Inflasi Perda Bermasalah*". Tidak hanya merugikan secara materiil, namun secara immateriil juga mengikis wibawa dan kepastian hukum di Indonesia (Hasani, 2020:238). Sayangnya, fenomena pembatalan Perda-perda bermasalah tersebut hampir semuanya adalah yang terkait dengan ekonomi dan investasi, bukan Perda/Perkada yang diskriminatif atau intoleran berbasis agama atau kepercayaan. Perda/Perkada yang terkait dengan intoleransi beragama cenderung lebih lambat atau tidak

tidak direspon oleh pemerintah⁶.

Melihat respon pemerintah yang terkesan lamban atau menolak untuk membatalkan Perda/Perkada intoleran dan diskriminatif tersebut, dikhawatirkan bahwa bangkitnya konservatisme melalui kebijakan intoleran dan diskriminatif ini juga akan memicu radikalisme, fundamentalisme, dan ekstremisme beragama di tengah masyarakat. Ekstremisme beragama selama ini memang sangat erat kaitannya dengan kekerasan (*violence*). Namun demikian, pelabelan semacam ini juga tidak menyelesaikan masalah mengingat umat beragama itu memiliki sikap dan perilaku yang sangat beragam. Dalam konteks kelompok muslim konservatif di Indonesia, ekstremisme beragama juga memiliki kontinum dari yang paling moderat hingga ekstrem, serta memiliki banyak dimensi, mulai dari teologi, ritual, sosial, hingga politik (Wibisono, 2019:4).

Pemahaman terkait multidimensionalitas kelompok-kelompok beragama ini menjadi penting dan menarik dalam pembahasan peraturan perundang-undangan yang intoleran dan diskriminatif, khususnya dalam memetakan aktor-aktor yang mengusulkan, menyusun, dan mendukung di belakangnya. Apakah motivasi “jihad” sebagai upaya untuk pemurnian ajaran agama, formalisasi syariat Islam, hingga upaya mengubah Konstitusi (nomokrasi Islam) ini juga menjadi motivasi politik dalam penyusunan Perda-perda intoleran dan diskriminatif di Indonesia? Hal ini tentu perlu diperiksa dan dikaji lebih jauh. Tren politisasi identitas keagamaan di berbagai daerah untuk menarik dukungan mayoritas ini juga dapat digali dan dilihat dari tren penerbitan kebijakan intoleran dan diskriminatif itu sendiri. Oleh karena itu, studi ini menjadi penting dan strategis untuk memetakan dan menelaah berbagai gejala serta kemungkinan-kemungkinan tersebut.

C. Penelitian dan Laporan Terdahulu

1. SETARA Institute

SETARA *Institute for Democracy and Peace* adalah sebuah lembaga swadaya masyarakat yang berbasis di Indonesia yang melakukan penelitian dan advokasi tentang demokrasi, kebebasan politik dan hak asasi manusia. Dibentuk pada tahun 2005, SETARA Institute dimaksudkan sebagai respon terhadap maraknya fenomena fundamentalisme, diskriminasi dan

⁶Kresna, Mawa. 2016. Perda Bermasalah, Batal Demi Investasi, Bukan Toleransi (<https://tirto.id/perda-bermasalah-batal-demi-investasi-bukan-intoleransi-bx7r>) diakses tanggal 20 November 2021

kekerasan atas nama agama dan moralitas di banyak bidang yang mengancam pluralisme dan hak asasi manusia di Indonesia. SETARA Institute bekerja di ruang sekuler (hukum berbasis hak asasi manusia dan konstitusi) dan tidak melakukan penelitian yang berbasis teologi agama. Sebagai salah satu perintis kebebasan beragama, SETARA Institute mempromosikan kebebasan sipil dan perubahan kebijakan untuk mendorong pluralisme dan HAM. SETARA Institute telah menulis beberapa laporan tentang kebebasan beragama dan intoleransi atau diskriminasi terhadap agama minoritas.

Pada tahun 2011, SETARA Institute mencatat terdapat 244 tindakan kekerasan terhadap agama minoritas – hampir dua kali lipat jika dibandingkan dengan angka tahun 2007. Pada September 2018-Februari 2019, SETARA Institute juga melakukan penelitian tentang dampak produk hukum daerah diskriminatif terhadap akses pelayanan publik di Yogyakarta dan Jawa Barat. Penelitian ini mengkaji 24 produk hukum daerah diskriminatif di Yogyakarta, dan 91 produk hukum daerah di Jawa Barat. Kajian hukum ini dilengkapi dengan wawancara terstruktur pada kelompok-kelompok minoritas menggali informasi tentang contoh-contoh serta pengalaman diskriminasi pelayanan publik di dua provinsi tersebut. Studi ini juga menganalisis lebih dari 400.000 keluhan masyarakat yang dihimpun melalui sistem penanganan pengaduan nasional, SP4N LAPOR!. Menurut SETARA Institute, Selain mengandung masalah inKonstitusionalitas, produk hukum daerah diskriminatif telah digunakan untuk melegitimasi serangkaian perilaku intoleran, mulai dari stigma sosial yang dimiliki individu, main hakim sendiri dan kekerasan yang didukung negara terhadap kelompok minoritas. Berbagai data dan laporan yang dihasilkan oleh setara dapat diakses di www.bebasberagama.id.

2. Komnas Perempuan

Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) adalah lembaga negara yang independen untuk penegakan hak asasi manusia perempuan Indonesia. Komnas Perempuan dibentuk melalui Keputusan Presiden No. 181 Tahun 1998, pada tanggal 9 Oktober 1998, yang diperkuat dengan Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2005.

Komnas Perempuan lahir dari tuntutan masyarakat sipil, terutama kaum perempuan, kepada pemerintah untuk mewujudkan tanggung jawab negara dalam menanggapi dan menangani persoalan kekerasan terhadap perempuan. Tuntutan tersebut berakar pada tragedi kekerasan seksual yang terutama dialami oleh perempuan etnis Tionghoa dalam kerusuhan Mei 1998 di berbagai kota besar di Indonesia. Komnas Perempuan tumbuh menjadi salah satu Lembaga Nasional Hak Asasi Manusia (LNHAM), sesuai dengan kriteria-kriteria umum yang dikembangkan dalam *The Paris Principles*. Kiprah aktif Komnas Perempuan menjadikan lembaga ini contoh berbagai pihak dalam mengembangkan dan meneguhkan mekanisme HAM untuk pemajuan upaya penghapusan kekerasan terhadap perempuan baik di tingkat lokal, nasional, kawasan, maupun internasional.

Pada tahun 2010, Komnas Perempuan telah menyusun sebuah laporan penelitian berjudul *Atas Nama Otonomi Daerah: Pelembagaan Diskriminasi dalam Tata Negara Bangsa*. Laporan tersebut disusun berdasarkan temuan pemantauan Komnas Perempuan tentang kondisi pemenuhan hak-hak konstitusional perempuan di era otonomi daerah. Pemantauan dilakukan di 16 Kabupaten yang tersebar di 7 provinsi dengan mewawancarai 339 narasumber, yaitu 102 orang di tingkat provinsi dan 237 orang di Kabupaten/Kota, dengan latar belakang yang beragam seperti eksekutif, legislatif, penegak hukum, tokoh agama, tokoh adat, tokoh masyarakat, kelompok kritis, dan terutama kelompok perempuan, khususnya korban dan dari kelompok minoritas di daerah-daerah tersebut. Komnas Perempuan menemukan sebanyak 154 kebijakan daerah yang diterbitkan di tingkat provinsi (19 kebijakan), tingkat kabupaten/kota (134 kebijakan) dan di tingkat desa (1 kebijakan) antara 1999 dan 2009 menjadi sarana pelembagaan diskriminasi, baik dari tujuan maupun sebagai dampaknya. Sebanyak 63 dari 154 kebijakan daerah tersebut secara langsung diskriminatif terhadap perempuan melalui pembatasan hak kemerdekaan berekspresi, pengurangan hak atas perlindungan dan kepastian hukum karena mengkriminalisasi perempuan, penghapusan hak atas perlindungan dan kepastian hukum, dan pengabaian hak atas perlindungan. Kebijakan ini berdampak pada pembatasan kebebasan tiap warga negara untuk beribadat menurut keyakinannya dan mengakibatkan pengucilan kelompok minoritas.

3. The Wahid Institute

Berdiri sejak 7 September 2004, The Wahid Institute (WI) adalah lembaga yang berusaha mewujudkan prinsip dan cita-cita intelektual Abdurrahman Wahid dalam membangun pemikiran Islam moderat yang mendorong terciptanya demokrasi, multikulturalisme dan toleransi di kalangan kaum muslim di Indonesia dan seluruh dunia. Dalam berbagai programnya, WI menggelar kegiatan di lingkungan aktivis muslim progresif dan dialog-dialog di antara pemimpin agama-agama dan tokoh-tokoh politik di dunia Islam dan Barat. WI berusaha memperjuangkan terciptanya dunia yang damai dan adil dengan mengembangkan pandangan Islam yang toleran dan moderat dan bekerja untuk terbangunnya kesejahteraan bagi semua manusia.

Sejak tahun 2008, WI telah menerbitkan *Laporan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan dan Toleransi*⁷. Pada laporan tahun 2012, WI mengingatkan bahwa tindakan-tindakan intoleran di berbagai daerah terjadi karena lemahnya keberpihakan terhadap kelompok minoritas. Laporan WI lainnya, menunjukkan bahwa tindakan pelanggaran non-negara lebih sedikit terjadi di era Jokowi dibanding SBY, dan jumlah pelanggaran negara lebih kecil di era SBY dibandingkan dengan di era Jokowi (Djafar, 2020:5). Fakta ini menjadikan kelompok minoritas yang berkonflik dengan mayoritas selalu termarginalkan. Apakah mereka umat Kristen, umat Islam, Hindu, Buddha, Konghucu atau agama-agama lokal dan penganut Aliran Kepercayaan. Ketika mereka menjadi minoritas berkonflik dengan mayoritas, maka kelompok minoritas ini sering dipaksa untuk mengalah. Solusi relokasi yang sering kita dengar dari pemerintah terhadap kelompok-kelompok minoritas tersebut bagi WI muncul karena tidak adanya keberpihakan terhadap minoritas. Sepanjang tahun 2012 tersebut, telah terjadi 274 kasus pelanggaran kebebasan beragama dengan 363 tindakan. Pelanggaran yang dilakukan oleh aparatur negara sebanyak 166 tindakan, sementara oleh non aparatur negara sebanyak 197 tindakan. Sementara itu, dari laporan sementara tahun 2015, terdapat 147 kasus atau peristiwa terkait dengan pelanggaran KBB yang didokumentasikan oleh WI.

⁷ Laporan KBB WI 2008-2015 dapat diakses disini: <http://www.wahidinstitute.org/wi-id/laporan-dan-publikasi/laporan-tahunan-kebebasan-beragama-dan-berkeyakinan.html> diakses tanggal 24 November 2021.

4. Komnas HAM

Dalam Laporan Tahunan Komnas HAM RI tahun 2019⁸, Komnas HAM telah melakukan verifikasi data sebanyak 37 kasus intoleransi dan ekstremisme dengan kekerasan di tahun tersebut. Dari jumlah itu, 28 kasus berasal dari aduan yang diterima Komnas HAM dan 9 kasus dari kasus-kasus yang menjadi perhatian publik di media massa. Menurut Komnas HAM, intoleransi dan ekstremisme pada tahun 2019 dominan di wilayah barat Indonesia, dimana Provinsi Jawa Tengah sebagai wilayah tertinggi dengan 15 kasus intoleransi dan ekstremisme pada 2019. Terdapat kasus yang bersifat vertikal, yakni intoleransi yang dilakukan oleh pemerintah, dan kasus yang bersifat horizontal, yakni yang dilakukan oleh kelompok masyarakat/individu. Terdapat 11 kasus intoleransi vertikal yang tersebar di beberapa wilayah, selebihnya merupakan kasus yang bersifat horizontal. Pemerintah daerah menjadi pihak teradu tertinggi kasus intoleransi dan ekstremisme, diikuti oleh lembaga pendidikan dan masyarakat.

Terkait konflik terkait pendirian rumah ibadah, pada 2015 sampai dengan 2019, Komnas HAM RI juga telah menerima pengaduan berjumlah 21 kasus terkait konflik pendirian tempat ibadah, dengan klasifikasi: tidak mendapatkan Izin Mendirikan Bangunan (6 kasus), penyegelan rumah ibadah, perusakan, dan pembongkaran tempat ibadah (3 kasus), pembakaran rumah ibadah (1 kasus), kriminalisasi (1 kasus), penghalangan beribadah (1 kasus), tidak diberikan rekomendasi pendirian rumah ibadah (2 kasus), intimidasi (1 kasus), dan ketidakpatuhan terhadap putusan pengadilan (1 kasus).

Menurut Komnas HAM RI, pelanggaran hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan terjadi karena beberapa alasan: a) tekanan yang sangat kuat dari kelompok intoleran, b) lemahnya pengetahuan dan kesadaran aparat pemerintah pusat dan daerah, c) banyaknya peraturan di tingkat pusat dan daerah yang bertentangan dengan norma HAM, dan d) kebijakan pemerintah daerah yang mengistimewakan agama tertentu. Oleh karena itu, pada tahun 2019, Komnas HAM RI telah menyusun Standar Norma dan Pengaturan HAM tentang Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan, dengan tujuan untuk memberikan pedoman kepada aparat negara untuk memastikan tidak adanya kebijakan dan tindakan pembatasan dan/atau pelanggaran terhadap hak atas kebebasan

⁸ Laporan Komnas HAM Tahun 2019 dapat diakses disini: [https://www.komnasham.go.id/files/20201209-laporan-tahunan-komnas-ham-2019-\\$VIGFW5HE.pdf](https://www.komnasham.go.id/files/20201209-laporan-tahunan-komnas-ham-2019-$VIGFW5HE.pdf) diakses tgl 20 November 2021

beragama dan berkeyakinan sejak perencanaan, pengaturan, hingga pelaksanaan.

5. IMPARSIAL

Dalam siaran pers Imparsial pada peringatan Hari Toleransi Internasional tanggal 16 November 2019⁹, dinyatakan tentang pentingnya penguatan nilai-nilai toleransi dalam praktik kehidupan di tengah masyarakat yang beragama seperti di Indonesia. Penguatan toleransi sebagai sebuah nilai kewargaan menjadi elemen penting dan kunci untuk menjaga dan merawat keberagaman. Imparsial juga menilai bahwa berkembangnya praktik intoleransi keagamaan yang menysar kelompok minoritas akan mengancam dan menggerus sendi pendirian negara Indonesia. Intoleransi, menurut Imparsial, adalah tangga awal menuju berkembangnya radikalisme, ekstremisme kekerasan, dan terorisme.

Masalah intoleransi dan hak atas kemerdekaan beragama atau berkeyakinan di Indonesia masih menghadapi tiga level tantangan: konseptual, sosial dan hukum. Pada level konseptual, konsep kebebasan beragama atau berkeyakinan sering dipandang sebagai konsep yang lahir dari tradisi Barat dan tidak sesuai dengan kultur masyarakat Indonesia. Upaya promosi kebebasan beragama sering dianggap sebagai gagasan yang mengampanyakan kebebasan yang tanpa batas. Pada tingkat hukum, berkembang aturan hukum dan kebijakan yang disharmonis. Ada aturan yang menjamin hak atas kebebasan beragama atau berkeyakinan, tetapi di sisi lain ada aturan dan kebijakan yang mengancam. Tidak jarang kebijakan yang dibuat pemerintah bias mayoritas dan hanya mengakomodir kehendak kelompok mayoritas. Problem penegakan hukum ini, menurut Imparsial, muncul karena peraturan perundang-undangan yang ada lebih berat menekankan pada pembatasan (limitasi) kemerdekaan beragama, seperti Undang-Undang No. 1 PNPS tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan/ Penodaan Agama, SKB 3 Menteri tahun 2008 tentang Ahmadiyah, PBM 2 Menteri tahun 2006 tentang Rumah Ibadah dan keberadaan berbagai peraturan di daerah seperti SK Gubernur/Bupati, Perda atau SKB yang membatasi kemerdekaan beragama kelompok minoritas. Berbagai peraturan tersebut dalam banyak laporan telah terbukti gagal menjamin hak atas kemerdekaan beragama

⁹ Siaran Pers Imparsial tanggal 17 November 2019, dapat diakses disini: <https://imparsial.org/hari-toleransi-internasional-negara-harus-hadir-dalam-melindungi-kebebasan-beragama-atau-berkeyakinan/> diakses tgl 12 November 2021.

dan bahkan digunakan oleh kelompok intoleran untuk melegitimasi praktik intoleransi kepada kelompok minoritas.¹⁰

Pada kurun 2019, Imparsial mencatat 31 kasus intvoleransi atau pelanggaran terhadap kebebasan beragama dan berkeyakinan yang menyebar di 15 provinsi di Indonesia. Jenis kasus intoleransi tersebut juga beragam, mulai dari pelarangan terhadap pendirian rumah/tempat ibadah, pelarangan atau pembubaran terhadap ritual/pengajian/ceramah/pelaksanaan ibadah agama/kepercayaan, pelarangan terhadap perayaan kebudayaan etnis tertentu, perusakan tempat ibadah, hingga penolakan untuk bertetangga terhadap yang tidak seagama. Bentuk pelanggaran yang paling banyak ditemukan adalah pelarangan atau pembubaran terhadap ritual/pengajian/ceramah/pelaksanaan ibadah agama/kepercayaan, yaitu dengan 12 kasus. Sementara pelaku tindakan intoleransi atau pelanggaran terhadap hak atas kebebasan beragama dan/ berkeyakinan paling banyak dilakukan oleh warga setempat yang dimobilisir oleh organisasi atau kelompok agama tertentu, yaitu dengan jumlah 28 kasus. Pelaku tindakan intoleran atau pelanggaran terhadap kebebasan beragama dan/ berkeyakinan juga dilakukan oleh aparat pemerintah/ negara baik dalam bentuk pelarangan kegiatan keagamaan maupun pencabutan izin pembangunan tempat ibadah 4 kasus (Imparsial, 2019)

Kebijakan yang mengatur pengakuan “agama resmi” dan “tidak resmi” negara juga dianggap menimbulkan diskriminasi atas dasar agama atau keyakinan (Al Araf dkk, 2016: hlm...?). Sebagai konsekuensi dari kebijakan ini, tidak sedikit entitas kepercayaan kaum minoritas yang tidak diakui eksistensinya. Ujaran kebencian berbasis keagamaan atau keyakinan penyebaran ujaran kebencian (*hate speech*) atas dasar agama dan keyakinan juga semakin berkembang di ruang publik. Sasaran aksi ini seringkali adalah minoritas yang dicap “menyimpang”. Ujaran kebencian ini, menurut Imparsial, menjadi awal pemupukan kebencian yang bisa berkembang ke arah kekerasan, seperti yang pernah terjadi dalam kekerasan terhadap Syiah di Sampang dan Jemaah Ahmadiyah di Cikeusik Banten.

¹⁰Abdillah Muhammad Marzuqi. 2019. Kebebasan beragama masih tersandung aturan hukum. <https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/272141/kebebasan-beragama-masih-tersandung-aturan-hukum> Diakses tanggal 28 Oktober 2021

6. Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI)

Dalam Outlook Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan (KBB) di Indonesia Tahun 2020¹¹, YLBHI menilai bahwa pelanggaran hak atas KBB masih terus berlangsung dan bahkan mengalami peningkatan, baik dari segi jumlah pelanggaran maupun bentuk dan pola kekerasan. Sayangnya, tidak ditemukan skema dan pola penanganan yang berbasis pada pemulihan hak-hak korban dan jaminan kebebasan sebagaimana dijamin oleh konstitusi dan sejumlah peraturan perundang-undangan. Dua hal yang mendorong peningkatan pelanggaran KBB ini menurut YLBHI adalah: 1) Maraknya produk kebijakan yang diskriminatif dan 2) Pembiaran dan ketidaktegasan negara. Akibatnya, terjadi pula peningkatan dan perluasan perampasan hak-hak korban. Hal ini terjadi dalam kasus-kasus menyangkut rumah ibadah, yang dapat berujung pada penutupan tempat ibadah, perusakan hingga pengusiran individu atau komunitas yang dikriminalisasi tersebut. 3) Keberulangan menjadi legitimasi bagi maraknya aksi-aksi intoleransi yang kemudian berkembang menjadi kekerasan terhadap hak atas KBB individu dan kelompok lain. Alih-alih memberi jaminan ketidakberulangan, negara justru membiarkan terjadinya kekerasan yang menjadi pemicu bagi pengulangan kasus-kasus serupa di tempat-tempat yang lain. Diperlukan ketegasan negara dan kemauan politik yang kuat untuk menjamin hak KBB setiap warganya dan menghentikan peningkatan korban-korban pelanggaran hak KBB. Selain itu, tidak adanya pemulihan hak dan pengembalian semua kerugian kepada korban juga dianggap turut andil dalam meningkatkan penyebaran dan peningkatan KBB di Indonesia (KontraS, 2021:20).

7. Yayasan INKLUSIF

Yayasan Inklusif didirikan di Depok, Jawa Barat pada tanggal 8 Januari 2018. Lembaga ini dibangun sebagai sebuah komunitas yang diinspirasi oleh nilai-nilai Islam dan keindonesiaan serta kebinekaan dalam berbagai aras konseptual dan praktis. Pada awal tahun 2021, Yayasan Inklusif menerbitkan sebuah Laporan Riset berjudul *ipta Kerja dan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan: Studi Materi dan Potensi Dampak terhadap Kelompok Keagamaan Rentan*. Salah satu Cisu penting yang dikritisi dalam kajian ini adalah adanya kecenderungan

¹¹ YLBHI dkk. 2020. Dalam <https://ylbhi.or.id/bibliografi/kertas-posisi/outlook-kebebasan-beragama-atau-berkeyakinan-di-indonesia-tahun-2020/> diakses tanggal 20 Desember 2021

resistensi terhadap pluralitas dan keberagaman masyarakat melalui politik favoritisme bagi kalangan mayoritas, baik secara nyata maupun terselubung. Kajian ini menemukan adanya upaya peminggiran terhadap kelompok minoritas dan pemberian fasilitas terhadap kelompok mayoritas dalam mengakses sumber daya ekonomi. Bahkan beberapa pasal dalam UU ini memberi legitimasi bagi pemerintah untuk bertindak berdasarkan pertimbangan keagamaan (Inklusif, 2021:ii).

Salah satunya ditunjukkan dengan masih digunakannya frase “agama yang diakui” dan tidak disebutnya “kepercayaan” bersama “agama”. Meski Putusan MK No. 97/ PUU-XIV/2016 tentang Pengujian UU No. 23 Tahun 2006 menyatakan agama harus ditafsirkan dan dimaknai mencakup kepercayaan, kata “kepercayaan” masih tidak disebut oleh pasal yang mengatur isu keagamaan dalam UU Cipta Kerja. Menurut Yayasan Inklusif, hal semacam ini tampak beririsan dengan ideologi “pembangunanisme baru” yang menjadi panglima. Aturan-aturan keagamaan yang tidak sejalan dengan kepentingan pembangunan infrastruktur dan deregulasi dapat ditundukkan. Contoh paling nyata terjadi dalam kasus-kasus izin lahan untuk perusahaan yang merugikan komunitas adat. Politik favoritisme seperti ini sebenarnya tidak sejalan dengan semangat reformasi yang sangat menekankan pada penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*). Sebaliknya, hal ini menunjukkan ideologi politik ekonomi Indonesia yang belum demokratis. Lebih jauh, Yayasan Inklusif dalam salah satu kesimpulan dan rekomendasinya mendorong DPR untuk segera merevisi atau menghapus 8 pasal dalam UU Cipta Kerja, serta 13 pasal dan satu penjelasan pasal aturan turunannya (Inklusif, 2021:40).

D. Tujuan dan Pertanyaan Penelitian

Tujuan Penelitian:

1. Memetakan tren (jumlah dan ragam) peraturan perundang-undangan yang diskriminatif dan intoleran dalam sepuluh tahun terakhir(2010-2020), baik di tingkat daerah maupun nasional.
2. Menggali dan mendalami intensitas diskriminasi dan intoleransi yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan di tingkat daerah dan nasional dalam sepuluh tahun terakhir (2010-2020) dengan menggunakan variabel dan indikator nilai-nilai Pancasila sebagai

parameter evaluasi.

3. Memetakan respon Pemerintah Pusat dan Daerah terhadap peraturan perundang-undangan yang diskriminatif dan intoleran.

Pertanyaan Penelitian:

1. Bagaimana tren (jumlah dan ragam) peraturan perundang-undangan yang diskriminatif dan intoleran dalam sepuluh tahun terakhir(2010-2020), baik di tingkat daerah maupun nasional?
2. Bagaimana intensitas diskriminasi dan intoleransi yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan di tingkat daerah dan nasional dalam sepuluh tahun terakhir (2010-2020)?
3. Bagaimana respon Pemerintah Pusat dan Daerah terhadap diskursus Peraturan Perundang-undangan yang diskriminatif dan intoleran?

E. Metodologi

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan sosio-legal (yuridis-empiris). Pendekatan ini juga dikenal sebagai *interdisciplinary studies of law* (Atmaja, 2017:9). Secara normatif, penelitian ini akan menggunakan variabel dan indikator nilai-nilai Pancasila (BPHN & BPIP) sebagai batu uji terhadap peraturan perundang-undangan yang dianggap intoleran dan diskriminatif. Secara sosiologis, penelitian akan menggunakan teori sosial sebagai pisau analisis untuk menunjukkan keterkaitan antara hukum dan konteks dimana hukum itu berada, khususnya dalam kajian Peraturan Daerah.

Penelusuran data dan studi tekstual akan dilakukan, yaitu menggunakan teks atau pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan dan Peraturan Daerah (Perda) untuk dianalisis secara kritis terhadap nilai-nilai Pancasila dan dijelaskan makna serta implikasinya terhadap subjek hukum - termasuk kelompok minoritas beragama dan kelompok terpinggirkan lainnya di Indonesia. Selain itu, peneliti juga akan memilih beberapa lokasi untuk “studi dokumen dan lapangan” untuk mengidentifikasi bagaimana peraturan perundang-undangan tersebut bekerja dan berimplikasi terhadap para pihak, termasuk mendapatkan data empirik respon pemerintah dan pengalaman subjek berkenaan dengan diskriminasi dan intoleransi beragama.

Secara teknis, peneliti akan mengumpulkan daftar peraturan perundang-undangan yang diindikasikan intoleran dan diskriminatif dari

berbagai sumber. Sumber pertama adalah dari berbagai organisasi atau lembaga yang telah melakukan riset serupa, antara lain Kemendagri RI, Kemenkumham RI, Setara Institute, The Wahid Institute, Komnas Perempuan, Komnas HAM, Imparsial, LBH Jakarta, YLBHI, Pemerintah Daerah Provinsi atau Kab/Kota, dan lain sebagainya. Peneliti ini telah mengumpulkan daftar peraturan perundang-undangan intoleran dan diskriminatif yang telah atau sedang dikaji oleh berbagai lembaga/ organisasi tersebut. Penelitian ini juga telah mengumpulkan data dari media internet menggunakan *google advanced search*. Seluruh daftar peraturan perundang-undangan intoleran dan diskriminatif tersebut dikumpulkan ke dalam database untuk pemetaan tren berdasarkan tahun dan lokasi (kabupaten/kota dan Provinsi) dimana peraturan tersebut diterbitkan. Visualisasi terhadap tren peraturan perundang-undangan intoleran dan diskriminatif tersebut akan menggunakan *platform geo-mapping via kumu.io* (hasil pemetaan dapat diakses disini: <https://kumu.io/perda/perdaintoleran>).

Setelah *database* terkumpul, penelitian dilanjutkan dengan analisis data. Teknik analisis data menggabungkan analisis substansial (yakni analisis hukum normatif terhadap muatan serta struktur pengaturan dan kalimat perundang-undangan) dan analisis proses (yaitu upaya untuk memotret dinamika partisipasi publik, perdebatan/diskursus, dan pemetaan aktor terhadap penerbitan beberapa peraturan perundang-undangan intoleran dan diskriminatif yang diambil sebagai studi kasus). Pendalaman terhadap analisis proses ini akan menggunakan pendekatan kualitatif dengan teknik pengumpulan data lapangan secara virtual – menyesuaikan dengan situasi pandemi COVID-19 – seperti wawancara, *expert review*, dan diskusi terfokus. Dalam pengumpulan data tersebut juga sekaligus digali respon langsung dari pemerintah terkait tren peraturan perundang-undangan intoleran dan diskriminatif di Indonesia.

Untuk mempertajam analisis proses, peneliti menyiapkan beberapa pertanyaan kunci sebagai berikut: (1) Apa tujuan dan masalah sosial yang ingindipecahkan oleh Perda/Perkada tersebut? (2) Siapa yang diuntungkan dengan disahkannya Perda/Perkada tersebut? (3) Apa pengaruh Perda/Perkada tersebut terhadap kelompok minoritas/rentan? (4) Apa pengaruh Perda/Perkada tersebut terhadap prinsip-prinsip dasar HAM? (5) Apa saja potensi dampak dan manfaat Perda/Perkada tersebut,

terutama terhadap kohesivitas masyarakat? (6) Apakah Perda/Perkada tersebut sesuai dengan pasal-pasal dalam Konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku lainnya? (7) Apa saja (potensi) masalah Perda/Perkada tersebut dalam implementasinya di lapangan? (8) Siapa saja aktor/kelompok yang mendukung & menolak Perda/Perkada intoleran dan diskriminatif tersebut?(9) Bagaimana Perda/Perkada tersebut bertentangan dengan variabel dan nilai-nilai Pancasila? Seluruh hasil rekaman dan transkrip (wawancara/expert review/diskusi terfokus) disimpan dan dianalisis lebih lanjut guna menemukan topik-topik penting sebagai tematik penyusunan laporan penelitian ini.

F. Definisi Konseptual

Intoleransi dan Diskriminasi Beragama

Selain menggunakan definisi yang berasal dari Konstitusi dan deklarasi HAM (*lihat bab tinjauan pustaka*), pengertian dasar intoleransi dan diskriminasi dalam studi ini juga banyak mengambil dari perspektif psikologi sosial. Dalam kajian psikologi sosial, intoleransi setidaknya dibagi ke dalam tiga jenis atau bentuk: *prejudicial intolerance*, *intuitive intolerance*, dan *deliberative intolerance* (Verkuyten, 2020:468). *Prejudicial intolerance* dalam beragama ditandai dengan sikap negatif dan antipati terhadap orang atau kelompok agama lain yang berbeda dan biasanya disebabkan oleh perasaan terancam (*feelings of threat*). Sikap intoleransi model inilah yang menghasilkan perasaan superior atau merasa bahwa kelompoknya adalah yang paling baik/benar (*in-group superiority*) hingga ujungnya melahirkan diskriminasi terhadap kelompok lain (*out-group discrimination*). *Intuitive intolerance* merupakan bentuk lain dari intoleransi, dimana seseorang menerapkan standar ganda (*double standard*), yakni memberikan sikap yang berbeda terhadap kelompok agamanya sendiri dan kelompok agama lain atas praktek atau tindakan yang sebenarnya sama. Faktor pendorong sikap intoleransi intuitif ini adalah perasaan atau emosi seketika dari yang bersangkutan sehingga gagal memperlakukan kelompok agama lain – atau kelompok seagama tapi beda aliran - secara lebih adil dan setara (*equal rights and freedoms*) (Verkuyten, 2020:469).

Berbeda dengan dua bentuk intoleransi sebelumnya yang lebih banyak disandarkan pada emosi, perasaan, dan bahkan kebencian,

intoleransi deliberatif lebih didasarkan pada proses penalaran reflektif. Penalaran tersebut melibatkan pertimbangan yang sedemikian rupa sehingga alasan penolakan (misalnya, kerugian dan ketidakadilan) dari praktik atau keyakinan yang berbeda dianggap lebih penting daripada alasan kebebasan berbicara atau kebebasan beragama. Tentu saja apa yang dianggap sebagai alasan “yang baik” ini akan tetap tergantung pada faktor-faktor sosial, budaya, dan sejarah masing-masing komunitas/negara. Intoleransi deliberatif ini menyajikan fakta bahwa bagi manusia pada umumnya memiliki prinsip-prinsip umum dan nilai-nilai moral yang mereka gunakan untuk memikirkan apa yang ia bisa terima (toleran) dan tidak bisa diterima (intoleran) berdasarkan nalar masing-masing (Verkuyten, 2020:469).

Ketiga bentuk dan ekspresi intoleransi di atas itulah yang kemudian melahirkan beragam bentuk sikap atau perlakuan yang diskriminatif dalam kehidupan sehari-hari. Diskriminasi sendiri adalah sebuah bentuk “pembedaan perlakuan”, dimana pembedaan perlakuan tersebut bisa disebabkan oleh warna kulit, golongan, suku, jenis kelamin, ekonomi, agama, dan lain sebagainya (Fulthoni dkk, 2009:03). Diskriminasi ini buruk karena akan mengurangi dan menghapus pengakuan, pelaksanaan, dan pemenuhan hak-hak dasar seseorang/kelompok yang menjadi korban. Dalam kaitan dengan kebebasan beragama, sikap-sikap intoleran dan diskriminatif ini seringkali dikaitkan dengan konservatisme beragama yang berkembang belakangan.

Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Daerah

Kajian ini menggunakan definisi peraturan perundang-undangan berdasarkan pengertian yang tertuang dalam Pasal 1 UU No 12 Tahun 2011 sebagai berikut:

- a) Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.
- b) Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.

- c) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa
- d) Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.
- e) Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan
- f) Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.
- g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Seperti halnya Peraturan Perundang-undangan yang merupakan produk hukum dari pemerintah pusat, Peraturan Daerah juga dapat mendelegasikan dibentuknya Peraturan Kepala Daerah (Perkada) untuk melaksanakan Perda (Aryani, 2021:161). Hal ini tertuang dalam Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 246 ayat (1) yang menyebutkan bahwa untuk melaksanakan Perda atau atas kuasa peraturan perundang-undangan kepala Daerah menetapkan Perkada. Artinya, Perkada disusun dalam rangka menjalankan Perda. Sayangnya, seringkali instansi atau OPD yang menjadi pemrakarsa Peraturan Daerah, menganggap tanggungjawabnya telah selesai dengan diundangkannya Perda yang diusulkannya. Padahal, di dalam Perda tersebut memerintahkan bahwa pengaturan secara teknis yang tidak diatur di Perda akan diatur lebih lanjut dengan Perkada.

Protokol Pemeriksaan Regulasi Berbasis Pancasila

Protokol Pemeriksaan Regulasi Berbasis Pancasila merupakan panduan dan standar praktis (*practical standards*) bagi para peneliti dan reviewer untuk memberikan keputusan atau pendapat tentang keseluruhan bahan atau materi regulasi yang menjadi subjek atau sasaran

kajian dengan menggunakan variabel dan indikator nilai-nilai Pancasila. Protokol ini digunakan untuk menguji berbagai peraturan perundang-undangan yang dianggap intoleran dan diskriminatif. Protokol ini tidak memiliki kekuatan hukum dan bukan merupakan ketentuan hukum, atau aturan hukum. Protokol Pemeriksaan Regulasi Berbasis Pancasila ini juga diharapkan dapat terus disempurnakan dan menyesuaikan diri dengan pemahaman atau interpretasi atas prinsip-prinsip regulasi, hukum dan aturan sesuai dengan dinamika dan arah kecenderungan masyarakat kontemporer.

Sejauh ini, ada dua lembaga negara yang memiliki protokol pemeriksaan regulasi berbasis Pancasila yakni BPHN yang tertuang dalam Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan No. PHN-01.HN.01.03-07 Tahun 2019 dan BPIP yang termaktub dalam Keputusan Deputi Bidang Hukum, Advokasi dan Pengawasan Regulasi BPIP Nomor 1 Tahun 2020 tentang Petunjuk Teknis Penyelarasan, Pengkajian, Analisis dan Rekomendasi di Kedeputian bidang hukum, Advokasi dan Pengawasan Regulasi, pada 21 Februari 2020, pada Lampiran III. Selain dua lembaga di atas, Pusat Studi Pancasila UGM juga memiliki naskah Standar Protokol "Fora Pemeriksaan Regulasi". Sebagai salah satu hasil dari kajian ini, penulis juga telah menyusun protokol khusus yang ditujukan untuk memeriksa peraturan perundang-undangan yang intoleran dan diskriminatif yang merupakan kombinasi dari butir-butir versi BPHN dan BPIP.



BAB II

HASIL & PEMBAHASAN

A Pancasila Sebagai Batu Uji Intoleransi dan Diskriminasi

Pancasila memegang peranan penting sebagai dasar dan landasan ideologi bangsa Indonesia, yaitu sebagai sumber dari segala sumber hukum. Sebagai dasar negara, Pancasila menjadi dasar untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan secara konsekuen dan konsisten. Hal tersebut tertuang dalam Ketetapan MPR No. XVIII/MPR/1998 tentang pencabutan P4 dan Penetapan tentang Penegasan Pancasila sebagai Dasar Negara¹². Fungsi Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum telah ditegaskan pula dalam ketetapan MPR No. III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan. Pasal 1 TAP MPR tersebut berbunyi:

1. Sumber hukum adalah sumber yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan
2. Sumber hukum terdiri dari sumber hukum tertulis dan hukum tidak tertulis
3. Sumber hukum dasar nasional adalah Pancasila sebagaimana tertulis dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dan batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945.

Pancasila sebagai sumber hukum materiil ditentukan oleh muatan atau bobot materi yang terkandung dalam Pancasila itu sendiri. Setidaknya terdapat tiga kualitas materi Pancasila yaitu (1) Muatan filosofis Pancasila (2) Muatan Pancasila sebagai identitas hukum nasional, dan (3) Pancasila sebagai penentu asas-asas fundamental bagi pembentukan hukum (meta-juris). Dengan demikian, Pancasila sebagai sumber segala

¹² Hutomo, 2019. Kedudukan Pancasila Sebagai Sumber Hukum Negara. <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5cdbb96764783/kedudukan-pancasila-sebagai-sumber-hukum-negara/>, diakses tanggal 17 November 2021

sumber hukum mengandung arti bahwa Pancasila berkedudukan sebagai:

1. Ideologi hukum Indonesia;
2. Kumpulan nilai-nilai yang harus berada di belakang keseluruhan hukum Indonesia;
3. Asas-asas yang harus diikuti sebagai petunjuk dalam mengadakan pilihan hukum di Indonesia;
4. Sebagai suatu pernyataan dari nilai kejiwaan dan keinginan bangsa Indonesia, juga dalam hukumnya (Bo'a, 2018:35)

Pertanyaan yang sering mengemuka adalah, apakah Pancasila merupakan dasar hukum tertinggi yang berada di atas UUD 1945? Padahal, secara hierarki¹³, UUD 1945 berada pada tingkatan tertinggi. Dalam teori norma Hans Nawiasky yang dikenal dengan *die Stufenordnung der Recht Normen*, terdapat jenis dan tingkatan suatu aturan yakni: (1) *Staatsfundamentalnorm* (Norma fundamental negara/abstrak/sumber hukum, contoh: Pancasila); (2) *Staatsgrundgesetz* (Aturan dasar/aturan pokok negara/Konstitusi/ UUD); (3) *Formell gesetz* (Undang-Undang); (4) *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan pelaksana Peraturan Pemerintah-Peraturan Daerah) (Asshiddiqie & Safaat, 2006:171)

Sesuai dengan teori tersebut maka Pancasila ada pada tataran *staatsfundamentalnorm* dan UUD 1945 berada pada tataran *staatsgrundgesetz* atau sebagai Konstitusi suatu negara. Hal ini juga sesuai dengan Pembukaan UUD 1945 alinea keempat yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan demikian, maka setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

Pancasila tidak ada dalam hierarki peraturan perundang-undangan karena nilai-nilai Pancasila telah terkandung dalam UUD 1945. Hal ini diperkuat dalam Pasal 3 ayat (1) UU 12/2011, yang menyebutkan bahwa "*Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*

¹³Yang dimaksud dengan hierarki adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan.”Maksud “hukum dasar” adalah norma dasar bagi pembentukan peraturan perundang-undangan yang merupakan sumber hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945. Sehingga dapat dipahami bahwa Pancasila bukan dasar hukum, melainkan sebagai sumber dari segala sumber hukum.

Sebagaimana disebutkan pada Pasal 2 UU 12/2011 bahwa Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara. Di dalam penjelasan Pasal 2 tersebut dinyatakan bahwa “*Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.*” Menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis negara sehingga setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

Kendati demikian, dalam sistem hukum Indonesia tidak dikenal mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan terhadap Pancasila. Sistem hukum Indonesia hanya mengenal mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang yang dilakukan oleh Mahkamah Agung¹⁴ dan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar.¹⁵

Pasal 24C UUD NRI 1945 tidak secara eksplisit menyebutkan pengujian Undang-Undang terhadap Pancasila sehingga sebagian besar putusan pengujian undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi (MK) saat ini ternyata hanya menguji Undang-Undang terhadap pasal-pasal UUD 1945 tapi tidak menyinggung nilai-nilai Pancasila sebagai dasar analisa putusan. Maka ke depannya, seharusnya MK dapat menguji Undang-Undang terhadap sila-sila Pancasila. Dalam konteks ini, Mahfud MD berpendapat bahwa Pancasila itu mesti diupayakan perwujudannya demi memenuhi keadilan substantif yakni dengan menerjemahkan Pancasila ke dalam putusan-putusan MK. Secara normatif, keberadaan

¹⁴ Sebagaimana tertuang dalam Pasal 24A UUD NRI 1945

¹⁵ Sebagaimana tertuang dalam Pasal 24C UUD NRI 1945

Pancasila sebagai fundamen kehidupan negara dan bangsa Indonesia perlu ditanggapi dan diakomodir secara serius oleh MK.¹⁶

Pancasila tak hanya dijadikan dasar analisa dalam pendapat MK tapi juga harus secara tegas dinyatakan sebuah pasal Undang-Undang bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila atau tidak. MK dalam menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945 juga menggunakan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara sebagai dasar pengujiannya. Jika Pancasila dijadikan sebagai dasar pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 maka ia mengusulkan agar negara sebagai pemegang otoritas resmi perlu membuat panduan atau pedoman dalam menafsirkan sila-sila Pancasila. penafsiran Pancasila bisa bersumber dari pidato Pancasila 1 Juni 1945¹⁷.

Nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila terbukti mampu mengayomi berbagai macam perbedaan yang ada di dalam masyarakat yang heterogen di Indonesia. Namun belakangan, banyak aksi dan tindakan intoleransi serta diskriminatif yang marak terjadi. Bahkan intoleransi dan diskriminasi itu tumbuh subur melalui beragam peraturan perundang-undangan, baik di tingkat nasional maupun daerah. Hal ini menunjukkan tantangan berat yang harus dihadapi oleh bangsa Indonesia. Fungsi pemerintah dan masyarakat harus mampu menyelesaikan intoleransi antar umat beragama khususnya, melalui implementasi Pancasila dan UUD 1945 secara konsisten dan konsekuen. Atas latar belakang inilah, tulisan ini ingin mengangkat peluang bagaimana agar Pancasila dapat menjadi batu uji bagi berbagai peraturan perundang-undangan yang intoleran dan diskriminatif sebagai solusi terhadap ekstremisme, intoleransi, dan diskriminasi yang berkembang di tanah air.

B. Institusionalisasi Nilai-Nilai Pancasila

Kedudukan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber saat ini seakan tidak jelas realisasinya. Tak hanya dalam konteks pengujian peraturan perundang-undangan, dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan sejak awal kedudukan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum juga sudah tergerus. Hal ini terlihat dari minimnya kajian filosofis atas pembentukan suatu peraturan

¹⁶ Yance Arizone, dkk., *Pancasila dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Epistema Institute, Jakarta, 2014, hlm. 5.

¹⁷ Tempo.co. 2016. Pancasila diusulkan jadi dasar uji materi di MK. <https://nasional.tempo.co/read/827042/pancasila-diusulkan-jjadi-dasar-uji-materi-di-mk/full&view=ok>, diakses tanggal 28 Desember 2021.

perundang-undangan yang menjadikan nilai-nilai Pancasila sebagai landasan kajiannya dalam Naskah Akademik. Idealnya, Naskah Akademik harus menguraikan 3 landasan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis. Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Hanya saja memang, pengaturan yang demikian itu bersifat umum, dan belum ada indikator dan variabel tentang nilai-nilai Pancasila yang dijadikan tolok ukur dalam penyusunan Naskah Akademik. Oleh karena itu, dalam penyusunan Naskah Akademik belum memiliki tolok ukur indikator dan variabel nilai-nilai Pancasila tersebut. Berkenaan dengan hal ini, dalam berbagai Naskah Akademik Undang-undang, apabila diamati, yang terlihat hanya pencantuman sila tertentu saja dari Pancasila saja, bukan nilai-nilai yang terkandung di dalamnya. Naskah Akademik juga masih dominan menggunakan tolok ukur pasal-pasal dalam Konstitusi UUDNRI 1945.¹⁸

Pada praktiknya, tak banyak peraturan perundang-undangan yang menguraikan nilai-nilai Pancasila secara filosofis sebagai pembenaran atas pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Hasilnya, masih ditemui sejumlah peraturan perundang-undangan, dalam hal ini undang-undang, yang tidak sesuai dengan nilai-nilai Pancasila. Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) pada 2019 menemukan empat dari sembilan undang-undang yang dievaluasi dinyatakan bermasalah.¹⁹ Hasil kajian Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP) pada 2019 juga menyimpulkan, 63 dari 84 undang-undang perlu direvisi karena bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila.²⁰

¹⁸ Arfa'i, dkk., "Aktualisasi Pancasila sebagai Sumber Hukum dalam Pembentukan Undang-Undang", Undang: Jurnal Hukum, Vol. 3 No. 2 (2020), hlm. 384.

¹⁹ Badan Pembinaan Hukum Nasional Republik Indonesia, "Laporan Akhir Kelompok Kerja Analisis dan Evaluasi Hukum terkait Penguatan Ideologi Pancasila Tahun 2019", https://www.bphn.go.id/data/documents/laporan_akhir_pip.pdf, hlm. 167.

²⁰ Ani Purwanti, "Advokasi dan Pengawasan Regulasi Badan Pembinaan Ideologi Pancasila, Rekomendasi Kebijakan dan Regulasi Berlandaskan Pancasila", Paparan pada Seminar dan Presentasi Kajian, Analisis dan Rekomendasi Perundang-undangan Tahun 2020, diselenggarakan Badan Pembinaan Ideologi Pancasila, Yogyakarta, 11 November 2020, hlm. 19.

Berdasarkan data Rancangan Undang-Undang Program Legislasi Nasional Jangka Menengah Usulan Pemerintah Tahun 2015- 2019 yang berjumlah 84. Dari jumlah tersebut, hanya enam yang mencantumkan Pancasila sebagai latar belakangnya, yakni RUU Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, RUU Sistem Pendidikan Nasional, RUU Hukum Acara Pidana, RUU Perkumpulan, RUU Persandian, dan RUU Balai Harta Peninggalan. Sementara itu, 78 lainnya, tidak menggunakan Pancasila namun menggunakan pasal-pasal dalam UUD NRI 1945.²¹

Keberadaan Pasal 2 UU 12/2011 seakan hanya sebatas simbolis sumber tertib hukum. Tak ada penjabaran lebih lanjut bagaimana mewujudkan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum. Sebagaimana dikatakan Backy Krisnayuda, pembentukan undang-undang belum memberi ruang bagi Pancasila untuk mentransformasikan dirinya dalam undang-undang yang dibentuk. Ketentuan Pasal 2 tersebut juga terhenti di situ, dan tidak ada pengaturan lebih lanjut tentang peran Pancasila dalam pembentukan undang-undang.²²

Guna menjawab kebutuhan akan indikator dan variabel nilai-nilai Pancasila, BPHN dan BPIP merumuskan indikator dan variabel nilai-nilai Pancasila yang digunakan sebagai analisis, evaluasi, pengujian, dan rekomendasi atas kesesuaian undang-undang dengan nilai-nilai Pancasila. Indikator dan variabel nilai-nilai Pancasila yang digunakan oleh BPHN diatur dalam Pedoman Analisis dan Evaluasi Hukum Nomor PHN-01.HN.01.03 Tahun 2019.

Tabel 1. Sila dan nilai-nilai jabaran Pancasila (BPHN)

No	Sila	Nilai-nilai jabaran
1	Ketuhanan Yang Maha Esa	<ul style="list-style-type: none"> a. Hanya mengakui keberadaan pemeluk agama (percaya dan takwa kepada Tuhan YME) atau penganut kepercayaan, tidak mengakui penganut atheis; b. Adanya jaminan penghormatan bagi kepentingan masing-masing pemeluk agama dan penganut kepercayaan;

²¹ Arfa'i, dkk., "Aktualisasi Pancasila Sebagai Sumber Hukum....", hlm. 395.

²² Backy Krisnayuda, *Pancasila & Undang-Undang: Relasi dan Transformasi Keduanya dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2016, hlm. 7

No	Sila	Nilai-nilai jabaran
		<ul style="list-style-type: none"> c. Adanya jaminan tidak ada pemaksaan atas suatu agama atau kepercayaan; d. Mengedepankan prinsip kebenaran, keadilan, kebaikan, kejujuran, persaudaraan, kesucian, keindahan (tidak ditemukan kandungan nilai yang menegaskan prinsi-prinsip tersebut).
2	Kemanusiaan yang adil dan beradab	<ul style="list-style-type: none"> a. Adanya pengakuan persamaan derajat, hak dan kewajiban sesama warga Negara (tidak ditemukan kandungan nilai yang menegaskan persamaan derajat, hak dan kewajiban sesama warga Negara); b. Adanya jaminan terhadap pemajuan HAM (tidak ditemukan kandungan nilai yang menegaskan pemajuan HAM); c. Adanya jaminan terhadap pemajuan sikap tenggang rasa (tidak ditemukan kandungan nilai yang menegaskan sikap tenggang rasa); d. Adanya jaminan terhadap pemajuan saling menghormati dan kerjasama dengan bangsa lain (tidak ditemukan kandungan nilai yang menegaskan saling menghormati dan kerjasama dengan bangsa lain).
3	Persatuan Indonesia	<ul style="list-style-type: none"> a. Adanya jaminan penempatan persatuan, kesatuan, keselamatan bangsa dan Negara di atas kepentingan pribadi dan golongan; b. Terkandung nilai yang mengembangkan rasa cinta tanah air dan bangsa (tidak ditemukan kandungan nilai yang menegaskan rasa

No	Sila	Nilai-nilai jabaran
		<p>cinta tanah air dan bangsa);</p> <p>c. Terkandung semangat dalam rangka memelihara ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial;</p> <p>d. Terkandung nilai persatuan Indonesia dan Bhineka Tunggal Ika</p>
4	Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan	<p>a. Mengandung keseimbangan antara hak dan kewajiban;</p> <p>b. Mengandung nilai yang mengutamakan musyawarah dalam mengambil keputusan, untuk hal yang menyangkut kehidupan bersama;</p> <p>c. Mengandung nilai yang mewajibkan tanggung jawab atas keputusan/hasil musyawarah;</p> <p>d. Mengandung nilai yang mewajibkan tanggung jawab dalam pelaksanaan tugas dan jabatan.</p>
5	Keadilan sosial bagi seluruh Indonesia	<p>e. Mengandung nilai yang memajukan usaha bersama dan semangat saling menolong;</p> <p>f. Tidak mengandung nilai yang berimplikasi pada pelegalan kegiatan yang bersifat pemerasan terhadap orang lain;</p> <p>g. Mengandung nilai yang mengedepankan sikap seimbang, (tidak berlebihan) terhadap harta yang dimiliki;</p> <p>h. Tidak mengandung nilai yang dapat melegalkan penggunaan hak milik untuk hal-hal yang bertentangan dengan kepentingan umum/ kepentingan bersama</p>

Sumber: BPHN (2019)

Variabel dan indikator penilaian nilai-nilai Pancasila yang disusun oleh BPHN tertuang pada Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan No. PHN-01.HN.01.03-07 Tahun 2019. Adapun variabel dan indikatornya adalah sebagai berikut:

Tabel 2. Variabel dan indikator nilai-nilai Pancasila (BPHN)

No	VARIABEL	INDIKATOR
1	Ketuhanan	<ul style="list-style-type: none"> a. Adanya ketentuan yang mengakui keberadaan pemeluk agama dan kepercayaan serta taqwa kepada Tuhan YME (tidak mengakui atheis) atau tidak ditemukan ketentuan yang menegasikan pengakuan terhadap keberadaan pemeluk agama dan kepercayaan. b. Adanya ketentuan yang melindungi setiap orang untuk saling menghormati pilihan agama dan kepercayaan serta kebebasan menjalankan ibadah menurut agama dan kepercayaan masing-masing atau tidak ditemukannya ketentuan yang mengakibatkan adanya pemaksaan terhadap agama atau kepercayaan tertentu. c. Adanya jaminan penghormatan bagi kepentingan masing-masing pemeluk agama dan penganut kepercayaan dalam menjalankan ajarannya atau tidak ditemukan ketentuan yang menegasikan penghormatan bagi kepentingan masing-masing pemeluk agama dan penganut kepercayaan dalam melaksanakan ajarannya. d. Adanya ketentuan yang mengedepankan prinsip kebenaran,

No	VARIABEL	INDIKATOR
		<p>keadilan, kebaikan, kejujuran, persaudaraan, kesucian, keindahan atau tidak ditemukan kandungan nilai yang menegaskan prinsip-prinsip tersebut.</p> <p>e. Adanya ketentuan yang dapat menumbuhkan dan mengembangkan pergaulan dan kerjasama antar pemeluk agama dan kepercayaan yang berbeda-beda sehingga terbina kerukunan hidup atau tidak ditemukan ketentuan yang menyebabkan perpecahan terhadap agama dan kepercayaan yang berbeda-beda.</p> <p>f. Adanya ketentuan yang mampu menumbuhkan semangat ketuhanan yang welas asih dan toleran dalam kehidupan intra dan antar-agama atau tidak ada ketentuan yang dapat menimbulkan intoleransi kehidupan beragama</p> <p>g. Nilai Kebenaran, keluhuran budi dan satunya pikiran, perkataan dan perbuatan sebagai landasan etika publik.</p>
2	Kemanusiaan	<p>a. Adanya ketentuan yang memberikan pengakuan persamaan derajat, hak dan kewajiban sesama warga Negara atau tidak ditemukan ketentuan yang mengandung nilai yang menegaskan persamaan derajat, hak dan kewajiban sesama warga Negara.</p> <p>b. Adanya ketentuan yang menjamin perlindungan masyarakat, atau tidak ditemukannya ketentuan yang dapat</p>

No	VARIABEL	INDIKATOR
		<p>menyebabkan tidak terjaminnya perlindungan masyarakat.</p> <p>c. Adanya ketentuan yang memberikan jaminan terhadap perlindungan penegakan, pemenuhan, dan pemajuan HAM atau tidak ditemukan ketentuan yang mengandung nilai yang menegaskan perlindungan penegakan, pemenuhan, dan pemajuan HAM.</p> <p>d. Adanya ketentuan yang memberikan jaminan terhadap pemajuan sikap tenggang rasa atau tidak ditemukan ketentuan yang mengandung nilai yang menegaskan sikap tenggang rasa.</p> <p>e. Adanya ketentuan yang memberikan jaminan terhadap pemajuan saling menghormati dan kerjasama dengan bangsa lain atau tidak ditemukan ketentuan yang mengandung nilai yang menegaskan saling menghormati dan kerjasama dengan bangsa lain.</p> <p>f. Adanya ketentuan yang mampu mengembangkan rasa kemanusiaan dan budi pekerti kemanusiaan terhadap sesama manusia dan makhluk lainnya serta gemar melakukan kegiatan kemanusiaan atau tidak ditemukan ketentuan yang mengandung nilai yang menegaskan rasa kemanusiaan dan budi pekerti.</p> <p>g. Adanya ketentuan yang memberikan perlindungan kepada setiap orang dalam memperjuangkan kebenaran dan keadilan demi martabat kemanusiaan atau tidak ditemukan ketentuan</p>

No	VARIABEL	INDIKATOR
		<p>yang menghambat perlindungan setiap orang dalam memperjuangkan kebenaran dan keadilan demi martabat kemanusiaan.</p> <p>h. Adanya ketentuan yang menjamin kemerdekaan berserikat dan berkumpul atau tidak ditemukannya ketentuan yang melarang kemerdekaan berserikat berkumpul.</p>
3	Persatuan Indonesia	<p>a. Adanya ketentuan yang memberikan jaminan yang mengedepankan persatuan, kesatuan, keselamatan bangsa dan negara di atas kepentingan pribadi dan golongan atau tidak ditemukan ketentuan yang mengesampingkan persatuan, kesatuan, keselamatan bangsa dan negara dari kepentingan pribadi dan golongan.</p> <p>b. Adanya ketentuan yang mengatur tentang pembatasan keikutsertaan pihak asing, atau tidak ditemukannya ketentuan yang menyebabkan tidak terbatasnya keikutsertaan pihak asing.</p> <p>c. Adanya ketentuan yang mengandung nilai yang mengembangkan rasa cinta tanah air dan bangsa atau tidak ditemukan kandungan nilai yang menegasikan rasa cinta tanah air dan bangsa.</p> <p>d. Adanya ketentuan yang mengandung semangat dalam rangka memelihara ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan</p>

No	VARIABEL	INDIKATOR
		<p>keadilan sosial atau tidak ditemukan ketentuan yang menegasikan semangat memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.</p> <p>e. Adanya ketentuan yang mengembangkan persatuan Indonesia atas dasar Bhinneka Tunggal Ika atau:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Tidak ditemukan ketentuan yang berpotensi menghilangkan penghormatan terhadap keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya nasional, atau tidak ditemukan ketentuan yang mengabaikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya nasional; - Tidak ditemukan ketentuan yang menegasikan pengakuan dan perlindungan nilai-nilai budaya lokal (kearifan lokal), atau tidak ditemukan ketentuan yang berpotensi mengabaikan pengakuan dan perlindungan nilai-nilai budaya lokal (kearifan lokal); - Tidak ditemukan ketentuan yang tidak menjamin keterlibatan masyarakat hukum adat. <p>f. Adanya ketentuan yang memiliki prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) atau prinsip NKRI mencakup: Negara Hukum, Negara Kesatuan, kedaulatan rakyat, demokrasi.</p> <p>g. Adanya ketentuan yang memperhatikan</p>

No	VARIABEL	INDIKATOR
		<p>kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 atau tidak ada ketentuan yang mengandung resiko yang membahayakan kepentingan seluruh wilayah Indonesia.</p> <p>h. Adanya ketentuan yang mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum atau:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Adanya ketentuan yang jelas mengenai koordinasi; - Adanya ketentuan yang jelas mengenai penyelesaian konflik; - Adanya ketentuan yang jelas mengenai sanksi terhadap pelanggaran; - Adanya ketentuan yang jelas mengenai pihak yang melakukan pengawasan dan penegakan hukum. <p>i. Peran dan kewajiban negara dalam menciptakan persatuan bangsa dalam kebinekaan dan menjaga kesatuan wilayah Negara Republik Indonesia</p>
4	Kerakyatan	<p>a. Adanya ketentuan yang mengandung keseimbangan antara hak dan kewajiban atau tidak ditemukan ketentuan yang menegasikan keseimbangan antara hak dan kewajiban</p> <p>b. Adanya ketentuan yang menjamin pelibatan seluruh pihak terdampak dalam pembentukan kebijakan atau</p>

No	VARIABEL	INDIKATOR
		<p>tidak ditemukannya ketentuan yang menyebabkan tidak terjadinya pelibatan seluruh pihak terdampak dalam pembentukan kebijakan.</p> <p>c. Adanya ketentuan yang mengutamakan musyawarah dalam mengambil keputusan, untuk hal yang menyangkut kepentingan bersama atau tidak ditemukan ketentuan yang mengesampingkan keutamaan musyawarah dalam mengambil keputusan yang menyangkut kepentingan bersama</p> <p>d. Adanya ketentuan yang mengandung nilai yang mewajibkan tanggung jawab atas keputusan/hasil musyawarah atau tidak ada ketentuan yang berpotensi terabaikannya tanggung jawab atas keputusan hasil musyawarah.</p> <p>e. Adanya ketentuan yang mengandung nilai yang mewajibkan tanggung jawab dalam pelaksanaan tugas dan jabatan atau tidak ada ketentuan yang mengandung nilai pengabaian tanggung tugas dan jabatan.</p> <p>f. Adanya ketentuan yang mendorong dan memberikan penghormatan terhadap aspirasi dan kepentingan rakyat dalam politik dengan terus menyempurnakan publik dan praktik demokrasi atau tidak ada ketentuan yang berpotensi yang mengabaikan penghormatan terhadap aspirasi rakyat dalam politik.</p> <p>g. Adanya ketentuan yang menjamin setiap orang menghormati perbedaan</p>

No	VARIABEL	INDIKATOR
		<p>pandangan dengan tidak memaksakan kehendak kepada orang lain atau tidak ada ketentuan yang berpotensi mengabaikan penghormatan terhadap perbedaan pandangan dan kehendak orang lain.</p> <p>h. Adanya ketentuan yang menjamin akses informasi publik dalam proses pengambilan keputusan, atau tidak ditemukan ketentuan yang menyebabkan tidak terjaminnya akses informasi publik dalam proses pengambilan keputusan.</p> <p>i. Adanya ketentuan yang mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan atau tidak ada ketentuan yang menegaskan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.</p> <p>j. Adanya ketentuan yang memberikan ruang bagi warganegara untuk berpartisipasi aktif dalam pembangunan secara proporsional dan bertanggung jawab atau tidak ada ketentuan yang mengabaikan hak masyarakat untuk berpartisipasi</p> <p>k. Adanya ketentuan yang menjamin pemberian peluang kepada masyarakat dalam memberikan pendapat terhadap pengambilan keputusan, atau tidak ditemukan ketentuan yang menyebabkan tidak terjaminnya pemberian peluang kepada masyarakat dalam memberikan pendapat terhadap</p>

No	VARIABEL	INDIKATOR
		<p>pengambilan keputusan.</p> <p>l. Adanya ketentuan yang menjamin sistem kerja yang kooperatif dan kolaboratif, atau tidak ditemukan ketentuan yang menyebabkan tidak terjaminnya sistem kerja yang kooperatif dan kolaboratif.</p>
4	Keadilan	<p>a. Adanya ketentuan yang memajukan usaha bersama dan bekerjasama.</p> <p>b. Adanya ketentuan yang mengedepankan prinsip kehati-hatian atau tidak ditemukan ketentuan yang menyebabkan terabaikannya prinsip kehati-hatian.</p> <p>c. Adanya ketentuan yang menjamin ketentuan penggantian kerugian kepada masyarakat terkena dampak negatif.</p> <p>d. Adanya ketentuan yang mengatur peluang yang sama bagi setiap warga negara untuk mendapatkan akses pemanfaatan sumber daya, atau tidak ditemukan ketentuan yang menyebabkan tidak terjaminnya peluang yang sama bagi setiap warga negara untuk mendapatkan akses pemanfaatan sumber daya.</p> <p>e. Adanya ketentuan yang menjamin pengutamaan kepemilikan dan peranan nasional atau tidak ditemukannya ketentuan yang dapat menyebabkan tidak terjaminnya pengutamaan kepemilikan dan peranan nasional.</p> <p>f. Adanya ketentuan yang menjamin</p>

No	VARIABEL	INDIKATOR
		<p>ketertiban umum, atau tidak ditemukannya ketentuan yang dapat mengakibatkan rusaknya ketertiban umum.</p> <p>g. Adanya ketentuan yang menjamin keberlanjutan generasi kini dan generasi yang akan datang, atau tidak ditemukannya ketentuan yang dapat menyebabkan tidak terjaminnya keberlanjutan generasi kini dan yang akan datang.</p> <p>h. Adanya ketentuan yang mengedepankan kesejahteraan (rasa nyaman dan aman) bagi seluruh masyarakat atau tidak ada ketentuan yang menimbulkan hilangnya rasa aman dan nyaman bagi warga masyarakat secara umum.</p> <p>i. Adanya ketentuan yang tidak mengandung kegiatan yang bertentangan dengan kepentingan umum.</p> <p>j. Adanya ketentuan yang harus mampu mendorong pengembangan usaha bersama dengan semangat tolong-menolong.</p> <p>k. Adanya ketentuan yang mampu menumbuhkembangkan sikap/perilaku suka menolong dan menjauhi sikap/perilaku yang merugikan orang lain atau tidak ditemukan kandungan nilai yang menegaskan sikap dan perilaku yang merugikan orang lain.</p> <p>l. Adanya ketentuan yang mampu menumbuhkan kemandirian bangsa</p>

No	VARIABEL	INDIKATOR
		<p>dan memajukan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan atau tidak ditemukan ketentuan yang menegasikan tumbuhnya kemandirian bangsa.</p> <p>m. Adanya ketentuan yang dapat mendorong peningkatan kesejahteraan bangsa atau tidak ditemukannya ketentuan yang menghambat peningkatan kesejahteraan bangsa.</p> <p>n. Adanya ketentuan yang mampu mendorong setiap orang untuk menghargai proses cipta, karsa, dan karya secara bertanggung jawab demi peningkatan kesejahteraan rakyat atau tidak ditemukan ketentuan yang berpotensi menghambat penghargaan proses cipta, karsa dan karya dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat.</p> <p>o. Adanya ketentuan yang berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan kenyamanan dan ketentraman masyarakat atau tidak ada ketentuan yang menegasikan perlindungan terhadap rasa nyaman dan tenteram dalam masyarakat</p> <p>p. Adanya ketentuan yang mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara atau tidak ada ketentuan yang menegasikan nilai keadilan yang proporsional</p> <p>q. Adanya ketentuan yang tidak boleh memuat hak yang bersifat diskriminatif berdasarkan latar belakang antara lain agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial atau tidak ditemukan</p>

No	VARIABEL	INDIKATOR
		<p>ketentuan yang mengandung nilai diskriminatif terhadap agama, suku, ras, golongan, gender dan/atau status sosial.</p> <p>r. Adanya ketentuan yang mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu/golongan dan kepentingan bangsa dan negara atau tidak ditemukan ketentuan yang mengabaikan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu/golongan, dengan kepentingan bangsa dan negara</p> <p>s. Adanya ketentuan yang mengembangkan perbuatan yang luhur, yang mencerminkan sikap dan suasana kekeluargaan dan gotong royong atau tidak ditemukan ketentuan yang dapat mengabaikan nilai kekeluargaan dan gotong royong</p> <p>t. Adanya ketentuan yang menjamin pemerataan akses bagi masyarakat yang termarginalkan atau tidak ditemukan ketentuan yang berpotensi menghambat pemerataan akses bagi masyarakat marjinal.</p>

Sumber: BPHN (2019)

Adapun indikator dan variable nilai-nilai Pancasila yang disusun oleh BPIP dituangkan dalam Keputusan Deputi Bidang Hukum, Advokasi dan Pengawasan Regulasi BPIP Nomor 1 Tahun 2020 tentang Petunjuk Teknis Penyelarasan, Pengkajian, Analisis dan Rekomendasi di Kedeputusan bidang hukum, Advokasi dan Pengawasan Regulasi, pada 21 Februari 2020, pada Lampiran III.

Tabel 3. Variabel dan indikator nilai-nilai Pancasila (BPIP)

No	SILA (Variabel)	NILAI-NILAI JABARAN (Indikator)
1	Ketuhanan Yang Maha Esa	<p>Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus memberikan perlindungan dan penghormatan kepada setiap orang untuk percaya dan taqwa kepada Tuhan yang Maha Esa sesuai dengan agama atau kepercayaan secara berkeadaban.</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Peraturan perundang-undangan menjamin bahwa bangsa Indonesia adalah bangsa yang mengakui adanya Tuhan Yang Maha Esa; b. Peraturan perundang-undangan menjamin bahwa setiap warga negara dapat mengamalkan ajaran agama dan kepercayaannya; c. Peraturan perundang-undangan menjamin kebebasan dan penghormatan bagi tiap-tiap pemeluk agama dan penganut kepercayaan untuk beribadah melaksanakan kewajiban agama dan kepercayaannya; d. Peraturan perundang-undangan menjamin setiap orang dalam menjalankan perintah agama dan kepercayaannya selaras dengan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara; e. Peraturan perundang-undangan menjamin penghormatan kepada setiap orang untuk memeluk agama dan kepercayaannya.
2	Kemanusiaan yang adil dan beradab	<p>Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus memberikan pengakuan persamaan derajat, persamaan hak dan</p>

No	SILA (Variabel)	NILAI-NILAI JABARAN (Indikator)
		<p>persamaan kewajiban antar sesama manusia.</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Peraturan perundang-undangan menjamin kemerdekaan, kedaulatan, persatuan dan kesatuan bangsa serta kesetaraan hubungan antar bangsa-bangsa di dunia; b. Peraturan perundang-undangan menjamin hubungan antar bangsa dengan mengutamakan kepentingan nasional; c. Peraturan perundang-undangan menjunjung tinggi hak asasi manusia yang bersifat universal dengan tetap mengingat kearifan bangsa dan menjaga hubungan antar bangsa yang sederajat, berkeadilan dan berkeadaban; d. Peraturan perundang-undangan mencerminkan pengakuan dan kesederajatan manusia sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa; e. Peraturan Perundang-undangan berfungsi mengembangkan sikap saling menghargai dan menghormati terhadap perbedaan suku, agama, kepercayaan, ras dan antar golongan.
3	Persatuan Indonesia	<p>Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus mampu menumbuhkan rasa setiap orang memiliki dan mencintai Tanah Air, bersedia melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia.</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Peraturan perundang-undangan

No	SILA (Variabel)	NILAI-NILAI JABARAN (Indikator)
		<p>menjamin persatuan bangsa, keutuhan dan kesatuan wilayah NKRI serta mengembangkan kebudayaan;</p> <p>b. Peraturan perundang-undangan menguatkan semangat kebangsaan yang melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dalam bingkai NKRI;</p> <p>c. Peraturan perundang-undangan menjamin bahwa setiap warga negara mengutamakan kepentingan bangsa dan negara di atas kepentingan pribadi dan golongan;</p> <p>d. Peraturan perundang-undangan berfungsi untuk mengembangkan rasa cinta tanah air serta bersedia berkorban untuk kepentingan bangsa dan negara bagi setiap warga negara;</p> <p>e. Peraturan perundang-undangan mampu menumbuhkan semangat gotong royong, rasa kebanggaan berbangsa dan bertanah air Indonesia.</p>
4	Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat Kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan.	<p>Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus dapat mendorong dan memberikan penghormatan terhadap aspirasi dan kepentingan rakyat dalam politik dan terus menyempurnakan sistem dan praktek demokrasi.</p> <p>a. Peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan bahwa Negara Indonesia bukan sebuah negara yang didirikan untuk satu</p> <p>b. Golongan tetapi untuk semua yang bertanah air Indonesia dengan</p>

No	SILA (Variabel)	NILAI-NILAI JABARAN (Indikator)
		<p>berdasarkan penyelenggaraan negara pada permusyawaratan perwakilan;</p> <p>c. Peraturan perundang-undangan memperhatikan hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan yang didasarkan pada nilai-nilai ketuhanan, kemanusiaan, persatuan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia;</p> <p>d. Peraturan perundang-undangan menjamin bahwa demokrasi Indonesia berdasarkan permusyawaratan yang mampu mewujudkan kesejahteraan sosial;</p> <p>e. Peraturan perundang-undangan menjamin setiap warga negara menghormati dan menjunjung tinggi setiap keputusan yang dihasilkan berdasarkan musyawarah/mufakat dan melaksanakan keputusan tersebut dengan iktikad baik dan rasa tanggung jawab;</p> <p>f. Peraturan perundang-undangan harus menjamin terselenggaranya demokrasi politik yang berkeadaban dan berkeadilan.</p>
5	Keadilan sosial bagi seluruh Indonesia	<p>Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus mampu mendorong pengembangan usaha bersama dengan semangat tolong menolong.</p> <p>a. Peraturan perundang-undangan berfungsi mewujudkan keadilan dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia baik lahir maupun batin;</p>

No	SILA (Variabel)	NILAI-NILAI JABARAN (Indikator)
		<ul style="list-style-type: none"> b. Peraturan perundang-undangan menjamin perlindungan kepada setiap orang untuk menghargai proses cipta, karya dan karsa secara bertanggungjawab demi terwujudnya kesejahteraan rakyat; c. Peraturan perundang-undangan menjamin hak setiap warga negara untuk memperoleh pendidikan, kesehatan, pekerjaan dan kesempatan berusaha serta penghidupan yang layak; d. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk menumbuhkan kemandirian ekonomi masyarakat dan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan; e. Peraturan perundang-undangan menjamin kegiatan perekonomian yang berkeadilan, berdaya saing, berwawasan lingkungan dan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Sumber: BPIP (2020)

C. Protokol Pemeriksaan Regulasi Berbasis Nilai-Nilai Pancasila

Dari hasil kajian BPIP dan BPHN di atas, INFID melalui kajian ini mencoba membangun suatu panduan atau protokol pemeriksaan regulasi berbasis variabel dan indikator nilai-nilai Pancasila (tabel 4). Panduan ini digunakan sebagai standar praktis (*practical standards*) bagi para peneliti dan reviewer untuk memberikan keputusan atau pendapat tentang keseluruhan bahan atau materi regulasi yang menjadi subjek atau sasaran kajian INFID, khususnya yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang intoleran dan diskriminatif. Panduan pemeriksaan regulasi ini tentu saja tidak memiliki kekuatan hukum dan

bukan merupakan ketentuan hukum, atau aturan hukum. Dokumen dan butir-butir dalam panduan ini diharapkan dapat terus disempurnakan dan menyesuaikan diri dengan pemahaman atau interpretasi atas prinsip prinsip regulasi, hukum dan aturan sesuai dengan dinamika dan arah kecenderungan masyarakat tanpa mengubah inti atau pokok panduan.

Tabel 4. Protokol pemeriksaan regulasi berbasis nilai-nilai Pancasila.

Variabel	Indikator
Ketuhanan Yang Maha Esa (1)	<ul style="list-style-type: none"> a. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus menjamin bahwa bangsa Indonesia adalah bangsa yang mengakui adanya Tuhan Yang Maha Esa; b. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus memberikan pengakuan, perlindungan, penghormatan kepada setiap orang untuk percaya dan taqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa sesuai dengan agama atau kepercayaannya secara berkeadaban; c. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus memberikan penghormatan bagi kepentingan masing- masing pemeluk agama dan penganut kepercayaan dalam melaksanakan ajarannya selaras dengan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara; d. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus memberikan penghormatan bagi tiap-tiap pemeluk agama dan penganut kepercayaan untuk beribadah melaksanakan kewajiban agama dan kepercayaannya selaras dengan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara; e. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus mengedepankan prinsip kebenaran, keadilan, kebaikan, kejujuran,

Variabel	Indikator
	<p>persaudaraan, kesucian, keindahan;</p> <p>f. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus dapat menumbuhkan dan mengembangkan pergaulan dan kerjasama antar pemeluk agama dan kepercayaan yang berbeda-beda sehingga terbina kerukunan hidup;</p> <p>g. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus mampu menumbuhkan semangat ketuhanan yang welas asih dan toleran dalam kehidupan intra dan antar-agama;</p> <p>h. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk dimungkinkan untuk memberikan wewenang kepada pemerintah untuk mencampuri urusan agama dan keyakinan warga negara, demi mengatur pelaksanaan hak agar tidak bertentangan dengan keadaban publik (public civility), atau untuk mengurangi perilaku tak beradab seperti merendahkan atau meremehkan, hingga menyerang ajaran agama atau keyakinan yang berbeda.</p> <p>i. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk dimungkinkan untuk dijiwai oleh ajaran agama tertentu tanpa adanya paksaan dan diskriminasi.</p>
<p>Kemanusiaan yang Adil dan Beradab (2)</p>	<p>a. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus mencerminkan pengakuan dan kesederajatan manusia sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa;</p> <p>b. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus mengandung nilai atau materi</p>

Variabel	Indikator
	<p>muatan persamaan derajat, hak dan kewajiban sesama warga negara;</p> <p>c. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus menjamin perlindungan masyarakat;</p> <p>d. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus memberikan perlindungan, penegakan, pemenuhan, dan pemajuan HAM yang bersifat universal dengan tetap mengingat kearifan bangsa dan menjaga hubungan antar bangsa yang sederajat, berkeadilan dan berkeadaban;</p> <p>e. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus mencerminkan sikap tenggang rasa, saling menghargai dan menghormati terhadap perbedaan suku, agama, kepercayaan, ras dan antar golongan;</p> <p>f. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus saling menghormati dan kerjasama dengan bangsa lain dengan mengutamakan kepentingan nasional;</p> <p>g. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus mencerminkan rasa kemanusiaan dan budi pekerti;</p> <p>h. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus memberikan perlindungan kepada setiap orang dalam memperjuangkan kebenaran dan keadilan demi martabat kemanusiaan; dan</p> <p>i. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus memberikan kemerdekaan berserikat dan berkumpul.</p> <p>j. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk dimungkinkan memberikan hak dan wewenang kepada pemerintah dalam rangka</p>

Variabel	Indikator
	<p>mendorong, dan semakin meningkatkan keadaban publik (public civility) serta nilai-nilai yang mendasarinya seperti sikap saling mencintai sesama manusia, tenggang rasa, tepo seliro, dan tidak semena-mena terhadap orang lain.</p>
<p>Persatuan Indonesia (3)</p>	<ol style="list-style-type: none"> a. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus menjamin persatuan, kesatuan, keselamatan bangsa dan negara di atas kepentingan pribadi dan golongan; b. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus menguatkan semangat kebangsaan yang melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dalam bingkai NKRI. c. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus menjamin bahwa setiap warga negara mengutamakan kepentingan bangsa dan negara di atas kepentingan pribadi dan golongan; d. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk berfungsi untuk mengembangkan rasa cinta tanah air serta bersedia berkorban untuk kepentingan bangsa dan negara bagi setiap warga negara; e. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus mencerminkan semangat memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial; f. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus mencerminkan prinsip persatuan Indonesia atas dasar Bhinneka Tunggal Ika;

Variabel	Indikator
	<ul style="list-style-type: none"> g. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus menghormati keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya nasional; h. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus memberikan pengakuan dan perlindungan nilai-nilai budaya lokal (kearifan lokal); i. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus menjamin keterlibatan masyarakat hukum adat; j. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus sejalan dengan prinsip negara hukum, negara kesatuan, kedaulatan rakyat, dan demokrasi; k. Peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945; l. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk berfungsi mewujudkan ketertiban masyarakat melalui jaminan kepastian hukum; m. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk berfungsi menumbuhkan semangat gotong royong, rasa kebanggaan berbangsa dan bertanah air Indonesia. n. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk memberikan peran dan kewajiban negara dalam menciptakan persatuan dan kesatuan bangsa.
<p>Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan (4)</p>	<ul style="list-style-type: none"> a. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus senantiasa memperhatikan bahwa Negara Indonesia bukan sebuah negara yang didirikan untuk satu golongan

Variabel	Indikator
	<p>tetapi untuk semua yang bertanah air Indonesia dengan berdasarkan penyelenggaraan negara pada permusyawaratan perwakilan;</p> <p>b. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus mengandung nilai keseimbangan antara hak dan kewajiban</p> <p>c. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus menjamin pelibatan seluruh pihak terdampak dalam pembentukan kebijakan;</p> <p>d. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus mengutamakan musyawarah dalam mengambil keputusan, untuk hal yang menyangkut kepentingan bersama yang didasarkan pada nilai-nilai ketuhanan, kemanusiaan, persatuan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia;</p> <p>e. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus mengandung nilai itikad baik dan tanggung jawab atas keputusan yang diambil secara musyawarah;</p> <p>f. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus mengandung nilai tanggung jawab dalam pelaksanaan tugas dan jabatan;</p> <p>g. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus memberikan penghormatan terhadap aspirasi dan kepentingan rakyat dalam politik;</p> <p>h. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus menjamin setiap orang menghormati perbedaan pandangan dengan tidak memaksakan kehendak kepada orang lain;</p>

Variabel	Indikator
	<ul style="list-style-type: none"> i. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus menjamin akses informasi publik dalam proses pengambilan keputusan; j. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus memberikan ruang bagi warganegara untuk berpartisipasi aktif dalam pembangunan secara proporsional dan bertanggung jawab; k. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus memberikan peluang kepada masyarakat dalam memberikan pendapat terhadap pengambilan keputusan; l. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus mengandung materi sistem kerja yang kooperatif dan kolaboratif. m. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus mengandung prinsip dan mekanisme demokrasi yang ditujukan untuk mencapai kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia. n. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk tidak boleh memuat materi yang mengarah pada penyangkalan hak hak sipil dan politik warga negara, dan/atau hanya berorientasi untuk kepentingan pribadi atau golongan tertentu dengan menggunakan mekanisme demokrasi atau mekanisme lain.
<p>Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia (5)</p>	<ul style="list-style-type: none"> a. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus mengandung prinsip pemajuan usaha Bersama dan kerjasama; b. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus mengandung prinsip kehati-hatian; c. Peraturan perundang-undangan yang

Variabel	Indikator
	<p>dibentuk harus memberikan jaminan penggantian kerugian kepada masyarakat yang terkena dampak negatif;</p> <p>d. Peraturan perundang-undangan menjamin hak setiap warga negara untuk memperoleh pendidikan, kesehatan, pekerjaan dan kesempatan berusaha serta penghidupan yang layak;</p> <p>e. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus mengandung materi muatan yang memberikan peluang sama bagi setiap warga negara untuk mendapatkan akses pemanfaatan sumber daya;</p> <p>f. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus mengandung prinsip pengutamaan kepemilikan dan peranan nasional;</p> <p>g. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus mengandung nilai ketertiban umum;</p> <p>h. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus mengandung materi muatan yang berorientasi pada keberlanjutan generasi kini dan generasi yang akan datang;</p> <p>i. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk berfungsi untuk mewujudkan keadilan dan kesejahteraan lahir dan batin bagi seluruh rakyat Indonesia;</p> <p>j. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk mengandung materi muatan yang berorientasi pada pengembangan usaha bersama dengan semangat tolong-menolong;</p> <p>k. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus mengandung materi muatan yang mencerminkan sikap/perilaku</p>

Variabel	Indikator
	<p>suka menolong;</p> <p>l. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus mengandung materi muatan yang berorientasi pada kemandirian bangsa dan kesejahteraan rakyat;</p> <p>m. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus menjamin perlindungan kepada setiap orang untuk menghargai proses cipta, karsa, dan karya secara bertanggung jawab dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat;</p> <p>n. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus mengandung materi muatan yang mencerminkan keadilan yang proporsional bagi setiap warga negara;</p> <p>o. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus mengandung materi muatan yang mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu/golongan dengan kepentingan bangsa dan negara;</p> <p>p. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus mengandung materi muatan yang mencerminkan perbuatan yang luhur, sikap dan suasana kekeluargaan dan gotong royong;</p> <p>q. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus mengandung materi muatan yang mencerminkan pemerataan akses bagi masyarakat yang termarjinalkan; dan</p> <p>r. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus mengandung materi muatan yang mencerminkan terjaminnya kepentingan masyarakat daerah terpencil.</p>

Variabel	Indikator
	s. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus menjamin kegiatan perekonomian yang berkeadilan, berdaya saing, berwawasan lingkungan dan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

D. Tinjauan Terhadap Peraturan Perundang-Undangan di Tingkat Nasional

Menurut Gustav Radbruch, hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas, (1) Asas kepastian hukum (*rechtmatigheid*), Asas ini meninjau dari sudut yuridis; (2) Asas keadilan hukum (*gerechtigheit*), Asas ini meninjau dari sudut filosofis, dimana keadilan adalah kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan; dan (3) Asas kemanfaatan hukum (*zwechmatigheid* atau *doelmatigheid* atau *utility*) (Julyano & Sulistyawan, 2019:13). Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan perundang-undangan dibuat dan diundangkan secara pasti, karena mengatur secara jelas dan logis, maka tidak akan menimbulkan keraguan karena adanya multitafsir sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian peraturan perundang-undangan dapat berbentuk kontestasi norma, reduksi norma, atau distorsi norma. Menurut Hans Kelsen, hukum adalah sebuah Sistem Norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Mengacu pada Hans Kelsen, norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang deliberatif (Nasriyan, 2019:88).

Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum. Menurut Utrecht kepastian hukum mengandung dua

pengertian; pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu (Djojarahardjo, 2019:94). . Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian hukum. Dalam banyak kasus perundang-undangan, baik di level nasional dan daerah, banyak sekali ditemukan pasal-pasal yang multitafsir dan berpotensi menyebabkan pelanggaran kebebasan beragama dan berkeyakinan. Sebagai contoh, penggunaan istilah “mempertimbangkan norma agama, nilai agama, moralitas” adalah istilah-istilah yang secara hukum tidak jelas maknanya atau dapat dimaknai secara beragam. Terlebih jika istilah-istilah tersebut tidak didefinisikan secara tegas, maka akan menimbulkan ketidakpastian hukum.

1. Undang-Undang Nomor 1 tahun 1965 tentang Penodaan Agama

Kasus-kasus intoleransi beragama di Tanah Air disinyalir semakin berkembang karena adanya aturan ini. Menurut data yang dihimpun oleh Amnesty International, sejak Susilo Bambang Yudhoyono menjabat sebagai Presiden, setidaknya ada 106 orang yang diadili dan dijatuhi hukuman menggunakan UU Penodaan Agama²³. Angka tersebut meroket dari masa pemerintahan Orde Baru yang hanya 10 orang. Perwujudan Undang-Undang Penodaan Agama tersebut dianggap tidak sesuai dengan Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik yang telah ditandatangani oleh pemerintah Indonesia. Lebih dari 40 tahun terakhir, kasus penodaan agama di Indonesia memiliki “pola yang sama”, yaitu selalu diawali dengan tekanan massa berupa demonstrasi dan kemudian penegak hukum akan menjadikan tekanan massa ini sebagai wujud keresahan masyarakat. Keresahan ini yang kemudian menjadikan seseorang sebagai tersangka dan diadili di pengadilan²⁴.

²³ Hanna Samosir. UU dinilai jadi akar masalah intoleransi. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20141117135647-20-11980/uu-dinilai-jadi-akar-masalah-intoleransi>, diakses tgl 28 Oktober 2021

²⁴ BBC News Indonesia, 2016. “Inilah kasus-kasus penistaan agama di Indonesia, ‘subjektif’ dan ‘ada tekanan massa’”, <https://www.bbc.com/indonesia/trensosial-38001552>, diakses tanggal 15 Januari 2022.

Beberapa contoh kasus penodaan agama yang cukup menarik perhatian antara lain: HB Jassin, cerpen Langit Makin Mendung (1968), Arswendo Atmowiloto - penulis yang dijebolaskan penjara karena survei tabloid Monitor (1990), Lia Aminudin, atau Lia Eden - mengaku sebagai imam Mahdi dan mendapat wahyu dari malaikat Jibril (2006), dan Basuki Tjahaja Purnama atau Ahok, akibat pernyataan terkait Surat alMaidah: 51 (2016).

Tabel 5. Pasal-pasal bermasalah dalam UU PNPS No 1 tahun 1965

No	Pasal Bermasalah	Implikasi	Variabel & Indikator Pancasila yang dilanggar
1	Pasal 1 <i>“Setiap orang dilarang dengan sengaja di muka umum menceritakan, menganjurkan atau mengusahakan dukungan umum untuk melakukan penafsiran tentang sesuatu agama yang dianut di Indonesia atau melakukan kegiatan-kegiatan keagamaan yang menyerupai kegiatan-kegiatan agama itu, penafsiran dan kegiatan mana menyimpang dari pokok-pokok ajaran dari agama itu”.</i>	Mengancam pemeluk agama yang memiliki penafsiran yang dianggap menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama yang ada di Indonesia.	1b, 1c, 1d, 1g, 2a, 2b, 2d, 2e, 3f, 3g, 4a, 4h, 4n, dan 5n.
2	Pasal 2 Ayat (1) <i>“Barang siapa melanggar ketentuan tersebut dalam pasal 1 diberi perintah dan peringatan keras untuk menghentikan perbuatannya</i>	Penegakan hukum yang dijalankan tidak berdasarkan pada prinsip	1b, 1c, 1d, 1g, 2a, 2b, 2d, 2e, 3f, 3g, 4a, 4h, 4n, dan 5n.

No	Pasal Bermasalah	Implikasi	Variabel & Indikator Pancasila yang dilanggar
	<i>itu di dalam suatu keputusan bersama Menteri Agama, Menteri/Jaksa Agung dan Menteri Dalam Negeri”.</i>	kepastian dan keadilan hukum.	
3	Pasal 2 Ayat (2) <i>“Apabila pelanggaran tersebut dalam ayat (1) dilakukan oleh Organisasi atau sesuatu aliran kepercayaan, maka Presiden Republik Indonesia dapat membubarkan Organisasi itu dan menyetakan Organisasi atau aliran tersebut sebagai Organisasi/aliran terlarang, satu dan lain setelah Presiden mendapat pertimbangan dari Menteri Agama, Menteri/Jaksa Agung dan Menteri Dalam Negeri”</i>	Penegakan hukum yang dijalankan tidak berdasarkan pada prinsip kepastian dan keadilan hukum.	1b, 1c, 1d, 1g, 2a, 2b, 2d, 2e, 3f, 3g, 4a, 4h, 4n, dan 5n.
4	Pasal 3 <i>“Apabila, setelah dilakukan tindakan oleh Menteri Agama bersama-sama Menteri/Jaksa Agung dan Menteri Dalam Negeri atau oleh Presiden Republik Indonesia menurut ketentuan dalam pasal 2 terhadap orang, Organisasi atau aliran kepercayaan, mereka masih terus</i>	Penegakan hukum yang dijalankan tidak berdasarkan pada prinsip kepastian dan keadilan hukum.	1b, 1c, 1d, 1g, 2a, 2b, 2d, 2e, 3f, 3g, 4a, 4h, 4n, dan 5n.

No	Pasal Bermasalah	Implikasi	Variabel & Indikator Pancasila yang dilanggar
	<p><i>melanggar ketentuan dalam pasal 1, maka orang, penganut, anggota dan/atau anggota Pengurus Organisasi yang bersangkutan dari aliran itu dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya lima tahun”.</i></p>		
5	<p>Pasal 4 <i>Pada Kitab Undang-undang Hukum Pidana diadakan pasal baru yang berbunyi sebagai berikut :</i></p> <p><i>„Pasal 156a.”</i></p> <p><i>Dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya lima tahun barangsiapa dengan sengaja di muka umum mengeluarkan perasaan atau melakukan perbuatan:</i></p> <p><i>a. yang pada pokoknya bersifat permusuhan, penyalahgunaan atau penodaan terhadap suatu agama yang dianut di Indonesia; b. dengan maksud agar supaya orang tidak menganut agama apapun juga, yang bersendikan ke-Tuhanan Yang Maha Esa.”</i></p>	<p>Mengancam warga negara yang memiliki pemikiran atheis</p>	<p>1b, 1c, 1d, 1g, 2a, 2b, 2d, 2e, 3f, 3g, 4a, 4h, 4n, dan 5n.</p>

Negara Indonesia bukan negara agama. Indonesia merupakan negara kebangsaan yang terbentuk bukan karena kesamaan suku/agama/ras, melainkan terbentuk dari bangsa yang berbeda suku/agama/ras namun memiliki kesamaan nasib dan sejarah. Soekarno pada pidato monumentalnya pada 1 Juni 1945 menegaskan bahwa negara yang hendak didirikan adalah negara semua untuk semua, bukan untuk satu orang, bukan untuk satu golongan. Oleh sebab itu, Indonesia tidak seharusnya melindungi agama tertentu tetapi melindungi warga negaranya untuk meyakini dan menjalankan suatu ajaran agama secara berkeadaban serta tidak bertentangan dengan keselamatan bangsa dan negara.

Hal ini kemudian ditegaskan dalam Pasal 29 ayat (2) UUD NRI 1945 bahwa negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk. Tidak ada satupun pasal di UUD NRI 1945 yang mengakui keabsahan agama tertentu. UUD NRI 1945 hanya menjamin kemerdekaan penduduknya untuk meyakini dan menjalankan ajaran agama. Setiap warga negara, apapun agamanya memiliki hak dan kewajiban yang sama dalam rangka meyakini dan menjalankan ajaran agamanya.

Dalam suatu agama tertentu, kemungkinan terjadinya perbedaan pemikiran, penafsiran, dan keyakinan sangat terbuka lebar. Oleh sebab itu, tidak selayaknya negara memasuki wilayah ini untuk mengatur penafsiran yang benar atas suatu agama. Tuhan menciptakan manusia dengan segala macam perbedaan. Artinya, bahwa Tuhan berkehendak atas segala perbedaan ini. Manusia diciptakan berbeda-beda namun sederajat harkat dan martabatnya sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa.

Bangsa Indonesia merupakan gambaran atas segala bentuk perbedaan yang terikat dalam satu keutuhan (ketunggalan). Bangsa Indonesia merupakan wujud yang satu (tunggal) dengan keberagaman isi. Sesuai dengan semboyan negara Indonesia yakni Bhinneka Tunggal Ika, berbeda-beda tetapi satu. Oleh sebab itu, keyakinan dan agama yang diyakini oleh warga negara boleh jadi berbeda-beda, tetapi semua memiliki kedudukan yang sederajat serta sama- memiliki hak dan kewajiban sebagai warga negara. Warga negara juga harus saling tenggang rasa, menghargai, dan menghormati perbedaan keyakinan dan agama di antara mereka selama ajaran agamanya dilaksanakan secara beradab.

Meskipun negara menjamin kebebasan beragama dan

berkeyakinan, negara tetap berwenang untuk ikut campur dalam urusan agama dan keyakinan warga negaranya, tetapi hanya dalam rangka memastikan ajaran agama dan keyakinan warga negaranya tidak bertentangan dengan kepentingan dan keselamatan bangsa dan negara serta konsensus kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Negara tidak boleh membuat kebijakan yang hanya berorientasi untuk kepentingan pribadi atau golongan tertentu.

Negara hadir dalam rangka melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dalam rangka mencapai hal tersebut, maka negara Indonesia hadir sebagai negara yang berkedaulatan rakyat yang dilaksanakan menurut hukum.

Sebagai negara hukum, segala macam aspek kehidupan berbangsa dan bernegara harus berdasarkan pada hukum. Termasuk dalam hal pembatasan hak warga negara, harus berdasarkan pada hukum. Berdasarkan Pasal 28 J ayat 2 dikatakan bahwa dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk pada pembatasan yang ditetapkan oleh Undang-Undang. Jadi pembatasan hak warga negara dapat dilakukan dengan Undang-Undang. Disamping itu, pembatasan hak juga dapat dilakukan dengan instrumen putusan pengadilan. Selain kedua mekanisme tersebut, tidak ada mekanisme lain yang membenarkan negara melakukan pembatasan hak warga negara.

Pasal 2 ayat (1) dan (2) UU tersebut memperlihatkan bahwa pembatasan hak warga negara dilakukan dengan mekanisme Surat Keputusan Bersama Menteri Agama, Menteri/Jaksa Agung, dan Menteri Dalam Negeri. Seharusnya pembatasan hak warga negara ini dilakukan melalui proses peradilan untuk memberikan kepastian dan keadilan hukum.

UU tersebut melalui Pasal 4 menambahkan Pasal baru di KUHP. Pasal ini sudah mencerminkan penegakan hukum melalui proses peradilan. Substansi pasal ini pada satu sisi sejalan dengan nilai-nilai Pancasila, dimana mengancam orang-orang yang menghina dan memusuhi agama lain. Namun jika pasal ini kemudian digunakan untuk mengancam orang-orang yang memiliki penafsiran dengan mayoritas pemeluk suatu agama, maka ini yang bertentangan dengan nilai Pancasila.

Secara filosofis, Pancasila memandang bahwa negara harus

menjamin kemerdekaan untuk meyakini dan menjalankan suatu ajaran agama (sila kesatu) secara berkeadaban. Beragama yang tidak egois, beragama yang tidak menghina atau memusuhi agama lainnya (sila kedua). Negara harus mengatur agar kemerdekaan beragama dijalankan dalam koridor kerukunan antar umat beragama (sila ketiga), dimana antar umat beragama menghargai perbedaan pendapat, penafsiran, dan keyakinan (sila keempat) serta memberikan kesempatan kepada semua umat beragama untuk mendapatkan keadilan yang proporsional (sila kelima).

Berdasarkan data yang dikumpulkan oleh Setara Institute, Amnesty International serta penelusuran Tirto, dapat dilihat bahwa tren kasus penistaan agama mulai meningkat pada 2003, 2006, 2010, hingga puncak tertinggi pada tahun 2012 dan 2016²⁵.



Gambar 2. Tren kasus penodaan agama di Indonesia (1965-2017).
Sumber: Tirto.id.

Undang-Undang ini dianggap sebagai akar permasalahan intoleransi dan diskriminasi agama di Indonesia. Keberadaan UU ini berdampak pada UU lain seperti misalnya Undang-Undang Nomor 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia (UU Kejaksaan) dan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 tahun 2017 (UU Ormas).

²⁵ Penulis.?, judul artikel.?, <https://tirto.id/maraknya-sangkaan-penistaan-agama-di-tahun-politik-chSLdiakses tanggal.?.>

Tabel 6. Pasal bermasalah dalam UU Ormas

No	Pasal Bermasalah	Implikasi	Variabel & Indikator Pancasila yang dilanggar
1	Pasal 30 ayat (3) huruf e UU Kejaksanaan <i>Dalam bidang ketertiban dan ketenteraman umum, kejaksaan turut menyelenggarakan kegiatan:</i> e. pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama;	Ketentuan ini tentu merujuk pada UU Penodaan Agama.	1b, 1c, 1d, 1g, 2a, 2b, 2d, 2e, 3f, 3g, 4a, 4h, 4n, dan 5n.
2	Pasal 59 ayat (3) huruf b UU Ormas <i>Ormas dilarang:</i> <i>b. melakukan penyalahgunaan, penistaan, atau penodaan terhadap agama yang dianut di Indonesia.</i>	Ketentuan ini tentu merujuk pada UU Penodaan Agama.	1b, 1c, 1d, 1g, 2a, 2b, 2d, 2e, 3f, 3g, 4a, 4h, 4n, dan 5n.

Sejumlah daerah juga membuat peraturan daerah yang berhubungan dengan larangan penodaan dan/atau penistaan agama yang merujuk pada UU Penodaan Agama. Contoh misalnya Peraturan Kepala Daerah di sejumlah daerah tentang Pembinaan Kegiatan Keagamaan dan Aliran Sesat serta Peraturan Kepala Daerah yang melarang Aktivitas Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) di daerahnya masing-masing.

2. UU No 44 tahun 2008 Tentang Pornografi

Sejumlah ketentuan yang tertuang di dalam Undang-Undang No 44 Tahun 2008 Tentang Pornografi bertentangan dengan Pancasila. Diawali dari Pasal 1 angka 1 yang menjelaskan definisi dari pornografi dimana sesuatu dikatakan pornografi jika hal itu termasuk melanggar norma kesusilaan dalam masyarakat sehingga menghadirkan ketidakpastian hukum. Norma kesusilaan antara masyarakat yang satu dengan

masyarakat yang lain dimungkinkan untuk berbeda.

Tabel 7. Pasal-pasal bermasalah dalam UU No 44 tahun 2008

No	Pasal Bermasalah	Implikasi	Variabel & Indikator Pancasila yang dilanggar
1	<p>Pasal 1 angka (1), <i>“Pornografi adalah gambar, sketsa, ilustrasi, foto, tulisan, suara, bunyi, gambar bergerak, animasi, kartun, percakapan, gerak tubuh, atau bentuk pesan lainnya melalui berbagai bentuk media komunikasi dan/atau pertunjukan di muka umum, yang memuat kecabulan atau eksploitasi seksual yang melanggar norma kesusilaan dalam masyarakat”.</i></p>	<p>Pasal ini dinilai akan menimbulkan kebingungan dan ketidakpastian hukum karena ketidakjelasan definisi pornografi yang justru diserahkan pada norma kesusilaan dalam masyarakat. Prinsip negara hukum yang demokratis akan sulit tercapai.</p>	3j dan 3l
2	<p>Pasal 4 <i>Setiap orang dilarang memproduksi, membuat, memperbanyak, menggandakan, menyebarkan, menyiarkan, mengimpor, mengekspor, menawarkan, memperjualbelikan, menyewakan, atau menyediakan pornografi</i></p>	<p>Pasal ini dinilai akan menimbulkan ketidakpastian hukum karena ketidakjelasan definisi ketelanjangan dan berpotensi memunculkan diskriminasi. Kecenderungannya mengkriminalisasi</p>	1i, 2a, 2b, 3j, 3l, dan 5n.

No	Pasal Bermasalah	Implikasi	Variabel & Indikator Pancasila yang dilanggar
	<p><i>yang secara eksplisit memuat:</i></p> <p><i>a. persenggamaan, termasuk persenggamaan yang menyimpang; b. kekerasan seksual; c. masturbasi atau onani; d. ketelanjangan atau tampilan yang mengesankan ketelanjangan; e. alat kelamin; atau f. pornografi anak.</i></p>	<p>perempuan. Laki-laki boleh tampil bertelanjang dada, sedangkan perempuan mengenakan bikini dikriminalisasi.</p>	
3	<p>Pasal 10</p> <p><i>Setiap orang dilarang mempertontonkan diri atau orang lain dalam pertunjukan atau di muka umum yang menggambarkan ketelanjangan, eksploitasi seksual, persenggamaan, atau yang bermuatan pornografi lainnya.</i></p>	<p>Pasal ini dinilai akan menimbulkan ketidakpastian hukum karena ketidakjelasan definisi ketelanjangan dan berpotensi memunculkan diskriminasi. Kecenderungannya mengkriminalisasi perempuan. Laki-laki boleh tampil bertelanjang dada, sedangkan perempuan mengenakan bikini dikriminalisasi.</p>	1i, 2a, 2b, 3j, 3l, dan 5n.

No	Pasal Bermasalah	Implikasi	Variabel & Indikator Pancasila yang dilanggar
4	<i>Pasal 36 “Setiap orang yang mempertontonkan diri atau orang lain dalam pertunjukan atau di muka umum yang menggambarkan ketelanjangan, eksploitasi seksual, persenggamaan, atau yang bermuatan pornografi lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).</i>	Pasal ini dinilai akan menimbulkan ketidakpastian hukum karena ketidakjelasan definisi ketelanjangan dan berpotensi memunculkan diskriminasi. Kecenderungannya mengkriminalisasi perempuan. Laki-laki boleh tampil bertelanjang dada, sedangkan perempuan mengenakan bikini dikriminalisasi.	1i, 2a, 2b, 3j, 3l, dan 5n.

Negara Indonesia bisa terwujud lantaran bersatunya seluruh elemen bangsa yang berbeda agama, suku, adat dan budaya, dimana perbedaan tersebut ada. Tuhan Yang Maha Esa sendiri menghendaki adanya perbedaan tersebut sehingga perbedaan pandangan, pendapat, dan kepentingan merupakan suatu hal yang lumrah. Untuk menjamin ketertiban masyarakat yang berbeda pandangan, pendapat, dan kepentingan ini, maka diperlukan kepastian hukum dimana masyarakat tunduk pada hukum. Seluruh elemen bangsa harus tunduk pada satu ketentuan hukum yang sama.

Persoalan selanjutnya terletak pada ketentuan Pasal 4, 10, dan Pasal 36 karena berpotensi memunculkan diskriminasi dalam implementasinya, terutama terkait larangan pornografi yang memuat secara eksplisit unsur ketelanjangan atau yang mengesankan ketelanjangan. Kecenderungan

yang terjadi saat implementasi ketentuan tersebut yakni kriminalisasi terhadap perempuan. Dalam menafsirkan frasa ketelanjangan atau yang mengesankan ketelanjangan ini, penegak hukum sering kali terjebak pada konsep aurat. Laki-laki boleh tampil telanjang dada di muka umum, namun perempuan dikriminalisasi ketika mengenakan bikini. Ini adalah bentuk diskriminasi.

Pada prinsipnya, Negara Indonesia merupakan negara yang berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa. Baik Pancasila, Pembukaan UUD NRI 1945, dan Pasal 29 ayat (1) UUD NRI 1945 sama-sama berbicara demikian.

Sila-sila Pancasila merupakan satu-kesatuan sistem yang bulat dan utuh. Dengan kata lain, apabila tidak bulat dan utuh atau satu sila dengan sila lainnya terpisah-pisah maka itu bukan Pancasila. Susunan Pancasila dengan suatu sistem yang bulat dan utuh itu dapat digambarkan sebagai berikut:

1. Sila 1, meliputi, mendasari dan menjiwai sila 2,3,4 dan 5;
2. Sila 2, diliputi, didasari, dijiwai sila 1, dan mendasari dan menjiwai sila 3, 4 dan 5;
3. Sila 3, diliputi, didasari, dijiwai sila 1, 2, dan mendasari dan menjiwai sila 4, 5;
4. Sila 4, diliputi, didasari, dijiwai sila 1,2,3, dan mendasari dan menjiwai sila 5;
5. Sila 5, diliputi, didasari, dijiwai sila 1,2,3,4.

Berdasarkan uraian tersebut maka dapat disimpulkan bahwa sila kesatu merupakan sila yang paling mendasar. Sila kesatu yang menjadi sebab keberadaan sila-sila lainnya. Segala macam keberadaan di alam semesta ini bisa memiliki keberadaan karena adanya Tuhan. Tanpa adanya Tuhan, maka segala keberadaan termasuk negara Indonesia tidak akan pernah ada.

Ini pula tergambar dalam Pembukaan UUD NRI 1945 bahwa, "Atas berkat rahmat Allah yang maha kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya." Artinya, kemerdekaan Indonesia dapat diraih karena atas kehendak Tuhan yang maha kuasa, karena kasih sayang Tuhan. Tuhan menjadi *causa prima* atas segala keberadaan.

Konsep filosofis tersebut kemudian dioperasionalkan dengan Pasal 29 ayat (1) UUD NRI 1945 bahwa negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa. Artinya, nilai-nilai luhur agama harus menjiwai kehidupan berbangsa dan bernegara, penyelenggaraan negara, serta kebijakan dan peraturan perundang-undangan.

Negara Indonesia bukan negara agama, tetapi negara yang menjunjung tinggi norma-norma agama. Dalam realitas politik, Indonesia sebagai negara Pancasila secara konstitusional bukanlah negara agama, tetapi negara ini seringkali mengakomodir sejumlah norma-norma agama ke dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Negara Pancasila adalah "*religious nation state*", yakni negara kebangsaan yang bukan negara agama (yang berpijak pada salah satu agama tertentu) dan juga bukan negara sekuler (negara yang mengabaikan kepentingan agama).²⁶ Penyatuan istilah 'negara' (*state*) dengan 'bangsa' (*nation*) ini tentu membawa kepada suatu pemahaman bahwa suatu negara tidak mungkin diwujudkan tanpa ikatan dari berbagai suku bangsa, yang dengan ikatan itu maka suatu 'bangsa' yang berbeda-beda dapat disatukan dalam suatu wadah ikatan yang disebut 'negara'²⁷

Jika suatu saat ada peraturan perundang-undangan yang dibuat berdasarkan nilai-nilai luhur agama, maka itu dimungkinkan. Akan tetapi yang perlu diperhatikan bahwa tidak boleh mencederai sila-sila lainnya.

Satu hal yang perlu diperhatikan bahwa Pancasila bukan berisi sila Ketuhanan Yang Maha Esa saja. Masih ada empat sila lain yang idealnya implementasi sila pertama dari Pancasila ini tidak menegasikan sila-sila lainnya. Oleh sebab itu, tidak ada persoalan jika ada peraturan perundang-undangan yang dibentuk karena diilhami oleh norma suatu agama, tetapi jangan sampai memunculkan diskriminasi yang mencederai sila kedua.

3. UU No 11 tahun 2020 Tentang Cipta Kerja

Berdasarkan kajian dan analisis dari Yayasan INKLUSIF terhadap UU No.11 dan 49 aturan turunan, ditemukan 22 aturan bermasalah yakni 8 pasal dalam UU dan 14 pasal dalam Peraturan Pemerintah. Pasal-pasal tersebut disebut bermasalah karena dalam implementasinya dapat

²⁶ Abdul Halim, *Politik Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta: Badan Litbang dan Diklat Depag RI, 2008), hlm. 35.

²⁷ Ratno Lukito. 2019. Negara Bangsa. <https://mediaindonesia.com/opini/253974/negara-bangsa> diakses pada tanggal 6 Februari 2022, pukul 15.30 WIB

mengakibatkan diskriminasi dan intoleransi atas dasar agama dan keyakinan. Beberapa koalisi masyarakat sipil menilai UU Cipta Kerja tidak hanya berpihak pada kelompok pengusaha, tapi berpotensi melanggar hak-hak Konstitusional warga negara, terutama kelompok minoritas agama lokal atau penganut aliran kepercayaan. Pemuatan pasal soal ‘pengawasan aliran’ (Pasal 75 ayat (1)) dalam UU Cipta Kerja hanya makin memperkuat pasal penodaan agama dalam UU 1/PNPS/1965. Pasal penodaan agama ini telah terbukti memunculkan stigma yang melahirkan diskriminasi dan pelanggaran HAM bagi kelompok agama atau keyakinan minoritas.

Hal ini juga dianggap menyalahi putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 140/PUU-VII/2009 yang menyatakan negara wajib menjamin dan melindungi semua agama yang dianut oleh masyarakat Indonesia, termasuk aliran kepercayaan atau aliran kebatinan. Diskriminasi terhadap penghayat, aliran kepercayaan atau aliran kebatinan juga melanggar putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XIV/2016. Putusan MK itu menyebut kewajiban pengisian kolom ‘agama’ dalam Undang-undang Administrasi Kependudukan bertentangan dengan Konstitusi dan tidak berkekuatan hukum mengikat sepanjang tidak termasuk ‘kepercayaan’.

Tabel 8. Pasal-pasal bermasalah dalam UU No 11 tahun 2020

No	Pasal Bermasalah	Implikasi	Variabel & Indikator Pancasila yang dilanggar
1	<p>Pasal 68 angka 4, tema Keagamaan</p> <p><i>“Untuk mendapatkan Perizinan Berusaha menjadi PIHK, badan hukum harus memenuhi persyaratan:</i> <i>a. dimiliki dan dikelola oleh warga negara Indonesia</i></p>	<p>Diskriminasi dalam hal peluang usaha. Badan usaha yang dimiliki dan dikelola warga non-Islam terhalang untuk menjadi PIHK (Penyelenggara Ibadah Haji Khusus) maupun</p>	<p>1e, 2b, 4a, 4l, dan 5d.</p>

No	Pasal Bermasalah	Implikasi	Variabel & Indikator Pancasila yang dilanggar
	<i>yang beragama Islam;....”</i>	PPIU (Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umrah).	
2	Pasal 68 angka 11 tema Keagamaan <i>“Untuk mendapatkan Perizinan Berusaha menjadi PPIU, biro perjalanan wisata harus dimiliki dan dikelola oleh warga negara Indonesia beragama Islam dan memenuhi persyaratan sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat....”</i>	Diskriminasi dalam hal peluang usaha. Badan usaha yang dimiliki dan dikelola warga non-Islam terhalang untuk menjadi PIHK (Penyelenggara Ibadah Haji Khusus) maupun PPIU (Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umrah).	1e, 2b, 4a, 4l, dan 5d.
3	Pasal 111 angka 2, tema Perpajakan: <i>“(3) Yang dikecualikan dari objek pajak adalah: a. 1. bantuan atau sumbangan, ...atau sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib bagi</i>	Pemeluk dan organisasi penerima sumbangan dari agama/kepercayaan yang tidak diakui tidak mendapat keringanan pajak	1b, 2a, 2b, 3f, 3g, 4a, dan 5n.

No	Pasal Bermasalah	Implikasi	Variabel & Indikator Pancasila yang dilanggar
	<i>pemeluk agama yang diakui di Indonesia, yang diterima oleh lembaga keagamaan yang dibentuk atau disahkan oleh pemerintah...”</i>	<p>penghasilan</p> <p>Diskriminasi layanan terkait hak mendirikan dan menjalankan organisasi keagamaan atau Lembaga amal.</p> <p>Meningkatnya prasangka negatif (<i>prejudice</i>) terhadap individu dan organisasi dari komunitas agama/ keyakinan yang tidak diakui</p>	
4	<p>Penjelasan Pasal 106 Angka 6 Yang dimaksud dengan “rohaniwan” adalah pemuka agama yang diakui di Indonesia. Penjelasan merujuk pada pasal 106 angka 6 yang menyatakan, Izin Tetap dapat diberikan kepada: a. Orang Asing pemegang Izin Tetap</p>	<p>Diskriminasi layanan keimigrasian terhadap rohaniwan saat mengajukan Izin Tetap Tetap Tinggal.</p>	1b, 1c, 1d, 1g, 2a, 2b, 2d, 2e, 3f, 3g, 4a, 4h, 4n, dan 5n.

No	Pasal Bermasalah	Implikasi	Variabel & Indikator Pancasila yang dilanggar
	<i>terbatas sebagai rohaniwan, pekerja, investor, dan rumah kedua”</i>		

Indonesia adalah negara untuk semua golongan, tidak untuk satu golongan saja. Dalam hal pekerjaan dan penghidupan yang layak, semua warga negara memiliki hak tersebut sebagaimana dijamin dalam Pasal 27 ayat (2) UUD NRI 1945. Ketentuan ini sejalan dengan nilai-nilai Pancasila dimana peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus mengedepankan prinsip keadilan, mengandung nilai atau materi muatan persamaan derajat, hak dan kewajiban sesama warga negara, senantiasa memperhatikan bahwa Negara Indonesia bukan sebuah negara yang didirikan untuk satu golongan tetapi untuk semua yang bertanah air Indonesia dengan berdasarkan penyelenggaraan negara pada permusyawaratan perwakilan, mengandung materi sistem kerja yang kooperatif dan kolaboratif, dan menjamin hak setiap warga negara untuk memperoleh pendidikan, kesehatan, pekerjaan dan kesempatan berusaha serta penghidupan yang layak.

Pasal 68 angka 4 dan 11 cenderung diskriminatif dengan menghalangi peluang badan usaha yang dimiliki dan dikelola oleh warga negara non-muslim untuk menjadi PIHK (Penyelenggara Ibadah Haji Khusus) maupun PPIU (Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umrah). Seharusnya semua warga negara, tanpa melihat agamanya, berpeluang untuk menjadi PIHK dan PPIU. Tentunya selama memenuhi perizinan berusaha dari pemerintah pusat dan dalam pengawasan pemerintah pusat selama menjalankan kegiatan usahanya.

Secara konseptual, konstitusi UUD NRI 1945 tidak pernah mengakui keberadaan agama resmi di Indonesia. UUD NRI 1945 hanya menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu. Artinya bahwa negara Indonesia seharusnya tidak mengakui sejumlah agama resmi, melainkan menjamin kebebasan beragama bagi agama

atau aliran kepercayaan apapun, selama tidak bertentangan dengan ideologi negara dan konstitusi.

Pasal 111 angka 2, tema Perpajakan: *Yang dikecualikan dari objek pajak adalah: a. 1. bantuan atau sumbangan, ...atau sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib bagi pemeluk agama yang diakui di Indonesia, yang diterima oleh lembaga keagamaan yang dibentuk atau disahkan oleh pemerintah...*” Ketentuan ini bermasalah lantaran adanya diskriminasi antara agama yang diakui di Indonesia dan agama yang tidak diakui di Indonesia. Pengakuan Indonesia hanya kepada 6 (enam) agama merupakan bentuk diskriminasi. Sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib bagi pemeluk agama yang diakui di Indonesia menjadi tidak dikecualikan dari objek pajak.

Diskriminasi juga bisa kita jumpai pada ketentuan Pasal 106 Angka 6 yang menyatakan, Izin Tinggal Tetap dapat diberikan kepada: a. Orang Asing pemegang Izin Tinggal terbatas sebagai rohaniwan, pekerja, investor, dan rumah kedua”. Pada penjelasan pasalnya yang dimaksud dengan “rohaniwan” adalah pemuka agama yang diakui di Indonesia. Lagi-lagi ada ketentuan pada peraturan perundang-undangan yang menggunakan frasa “agama yang diakui di Indonesia”.

4. PP No. 36 tahun 2021 tentang Pengupahan

Pasal 40 ayat 3 dalam PP No 36 tahun 2021 tentang Pengupahan berpotensi bermasalah lantaran adanya diskriminasi terhadap pemeluk agama di luar Islam dan Kristen, serta para penganut kepercayaan terhadap Tuhan YME. Sebab, hanya Pekerja/Buruh yang tidak masuk bekerja karena: *mengkhitankan* dan *membaptiskan* anaknya saja yang masih mendapatkan hak-nya, sedangkan pekerja/buruh di luar Islam dan Kristen, serta para penganut kepercayaan yang izin tidak bekerja karena mengikuti ritual tertentu, misalnya, akan kehilangan hak-nya (upah harian).

Tabel 9. Pasal-pasal bermasalah dalam PP No 36 tahun 2021

Pasal Bermasalah	Implikasi	Variabel & Indikator Pancasila yang dilanggar
<p>Pasal 40 ayat 3</p> <p><i>“Alasan Pekerja/Buruh tidak masuk bekerja dan/atau tidak melakukan pekerjaan karena berhalangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a meliputi:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <i>a. Pekerja/Buruh sakit sehingga tidak dapat melakukan pekerjaan;</i> <i>b. Pekerja/Buruh perempuan yang sakit pada hari pertama dan kedua masa haidnya sehingga tidak dapat melakukan pekerjaan; atau</i> <i>c. Pekerja/Buruh tidak masuk bekerja karena:</i> <ol style="list-style-type: none"> <i>1. Menikah;</i> <i>2. Menikahkan anaknya;</i> <i>3. Mengkhitankan anaknya;</i> <i>4. Membaptiskan anaknya;</i> <i>5. Istri melahirkan atau keguguran kandungan;</i> <i>6. Suami, istri, orang tua, mertua, anak, dan/atau menantu meninggal dunia; atau</i> <i>7. Anggota keluarga</i> 	<p>Diskriminasi terhadap agama di luar Islam dan Kristen, serta para penganut aliran kepercayaan.</p> <p>Pekerja di luar Islam dan Kristen, serta para penganut aliran kepercayaan yang izin tidak bekerja tidak kehilangan upah harian</p>	<p>1c, 2a, 2b, 3g, 4a, 4n, 5n</p>

Pasal Bermasalah	Implikasi	Variabel & Indikator Pancasila yang dilanggar
<p><i>selain sebagaimana dimaksud pada angka 6 yang tinggal dalam 1 (satu) rumah meninggal dunia</i></p>		

Indonesia merupakan negara religius yang berideologikan Pancasila. Bukan negara sekuler, bukan pula negara agama. Indonesia menjadi negara yang menjunjung tinggi nilai-nilai agama dengan memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada warga negaranya untuk memiliki agama dan keyakinan serta beribadah sesuai dengan agama dan keyakinannya. Negara memberikan pengakuan, perlindungan, penghormatan kepada setiap orang untuk percaya dan taqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa sesuai dengan agama atau kepercayaannya secara berkeadaban.

Negara Indonesia dibentuk sebagai negara untuk semua golongan, bukan untuk kepentingan satu golongan tertentu. Oleh sebab itu, setiap warga negara memiliki persamaan derajat serta hak dan kewajiban. PP No 36 tahun 2021 cenderung diskriminatif dan bertentangan dengan Pancasila karena hanya mengakomodir kepentingan pekerja yang beragama Islam dan Kristen. Pekerja yang beragama Islam tetap berhak mendapatkan upah meskipun dia tidak bekerja dengan alasan mengkhitankan anaknya. Begitu juga dengan pekerja yang beragama Kristen, tetap dibayar upahnya kendati berhalangan bekerja karena alasan membaptiskan anaknya. PP tersebut tidak mengakomodir kepentingan pekerja yang beragama lain melaksanakan salah satu upacara penting dalam agamanya.

Contoh misalnya, di kalangan masyarakat Hindu ada upacara potong gigi sebagai kelanjutan dari upacara *Karnavedha Samskara* (upacara menindik/melubangi telinga). Upacara potong gigi merupakan upacara yang tergolong manusa *yajña*²⁸, sebagai pengamalan dari *Pitra Rna*²⁹.

²⁸ **Manusa** Yadnya adalah suatu upacara suci yang bertujuan untuk memelihara hidup, mencapai kesempurnaan dalam kehidupan dan kesejahteraan manusia selama hidupnya (Surpa, 2016:27)

²⁹ Pitra Rna artinya utang pada kepada para leluhur/para orang tua (Budhawati, 2013:40)

Mengupacarai anak-anak dalam bentuk *Sarira Samskara*³⁰ atau di sebut *Manusa Yajña* adalah bentuk pengabdian kepada leluhur melalui anak-anak. Dengan menyucikan anak-anak itu berarti juga menyucikan leluhur. Karena itu upacara *manusa yajna* dilakukan untuk anak yang baru lahir sampai kawin, yang merupakan kewajiban bagi orang tua kepada anaknya sebagai hutang moral.³¹

5. PP No. 27 tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Kelautan & Perikanan

Pasal 9 ayat 1 huruf b dalam PP No 27 tahun 2021 tentang penyelenggaraan bidang kelautan dan perikanan berpotensi bermasalah lantaran adanya diskriminasi. Selain bertentangan dengan Konstitusi UUD 1945 beserta amandemennya dan merugikan warga negara dalam mendapatkan hak konstitusinya, pasal ini juga berpotensi menyebabkan diskriminasi terhadap penganut agama di luar yang enam, dan komunitas penghayat kepercayaan, terutama mereka yang tinggal di pulau atau pesisir pantai berpotensi akan kesulitan untuk mendirikan bangunan atau instalasi untuk fungsi keagamaan mereka.

Tabel 10. Pasal bermasalah dalam PP No 27 tahun 2021

Pasal Bermasalah	Implikasi	Variabel & Indikator Pancasila yang dilanggar
<p>Pasal 9 ayat 1 huruf b</p> <p><i>“Jenis Bangunan dan Instalasi di Laut untuk fungsi hunian, keagamaan, sosial, dan budaya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (5) huruf a berupa: a. bangunan hunian; b. bangunan keagamaan; dan c.</i></p>	<p>Penganut agama di luar yang enam, dan komunitas penghayat kepercayaan, terutama yang tinggal di pulau atau pesisir</p>	<p>1b, 1c, 1d, 2a, 2b, 3f, 3g, 4n, dan 5n.</p>

³⁰ Sarira Samskara terdiri dari dua kata yaitu Sarira dan Samskara. Sarira berarti badan-angga, samskara berarti pelaksanaan dan peralatan untuk pemujaan, yang mana samskara dapat berupa waya (sekala, lahir) yaitu dengan mempersembahkan sesajen, adyatmika (niskala, bathin) yaitu dengan melakukan puja dan mantera (Surpa, 2016:15)

³¹ Ni Putu Sudewi Budhawati, “Upacara Potong Gigi Ditinjau dari Filsafat dan Fenomena Sosial Masyarakat Hindu Di Lombok”, *Ganeç Swara* Vol. 7 No.2 September 2013, hlm. 40.

Pasal Bermasalah	Implikasi	Variabel & Indikator Pancasila yang dilanggar
<p><i>bangunan sosial dan budaya.”</i></p> <p><i>*Bangunan keagamaan antara lain berupa masjid, gereja, pura, wihara, dan kelenteng.</i></p>	<p>atau pesisir pantai, sulit mendirikan bangunan atau instalasi laut terkait bangunan keagamaan</p>	

6. Perppu No 2 tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan

Pada tanggal 10 Juli 2017, pemerintah telah mengundangkan Perppu No 2 tahun 2017 tentang Perubahan atas UU No 17 tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Sepintas penerbitan Perppu tersebut didasarkan pada suatu niat yang baik dimana pemerintah akan memberikan perlindungan hak asasi manusia bagi warga negara. Seolah akan melindungi warga negara dari tindakan-tindakan diskriminasi atas dasar suku, agama dan ras sehingga pemerintah dinilai telah memberikan perlindungan terhadap hak warga negara. Negara seolah-olah hendak memberikan perlindungan terhadap hak warga negara dengan cara menjamin rasa aman, karena akan menindak ormas-ormas yang melakukan tindakan-tindakan kekerasan dan dipandang mengganggu ketertiban umum.

Negara seolah-olah hendak memberikan perlindungan terhadap hak warga negara dengan cara menindak ormas-ormas yang mengambil alih tugas dan wewenang penegak hukum, seperti melakukan *sweeping*, pembubaran acara atau tindakan-tindakan main hakim sendiri (*eigenrechting*), bahkan persekusi. Negara seolah-olah hendak memberikan perlindungan terhadap hak warga negara untuk beragama dengan menindak ormas yang dianggap melakukan penyalahgunaan, penistaan atau penodaan terhadap agama yang dianut di Indonesia. Negara seolah-olah akan melindungi kedaulatan bangsa ini dengan cara menindak ormas ormas yang melakukan kegiatan separatis. Negara seolah-olah melindungi dasar negara Pancasila dengan menindak ormas-

ormas yang menyebarkan ajaran atau paham yang bertentangan dengan Pancasila.

Dengan argumen tersebut, YLBHI dan 15 LBH Kantor se Indonesia menyatakan protes yang sangat keras atas diundangkannya Peraturan Presiden Pengganti Undang-Undang No 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang No 17 tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. YLBHI menemukan setidaknya 6 kesalahan PERPPU 2/2017³²:

1. Secara Prosedural penerbitan Perppu tersebut tidak memenuhi 3 syarat sebagaimana dinyatakan dalam putusan Mahkamah Konstitusi dalam putusan No 38/PUU-VII/2009 yaitu adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang, Adanya kekosongan hukum karena UU yang dibutuhkan belum ada atau tidak memadai, dan kekosongan hukum tidak dapat diatasi dengan prosedur normal pembuatan UU. Terakhir syarat tersebut tidak terpenuhi karena tidak ada situasi kekosongan hukum terkait prosedur penjatuhan sanksi terhadap ormas.
2. Kebebasan berserikat merupakan hak yang ada dalam Konstitusi dan berbagai UU yang harus dijamin dan dilindungi oleh Pemerintah. Perppu tersebut mengandung muatan pembatasan kebebasan untuk berserikat yang tidak *legitimate*. Pembatasan kebebasan berserikat hanya bisa dibatasi **apabila diperlukan** dalam masyarakat demokratis untuk kepentingan keamanan nasional dan keselamatan publik, ketertiban umum, perlindungan kesehatan dan moral umum, atau perlindungan atas hak dan kebebasan dari orang lain.
3. Perppu sebagai mana dimaksud juga menegaskan arogansi negara karena mengabaikan serta meniadakan proses hukum dalam pembekuan kegiatan ormas.
4. Perppu ini menambah ketentuan pidana yaitu “penistaan agama”. Istilah yang sebelumnya tidak dikenal baik dalam pasal 156a KUHP maupun UU 1/PNPS/1965 yang menjadi asal usul penodaan agama

³²YLBHI. 2017. Pernyataan Sikap Bersama “Penerbitan PERPPU No 2/2017 Tentang Perubahan Atas UU No 17/2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan”. Dapat diakses disini: <https://ylbhi.or.id/informasi/siaran-pers/pernyataan-sikap-bersama-penerbitan-perppu-no-22017-tentang-perubahan-atas-uu-no-172013-tentang-organisasi-kemasyarakatan/> Diakses pada tanggal 6 Februari 2022.

dalam pasal 156a KUHP.

5. Perppu ini melanggengkan pasal karet warisan zaman revolusi yaitu penyalahgunaan, penodaan terhadap agama yang telah memakan banyak sekali korban dengan tindakan yang berbeda-beda karena memang ketentuan ini tidak jelas definisinya. Padahal pasal penyalahgunaan dan penodaan agama selama ini sering digunakan oleh orang/kelompok intoleran atau radikal untuk menyeragamkan praktik keagamaan atau keyakinan.
6. Perppu ini menambah berat pidana penyalahgunaan dan penodaan agama dari maksimal 5 tahun menjadi seumur hidup atau paling sedikit 5 tahun dan paling lama 20 tahun.

Upaya negara menjaga kedaulatan mestinya dilakukan dengan cara-cara yang sesuai dengan prinsip negara hukum. Pendekatan represif terbukti tidak pernah berhasil mengubah keyakinan seseorang, malah sebaliknya, dapat membuat seseorang semakin keras meyakini sesuatu. Pelanggaran suatu hak biasanya akan menimbulkan pelanggaran hak lainnya, sebab hak asasi manusia memiliki keterkaitan antara hak yang satu dengan hak yang lain.

E. Tinjauan Terhadap Rancangan Undang – Undang (RUU)

1. RUU Perlindungan Ulama dan Tokoh Agama

Partai Keadilan Sejahtera (PKS)³³ pernah mengusulkan beberapa RUU yang berpotensi intoleran dan diskriminatif, salah satunya RUU perlindungan ulama dan tokoh agama. Tujuan RUU ini, menurut PKS, adalah agar para ulama bisa dihormati dan dimuliakan, serta agar para tokoh agama mendapat perlindungan saat menyampaikan ajaran kitab suci. RUU Perlindungan Tokoh Agama dan Simbol Agama masuk dalam daftar 50 RUU Prolegnas Prioritas 2020. Namun, RUU ini banyak dikritik dan dianggap tidak perlu karena semua orang sama di hadapan hukum. Namun demikian, banyak kalangan beranggapan bahwa RUU ini diajukan demi kepentingan politik kelompok tertentu dan berpotensi menjadi komoditas untuk melanggengkan politik identitas.

³³ Matius Alfons. 2019. PKS: RUU perlindungan ulama dan tokoh agama sudah masuk Baleg DPR <https://news.detik.com/berita/d-4810108/pks-ruu-perlindungan-ulama-dan-tokoh-agama-sudah-masuk-baleg-dpr>, diakses tanggal 23 November 2021

PKS berdalih bahwa RUU ini tidak mereduksi kedudukan tokoh agama di mata hukum. Ketika tokoh agama melakukan tindak pidana atau melanggar hukum, tetap harus menjalani proses hukum yang sama. Selain itu, PKS berargumen bahwa ulama dan tokoh agama adalah figur yang berjasa besar dalam kemerdekaan Indonesia dan ikut serta dalam merumuskan dasar-dasar kehidupan bangsa dan negara. Oleh karena itu, ulama dan tokoh agama berhak dilindungi kebebasannya dalam menyampaikan ajaran dan keyakinannya kepada umatnya. Selain itu, ulama dan tokoh agama, menurut PKS, adalah figur yang paling rentan mendapatkan ancaman maupun kriminalisasi oleh penegak hukum akibat dakwah yang mereka sampaikan. Sejumlah kasus yang dinilai sebagai kriminalisasi terhadap ulama antara lain: pengadangan dan persekusi kepada Ustadz Abdul Somad di Semarang (Juli 2018) dan di Bali (Desember 2017), penghadangan terhadap Ustadz Sobri Lubis di Pontianak, Kalimantan Barat (Mei 2018), penganiayaan terhadap Komando Brigade PP Persis Jawa Barat Ustadz Prawoto, Februari 2018, penganiayaan terhadap KH Umar Basri, Pimpinan Pondok Pesantren Al-Hidayah Cicalengka, Bandung, Januari 2018, dan kriminalisasi hukum terhadap Imam Besar FPI Habib Rizieq Shihab. RUU lainnya yang diusulkan PKS adalah RUU Larangan Minuman Beralkohol dan RUU Kewirausahaan Nasional.

2. RUU Tentang Perlindungan Umat Beragama

Rancangan Undang-Undang (RUU) Perlindungan Umat Beragama lahir atas inisiatif pemerintah melalui Kementerian Agama tahun 2014. Masuk dalam program legislasi nasional pada periode 2014-2019. Pada tahun 2003, rancangan undang-undang ini disebut RUU Kerukunan Umat Beragama (RUU KUB). Mandeknya pengesahan RUU ini disebabkan karena sebagian pihak melihat RUU ini rentan menimbulkan konflik dan diskriminasi terutama terhadap kelompok penghayat kepercayaan atau juga penganut agama lokal. Sebagian lagi menginginkan RUU ini segera disahkan agar menjadi rujukan mengatasi konflik keagamaan. The Wahid Institute melihat bahwa memberi ruang terlalu besar kepada negara (pemerintah) untuk mencampuri urusan keagamaan warga negara. Semangat ini bisa dilihat dalam pengaturan terkait registrasi agama dan majelis agama (Dja'far, 2019:5)

Tabel 11. Substansi bermasalah dalam RUU Perlindungan Umat Beragama

No	Aspek Bermasalah	Implikasi	Variabel & Indikator Pancasila yang dilanggar
1	<p>Registrasi agama</p> <ul style="list-style-type: none"> ● <i>Pencatatan agama sebagai tertib administrasi agama.</i> ● <i>Majelis agama berhak meregistrasi agama yang dilakukan oleh Menteri.</i> ● <i>Persyaratan registrasi majelis agama: sesuai dengan definisi agama; memiliki paling sedikit 10 ribu pemeluk agama.</i> 	<p>Dapat menimbulkan pemaksaan kepada individu atau kelompok agama di lapangan.</p>	<p>1a, 2b, dan 3b.</p>
2	<p>Majelis agama</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Setiap agama memiliki satu majelis agama berisi 9 pemuka agama. ● Majelis agama dibentuk oleh kumpulan organisasi dan memiliki tempat dan kedudukan yang sama. ● Empat fungsi majelis agama: <ol style="list-style-type: none"> 1. Penyelesaian masalah internal umat beragama 2. Pemberian pertimbangan 	<p>Pengaturan mengenai peran dan komposisi pengurus majelis agama tidak hanya bertentangan dengan hak beragama, tetapi juga hak berserikat.</p>	<p>1a, 2b, dan 3b.</p>

	<p>terhadap paham keagamaan yang diduga menyimpang</p> <p>3. Perwakilan umat beragama untuk berhubungan dengan pemerintah</p> <p>4. Pembangunan semangat dialog, toleran, dan kebangsaan</p>		
--	--	--	--

Sumber: The Wahid Institute (2019:5-15)

RUU Perlindungan Umat Beragama ini digagas Pemerintah sejak tahun 2014. Namun pembahasannya alot. Dalam prosesnya, pembahasan RUU itu masih tersendat terutama dalam menentukan definisi agama. Perdebatan di DPR biasanya terkait apakah kelompok penganut kepercayaan bisa dimasukkan dalam umat yang dilindungi atau tidak? Jika agama hanya didefinisikan enam agama resmi, maka para penghayat kepercayaan tidak masuk dalam perlindungan umat beragama. Konsekuensinya, jika mereka mengalami penodaan, kekerasan, dan diskriminasi, tidak akan mendapat perlindungan dari undang-undang.

Dalam perkembangannya kemudian, terbuka kembali peluang untuk memuluskan RUU ini setelah keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi (MK) pada tanggal 7 November 2017³⁴, yang menyetujui pencantuman penghayat kepercayaan dalam kolom agama di Kartu Tanda Penduduk atau KTP. MK telah mengabulkan permohonan uji materi para penghayat kepercayaan untuk mendapatkan kesetaraan dalam dokumen administrasi kependudukan. MK mengabulkan permohonan uji materi atas Pasal 61 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2006 dan Pasal 64 Undang-Undang Nomor 24 tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan terkait pengisian kolom agama di KTP bagi penganut kepercayaan yang selama ini dikosongkan. Keputusan Mahkamah Konstitusi dinilai dapat menengahi perdebatan dalam pembahasan

³⁴ Dian Kurniati. 2017. Kemenag: Putusan MK akan muluskan pembahasan RUU perlindungan umat beragama. https://kbr.id/nasional/11-2017/kemenag__putusan_mk_akan_muluskan_pembahasan_ruu_perlindungan_umat_beragama/93320.html, diakses tanggal 24 November 2021.

RUU Perlindungan Umat Beragama karena penganut kepercayaan bisa masuk dalam kelompok yang dilindungi selain penganut enam agama yang sudah terlebih dahulu resmi diakui.

3. RUU Minuman Beralkohol

Pembahasan usulan Rancangan Undang-Undang Larangan Minuman Beralkohol (RUU Minol) Kembali mengemuka setelah naskah RUU ini masuk ke dalam Badan Legislasi (Baleg) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI dan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2020. RUU tersebut diusulkan oleh 21 anggota DPR, yakni 18 orang dari Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (PPP), 2 orang dari Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (PKS) dan 1 orang dari Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (PKS) dan 1 orang dari Fraksi Gerakan Indonesia Raya (Gerindra)³⁵. Adapun pembahasan RUU tersebut terus mengalami penundaan sejak pertama kali diusulkan pada 2015.

Pendorong RUU ini secara umum berargumen bahwa minuman beralkohol dianggap bertentangan dengan nilai ajaran agama Islam (al-Baqarah ayat 219 dan al-Maidah ayat 90-91) maupun Konstitusi. Sebaliknya, para pengkritik mengatakan bahwa RUU Minol ini tidaklah mendesak. Menurut Rully Herdita Ramadhani dari Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, bijak atau tidaknya sebuah RUU harus dilihat berdasarkan seberapa mendesak atau urgensinya. Bila mendesak maka dapat dimasukkan ke dalam Program Legislasi nasional (Prolegnas)³⁶. Untuk menghindari tindakan diskriminatif, sebaiknya pembahasan RUU Minol ini tidak didasarkan pada kutipan ayat dalam al-Quran, melainkan didasarkan pada ketentuan atau latar belakang yang memang bisa diterima oleh setiap pemeluk agama dan golongan yang ada di Indonesia.

Selain itu, RUU Minol juga dinilai justru akan menimbulkan masalah baru di tengah masyarakat seperti penjualan minol ilegal, oplosan, dan pasar gelap³⁷ yang akan merebak dan berpotensi kriminalisasi. Dampak lainnya adalah kepada pluralitas keagamaan dimana akan berpotensi muncul narasi-narasi diskriminatif dan intoleran oleh para

³⁵ Sani Mulyaningsih. 2020. Larangan Minuman Beralkohol dalam Konstitusi Hingga Agama. <http://rdk.fidkom.uinjkt.ac.id/index.php/2020/11/16/larangan-minuman-beralkohol-dalam-Konstitusi-hingga-agama/>, diakses tanggal 20 Desember 2021

³⁶ Suci Aulia Rahma & Siti Ferdianti. 2020. RUU Minol Menuai Berbagai Polemik di Masyarakat. <https://ketik.unpad.ac.id/posts/840/ruu-minol-menuai-berbagai-polemik-di-masyarakat>, diakses tanggal 20 Desember 2021

³⁷ Imam Rosidin. 2020. RUU Minol Disebut Berpotensi Munculkan Pasar Gelap. <https://regional.kompas.com/read/2020/11/13/17550311/ruu-minol-disebut-berpotensi-munculkan-pasar-gelap>, diakses tanggal 20 Desember 2021

pemimpin agama di lapangan. *Institute for Criminal Justice Reform* (ICJR) mewaspadai potensi kriminalisasi yang berlebihan yang mungkin terjadi andai RUU larangan minuman beralkohol itu menjadi undang-undang. Atas dasar itu, Direktur Eksekutif ICJR Erasmus Napitupulu mengatakan perkumpulannya berpendapat RUU larangan minol itu tak perlu dibahas DPR³⁸. ICJR berpendapat bahwa semangat *prohibitionist* atau “larangan buta” dalam RUU Minol ini hanya akan memberikan masalah besar, seperti apa yang negara Indonesia hadapi pada kebijakan narkoba.

Dari aspek sosial, klaim yang disampaikan pengusul RUU itu terlihat mengabaikan situasi empiris masyarakat Indonesia. Pada kenyataannya, konsumsi minuman beralkohol di Indonesia menurut WHO relatif lebih rendah (0,3 liter/kapita untuk legal, dan 0,5 liter/kapital untuk alkohol illegal/oplosan) dibandingkan negara lain, dan itu pun masih didominasi minuman beralkohol tidak tercatat atau ilegal. Konsumsi alkohol di Indonesia jauh lebih rendah dari Thailand (8,3 liter per kapita) yang merupakan pengonsumsi alkohol tertinggi di Asia Tenggara. Dibandingkan dengan rokok, konsumsi alkohol itu sangat jauh lebih kecil, hanya sekitar 10 persen dari penggunaan rokok atau tembakau. Prevalensi konsumsi alkohol pada penduduk usia di atas 10 tahun mencapai 3 persen. Sementara itu, prevalensi perokok usia di atas 10 tahun berdasarkan Riskesdas pada 2007 mencapai 28,8 persen dan Riskesdas 2018 mencapai 29,3 persen³⁹.

Tabel 12. Pasal-pasal bermasalah dalam Draft RUU Minuman Beralkohol

No	Aspek Bermasalah	Implikasi	Variabel & Indikator Pancasila yang dilanggar
1	Pasal 5 <i>Setiap orang dilarang memproduksi Minuman Beralkohol golongan A,</i>	Kendati di Pasal 8 ditegaskan bahwa larangan ini tidak berlaku untuk	1i, 3f, 3g, 3h, 3i, 3l, 4c, 4n, dan 5b.

³⁸ CNN Indonesia. 2020. Gaduh Larangan Buta Draf RUU Minuman Beralkohol di RI. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201113134700-32-569466/gaduh-larangan-buta-draf-ruu-minuman-beralkohol-di-ri>, diakses tanggal 20 Desember 2021

³⁹ Nicholas Ryan Aditya. 2021. RUU Larangan Minuman Beralkohol Dinilai Tak Urgen. <https://nasional.kompas.com/read/2021/07/14/15301771/ruu-larangan-minuman-beralkohol-dinilai-tak-urgen?page=all>, diakses tanggal 20 Desember 2021

	<p><i>golongan B, golongan C, Minuman Beralkohol tradisional, dan Minuman Beralkohol campuran atau racikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4</i></p>	<p>kepentingan terbatas (seperti adat, ritual keagamaan, wisatawan, farmasi, tempat-tempat yang diizinkan oleh peraturan perundang-undangan), tetapi pasal ini memiliki kecenderungan “buta” dalam memilah mana produsen minuman beralkohol yang digunakan untuk kepentingan terbatas dan produsen minuman beralkohol yang masuk kriteria dilarang.</p>	
2	<p><i>Pasal 17</i> <i>(1) Masyarakat dapat berperan serta dalam pengawasan Minuman Beralkohol.</i> <i>(2) Peran serta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan memberikan laporan kepada instansi berwenang dalam hal</i></p>	<p>Pelibatan masyarakat dalam pengawasan dapat berakibat pada tindakan main hakim sendiri. Masyarakat Hukum Adat tidak dilibatkan dalam pengawasan terhadap peredaran</p>	3l dan 4c

<p><i>terjadi pelanggaran terhadap larangan produksi, distribusi, perdagangan, dan/atau konsumsi Minuman Beralkohol.</i></p> <p><i>(3) Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan oleh orang perseorangan dan/atau kelompok masyarakat.</i></p> <p><i>(4) Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berhak atas jaminan perlindungan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.</i></p>	<p>dan menggunakan minuman beralkohol.</p>	
---	--	--

RUU Minuman Beralkohol ini memiliki sejumlah permasalahan yang disinyalir bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila. Sekilas RUU ini membedakan antara pembuatan, pengedaran, dan penggunaan minuman beralkohol yang dilarang dengan minuman beralkohol yang diperbolehkan untuk kepentingan terbatas. Kepentingan terbatas yang dimaksud yakni untuk kepentingan adat, ritual keagamaan, wisatawan, farmasi; dan tempat-tempat yang diizinkan oleh peraturan perundang-undangan. Sekilas pengaturan ini sejalan dengan nilai-nilai Pancasila dimana mengakui kearifan lokal dan budaya di tiap-tiap daerah yang menjadikan minuman beralkohol sebagai aset budayanya. Tetapi jika dilihat dari implementasi pengaturan tersebut, penegakan hukum yang berjalan akan cenderung “buta” karena tidak ada ketentuan yang dapat membantu penegak hukum untuk membedakan mana produsen minuman beralkohol yang digunakan untuk kepentingan terbatas dan produsen minuman beralkohol yang masuk kriteria dilarang. Hal inilah yang membuat RUU Minuman Beralkohol ini bertentangan dengan

nilai-nilai Pancasila karena tidak menjamin kepastian hukum dan berpotensi mengkriminalisasi produsen minuman beralkohol tradisional.

Permasalahan lain yang dijumpai di RUU Minuman Beralkohol yakni adanya peran serta masyarakat dalam melakukan pengawasan. Hal ini berpotensi untuk terjadinya main hakim sendiri. Oleh sebab itu, RUU Minuman Beralkohol ini perlu memberikan kepastian hukum untuk mencegah tindakan main hakim sendiri tersebut.

Larangan minuman beralkohol ini akan sangat berkaitan dengan masyarakat hukum adat. Oleh sebab itu, perlu kiranya pelibatan masyarakat hukum adat dalam melakukan pengawasan untuk memastikan agar penegakan hukum yang dilakukan tidak mencederai nilai-nilai kearifan lokal dan budaya dari komunitas atau kelompok tertentu.

4. RUU Ketahanan Keluarga

RUU Ketahanan Keluarga diusulkan oleh Ledia Hanifa dan Netty Prasetyani (PKS), Sodik Mudjahid (Gerindra), dan Ali Taher (PAN). Di dalam draft tersebut, terdapat 146 pasal dan 15 BAB. Menurut para pengusungnya, tujuan RUU Ketahanan Keluarga ini adalah sebagai upaya perlindungan dan dukungan oleh pemerintah bagi keluarga Indonesia agar tangguh dan mandiri. Para pengusul ingin mengatur urusan keluarga secara holistik dan mampu menjawab kebutuhan masyarakat, karena peraturan perundang-undangan yang ada selama ini dinilai hanya mengatur urusan keluarga secara parsial.

Sejumlah Fraksi di DPR mengungkapkan alasan mereka menolak RUU Ketahanan Keluarga. Mayoritas berpendapat bahwa RUU tersebut belum cukup urgen untuk dibahas dan RUU ini tidak diperlukan mengingat Undang-Undang 52 tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga sudah cukup mengakomodir. *International for Criminal Justice Reform (ICJR)* mengkritik RUU Ketahanan Keluarga karena dianggap mereduksi peran agama, menyebabkan diskriminasi gender, dan menimbulkan stigma atau potensi menghina kelompok tertentu (orang miskin)⁴⁰. Dari catatan Majalah Tempo⁴¹, ada sejumlah pasal kontroversial, antara lain

⁴⁰ Haryanti Puspa Sari. 2020. 3 Poin dalam RUU Ketahanan Keluarga yang Tuai Kritik., <https://nasional.kompas.com/read/2020/02/27/05582961/3-poin-dalam-ruu-ketahanan-keluarga-yang-tuai-kritik?page=all>, diakses tanggal 12 Desember 2021

⁴¹ Tempo.co. 2021. Pindah agama, Asmirandah: saja jadi pengikut kristus karena pilihan. <https://seleb.tempo.co/read/1505044/pindah-agama-asmirandah-saja-jadi-pengikut-kristus-karena-pilihan>, diakses tanggal 12 Desember 2021

menyangkut kewajiban istri, penyimpangan seksual, hingga hak orang tua dalam mengarahkan agama anaknya.

Tabel 13. Pasal bermasalah dalam Draft RUU Ketahanan Keluarga

Pasal Bermasalah	Implikasi	Variabel & Indikator Pancasila yang dilanggar
<p>Pasal 25 <i>Suami punya empat kewajiban, salah satunya membeberkan keperluan hidup rumah tangga sesuai dengan kemampuannya. Sementara, istri punya tiga kewajiban, salah satunya mengatur urusan rumah tangga sebaik-baiknya.</i></p>	<p>Pembedaan kewajiban suami dan istri merupakan bentuk diskriminasi yang bertentangan dengan nilai-nilai kemanusiaan sebagai makhluk yang sederajat di mata Tuhan Yang Maha Esa serta nilai-nilai keadilan.</p>	<p>1e, 2a, 2b, dan 5d.</p>

Seluruh sila dalam Pancasila menghendaki adanya kesetaraan dan kesederajatan perempuan dan laki-laki. Ketuhanan Yang Maha Esa, bahwa manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa memiliki harkat dan martabat yang sederajat, baik itu perempuan maupun laki-laki. Keduanya diciptakan oleh Tuhan yang sama dan keduanya berhak atas rahmat serta kasih sayang Tuhan. Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab bahwa setiap individu atau warga negara adalah manusia merdeka. Manusia yang merdeka adalah manusia yang hanya menghamba pada Tuhan, bukan pada selain Tuhan. Artinya tidak boleh ada manusia menjajah manusia lainnya.

Tidak boleh ada diskriminasi berdasarkan apapun termasuk berdasarkan perbedaan jenis kelamin. Berdasarkan kodratnya, Tuhan memang menciptakan perempuan dan laki-laki dengan bentuk fisik yang berbeda. Namun secara sosial, peran yang dimiliki oleh perempuan maupun laki-laki sama. Keduanya memiliki hak dan kewajiban yang sama sebagai warga negara yang kemudian diterjemahkan oleh ketentuan dasar mengenai HAM dalam Bab XA, Pasal 28 A sampai dengan pasal 28 J ayat (2) UUD NRI 1945. Perempuan dan laki-laki berhak atas kehidupan

dan kemerdekaan dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.

5. RUU Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)

Landasan pemikiran serta argumentasi di balik perumusan delik dalam RUU KUHP, khususnya pada pasal-pasal tentang keagamaan, dianggap tidak menyelesaikan atau mencegah kejahatan, tetapi justru semakin memperlebar ruang diskriminasi, konflik, dan melegitimasi kebijakan intoleran di tengah masyarakat. Semangat *restorative justice* – atau sistem peradilan pidana yang memusatkan perhatian pada rehabilitasi pelanggar– juga dianggap masih sangat minim dalam RUU ini. Menurut Penrad Siagian dari Paritas Institute, definisi agama dalam RUU KUHP harus diperluas sehingga tidak satupun agama yang dianggap lebih sah dibanding agama atau kepercayaan lain. Dia mengingatkan ada ribuan kepercayaan di Indonesia yang akan terkena dampak akibat definisi sempit soal agama yang tercantum dalam RUU KUHP⁴².

Tabel 14. Pasal-pasal bermasalah dalam RUU KUHP

No	Pasal Bermasalah	Implikasi	Variabel & Indikator Pancasila yang dilanggar
1	<p>Pasal 313</p> <p><i>“setiap orang di muka umum melakukan penghinaan terhadap agama yang dianut di Indonesia dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau pidana denda paling banyak Kategori V.”</i></p>	<p>Ketentuan ini sudah baik, karena tidak boleh menghina agama. Tetapi persoalan masalah yang ada di pasal ini adalah menghina agama yang dianut di Indonesia, maka terbuka kemungkinan</p>	<p>1b, 1c, 1d, 1e, 1f, 1g, 2a, 2b, 2d, 2e, 3g, 3h, 4a, 4n, 5i, dan 5n.</p>

⁴² Fathiyah Wardah. 2019. Masyarakat Sipil Minta DPR Tunda Pengesahan RUU KUHP. <https://www.voaindonesia.com/a/masyarakat-sipil-minta-dpr-tunda-pengesahan-ruu-kuhp/4983989.html>, diakses tanggal 23 November 2021

		untuk dapat menghina agama atau kepercayaan yang tidak dianut di Indonesia.	
2	<p>Pasal 315</p> <p><i>“Setiap orang yang di muka umum menghasut dalam bentuk apa pun dengan maksud meniadakan keyakinan terhadap agama yang sah dianut di Indonesia dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun atau pidana denda paling banyak Kategori IV.”</i></p>	Mengancam warga negara yang memiliki pemikiran atheis. Selain itu, ketentuan ini juga diskriminatif karena memuat frasa agama yang sah dianut di Indonesia.	1b, 1c, 1d, 1e, 1f, 1g, 2a, 2b, 2d, 2e, 3g, 3h, 4a, 4n, 5i, dan 5n.

Para *founding fathers* (pendiri negara) merumuskan Pancasila sebagai dasar falsafah negara dan ideologi kebangsaan, bukan untuk menggantikan fungsi agama dalam kehidupan umatnya. Dalam perspektif Pancasila agama justru mendapatkan kedudukan yang begitu penting. Negara menempatkan nilai-nilai agama sebagai “ruh” bernegara sesuai kandungan makna sila pertama Pancasila, Ketuhanan Yang Maha Esa. Menurut Bung Hatta, negara menempatkan nilai-nilai agama sebagai “ruh” bernegara sesuai kandungan makna sila pertama Pancasila, Ketuhanan Yang Maha Esa.⁴³ Ketuhanan Yang Maha Esa tidak lagi hanya sekedar hormat-menghormati agama masing-masing, melainkan jadis dasar yang memimpin ke jalan kebenaran, keadilan, kebaikan, kejujuran, persaudaraan, dan lainnya.⁴⁴

Berdasarkan perspektif Pancasila tersebut maka penghinaan terhadap agama adalah perbuatan yang tidak dapat dibenarkan. Sampai di sini, RUU KUHP Pasal 313 sudah tepat. Hanya saja, ketentuan tersebut

⁴³ Joko S Kahar & Adib Susila, *Pokok-pokok Pemikiran Bung Hatta* (Yogyakarta: Mata Padi Pressindo, 2021), hlm. 128.

⁴⁴ Panitia Lima, *Uraian Pantjasila* (Jakarta: Mutiara, 1977), hlm. 151.

mengandung permasalahan dengan menyebutkan agama yang dianut di Indonesia. Permasalahan pertama yakni ketentuan tersebut cenderung diskriminatif karena yang dilindungi hanya agama yang dianut di Indonesia. Padahal ada begitu banyak aliran kepercayaan yang hidup di Indonesia.

Permasalahan kedua bahwa ketentuan tersebut menyimpangi premis mayor bahwa agama memiliki kedudukan yang mulia dan penting bagi negara Indonesia sehingga wajib dihormati dan dijunjung tinggi. Hal ini lantaran ketentuan pada Pasal 313 ini memiliki konsekuensi bahwa menghina agama yang tidak dianut di Indonesia diperbolehkan.

Ketentuan bermasalah lainnya yakni Pasal 315 RUU KUHP. Hal ini tentunya berpotensi mengancam warga negara yang memiliki pemikiran atheis atau yang menyebarkan pemikiran atheis. Menurut Yudi Latif, dengan mengamalkan sila Ketuhanan Yang Maha Esa seharusnya dapat menumbuhkan semangat ketuhanan yang welas asih dan toleran dalam kehidupan intra dan antar-agama dengan tidak menempuh cara-cara kekerasan dan pemaksaan keyakinan keagamaan kepada orang lain Artinya meskipun negara menghendaki agar setiap warga negara itu beragama, tetapi beragama secara beradab dengan tidak memaksakan orang untuk meyakini dan memeluk agama tertentu. Oleh sebab itu, peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus menjamin setiap orang menghormati perbedaan pandangan dengan tidak memaksakan kehendak kepada orang lain. Mengkriminalisasi seorang yang berpaham atheis dan mengkampanyekan pemahaman atheis merupakan tindakan yang bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila.

F. Tinjauan Terhadap Peraturan Perundang-Undangan di Tingkat Daerah

1. Jenis dan Kedudukan Produk Hukum Daerah

Sebagaimana diamanatkan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD NRI 1945), wilayah kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi lagi atas daerah kabupaten dan kota, yang masing-masing sebagai daerah otonomi. Sebagai daerah otonomi, daerah provinsi, kabupaten/kota memiliki pemerintahan berhak untuk mengurus dan mengatur sendiri urusan pemerintahan di daerahnya secara otonom dan mandiri. Dalam

rangka mengurus dan mengatur sendiri urusan pemerintahannya tersebut, daerah diberikan hak untuk membentuk dan menetapkan produk hukum daerah sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945, "*Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.*"

Dalam sistem *unitary*, negara kesatuan, pemerintah daerah bukan negara bagian yang mempunyai kedaulatan sendiri sebagaimana sistem negara federal.⁴⁵ Oleh sebab itu, hak untuk mengurus dan mengatur sendiri urusan pemerintahan di daerahnya, termasuk dalam hal ini adalah hak untuk membentuk dan menetapkan produk hukum daerah, harus tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di daerah dan pembentukan produk hukum daerah juga perlu adanya harmonisasi dengan penyelenggaraan pemerintahan pusat dan produk hukum nasional.

Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sama sekali tidak menyebut definisi produk hukum daerah, sehingga tidak ada kejelasan mengenai batasan definisi dari produk hukum daerah. Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 hanya menegaskan jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia, tepatnya di Pasal 7 ayat (1), dimana Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota menjadi salah satunya.⁴⁶ Definisi produk hukum daerah dapat dijumpai di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 120 tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Pasal 17 angka 17 Permendagri tersebut menjelaskan bahwa Produk Hukum Daerah adalah produk hukum berbentuk peraturan meliputi Perda atau nama lainnya, Perkada, Peraturan DPRD dan berbentuk keputusan meliputi Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD.

Berdasarkan definisi tersebut, maka produk hukum daerah tidak hanya yang bersifat pengaturan tetapi juga penetapan. Artinya, konsep

⁴⁵ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah* (Jakarta: Penerbit PT. Grasindo, 2007), hlm. 314.

⁴⁶ Pasal 7 ayat (1) berbunyi: "Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; d. Peraturan Pemerintah; e. Peraturan Presiden; f. Peraturan Daerah Provinsi; dan g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota."

produk hukum daerah dalam Permendagri ini tidak hanya menunjuk pada pengaturan yang norma hukumnya berlaku keluar dan bersifat umum, tetapi juga penetapan yang normanya bersifat individual dan konkrit.⁴⁷ Peraturan Daerah terdiri atas Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Peraturan Daerah Provinsi memiliki hierarki yang lebih tinggi daripada Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Perda merupakan instrumen penting untuk menjamin terselenggaranya otonomi daerah. Adanya otonomi daerah membuat semakin banyak urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah yang dalam penyelenggaraannya memerlukan legalitasnya melalui Perda. I Gde Pantja Astawa, mengemukakan bahwa:

Dalam perspektif Hukum Pemerintahan Daerah, keberadaan Perda tidak dapat dilepaskan kaitannya dengan otonomi daerah. Perda sebagai perangkat ataupun instrumen dan sebagai salah satu produk hukum daerah merupakan suatu yang *inheren* dengan daerah merupakan suatu yang *inheren* dengan sistem otonomi daerah. Dikatakan demikian, karena esensi otonomi daerah itu sendiri adalah kemandirian dan kebebasan ataupun keleluasaan (*zelfstandigheid*) dan bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan pemerintahan yang merdeka (*onafhankelijkheid*). Kemandirian itu sendiri mengandung arti bahwa daerah berhak mengatur dan mengurus urusan rumah tangga pemerintahannya sendiri. Kewenangan mengatur di sini mengandung arti bahwa daerah berhak membuat keputusan hukum berupa peraturan perundang-undangan yang kemudian (antara lain) diberi nama Peraturan Daerah.⁴⁸

Berdasarkan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/ atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

⁴⁷ Ricca Anggraeni, "Produk Hukum Daerah: Apa dan Bagaimana Seharusnya", *Info Hukum volume 2/2015* Epistema Institute, hlm. 2.

⁴⁸ I Gde Pantja Astawa, *Problematika Otonomi Daerah di Indonesia* (Bandung: Aluni, 2009), hlm. 294.

Selain itu, Perda juga dapat memuat ketentuan tentang sanksi. pembebanan biaya paksaan penegakan/pelaksanaan Sebagaimana dijelaskan pada Pasal 5 Permendagri Nomor 80 tahun 2015 bahwa Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan/pelaksanaan Perda seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah), dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda, dapat memuat ancaman sanksi yang bersifat mengembalikan pada keadaan semula dan sanksi administratif.

Sementara itu, dalam melaksanakan tugasnya, kepala daerah memiliki sejumlah wewenang. Salah satunya yakni menetapkan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) dan keputusan kepala daerah.⁴⁹ Perkada dalam hierarki peraturan perundang-undangan dapat ditafsirkan melalui Pasal 8 ayat (1) dan (2) Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa Perkada dimungkinkan keberadaannya dan memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Produk perundang-undangan inilah yang masuk dalam lingkup *delegated legislation/secondary legislation*.⁵⁰

Sebagaimana dijelaskan pada Undang-Undang 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 246 ayat (1), Perkada dapat dibentuk oleh Kepala Daerah dalam rangka pelaksanaan ketentuan yang didelegasikan oleh Perda merupakan aturan pelaksanaan dari Perda atau atas kuasa peraturan perundang-undangan Kepala Daerah. Perkada terdiri dari Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota.⁵¹

Menurut Maria Farida Indrati, di dalam kelompok norma hukum terdapat peraturan pelaksanaan (*verordening*) dan peraturan otonom (*Autonome Satzung*). Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom ini merupakan peraturan-peraturan yang terletak dibawah Undang-Undang. Adapun peraturan pelaksanaan bersumber dari kewenangan delegasi sedangkan peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi.⁵²

⁴⁹ Lihat Pasal 65 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁵⁰ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2005), hlm. 105.

⁵¹ Lihat Pasal 6 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah.

⁵² Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan I; Jenis, Fungsi dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2007), hlm. 55.

Bayu Dwi Anggono⁵³ memberikan definisi peraturan delegasi/pelaksana sebagai peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang dibentuk sebagai akibat adanya pelimpahan kewenangan membentuk peraturan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah (bersumber dari kewenangan delegasi). Peraturan otonom adalah peraturan perundang-undangan di bawah UU yang dibentuk atas dasar pemberian kewenangan membentuk peraturan oleh *grondwet* (UUD) atau oleh *wet* (Undang-Undang) kepada suatu lembaga negara atau lembaga pemerintahan baik di tingkat pusat atau daerah (bersumber dari kewenangan atribusi). Berdasarkan uraian tersebut maka Perda termasuk ke dalam peraturan otonom dan Perkada merupakan peraturan pelaksanaan.

Selain itu, Perkada juga memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang dibentuk berdasarkan kewenangan. Misalnya kepala daerah menjalankan fungsi pelayanan publik dimana untuk melaksanakan kewenangannya tersebut gubernur/walikota/bupati membutuhkan perangkat hukum yang bersifat memaksa. Sebagai produk hukum yang dapat dikeluarkan oleh kepala daerah dalam rangka menjalankan tugas pelayanan publik, maka telah jelas bahwa posisi Peraturan Kepala Daerah disamping sebagai peraturan perundang-undangan, ia juga merupakan peraturan otonom.

Kepala daerah dalam menjalankan kewenangannya tentu mengeluarkan sejumlah kebijakan, baik kebijakan yang terikat (*gebonden beleids*) berdasarkan peraturan perundang-undangan, Kepala daerah juga dapat menetapkan kebijakan-kebijakan yang bersifat bebas (*vrijbeleid*). Kebijakan yang bersifat bebas ditetapkan oleh pejabat administrasi negara berdasarkan kewenangan kebebasan bertindak yang lazim disebut *freies ermessen/discretionary power* (diskresi).⁵⁴ Kebijakan yang bersifat bebas ditetapkan dan dijalankan oleh kepala daerah dalam rangka menyelesaikan suatu keadaan (masalah konkret) yang pada dasarnya belum ada aturannya atau belum diatur dalam undang-undang (peraturan perundang-undangan).

⁵³ Bayu Dwi Anggono, "Tertib Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan: Permasalahan dan Solusinya", *Jurnal Masalah - Masalah Hukum*, Jilid 47 No. 1, Januari 2018, hlm. 7

⁵⁴ Dari segi bahasa, diskresi (*discretion*) adalah kebijaksanaan, keleluasaan, penilaian, kebebasan untuk menentukan. *Discretionary* berarti kebebasan untuk menentukan atau memilih, terserah kepada kebijaksanaan seseorang. John M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama 2006) 185-186.

Kebijakan kepala daerah yang bersifat bebas ini tentu harus dituangkan dalam bentuk formal yang kemudian sering disebut sebagai peraturan kebijakan. Bagir Manan menyatakan bahwa peraturan kebijakan (*beleidsregel, pseudowetgeving, policy rules*) yaitu peraturan yang dibuat –baik kewenangan maupun materi muatannya– tidak berdasar pada peraturan perundangundangan, delegasi atau mandat, melainkan berdasarkan wewenang yang timbul dari *freies ermessen* (diskresi).⁵⁵ Kebijakan pejabat administrasi negara tersebut kemudian dituangkan dalam suatu format tertentu supaya dapat diberlakukan secara umum (berlaku sama bagi setiap warga negara).

Peraturan kebijakan ini diperlukan dalam rangka mengefektifkan langkah-langkah kebijakan pemerintah. Peraturan kebijakan bukanlah bagian dari hierarki peraturan perundang-undangan dalam ruang lingkup UU No.12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hal ini ditegaskan oleh I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a bahwa peraturan negara (*staatsregelings*) atau keputusan dalam arti luas (*besluiten*) dapat dibagi dalam 3 (tiga) kelompok yakni *wettelijk regeling* (peraturan perundang-undangan), *beleidsregels* (peraturan kebijaksanaan), dan *beschikking* (penetapan). Termasuk dalam *wettelijk regeling* (peraturan perundang-undangan), seperti UUD, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah, Peraturan Desadan lain-lain. Termasuk *beleidsregels* (peraturan kebijaksanaan), seperti instruksi, surat edaran, pengumuman dan lain-lain.⁵⁶ Peraturan Kebijakan dibentuk berdasarkan kewenangan diskresi pemerintah sebagai akibat adanya kebutuhan faktual dan operasional pemerintah dalam mengeksekusi sejumlah kebijakan penting, tetapi tidak ada perintah langsung dari undang-undang bagi pemerintah untuk membentuk peraturan pelaksanaan. Pada praktiknya, kepala daerah menuangkan kebijakan bebasnya dengan menggunakan beberapa bentuk instrumen hukum yakni berupa Surat Edaran, Surat Instruksi, Surat Imbauan, Surat Seruan, dan lain sebagainya.

Bagir Manan menyebutkan ciri-ciri peraturan kebijakan sebagai berikut:

⁵⁵ Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia* (Suatu Kajian Teoritik), (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hlm. 15.

⁵⁶ I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*(Bandung: Alumni, 2008), hlm. 32

1. Peraturan kebijakan bukan merupakan peraturan perundang-undangan.
2. Asas-asas pembatasan dan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tidak dapat diberlakukan pada peraturan kebijakan.
3. Peraturan kebijakan tidak dapat diuji secara *wetmatigheid*, karena memang tidak ada dasar peraturan perundang-undangan untuk membuat peraturan kebijakan tersebut.
4. Peraturan kebijakan dibuat berdasarkan *freies ermessen* dan ketiadaan wewenang administrasi bersangkutan membuat peraturan perundang-undangan.
5. Pengujian terhadap peraturan kebijakan lebih diserahkan pada *doelmatigheid* dan karena itu batu ujinya adalah asas-asas umum pemerintahan yang baik.
6. Dalam praktik diberi format dalam berbagai bentuk dan jenis aturan yakni keputusan, instruksi, surat edaran, pengumuman dan lain-lain, bahkan dapat dijumpai dalam bentuk peraturan.⁵⁷

Para pakar hukum berbeda pendapat mengenai kekuatan mengikat dari peraturan kebijakan ini. Bagir Manan menyebutkan peraturan kebijakan sebagai “peraturan” yang bukan peraturan perundang-undangan, tidak langsung mengikat secara hukum tetapi mengandung relevansi hukum. Peraturan kebijakan pada dasarnya ditujukan kepada administrasi negara sendiri Jadi yang pertama-tama melaksanakan ketentuan yang termuat dalam peraturan kebijakan adalah badan atau pejabat administrasi negara. Meskipun demikian, ketentuan tersebut secara tidak langsung akan dapat mengenai masyarakat umum.⁵⁸ Pendapat serupa juga disampaikan oleh Indroharto bahwa peraturan kebijakan itu bagi masyarakat menimbulkan keterikatan secara tidak langsung.⁵⁹ Berbeda dengan Hamid Attamimi yang menyatakan bahwa peraturan kebijakan mengikat secara umum karena masyarakat yang terkena peraturan itu tidak dapat berbuat lain kecuali mengikutinya.⁶⁰

⁵⁷ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia* (Bandung: Alumni, 1997), hlm. 16-17.

⁵⁸ Manan dan Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, hlm. 169-170.

⁵⁹ Indroharto, *Perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata*, Bahan Kuliah pada Program Pendidikan Lanjutan Ilmu Hukum Bidang Peradilan Tata Usaha Negara, Universitas Indonesia, Jakarta, 1992, hlm. 44.

⁶⁰ Hamid S. Attamimi, *Hukum tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan*, Pidato Purna Bakti, Fakultas Hukum UI, Jakarta, tahun...? hlm. 12.

2. Mekanisme Pembentukan Perda

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan suatu rangkaian proses yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Rangkaian tahapan tersebut sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 1 angka 1. Tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan penetapan, serta pengundangan merupakan langkah-langkah yang pada dasarnya harus ditempuh dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun, tahapan tersebut tentu dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan atau kondisi serta jenis dan hierarki peraturan perundang - undangan tertentu yang pembentukannya tidak diatur dengan Undang-undang ini.

Begitu juga dengan pembentukan Peraturan Daerah (Perda), sebagaimana dijelaskan pada Pasal 237 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan bahwa pembentukan Perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Pada Pasal 1 angka 16 Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 120 tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah disebutkan Pembentukan Perda adalah pembuatan peraturan perundang-undangan daerah yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan.

Tahapan Perencanaan

Perencanaan penyusunan produk hukum daerah berbentuk peraturan berupa Perda dilakukan berdasarkan Program Pembentukan Perda (Propemperda).⁶¹ Penyusunan Propemperda dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan Perda. Penyusunan Propemperda memuat daftar rancangan Perda yang didasarkan atas:

⁶¹ Pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menggunakan istilah Program Legislasi Daerah (Prolegda). Penggunaan istilah Prolegda dianggap tidak tepat karena dalam konsep pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, DPRD bukanlah Badan Legislatif Daerah tetapi menjadi unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam sistem negara kesatuan (*unitarian state*) tidak dikenal badan legislatif di tingkat daerah; dan badan legislatif hanya berada di tingkat nasional (pusat).

- a. perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- b. rencana pembangunan daerah;
- c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- d. aspirasi masyarakat daerah. (Sihombing, 2016:294)

Dalam keadaan tertentu, DPRD atau kepala daerah dapat mengajukan rancangan Perda di luar program pembentukan Perda karena alasan:

- a. mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
- b. menindaklanjuti kerja sama dengan pihak lain;
- c. mengatasi keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu rancangan Perda yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang pembentukan Perda dan unit yang menangani bidang hukum pada Pemerintah Daerah;
- d. akibat pembatalan oleh Menteri untuk Perda Provinsi dan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk Perda Kabupaten/Kota; dan
- e. perintah dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi setelah program pembentukan Perda ditetapkan. (Sihombing, 2016:293)

Penyusunan Rancangan Perda dapat berasal dari DPRD atau kepala daerah dimana pemrakarsa dalam mempersiapkan Rancangan Perda disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik. Penyusunan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik untuk Rancangan Perda yang berasal dari pimpinan perangkat daerah mengikutsertakan perangkat daerah yang membidangi hukum. Adapun penyusunan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk Rancangan Perda provinsi yang berasal dari anggota DPRD, komisi, gabungan komisi, atau Bapemperda, dikoordinasikan oleh Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) (Sihombing, 2016:292).

Pemrakarsa dalam melakukan penyusunan Naskah Akademik dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan pihak ketiga yang mempunyai keahlian sesuai materi yang akan diatur dalam

Rancangan Perda provinsi dan Perda kabupaten/kota. Penjelasan atau keterangan paling sedikit memuat pokok pikiran dan materi muatan yang akan diatur. penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik digunakan sebagai pedoman dalam penyusunan Rancangan Perda provinsi dan Perda kabupaten/kota.

Tahapan Pembahasan

Pimpinan DPRD menyampaikan Rancangan Perda inisiatif prakarsa DPRD kepada Kepala Daerah untuk dilakukan pembahasan. Begitu pula dengan Kepala Daerah menyampaikan Rancangan Perda usulan Pemerintah Daerah kepada pimpinan DPRD untuk dilakukan pembahasan oleh DPRD dan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama. Pembahasan dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu pembicaraan tingkat I dan pembicaraan tingkat II. Pembicaraan tingkat I meliputi

- a. Dalam hal Rancangan Perda berasal dari Kepala Daerah dilakukan dengan:
 1. penjelasan Kepala Daerah dalam rapat paripurna mengenai Rancangan Perda;
 2. pemandangan umum fraksi terhadap Rancangan Perda; dan
 3. tanggapan dan/atau jawaban Kepala Daerah terhadap pemandangan umum fraksi.
- b. Dalam hal Rancangan Perda berasal dari DPRD dilakukan dengan:
 1. penjelasan pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan Bapemperda, atau pimpinan panitia khusus dalam rapat paripurna mengenai Rancangan Perda;
 2. Pendapat Kepala Daerah terhadap Rancangan Perda; dan tanggapan dan/atau jawaban fraksi terhadap pendapat Kepala Daerah.
 3. Pembahasan dalam rapat komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus yang dilakukan bersama dengan Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakilinya.
- c. pembahasan dalam rapat komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus yang dilakukan bersama dengan Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakilinya.

Adapun pembicaraan tingkat II meliputi:

- a. pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului dengan:
 1. penyampaian laporan pimpinan komisi/pimpinan gabungan komisi/pimpinan panitia khusus yang berisi pendapat fraksi dan hasil pembahasan; dan
 2. permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna
- b. pendapat akhir Kepala Daerah (Pemkot Kediri, 2019:38-39)

Dalam hal persetujuan tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak. Apabila Rancangan Perda tidak mendapat persetujuan bersama antara DPRD dan Kepala Daerah, Rancangan Perda tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPRD masa sidang itu. Rancangan Perda yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPRD dan Kepala Daerah. Penarikan kembali Rancangan Perda hanya dapat dilakukan dalam rapat paripurna DPRD yang dihadiri oleh Kepala Daerah. Rancangan Perda yang ditarik kembali tidak dapat diajukan lagi pada masa sidang yang sama. Dalam melakukan pembahasan Rancangan Perda, Kepala Daerah dapat diwakili oleh Pejabat yang ditunjuk. Dalam melakukan pembahasan Rancangan Perda DPRD dapat mengundang masyarakat, para pemangku kepentingan, pejabat dari perangkat daerah, instansi vertikal dan/ atau tenaga ahli.

Pembinaan dan Evaluasi Terhadap Rancangan Perda

Merujuk pada Pasal 237 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa dalam rangka pembentukan Perda, ada sejumlah tahapan yang harus dilalui yakni tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan. Setelah pembahasan, tahapan selanjutnya yakni penetapan. Namun jika merujuk pada Permendagri No. 80 tahun 2015 Bab VII Pasal 87, ada tahapan lagi yang harus dilalui sebelum masuk pada tahapan penetapan yaitu tahapan pembinaan dan evaluasi terhadap Rancangan Perda.

Pembinaan terhadap Perda provinsi menurut ketentuan di atas dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Otonomi Daerah. Sedangkan untuk pembinaan rancangan Perda kabupaten/ kota dilakukan oleh Gubernur. Pembinaan dilakukan dalam bentuk

Fasilitasi terhadap Rancangan Perda, Fasilitasi terhadap Rancangan Perda ini bersifat wajib.

Lebih lanjut Fasilitasi terhadap Rancangan Perda dilakukan setelah pembicaraan tingkat I selesai dilakukan. Fasilitasi terhadap Rancangan Perda tidak diberlakukan terhadap Rancangan Perda yang dilakukan evaluasi.

Fasilitasi terhadap Rancangan Perda Provinsi ditandatangani oleh Sekretaris Daerah atas nama Gubernur dan disampaikan kepada Menteri melalui Direktur Jenderal Otonomi Daerah. Adapun Fasilitasi Perda kabupaten/kota ditandatangani oleh Sekretaris Daerah atas nama Bupati/Walikota dan disampaikan kepada Gubernur.

Ketentuan tersebut juga mengatur Fasilitasi yang dilakukan oleh Menteri melalui Direktur Jenderal Otonomi Daerah bagi provinsi dan Gubernur bagi kabupaten/kota dilakukan paling lama 15 (lima belas) hari setelah diterima surat permohonan Fasilitasi. Surat permohonan fasilitasi dilengkapi dokumen Rancangan Perda dalam bentuk *hardcopy* dan *softcopy* (dengan format pdf).

Hasil Fasilitasi Rancangan Perda Provinsi dituangkan dalam bentuk surat Direktur Jenderal Otonomi Daerah atas nama Menteri tentang Fasilitasi rancangan Perda Provinsi setelah dilakukan koordinasi bersama Biro Hukum. Koordinasi bersama Biro Hukum dilakukan sebelum Direktur Jenderal Otonomi Daerah menandatangani surat Fasilitasi.

Lebih jauh ketentuan tersebut mengatur hasil Fasilitasi Rancangan Perda kabupaten/kota dituangkan dalam bentuk surat Sekretaris Daerah atas nama Gubernur tentang Fasilitasi Rancangan Perda kabupaten/kota. Menteri Dalam Negeri melakukan evaluasi Rancangan Perda provinsi dan Gubernur melakukan evaluasi Rancangan Perda kabupaten/kota sesuai dengan: undang-undang di bidang pemerintahan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya. Evaluasi Rancangan Perda sesuai dengan undang-undang di bidang pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terdiri atas RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah. Evaluasi Rancangan Perda sesuai peraturan perundangundangan lainnya antara lain rencana pembangunan industri dan pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi desa.

Gubernur menyampaikan Raperda Provinsi kepada Menteri Dalam Negeri paling lama 3 hari sebelum ditetapkan oleh Gubernur. Begitu juga dengan Raperda kabupaten/kota, Bupati/Walikota menyampaikan rancangan Perda kepada Gubernur paling lama 3 hari sebelum ditetapkan oleh Bupati/Walikota. Raperda Provinsi harus mendapat evaluasi Menteri Dalam Negeri sebelum ditetapkan oleh Gubernur dan Raperda Kabupaten/kota harus mendapat evaluasi dari Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebelum ditetapkan oleh Bupati/Walikota.

Ketentuan tersebut mengatur dalam hal Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil evaluasi Rancangan Perda Provinsi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau kepentingan umum, maka selanjutnya akan diberikan nomor register (noreg). Begitu juga dengan Raperda Kabupaten/Kota, jika hasil evaluasi Raperda dinyatakan oleh Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau kepentingan umum, maka selanjutnya diberikan nomor register. Dalam hal hasil evaluasi menyatakan bahwa Raperda bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau kepentingan umum, maka Gubernur bersama DPRD Provinsi atau Bupati/Walikota bersama DPRD Kabupaten/Kota diberikan waktu selama 7 (tujuh) hari terhitung sejak hasil evaluasi diterima untuk melakukan penyempurnaan.

Tahapan Penetapan, Penomoran, Pengundangan

Rancangan Perda yang telah diberikan nomor register disampaikan Menteri Dalam Negeri kepada Gubernur dan untuk Perda kabupaten/kota disampaikan Gubernur kepada Bupati/Walikota untuk dilakukan penetapan dan pengundangan. Penandatanganan Rancangan Perda dilakukan oleh kepala daerah. Selanjutnya dilakukan penomoran Perda yang dilakukan oleh pimpinan perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi atau kepala bagian hukum kabupaten/kota.

Perda yang telah ditetapkan, diundangkan dalam lembaran daerah oleh Sekretaris Daerah. Pengundangan merupakan pemberitahuan secara formal suatu Perda, sehingga mempunyai daya ikat pada masyarakat. Perda mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan kecuali ditentukan lain di dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Perda kemudian dimuat dalam Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH).

Produk hukum daerah yang telah ditandatangani dan diberi penomoran selanjutnya dilakukan autentifikasi. Autentifikasi Perda dilakukan oleh pimpinan perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi atau kepala bagian hukum kabupaten/kota.

Terakhir dilakukan penggandaan dan pendistribusian Perda. Penggandaan dan pendistribusian Perda di lingkungan pemerintah daerah dilakukan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi atau bagian hukum kabupaten/kota dengan perangkat daerah pemrakarsa. Adapun penggandaan dan pendistribusian Perda di lingkungan DPRD dilakukan oleh Sekretaris DPRD.

3. Mekanisme Pembentukan Perkada

Selain Perda, daerah juga memiliki produk hukum lainnya yang bersifat mengatur yakni Perkada. Di tingkat provinsi, Perkada tersebut berupa Peraturan Gubernur (Pergub), sedangkan di tingkat kabupaten/kota berupa Peraturan Bupati (Perbup)/Peraturan Walikota (Perwali). Adapun mekanisme pembentukannya melalui tahapan yang sama dengan tahapan pembentukan Perda.

Perencanaan

Penyusunan Perkada merupakan kewenangan dan disesuaikan dengan kebutuhan lembaga atau instansi masing-masing. Jika perencanaan penyusunan Perda dilakukan melalui Propemperda, maka perencanaan penyusunan Perkada ditetapkan dengan keputusan pimpinan lembaga atau instansi masing-masing untuk jangka waktu (satu) tahun. Perencanaan penyusunan peraturan disusun berdasarkan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau berdasarkan kewenangan⁶²

Penyusunan

Perkada ditetapkan atas perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Pimpinan perangkat daerah pemrakarsa menyusun Rancangan Perkada. Rancangan Perkada setelah disusun disampaikan kepada biro hukum provinsi untuk

⁶² Arasy Pradana A Aziz, SH, MH. 2019. Prosedur Pembentukan Peraturan Bupati/Walikota. <https://www.hukumonline.com/klinik/a/prosedur-pembentukan-peraturan-bupati-walikota-lt5db27cf95dfdc> Diakses tanggal 7 Februari 2022

Rancangan Peraturan Gubernur atau bagian hukum kabupaten/kota untuk Rancangan Peraturan Bupati/Walikota.

Pembahasan

Pembahasan rancangan Perkada dilakukan oleh Kepala Daerah bersama dengan perangkat daerah pemrakarsa. Kepala Daerah membentuk tim pembahasan Rancangan Perkada. Tim tersebut memberikan paraf koordinasi pada tiap halaman Rancangan Perkada yang telah selesai dibahas. Ketua tim mengajukan Rancangan Perkada yang telah mendapat paraf koordinasi sebagaimana kepada Kepala Daerah melalui sekretaris daerah.

Sekretaris Daerah dapat melakukan perubahan dan/atau penyempurnaan terhadap Rancangan Perkada yang telah diparaf koordinasi. Perubahan dan/atau penyempurnaan rancangan tersebut dikembalikan kepada pimpinan perangkat daerah pemrakarsa.

Hasil penyempurnaan rancangan tersebut kemudian dilakukan paraf koordinasi setiap halaman oleh tim dan kemudian disampaikan pimpinan perangkat daerah pemrakarsa kepada Sekretaris Daerah. Selanjutnya Sekretaris Daerah memberikan paraf koordinasi pada tiap halaman Rancangan Perkada yang telah disempurnakan. Sekretaris Daerah menyampaikan Rancangan Perkada kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan (Permendagri No 80/2015, Bab III)

Pembinaan Terhadap Perkada

Pembinaan terhadap Rancangan Pergub dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Otonomi Daerah. Perbup/Perwali dilakukan oleh Gubernur. Rancangan disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Otonomi Daerah untuk Pergub dan disampaikan kepada Gubernur untuk Perbup/Perwali.

Pembinaan dilakukan dalam bentuk Fasilitasi terhadap Rancangan Perkada.. Fasilitasi yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Otonomi Daerah untuk Pergub dan Gubernur untuk Perbup/Perwali dilakukan paling lama 15 (lima belas) hari setelah diterimasurat permohonan Fasilitasi. Surat permohonan Fasilitasi dilengkapi rancangan Perkada dalam bentuk *hardcopy* dan *softcopy* (dengan format pdf).

Hasil Fasilitasi Rancangan Pergub dituangkan dalam bentuk surat Direktur Jenderal Otonomi Daerah atas nama Menteri tentang Fasilitasi Rancangan Pergub setelah dilakukan koordinasi bersama Biro Hukum. Koordinasi bersama Biro Hukum dilakukan sebelum Direktur Jenderal Otonomi Daerah menandatangani surat Fasilitasi. Adapun Hasil Fasilitasi Rancangan Perbup/Perwali dituangkan dalam bentuk surat Sekretaris Daerah atas nama Gubernur tentang Fasilitasi Rancangan Perbup/Perwali (Permendagri No 80/2015, Bab VII)

Penetapan, Penomoran, Pengundangan, dan Autentifikasi

Rancangan Perkadaya yang telah dilakukan pembahasan disampaikan kepada Kepala Daerah untuk dilakukan penetapan dan pengundangan. Penandatanganan rancangan dilakukan oleh Kepala Daerah. Penomoran produk hukum daerah terhadap perkara dilakukan oleh pimpinan perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi atau kepala bagian hukum kabupaten/kota.

Jika Perda yang telah ditetapkan diundangkan dalam lembaran daerah, maka Perkada yang telah ditetapkan diundangkan dalam berita daerah. Perkada mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan kecuali ditentukan lain di dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Pergub yang telah diundangkan disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri, sedangkan Perbup/Perwali disampaikan kepada Gubernur. Sekretaris Daerah mengundang Perkada. Perkada dimuat dalam Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum. Perkada yang telah ditandatangani dan diberi penomoran selanjutnya dilakukan autentifikasi. Autentifikasi dilakukan oleh pimpinan perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi untuk Pergub atau kepala bagian hukum kabupaten/kota untuk Perbup/Perwali (Permendagri No 80/2015, Bab X)

4. Perda/Perkada Intoleran dan Diskriminatif

4.1. Perda Larangan Berjualan Makanan/Minuman Selama Ramadhan

Kedua Perda di bawah ini merupakan contoh dari sekian banyak Perda atau Perkada atau bahkan Peraturan Kebijakan di tingkat daerah yang melarang berjualan makanan dan minuman selama bulan Ramadhan. Alasan dibuatnya regulasi dan kebijakan tersebut adalah

untuk menghormati umat Islam yang sedang melaksanakan ibadah puasa. Hal ini sering kali disamakan dengan penghormatan warga non-Hindu di Bali yang diharuskan menghormati Hari Raya Nyepi.

Tabel 15. Pasal bermasalah dalam Perda Kota Serang No 2/2010

Pasal Bermasalah	Implikasi	Variabel & Indikator Pancasila yang dilanggar
<p>Peraturan Daerah Kota Serang Nomor 2 tahun 2010 tentang Pencegahan, Pemberantasan dan Penanggulangan Penyakit Masyarakat, Pasal 10:</p> <p><i>(1) Setiap orang dilarang merokok, makan atau minum di tempat umum atau tempat yang dilintasi oleh umum pada siang hari di bulan ramadhan.</i></p> <p><i>(2) Setiap orang dilarang menjadi beking bagi tempat dilakukannya perbuatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).</i></p> <p><i>(3) Setiap pengusaha restoran atau rumah makan atau warung dan pedagang makanan dilarang menyediakan tempat dan melayani orang menyantap makanan dan minuman pada siang hari selama bulan ramadhan.</i></p>	<p>Pembatasan hak untuk mendapatkan penghidupan yang layak, warga non-muslim ataupun warga muslim yang sedang tidak puasa sulit mendapatkan makanan dan minuman di tempat umum.</p>	<p>1c, 1e, 1g, 2e, 2g, 3g, 4a, 4n, 5d dan 5n.</p>

Sekilas menyamakan larangan berjualan makanan dan minuman selama bulan Ramadhan dengan larangan melakukan aktivitas selama Hari Raya Nyepi adalah tepat. Tetapi jika dipahami lebih jauh lagi,

keduanya tidak dapat disamakan. Orang yang melakukan aktivitas selama Hari Raya Nyepi tentu akan mengganggu kekhidmatan perayaan hari raya tersebut karena selama Hari Raya Nyepi seluruh aktivitas ditiadakan, kecuali pelayanan kesehatan. Berbeda dengan puasa di bulan Ramadhan, meskipun ada orang yang menyantap makanan dan minuman di tempat umum tidak mengganggu orang yang berpuasa. Mereka masih bisa tetap berpuasa seperti biasanya.

Tabel 16. Pasal bermasalah dalam Perda Tasikmalaya 11/2009

Pasal Bermasalah	Implikasi	Variabel & Indikator Pancasila yang dilanggar
<p>Peraturan Daerah Tasikmalaya Nomor 11 tahun 2009 tentang Ketertiban Umum, Pasal 19 huruf j:</p> <p><i>Dalam rangka mewujudkan tertib usaha, maka setiap orang atau badan dilarang:</i></p> <p><i>j. membuka rumah makan/ warung nasi atau yang sejenis dengan itu pada Bulan Ramadhan sebelum pukul 16.00 WIB.</i></p>	<p>Pembatasan hak untuk mendapatkan penghidupan yang layak, warga non-muslim ataupun warga muslim yang sedang tidak puasa sulit mendapatkan makanan dan minuman di tempat umum.</p>	<p>1c, 1e, 1g, 2e, 2g, 3g, 4a, 4n, 5d dan 5n.</p>

Satu hal yang perlu diingat bahwa di masyarakat ada beberapa kelompok yang memang tidak perlu berpuasa seperti orang non-muslim, anak kecil, ibu yang sedang menyusui atau yang sedang hamil atau orang yang sedang sakit yang membutuhkan makanan untuk dimakan. Pada Hari Raya Nyepi, umat Islam yang ingin menunaikan shalat lima waktu masih tetap diperbolehkan ke masjid atau musala terdekat dengan berjalan kaki. Lalu mengapa selama bulan Ramadhan warung tidak boleh berjualan makanan dan minuman?

Dalam perspektif Pancasila, regulasi dan kebijakan ini bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila. Orang yang sedang berpuasa juga perlu menghormati warga yang memiliki keyakinan dan agama berbeda

dimana mereka tidak perlu berpuasa pada bulan Ramadhan. Tuhan saja memperbolehkan orang untuk tidak berpuasa pada kondisi tertentu, maka mengapa pemerintah melarang orang untuk menyantap makanan dan minuman di tempat umum serta melarang warung untuk berjualan? Mencegah orang lain untuk dapat menikmati haknya demi kepentingan satu kelompok atau golongan tertentu, adalah perbuatan tidak manusiawi.

4.2. Perka Tentang Pengawasan Aliran Sesat

Dua Perkada di bawah ini merupakan peraturan turunan dari Undang-Undang Nomor 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama. Hal pokok yang diatur yakni larangan hasutan, penodaan, penghinaan dan/atau penafsiran yang menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama yang dianut di Indonesia.

Tabel 17. Pasal bermasalah dalam Pergub Kalsel No 032/2016

Pasal Bermasalah	Implikasi	Variabel & Indikator Pancasila yang dilanggar
<p>Peraturan Gubernur Kalimantan Selatan Nomor 032 tahun 2016 tentang Pembinaan Kegiatan Keagamaan dan Pengawasan Aliran Sesat di Provinsi Kalimantan Selatan, Pasal 5 ayat (1): <i>Setiap kegiatan keagamaan dilarang berisi hasutan, penodaan, penghinaan dan/atau penafsiran yang menyimpang dari pokok pokok ajaran agama yang dianut di Indonesia, sehingga dapat menimbulkan gangguan, ketenteraman, dan ketertiban masyarakat.</i></p>	<p>Kelompok minoritas yang memiliki penafsiran agama berbeda dengan dengan kelompok mayoritas berpotensi kehilangan hak beragamanya.</p>	<p>1b, 1c, 1d, 1e, 1g, 2a, 2b, 2e, 2j, 3f, 3g, 4a, 4h, 4n, 5i, 5n.</p>

Dalam hal larangan hasutan dan penghinaan, ini tentu sejalan dengan dengan nilai-nilai Pancasila dimana agama dihormati dan

dijunjung tinggi. Tetapi jika larangan hasutan dan penghinaan hanya sebatas terhadap agama yang dianut di Indonesia, maka ini bertentangan dengan prinsip bahwa negara menghormati dan menjunjung tinggi nilai-nilai agama karena semua agama berhak untuk dihormati.

Tabel 18. Pasal bermasalah dalam Pergub Jatim No 55/2012

Pasal Bermasalah	Implikasi	Variabel & Indikator Pancasila yang dilanggar
<p>Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 55 tahun 2012 tentang Pembinaan Kegiatan Keagamaan dan Pengawasan Aliran Sesat di Jawa Timur, Pasal 4 ayat (1):</p> <p><i>Setiap kegiatan keagamaan dilarang berisi hasutan, penodaan, penghinaan dan/atau penafsiran yang menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama yang dianut di Indonesia, sehingga dapat menimbulkan gangguan ketentraman dan ketertiban masyarakat.</i></p>	<p>Kelompok minoritas yang memiliki penafsiran agama berbeda dengan dengan kelompok mayoritas berpotensi kehilangan hak beragamanya.</p>	<p>1b, 1c, 1d, 1e, 1g, 2a, 2b, 2e, 2j, 3f, 3g, 4a, 4h, 4n, 5i, 5n.</p>

Persoalan selanjutnya yakni dalam hal penodaan dan penafsiran yang menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama yang dianut di Indonesia. Ini tentu bertentangan dengan prinsip menghargai pendapat dan pandangan orang lain tanpa ada paksaan yang dijunjung tinggi oleh Pancasila. Pada dasarnya pemerintah berhak untuk ikut campur dan mengambil tindakan tertentu terhadap orang atau kelompok yang memiliki pemahaman agama tertentu. Tetapi tentunya hal itu dilakukan bukan karena perbedaan penafsiran melainkan karena orang atau kelompok tersebut memiliki pemahaman yang bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila. Contohnya jika ada orang yang beragama tetapi senang menghina agama lain, orang yang beragama tetapi melakukan

tindakan terorisme, dan lain sebagainya.

4.3. Perkada Larangan Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI)

Dua Perkada di bawah ini merupakan contoh Perkada yang secara spesifik melarang kegiatan Jemaat Ahmadiyah Indonesia di daerah. Kedua perkara yang melarang kegiatan JAI ini bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila dengan rasionalisasi sebagaimana Perkada larangan hasutan, penodaan, penghinaan dan/atau penafsiran yang menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama yang dianut di Indonesia yang juga bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila.

Tabel 19. Pasal bermasalah dalam Pergub Banten No 5/2011

Pasal Bermasalah	Implikasi	Variabel & Indikator Pancasila yang dilanggar
<p>Peraturan Gubernur Banten Nomor 5 tahun 2011 tentang Larangan Aktivitas Penganut, Anggota dan/atau Anggota Pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) di Wilayah Provinsi Banten, Pasal 3 ayat (1):</p> <p><i>Setiap penganut, anggota, dan/ atau anggota pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) di Wilayah Provinsi Banten, Pasal 3 ayat (1):</i></p> <p><i>Setiap penganut, anggota, dan/ atau anggota pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI), sepanjang mengaku beragama Islam dilarang melakukan aktivitas/kegiatan yang bertentangan dengan pokok-</i></p>	<p>Kelompok Jemaat Ahmadiyah Indonesia berpotensi kehilangan hak beragamanya dan berpeluungan untuk dipersekusi oleh masyarakat.</p>	<p>1b, 1c, 1d, 1e, 1g, 2a, 2b, 2e, 2j, 3f, 3g, 4a, 4h, 4n, 5i, 5n.</p>

pokok ajaran agama Islam di Provinsi Banten.

Perkada ini dibentuk sebagai tindak lanjut dari Keputusan Bersama Menteri Agama, Jaksa Agung dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia, Nomor : 3 tahun 2008, Nomor : KEP-033/A/JA/6/2008, dan Nomor 199 tahun 2008 tentang Peringatan dan Perintah Kepada Penganut, Anggota, dan/atau Anggota Pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) dan Warga Masyarakat. Keputusan bersama tersebut dibuat dengan melandaskan pada Undang-Undang Nomor 1/PNPS/ 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama.

Tabel 20. Pasal bermasalah dalam Pergub Jawa Barat No 12/2011

Pasal Bermasalah	Implikasi	Variabel & Indikator Pancasila yang dilanggar
<p>Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 12 tahun 2011 tentang Larangan Kegiatan Jemaat Ahmadiyah Indonesia di Jawa Barat, Pasal 3 ayat (1):</p> <p><i>Penganut, anggota dan/atau anggota pengurus Jemaat Ahmadiyah dilarang melakukan aktifitas dan/atau kegiatan dalam bentuk apapun sepanjang berkaitan dengan kegiatan penyebaran penafsiran dan aktifitas yang menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama Islam.</i></p>	<p>Kelompok Jemaat Ahmadiyah Indonesia berpotensi kehilangan hak beragama dan berpeluang untuk dipersekusi oleh masyarakat.</p>	<p>1b, 1c, 1d, 1e, 1g, 2a, 2b, 2e, 2j, 3f, 3g, 4a, 4h, 4n, 5i, 5n.</p>

UU ini pada awalnya berupa Penetapan Presiden, sebuah produk hukum pada masa Soekarno menjadi Presiden. Pasca Dekrit Presiden 5 Juli 1959, muncul 2 (dua) jenis peraturan perundang-undangan baru yang sebelumnya belum dikenal di dalam Undang Undang Dasar 1945, yaitu

Penetapan Presiden, surat Presiden RI tanggal 20 Agustus 1959 No. 2262/HK/59 dan Peraturan Presiden, surat Presiden RI tanggal 22 September 1959 No. 2775/HK/50. Salah satu penetapan presiden yang berlaku pada saat itu yakni Penetapan Presiden Nomor 1 tahun 1965.

Pada tahun 1969, disahkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1969 tentang Pernyataan Berbagai Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden Sebagai Undang-Undang. Dalam Pasal 2 disebutkan, *“Terhitung sejak disahkannya Undang-undang ini, menyatakan Penetapan-penetapan Presiden dan Peraturan-peraturan Presiden sebagaimana termaksud dalam Lampiran IIA dan IIB Undang-undang ini, sebagai Undang-undang dengan ketentuan, bahwa materi Penetapan-penetapan Presiden dan Peraturan-peraturan Presiden tersebut ditampung atau dijadikan bahan bagi penyusunan Undang-undang yang baru.”*

Dalam penjelasan pasal tersebut, Penetapan-penetapan Presiden dan Peraturan-peraturan Presiden sebagaimana tercantum dalam Lampiran IIA dinyatakan sebagai Undang-undang dengan ketentuan bahwa materi penetapan-penetapan Presiden dan Peraturan-peraturan Presiden tersebut ditampung dan dituangkan dalam Undang-undang baru sebagai penyempurnaan, perubahan atau penambahan dari materi yang diatur dalam Undang-undang terdahulu. Penetapan Presiden Nomor 1 tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama menjadi bagian dari lampiran IIA.

Itulah sekilas sejarah dari Undang-Undang Nomor 1/PNPS/ 1965. Bahwa UU ini telah ada pada masa Soekarno. Tetapi fakta sejarah menunjukkan bahwa Ahmadiyah sudah ada pada masa Soekarnomasih hidup. Sebuah artikel yang ditulis oleh Soekarno yang bertajuk Tidak Percaya bahwa Mirza Ghulam Ahmad adalah Nabi (25 November 1935)⁶³ menjadi buktinya. *“...walaupun ada beberapa pasal dari Ahmadiyah tidak saya setuju dan malahan saya tolak, misalnya mereka punya ‘pengeramatan’ kepada Mirza Ghulam Ahmad, dan kecintaan kepada imperialisme Inggris, toh saya merasa wajib berterima kasih atas faedah-faedah dan penerangan-penerangan yang telah saya dapatkan dari mereka punya tulisan-tulisan yang rasional, modern, broadminded dan logis itu.”*

Semasa Soekarno memimpin, tidak pernah ada upaya melarang

⁶³ Artikel ini dapat dijumpai di buku *Di Bawah Bendera Revolusi*, Jilid II, hlm. 345-347.

keberadaan Ahmadiyah dengan melandaskan pada Penetapan Presiden Nomor 1 tahun 1965. Bahkan setelah Penetapan Presiden tersebut dianggap sebagai Undang-Undang pada masa orde baru, keberadaan Ahmadiyah tidak pernah dilarang oleh pemerintah. Keberadaan Ahmadiyah mulai terusik sejak masa reformasi yang ditandai dengan runtuhnya rezim orde baru. Kesimpulannya bahwa pelarangan Ahmadiyah cenderung bersifat politis.

4.4. Perkada Pengaturan Cara Berpakaian

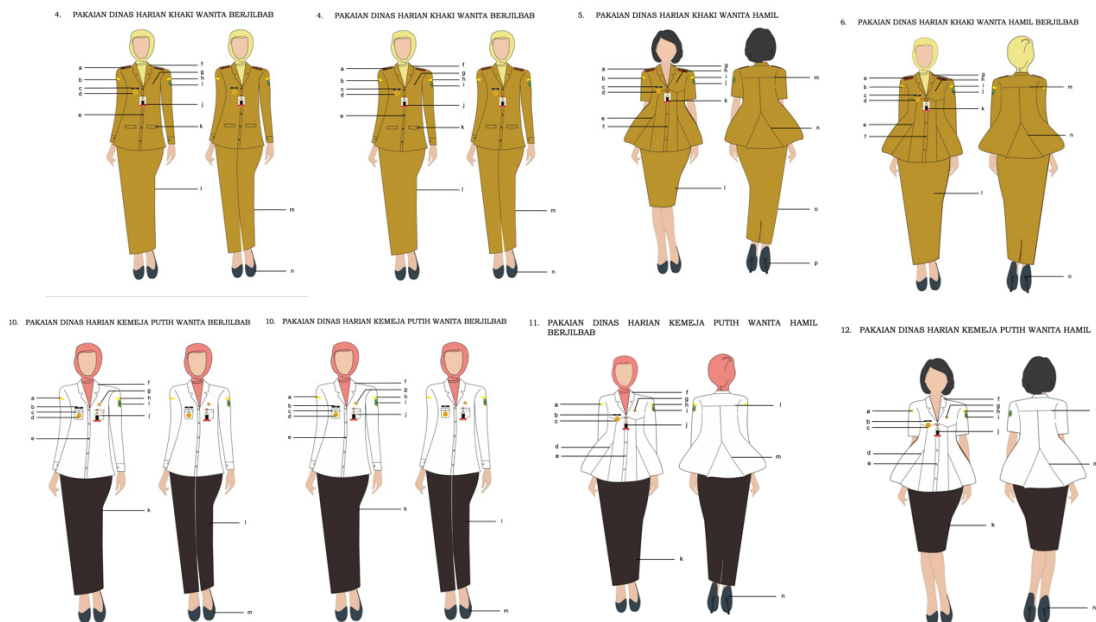
Peraturan Bupati Demak No. 41 tahun 2020 memuat ketentuan mengenai pakaian khas daerah sebagai salah satu pakaian dinas. Ini sejalan dengan nilai-nilai Pancasila karena ketentuan tersebut memberikan pengakuan dan perlindungan nilai-nilai budaya lokal (kearifan lokal). Namun pengaturan mengenai pakaian khas daerah ini justru cenderung diskriminatif lantaran pengaturan mengenai pakaian khas daerah untuk wanita diseragamkan menggunakan kerudung. Padahal tidak semua pegawai atau ASN mengenakan kerudung atau beragama Islam.

Tabel 21. Pasal bermasalah dalam Perbup Demak No 41/2020

Pasal Bermasalah	Implikasi	Variabel & Indikator Pancasila yang dilanggar
<p>Peraturan Bupati Demak Nomor 41 tahun 2020 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Bupati Demak Nomor 37 Tahun 2017 tentang Pedoman Penggunaan Pakaian Dinas Bupati, Wakil Bupati, Pegawai Aparatur Sipil Negara, Kepala Desa Dan Perangkat Desa Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Demak, Pasal 6 ayat (2) huruf b:</p> <p>PDH Pakaian Khas Daerah untuk wanita:</p>	<p>Pegawai atau ASN non-muslim juga diwajibkan pakai kerudung meskipun tidak sesuai dengan keyakinan mereka.</p>	<p>1b, 1c, 1e, 1g, 2a, 2b, 2e, 3g, 4a, 4n, dan 5n.</p>

<ol style="list-style-type: none"> 1. baju kebaya warna polos menyesuaikan; 2. bawahan memakai jarik batik khas demakan; 3. kerudung warna menyesuaikan; dan 4. selop tertutup warna hitam; 5. dapat ditambahkan aksesoris bros; 6. atribut lengkap, papan nama, lambang korpri dan tanda pengenal 		
--	--	--

Contoh pengaturan pakaian ASN yang cukup baik dan tidak diskriminatif bisa dilihat dalam Peraturan Bupati Kuningan Nomor 18 tahun 2021 tentang Pakaian Dinas Aparatur Sipil Negara di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Kuningan. Dalam Perbup tersebut, digambarkan dengan detail berpakaian pilihan pakaian untuk ASN perempuan yang mengakomodir ASN perempuan muslim maupun non-muslim, ASN perempuan yang berkerudung/berjilbab dan yang tidak berkerudung/berjilbab, bahkan perempuan hamil dan yang tidak hamil.



Gambar 3. Contoh pengaturan pakaian dinas ASN yang tidak diskriminatif

5. Dorongan dan Motivasi Pembentukan Perda/Perkada Intoleran

5.1. Kasus Sumatera Barat

Salah satu kasus yang menarik perhatian publik terkait Perda intoleran adalah polemik wajib jilbab di SMKN 2 Padang, Sumatera Barat, bagi non-muslim. Banyak pihak menyebut polemik ini tidak dapat dilepaskan dari kehadiran Perda intoleran, yaitu Instruksi Walikota Padang Nomor 451.442/BINSOS-III/2005. Instruksi Walikota ini dianggap bermasalah karena bertentangan dengan UUD 1945 yang menjamin kemerdekaan hak beragama bagi setiap orang. Lebih berbahaya karena diterapkan di dalam institusi pendidikan (sekolah) yang seharusnya menjadi benteng untuk mengajarkan toleransi dan nilai-nilai luhur Konstitusi lainnya. Pasal dalam Instruksi Walikota yang mendorong polemik tersebut berbunyi:

“Bagi murid/siswa SD/MI,SLTP/MTS dan SLTA/SMK/MAN se Kota Padang diwajibkan berpakaian Muslim/Muslimah yang beragama Islam dan bagi non-Muslim dianjurkan menyesuaikan pakaian (memakai baju kurung bagi perempuan dan memakai celana panjang bagi laki-laki),”

Instruksi tersebut ditandatangani oleh Walikota Padang saat itu, Fauzi Bahar, dan ditujukan kepada Kepala Dinas Pendidikan Kota Padang, Kepala Kantor Kementerian Agama Kota Padang, Ketua DMI Kota Padang, Camat serta Lurah se-Kota Padang⁶⁴. Tentu saja instruksi ini ditentang oleh Komunitas Pembela HAM Sumbar, termasuk di dalamnya seperti Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Padang, Pusat Studi Konstitusi (Pusako) Fakultas Hukum Universitas Andalas, Lembaga Pengkajian dan Pemberdayaan Masyarakat, Aliansi Jurnalistik Independen Padang, Gusdurian Padang, dan lain-lain. Ada sekitar 46 siswa dan siswi non-muslim bersekolah di SMKN 2 Padang ini⁶⁵.

Sebagian siswi non-muslim lain tidak keberatan untuk memakai jilbab, sedangkan salah satu siswi dan orangtuanya keberatan hingga menyebabkan kasus ini menjadi polemik di media sosial. Ombudsman

⁶⁴ CNN Indonesia. 2021. Polemik Wajib Jilbab Padang, Perda Intoleran Didesak Dicabut. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210128063022-20-599326/polemik-wajib-jilbab-padang-perda-intoleran-didesak-dicabut>, diakses tanggal 23 Desember 2021

⁶⁵ Bangun Santoso. 2021. Heboh siswi dipaksa berjilbab, perda Sumbar disebut jadi pemicu intoleransi. <https://www.suara.com/news/2021/01/25/123205/heboh-siswi-dipaksa-berjilbab-perda-sumbar-disebut-jadi-pemicu-intoleransi?page=all>, diakses tanggal 23 Desember 2021

perwakilan Sumatera Barat bahkan telah menyatakan bahwa mereka menemukan penyimpangan prosedur oleh Kepala SMKN 2 Padang dalam pembuatan tata tertib sekolah yang mewajibkan siswi non-muslim mengenakan jilbab⁶⁶. Ombudsman juga menyarankan perbaikan tata tertib sekolah terkait pakaian seragam ini agar lebih memperhatikan hak beragama dan berkeyakinan setiap warga negara.

Melihat dari laporan media dan pernyataan pejabat setempat, nampak bahwa motivasi penerbitan Instruksi Walikota tersebut adalah untuk *“mengembalikan Padang kepada adat basandi syara’, syara’ basandi kitabullah”*. Selain soal jilbab, ada pula Perda Nomor 6 tahun 2003 tentang Pandai Baca al-Quran bagi Peserta Didik Sekolah Dasar dan Madrasah Ibtidaiyah juga menyimpan potensi intoleran di lingkungan sekolah di Kota Padang. Sekolah dan pemerintah daerah harus mengingat bahwa pendidikan adalah hak dasar yang dijamin Konstitusi (UUD 1945, UU Sistem Pendidikan Nasional, UU Hak Asasi Manusia, dan UU Perlindungan Anak). Oleh karena itu, ekspresi cara berpakaian semestinya tidak menjadi penghalang dalam mendapatkan hak atas pendidikan seperti diamanatkan Konstitusi tersebut.

Berbagai Peraturan Daerah dan peraturan kebijakan lainnya yang berakibat pada penghilangan hak dasar, seperti pendidikan, serta diskriminasi seperti yang dialami oleh siswa/siswi non-muslim di Sekolah Negeri (SMKN 2 Padang) seharusnya ditinjau ulang dan dicabut. Perhimpunan Pendidikan dan Guru (P2G) misalnya, menilai persoalan intoleransi di sekolah umumnya mengandung problematika dari aspek regulasi struktural, sistematis, dan birokratis⁶⁷. Kasus Intoleransi seperti yang terjadi di SMKN 2 Padang di atas bukanlah kasus baru. Sebelumnya pernah ada kasus seperti pelarangan jilbab di SMAN 1 Maumere (2017) dan SD Inpres 22 Wosi Manokwari (2019).

5.2. Kasus Jawa Barat

Jawa Barat merupakan provinsi yang paling banyak mendapat sorotan dan predikat sebagai provinsi paling intoleran dari berbagai

⁶⁶ Ikhwan Wahyudi. 2021. Ombudsman temukan maladministrasi aturan seragam siswi SMKN 2 Padang. https://www.antaraneews.com/berita/2212442/ombudsman-temukan-maladministrasi-aturan-seragam-siswi-smkn-2-padang?utm_source=antaranews&utm_medium=desktop&utm_campaign=related_news, diakses tanggal 23 Desember 2021

⁶⁷ Fahmi Bahtiar. 2021. Perda intoleran biang pemaksaan siswi non-muslim gunakan jilbab di Sekolah. <https://edukasi.sindonews.com/read/312818/212/perda-intoleran-biang-pemaksaan-siswi-non-muslim-gunakan-jilbab-di-sekolah-1611543668>, diakses tanggal 23 Desember 2021

lembaga. Hal ini disebabkan oleh tingginya kasus intoleransi dan pelanggaran KBB di wilayah ini. Melihat berbagai data dan laporan, Provinsi Jawa Barat selalu menempati urutan teratas, baik dalam jumlah kasus maupun dalam jumlah Peraturan Daerah yang intoleran dan diskriminatif. Salah satu kasus dan peraturan kebijakan yang paling menarik perhatian di Jawa Barat adalah terkait dengan pelarangan kegiatan jamaah Ahmadiyah. Dari sisi kasus, persekusi dan diskriminasi terhadap jamaah Ahmadiyah telah terjadi berkali-kali (hampir setiap tahun) di wilayah Provinsi Jawa Barat. Beberapa kasus dan peraturan kebijakan yang menjadi alasan atau “dasar hukum” kelompok yang melakukan persekusi kepada Jamaah Ahmadiyah di Jawa Barat (2011-2021) adalah sebagai berikut:

- **4 April 2011.** Pemerintah Kota Bogor melakukan penyegelan terhadap masjid milik Jemaat Ahmadiyah di Kampung Sindang Barang, Kelurahan Sindang Barang Kecamatan Bogor Barat Kota Bogor. Penyegelan dilakukan setelah ratusan warga Sindang Barang menggelar aksi penolakan terhadap keberadaan masjid yang masih dipergunakan untuk aktifitas JAI. Penyegelan terhadap Masjid Al-Mubarak dilakukan dengan cara menempel SK Walikota No 300.45122, tentang Pelarangan Kegiatan Ahmadiyah di Kota Bogor, di dinding masjid. SK tersebut terbit untuk merespon keresahan masyarakat tentang masih berlangsungnya aktivitas JAI di Kota Bogor⁶⁸.
- **17 Februari 2012.** Masjid Nurhidayah milik Jemaah Ahmadiyah di Jalan Raya Ciranjang, Kampung Cisaat, RT 01/08, Desa Cipeuyeum, Kecamatan Haurwangi, Kabupaten Cianjur, Jawa Barat, dirusak ratusan warga. Alasan perusakan tersebut adalah karena warga kesal terhadap Jemaah Ahmadiyah yang masih beraktivitas meski sudah ada kesepakatan untuk menghentikan segala aktivitasnya. Aksi perusakan berlangsung sekitar pukul 09.00 WIB oleh sekitar 200 orang warga. Tidak ada korban jiwa dalam kejadian ini, tetapi bangunan masjid mengalami rusak berat⁶⁹.
- **4 April 2013.** Masjid milik Jemaah Ahmadiyah Bekasi, Al-Misbah, disegel paksa oleh Satpol PP Pemkot Bekasi. Ada sekitar

⁶⁸Diki Sudrajat. 2011. Masjid Ahmadiyah di Bogor Disegel. <https://metro.tempo.co/read/324976/masjid-ahmadiyah-di-bogor-disegel/full&view=ok>, diakses tanggal 21 Desember 2021

⁶⁹Deden Abdul Aziz. 2012. Masjid Ahmadiyah di Cianjur Dirusak Warga. <https://nasional.tempo.co/read/384651/masjid-ahmadiyah-di-cianjur-dirusak-warga/full&view=ok>, diakses tanggal 20 Desember 2021

36 Jemaah Ahmadiyah yang tengah menjalankan ibadah terkurung di dalam Masjid. Mereka tidak bisa keluar karena akses keluar-masuk disegel. Penyegehan itu menurut Satpol PP sudah sesuai dengan Surat Keputusan Bersama Menteri Agama RI, Jaksa Agung RI, dan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 3 tahun 2008, Fatwa MUI Nomor 11/MUNAS/VII/MUI/15 tahun 2005, serta Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 12 tahun 2011 seputar larangan aktivitas Ahmadiyah dan telah ditindaklanjuti dalam bentuk Peraturan Walikota Bekasi Nomor 40 tahun 2011. YLBHI juga menilai tindakan yang dilakukan aparat Pemerintah Kota Bekasi adalah suatu tindakan yang berlebihan (*extra exercive*)⁷⁰.

- **5 Mei 2013.** Masjid dan sejumlah rumah warga Jemaah Ahmadiyah di Kampung Kutawaringin, Desa Tenjowaringin, Kecamatan Salawu, Kabupaten Tasikmalaya dirusak oleh sekelompok massa. Akibat serangan dan perusakan tiba-tiba yang terjadi pada subuh dini hari tersebut, sejumlah rumah, toko, dan masjid mengalami kerusakan. Tidak ada korban jiwa dalam perusakan ini⁷¹.
- **31 Maret 2015.** Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Tasikmalaya, Jawa Barat, menyegel masjid milik Jemaat Ahmadiyah di Kampung Gadel, Desa Kersamaju, Kecamatan Cigalontang. Masjid tersebut masih dalam tahap pembangunan pada saat disegel. Alasan penyegehan adalah karena tidak mengantongi izin sesuai Perda/Perbup Nomor 5 tahun 1999 tentang Izin Mendirikan Bangunan (IMB). Tempat ibadah ini awalnya hanya berupa panggung. Tahun 2014 tempat ibadah ini direhab dan bangunannya menjadi permanen. Jika ada pihak Ahmadiyah yang membuka segel tersebut, Satpol PP mengancam akan mempidanaknya⁷².
- **4 Juni 2017.** Walikota Depok Mohammad Idris bersama Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) melakukan penutupan paksa masjid yang dikelola komunitas Ahmadiyah di daerah Sawangan, Depok. Tak hanya itu, Walikota Depok meminta polisi melakukan penyitaan CCTV masjid milik Jemaah Ahmadiyah sebagai barang

⁷⁰ Luqman Rimadi. 2019. Segel untuk masjid Ahmadiyah di Bekasi 6 tahun silam. <https://www.liputan6.com/news/read/3933186/segel-untuk-masjid-ahmadiyah-di-bekasi-6-tahun-silam>, diakses tanggal 20 Desember 2021

⁷¹ Feri Purnama. 2013. Masjid Ahmadiyah Tasikmalaya Dirusak. <https://www.antaranews.com/berita/373061/masjid-ahmadiyah-tasikmalaya-dirusak>, diakses tanggal 20 Desember 2021

⁷² Candra Nugraha. 2015. Masjid Jemaah Ahmadiyah di Tasikmalaya Disegel Satpol PP. <https://nasional.tempo.co/read/654283/masjid-jemaah-ahmadiyah-di-tasikmalaya-disegel-satpol-pp/full&view=ok>, diakses tanggal 21 Desember 2021

bukti atas pemakaian kembali masjid Depok untuk kegiatan ibadah. Kendati masjid Al Hidayah tersebut sudah memiliki IMB, Wali Kota Depok beralasan penyegelan itu untuk menjaga suasana Ramadan di Depok agar aman, nyamandan ingin melindungi warga dari berbagai ancaman⁷³.

- **5 Januari 2019.** Paguyuban Pengawal NKRI menolak peluncuran buku berjudul *Haqiqatul Wahy*, yang akan digelar di Masjid Mubarak, di Bandung Timur. Para pengunjung rasa datang dengan membawa serta 'mobil komando' dilengkapi dengan bendera-bendera hitam bertuliskan kalimat tauhid warna putih. Mereka membubarkan paksa dan melakukan aksi ini dalam rangka mengawal Pergub Jabar 12 tahun 2011 dan SKB 3 Menteri Nomor 3 tahun 2008, tentang Pelarangan Aktivitas Jemaah Ahmadiyah di Wilayah Jawa Barat⁷⁴.
- **4 April 2020.** Pemkab Tasikmalaya melalui Badan Koordinasi Pengawasan Aliran Kepercayaan dan Aliran Keagamaan dalam Masyarakat (Bakorpakem), berupaya menutup masjid Al-Aqsa milik Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) di Kecamatan Singaparna dengan upaya penyegelan. Dasar hukum penyegelan adalah Surat keputusan Bersama (SKB) antara Bupati Tasikmalaya, Kepala Kejaksaan Negeri Kabupaten Tasikmalaya, Dandim 0612 Tasikmalaya, dan Kapolres Tasikmalaya. SKB itu terkait penolakan kelompok masyarakat atas renovasi masjid. Pengurus JAI menolak penyegelan tersebut. Sementara itu, Perhimpunan Advokat Indonesia (Peradi) Tasikmalaya, mengkritisi keabsahan SKB 4 pejabat Kab. Tasikmalaya itu yang isinya dianggap melampaui SKB 3 Menteri tahun 2008 tentang Ahmadiyah⁷⁵
- **6 Mei 2021.** Bupati Garut mengeluarkan SE pelarangan aktivitas penganut Jemaat Ahmadiyah Indonesia dan penghentian kegiatan pembangunan tempat ibadah Jemaat Ahmadiyah Indonesia di Kampung Nyalindung, Desa Ngamplang, Kecamatan

⁷³ Muhammad Taufiqqurahman. 2017. Masjidnya Disegel, Ahmadiyah: Ini Bentuk Persekusi, <https://news.detik.com/berita/d-3519875/masjidnya-disegel-ahmadiyah-ini-bentuk-persekusi>, diakses tanggal 21 Desember 2021

⁷⁴ BBC News. 2019. Puluhan orang bubarkan acara Ahmadiyah di Bandung, panitia 'pasrah', polisi bantah 'mendampingi' massa <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-46767823>, diakses tanggal 21 Desember 2021

⁷⁵ Rio Tuasikal. 2020. Saat wabah corona, Pemkab Tasik berupaya tutup masjid ahmadiyah. <https://www.voaindonesia.com/a/saat-wabah-corona-pemkab-tasik-berupaya-tutup-masjid-ahmadiyah/5367094.html>, diakses tanggal 22 Desember 2021

Cilawu, Kabupaten Garut⁷⁶. Surat Edaran tersebut kemudian diikuti dengan penyegelan pembangunan masjid Ahmadiyah di Kampung Nyalindung oleh Satpol PP. Alasan pihak Bupati Garut menghentikan proses pembangunan Masjid dan melarang aktivitas kegiatan Ahmadiyah di Kabupaten Garut berdasarkan SKB 3 Menteri tahun 2008 tentang Ahmadiyah dan Pergub Jawa Barat No 12 tahun 2011⁷⁷. Pengurus beserta warga komunitas muslim Ahmadiyah menolak penutupan paksa Masjid Jemaah Ahmadiyah yang sedang tahap pembangunan tersebut dengan alasan SKB 3 Menteri 2008 maupun Pergub No 12 tahun 2011 isinya tidak ada larangan pembangunan masjid dan pelarangan kegiatan Ahmadiyah, penutupan tersebut juga tidak disertai dengan dengan berita acara atau surat tugas penyegelan⁷⁸.

Kentalnya politik identitas (politisasi agama) dalam setiap perhelatan pemilu dan faktor historis Jawa Barat yang kental dengan gerakan konservatisme Islam – termasuk gerakan Darul Islam/Tentara Islam Indonesia (DI/TII) atau Negara Islam Indonesia (NII) - menjadikan Jawa Barat lahan yang subur untuk tumbuhnya beragam peraturan dan tindakan intoleran dan diskriminatif. Warisan konservatisme Islam tersebut terus terbawa dan berkembang hingga saat ini karena ditopang secara formal oleh peraturan perundang-undangan yang intoleran, seperti Pergub No 12 tahun 2011 yang menginspirasi beragam Surat Edaran dan SKB di Kab/Kota di Wilayah Provinsi Jawa Barat untuk mendiskriminasi Jemaah Ahmadiyah.

5.3. Kasus Aceh/NAD

Provinsi lain yang senantiasa mendapat sorotan sebagai Daerah paling intoleran adalah Nanggroe Aceh Darussalam (NAD). Dalam dua dekade terakhir, setidaknya dua masalah yang menyebabkan NAD selalu menempati urutan paling buncit dalam berbagai survei terkait toleransi

⁷⁶ Siaran pers setara institute, 7 Mei 2021, dapat diakses disini: <https://setara-institute.org/kasus-penyegelan-pembangunan-masjid-ahmadiyah-tindakan-bupati-garut-inKonstitusional-dan-tunduk-pada-kelompok-intoleran/>, diakses tanggal 12 Desember 2021

⁷⁷ Bambang Arifianto. 2021. Jemaah Ahmadiyah tolak penutupan paksa masjid di Cilawu oleh Pemkab Garut <https://www.pikiran-rakyat.com/jawa-barat/pr-011881367/jemaah-ahmadiyah-tolak-penutupan-paksa-masjid-di-cilawu-oleh-pemkab-garut?page=2>, diakses tanggal 12 Desember 2021

⁷⁸ CNN Indonesia. 2021. Bupati setop pembangunan masjid Ahmadiyah di Garut. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210506195757-20-639703/bupati-setop-pembangunan-masjid-ahmadiyah-di-garut>, diakses tanggal 12 Desember 2021

di Indonesia. *Pertama*, adalah imbas konflik Aceh Singkil⁷⁹, yang sampai saat ini dikenang sebagai potret buruk intoleransi di Indonesia. *Kedua*, adalah Qanun Jinayat – hukum syariat Islam yang berlaku di Aceh - yang dianggap diskriminatif terhadap perempuan Aceh. Dalam kasus Aceh Singkil, umat Kristiani di wilayah ini nasibnya sampai kini masih terus terombang-ambing, terutama terkait dengan rekonsiliasi pasca peristiwa pembakaran gereja hingga proses pendirian gereja yang terhambat oleh banyak peraturan daerah yang dianggap diskriminatif dan menyulitkan⁸⁰.

Pemerintah Kabupaten Aceh Singkil memberlakukan persyaratan yang ketat untuk IMB gereja, yakni harus memiliki setidaknya 150 pengguna dan mendapat dukungan masyarakat setempat paling sedikit 120 orang. Ketentuan ini merujuk pada Peraturan Gubernur Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 25 tahun 2007 tentang Pedoman Pendirian Rumah Ibadah. Selain itu, dalam Qanun Aceh Nomor 4 tahun 2016 tentang Pedoman Pemeliharaan Umat Beragama dan Pendirian Tempat Ibadah, disebutkan bahwa pendirian tempat ibadah harus memenuhi syarat disebutkan bahwa pendirian tempat ibadah harus memenuhi syarat memiliki setidaknya 140 jemaat dan dukungan masyarakat setempat paling sedikit 110 orang yang bukan pengguna tempat ibadah tersebut. Persyaratan ini lebih ketat dari yang ditetapkan pemerintah pusat lewat Surat Keputusan Bersama (SKB) Dua Menteri No. 8 dan 9 tahun 2006 dimana pendirian tempat ibadah harus memiliki jemaat sebanyak 90 orang dan mendapat setidaknya dukungan 60 orang masyarakat setempat.

Selain mengatur jumlah minimum jemaat dan dukungan masyarakat, Qanun Aceh Nomor 4 tahun 2016 mengharuskan pendirian tempat ibadah mendapat rekomendasi tertulis dari beberapa badan, mulai dari Keuchik (kepala desa), Imum Mukim (kepala pemerintahan adat), Camat, Kepala Kantor Kementerian Agama, dan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB); serta surat keterangan status tanah dan rencana gambar bangunan. Penerapan qanun itu membuat umat Kristen di Aceh Singkil semakin pesimistis mereka akan dapat membangun gereja lagi. Akibatnya, warga Kristen di Aceh Singkil kemudian mendirikan tenda-tenda darurat untuk menjalankan kebaktian. Banyak di antaranya dibangun di tengah kebun sawit, demi menghindari kecaman

⁷⁹ Pembakaran Gereja HKI Suka Makmur di Aceh Singkil pada 2015 adalah awal konflik Aceh Singkil. Saat itu sejumlah gereja dibakar dan dibongkar lantaran dianggap tak memiliki izin.

⁸⁰ Ayomi Amindoni. 2019. 'Api dalam sekam' konflik Aceh Singkil: 'Kita umat Kristen di sini merasa terombang-ambing' <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-50471436>, diakses tanggal 20 Desember 2021

umat Islam yang merupakan penduduk mayoritas di daerah itu.

Sementara itu dari sisi diskriminasi terhadap perempuan, Azzuhdi (2016) dalam sebuah artikelnya di Jurnal Perempuan berjudul “Politik Penguasaan Tubuh Perempuan dalam Implementasi Perda Syariah di Aceh”⁸¹ mengatakan bahwa pengaturan berpakaian Islami – sebagai salah satu kewajiban umat muslim Aceh yang diatur dalam Qanun Syariah – lebih represif terhadap perempuan. Terlihat dari Razia-razia yang dilakukan oleh petugas syariah (*Wilayatul Hisbah/WH*) lebih banyak menyasar dan mengontrol perempuan dibandingkan laki-laki. Selain itu, pada Qanun No. 11 tahun 2002, pasal 13 ayat 1 disebutkan: “*Busana Islami adalah pakaian yang menutup aurat yang tidak tembus pandang, dan tidak memperlihatkan bentuk tubuh.*” Dalam praktiknya di lapangan, masih terdapat beragam tafsir atas aturan tersebut yang memunculkan diskriminasi dan intimidasi. Artinya, pemahaman satu petugas WH dengan petugas WH yang lain tidak sama.

Ada petugas razia yang menganggap mengenakan rok sebagai busana Islami dan melarang mengenakan celana panjang. Sementara petugas razia lainnya menganggap boleh memakai celana panjang asalkan pakaian atasan harus mencapai di bawah lutut. Persoalan kontrol atas tubuh perempuan pada penerapan aturan “berbusana Islami” semakin diperparah dengan batas-batas aurat yang masih kabur. Lekuk tubuh dan celana di satu sisi dianggap sebagai aurat dan pada kesempatan lain tidak dianggap. Multitafsir seperti ini akan sangat menguatkan diskriminasi antara satu orang dengan yang lainnya.

Tidak hanya itu, pernah ada kasus seorang perempuan diperkosa oleh delapan lelaki. Salah satunya adalah pacarnya sendiri. Kasus tersebut masuk pengadilan dan lelaki pemerkosa memang dihukum. Tetapi perempuan korban perkosaan juga mendapat hukuman. Dia dicambuk dan wajahnya diperlihatkan di muka umum. Alasannya karena dia datang ke rumah pacarnya sendirian. Praktik-praktik seperti ini di Aceh seringkali digunakan untuk memermalukan perempuan di depan khalayak⁸². Eksekusi hukuman cambuk di depan umum seperti ini berdampak mendalam, terutama bagi perempuan. Banyak kasus salah tangkap,

⁸¹ Abdurrohman Azzuhdi. 2016. Politik penguasaan tubuh perempuan dalam implementasi Perda Syariah di Aceh <https://www.jurnalperempuan.org/wacana-feminis/politik-penguasaan-tubuh-perempuan-dalam-implementasi-perda-syariat-di-aceh>, diakses tanggal 21 Desember 2021

⁸² Eko Kuntadhi. 2018. Perda diskriminatif yang mengorbankan perempuan, <https://geotimes.id/polemik/perda-diskriminatif/>, diakses tanggal 22 Desember 2021

penyalahgunaan wewenang aparat, dan tebang pilih terjadi dalam implementasi kebijakan ini⁸³.

Pengesahan rancangan Peraturan Daerah Aceh tentang pidana (Qanun Jinayat) juga dinilai aktivis perempuan memuat pengaturan yang tidak melindungi perempuan dan anak dari tindak kekerasan dan kejahatan seksual. Komnas Perempuan menilai peraturan yang terdapat dalam Qanun Jinayat Aceh hanya mengatur persoalan moral dan bukan persoalan perlindungan terhadap perempuan dan anak⁸⁴. Di bawah Qanun Jinayat, masyarakat Aceh dilarang melakukan tindakan yang dianggap melanggar Syariah Islam. Qanun tersebut memperbolehkan hukuman cambuk hingga 200 kali dan penjara hingga 200 bulan. Masyarakat juga boleh memilih antara hukuman cambuk atau membayar hukuman denda mulai 200 hingga 2000-gram emas. Bahkan, Qanun ini juga diberlakukan bagi masyarakat Aceh non-Muslim. Komnas Perempuan juga menemukan banyak pasal-pasal yang mengatur tentang pemerkosaan dan pelecehan berpeluang membuat pelaku pemerkosaan dan pelecehan seksual bebas. Sementara, korban perkosaan dibebankan untuk membuktikan secara fisik bentuk perkosaan yang dihadapinya. Peraturan ini sangat merugikan perempuan korban dan mempersempit akses pada keadilan bagi perempuan (Komnas Perempuan, 2021:76)

5.4. Kasus Jawa Timur

Pada 28 Februari tahun 2011, pemerintah Jawa Timur menerbitkan Surat Keputusan yang ditujukan untuk kelompok minoritas Ahmadiyah (Surat Keputusan Gubernur No.188/94/KPTS/013/2011). Butir-butir yang terdapat dalam SK tersebut berisi tentang larangan aktivitas Jemaat Ahmadiyah khususnya di Jawa Timur karena dianggap memicu atau menyebabkan terganggunya keamanan dan ketertiban masyarakat Jawa Timur. SK Gubernur yang lahir karena alasan kerusuhan di beberapa daerah, kemudian memicu banyak kontroversi dan menuai protes dari berbagai kelompok masyarakat sipil. Mereka menilai secara substansial SK tersebut telah mencederai hak-hak dasar kelompok Ahmadiyah. Sebagai upaya perlindungan terhadap kelompok minoritas, SK ini justru semakin

⁸³ Hayati Nopus. 2017. Aktivis Perempuan nilai qanun jinayat diskriminatif. <https://www.aa.com.tr/id/nasional/aktivis-perempuan-nilai-qanun-jinayat-diskriminatif/932556>, diakses tanggal 22 Desember 2021

⁸⁴ Utami Diah. 2014. Qanun Jinayat Dinilai Mendiskriminasi Perempuan. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20141007143348-20-5578/qanun-jinayat-dinilai-mendiskriminasi-perempuan>, diakses tanggal 22 Desember 2021

menempatkan kelompok Ahmadiyah dalam posisi yang rentan terhadap serangan kelompok mayoritas di luar Ahmadiyah (Alawiyah, 2016: hlm?).

Meskipun secara konstitusional negara menjamin kebebasan memeluk agama dan menjalankan ibadah, faktanya minoritas Ahmadiyah masih belum sepenuhnya bebas mengamalkan dan mengembangkan agama dan keyakinan mereka. SK ini justru menjadi alat legitimasi bagi kelompok anti-Ahmadiyah untuk mempersekusi minoritas Ahmadiyah. Dalam proses penerbitannya, pihak Ahmadiyah merasa tidak pernah dimintai pendapat atau bahkan klarifikasi terkait tuduhan kesesatan oleh kelompok Islam arus-utama. Bahkan, pemerintah tidak pernah menjelaskan tentang kegiatan Ahmadiyah yang dianggap memicu gangguan ketertiban umum. Menurut Kepolisian, jumlah pengikut Ahmadiyah di Surabaya dan Sidoarjo tergolong yang terbesar dibandingkan seluruh kantong Ahmadiyah di daerah lainnya di Jawa Timur⁸⁵.

Tak hanya pengikut jamaah Ahmadiyah, para pengikut Syiah di Jawa Timur juga berkali-kali menjadi korban intoleransi dan diskriminasi. Pada tanggal 26 Agustus 2012, warga Syiah di Dusun Nangkernang, Desa Karang Gayam, Kecamatan Omben, Kabupaten Sampang, Jawa Timur mengalami peristiwa berdarah yang memilukan. Insiden itu terjadi ketika 20 anak warga Syiah di Desa Karang Gayam dan Bluuran, kecamatan Omben hendak kembali ke ponpes di luar Sampang dengan menaiki minibus. Namun di tengah jalan, rombongan santri itu dihadang puluhan orang mengaku warga Sunni dengan menaiki sekitar 30 sepeda motor. Rombongan anak-anak warga Syiah yang baru saja menghabiskan libur lebaran Idul Fitri di kampung halamannya itu dipaksa kembali ke rumahnya dan dilarang kembali belajar ke pesantren berhaluan Syiah yang ada di luar Sampang. Keributan pun berubah menjadi pertikaian yang menyebabkan puluhan orang terluka dari kedua kelompok. Sekitar 45 rumah warga Desa Karang Gayam dirusak dan dibakar.

Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (Kontras)⁵⁶ memberikan versi laporan yang berbeda. Menurut Kontras, sejak sebelum Ramadan atau antara Juni-Agustus 2012, warga penganut Syiah di Desa Karang Gayam sudah mendapatkan ancaman dan teror. Mereka

⁸⁵ Fatkhurrohman Taufiq. 2011. Komunitas Ahmadiyah di Jawa Timur tersebar di Sembilan Daerah. <https://nasional.tempo.co/read/316573/komunitas-ahmadiyah-di-jawa-timur-tersebar-di-sembilan-daerah/full&view=ok>, diakses tanggal 22 Desember 2021

⁸⁶ Nafiysul Qodar. 2019. 26 Agustus 2012: Lebaran Berdarah Warga Syiah di Sampang Madura. <https://www.liputan6.com/news/read/4046654/26-agustus-2012-lebaran-berdarah-warga-syiah-di-sampang-madura>, diakses tanggal 22 Desember 2021

diancam bunuh jika masih berada di Dusun Nangkernang setelah Ramadan. Pada 23 Agustus 2012, pelaku melakukan *sweeping* terhadap warga Syiah yang akan keluar kampung, termasuk anak-anak yang hendak kembali ke pondok pesantren di luar Kota Sampang. Pada 26 Agustus 2012, sekitar pukul 08.00 WIB, Kontras memperkirakan 500 orang membawa senjata tajam berupa celurit, pedang, dan pentungan serta bom molotov telah berkumpul di Dusun Nangkernang, Karang Gayam. Pelaku yang telah berkumpul mulai mengadang anak-anak warga Syiah yang mau kembali ke pesantren. Para laki-laki dewasa kelompok Syiah berusaha melindungi anak-anak dan istri mereka⁸⁷

Namun pelaku terus menyerang dengan lemparan batu, bom molotov, dan menikam dengan senjata tajam. Akibat penyerangan tersebut, satu orang bernama Muhammad Khosyim alias Hamama tewas, tujuh orang kritis, serta puluhan orang mengalami luka-luka. Anak-anak Syiah dan keluarganya yang sempat berusaha menyelamatkan diri dengan berlarian masuk ke rumahnya masing-masing tetap diserang dan bahkan rumah mereka ikut dibakar. Kontras mengatakan bahwa kepolisian berada di lokasi saat peristiwa berlangsung namun tidak bisa berbuat banyak. Polisi baru bisa mengevakuasi jemaah Syiah pada pukul 18.30 WIB ke gelanggang olahraga (GOR) Sampang. Namun tidak semua warga Syiah berhasil dievakuasi karena tidak sedikit yang bersembunyi dan keberadaannya tidak diketahui. Akibat peristiwa tersebut, saat ini ada sekitar 349 jiwa atau 83 kepala keluarga Syiah Madura yang harus menetap di Rusunawa Puspa Agro, Desa Jemundo, Kecamatan Taman, Sidoarjo, Jawa Timur, sebagai lokasi pengungsian mereka⁸⁸. Pemerintah Kabupaten Sampang dianggap melakukan pembiaran atas aksi kekerasan terhadap warga penganut Syiah tersebut dan tidak melakukan upaya serius untuk melindungi hak-hak korban.

6. Mekanisme Pengujian Perda dan Perkada

Negara Indonesia sebagai negara hukum bermakna bahwa segala kegiatan kenegaraan harus didasarkan pada hukum. Dalam suatu negara hukum, idealnya terdapat pembatasan kekuasaan negara untuk

⁸⁷ Nafiysul Qodar. 2019. 26 Agustus 2012: Lebaran Berdarah Warga Syiah di Sampang Madura. <https://www.liputan6.com/news/read/4046654/26-agustus-2012-lebaran-berdarah-warga-syiah-di-sampang-madura>, diakses tanggal 22 Desember 2021

⁸⁸ Adi Briantika. 2020. 9 Tahun Dipaksa Mengungsi, Pengikut Syiah Kini Minta Dibaiat Sunni, <https://tirto.id/9-tahun-dipaksa-mengungsi-pengikut-syiah-kini-minta-dibaiat-sunni-f4Zi>, diakses tanggal 22 Desember 2021

menghindari negara bertindak sewenang-wenang. Tindakan-tindakan negara terhadap warganya dibatasi oleh hukum. Hukum di dalam negara hukum haruslah hukum yang tumbuh dan ditentukan secara demokratis, hukum yang bersumberkan kepada kedaulatan rakyat melalui cara-cara yang demokratis yaitu hukum yang dibuat dan tumbuh serta pelaksanaannya berada di bawah kontrol dan menurut tata cara konstitusional tertentu atau melalui suatu sistem konstitusional tertentu di dalam tiap-tiap negara bersangkutan.⁸⁹ Hukum yang berlaku di negara hukum haruslah hukum yang demokratis dalam proses pembentukannya serta hukum yang dapat dikontrol dalam pelaksanaannya.

Oleh sebab itu, agar hukum yang berlaku juga tidak sewenang-wenang, maka disediakanlah mekanisme pengujian peraturan perundangan-undangan. Ketika berbicara mengenai pengujian peraturan perundang-undangan, maka erat kaitannya dengan teori atau ajaran trias politica atau ajaran pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) yang dicetuskan oleh Montesquieu (yang diilhami oleh ajaran John Locke). Pemisahan kekuasaan tersebut dilakukan untuk menghindari kesewenang-wenangan kekuasaan. Menurutny, terdapat 3 (tiga) cabang kekuasaan di suatu negara yakni: legislatif sebagai pembuat undang-undang, eksekutif sebagai pelaksana undang-undang, dan yudikatif sebagai pengawal, pengawas, dan penegak undang-undang.

Dalam hal pemisahan kekuasaan ini, Indonesia menganut prinsip *check and balances*, dimana antara lembaga negara atau cabang-cabang kekuasaan negara dapat saling mengontrol, menjaga keseimbangan di antaranya. Oleh sebab itu, dalam hal pembentukan undang-undang, DPR sebagai lembaga legislatif membahasnya bersama-sama dengan Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif. Produk undang-undang yang dibuat oleh DPR bersama-sama dengan Presiden juga dapat diajukan pengujian kepada Mahkamah Konstitusi⁹⁰ sebagai lembaga yudikatif, yang biasa disebut sebagai mekanisme *judicial review*.

Adapun untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, maka lembaga yang berwenang mengujinya yakni Mahkamah Agung. Landasan hukum kewenangan Mahkamah Agung

⁸⁹ Manan Sailan, "Istilah Negara Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", *Jurnal Masalah-Masalah Hukum* Jilid 40 No.2 April 2011, hlm. 231.

⁹⁰ Salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi yakni menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang ditegaskan kembali dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Mahkamah Konstitusi.

tersebut terkandung dalam Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945⁹¹, Pasal 11 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman⁹², dan Pasal 31 ayat (2) UU No.5 tahun 2004 tentang Mahkamah Agung⁹³. Berdasarkan landasan hukum tersebut, maka Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota yang secara hierarki berada di bawah undang-undang (Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011⁹⁴) dan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011⁹⁵.

Terkait dengan Perda, bahkan Peraturan Kepala Daerah, semula pengujiannya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dilakukan dengan mekanisme pengujian Perda dan Perkada oleh Pemerintah atau yang dalam kajian pengujian peraturan (*toetzingrecht*) dikenal dengan istilah *executive review* yang lahir dari kewenangan pengawasan Pemerintah Pusat terhadap penyelenggaraan (otonomi) Pemerintahan Daerah. Berdasarkan Pasal 251 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa Perda provinsi dan Peraturan Gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri, sedangkan Perda Kabupaten/ Kota dan peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

⁹¹ Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 berbunyi : Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

⁹² Pasal 11 ayat (2) huruf b UU No. 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman berbunyi : Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.

⁹³ Pasal 31 ayat (2) UU No. 5 tahun 2004 tentang Mahkamah Agung berbunyi : Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.

⁹⁴ Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 menyebutkan bahwa "Jenis dan hierarki peraturan perundangundangan terdiri atas: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi; dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

⁹⁵ Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 menyebutkan bahwa: "Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat."

Namun setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016, pembatalan Peraturan Daerah harus dilakukan melalui mekanisme *judicial review* di Mahkamah Agung. Sekilas, putusan ini telah mengembalikan ruh kewenangan pembatalan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang kepada Mahkamah Agung sebagaimana dicantumkan secara eksplisit dalam ketentuan Pasal 24A UUD NRI 1945. Namun jika dilihat isi putusan tersebut, maka putusan Mahkamah Agung ini hanya berlaku terhadap peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/ kota, sedangkan terhadap Peraturan-peraturan Gubernur serta Peraturan Bupati/ Walikota masih tetap dapat dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri maupun gubernur secara berjenjang.

Namun jika melihat Perkada sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang memuat norma hukum mengikat secara umum dan ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, serta secara hierarki kedudukan Peraturan Bupati/Walikota berada di bawah undang-undang sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011, maka seharusnya pembatalan Perkada dilakukan melalui mekanisme *judicial review* di Mahkamah Agung.

Dalam konteks negara kesatuan, memang wajar jika pemerintah yang tingkatannya lebih tinggi memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap regulasi (termasuk Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah) yang lahir di daerah. Namun, untuk menghindari benturan dengan mekanisme *judicial review* yang memang sudah secara eksplisit ditegaskan di UUD NRI 1945, maka implementasi dari pengawasan tersebut dapat dilakukan dengan melakukan pembinaan kepada daerah melalui penguatan *executive preview* atau pengujian terhadap suatu norma hukum sebelum diundangkan dan sah mengikat secara umum.⁹⁶

7. Mekanisme Pengujian Peraturan Kebijakan

Peraturan negara (*staatsregelings*) atau keputusan dalam arti luas (*besluiten*) dapat dibagi dalam 3 (tiga) kelompok yakni *wettelijk regeling* (peraturan perundang-undangan), *beleidsregels* (peraturan

⁹⁶Eka NAM Sihombing, "Perkembangan Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah Dan Peraturan Kepala Daerah, Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016", Jurnal Yudisial, Vol. 10 No. 2 Agustus 2017, hlm. 232.

kebijaksanaan), dan *beschikking* (penetapan). Idealnya atas semua bentuk peraturan negara tersebut terdapat mekanisme pengujiannya. Berbicara mengenai peraturan perundang-undangan, maka pengujiannya dilakukan di Mahkamah Konstitusi untuk Undang-undang dan Mahkamah Agung untuk peraturan perundang-undangan di bawah Undang-undang. Adapun penetapan atau *beschikking* yang bersifat individual, konkret, dan final, pengujiannya di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Namun persoalan yang sampai saat ini masih mengemuka adalah mengenai mekanisme pengujian peraturan kebijakan.

Peraturan kebijakan (*beleidsregel*) dibentuk sebagai perwujudan *Fries Ermessen* (*discretionary power*) yaitu kewenangan yang berkarakter *Fries Ermessen* dalam bentuk tertulis dan mengikat pada warga.⁹⁷ Keberadaan peraturan kebijakan ini merupakan konsekuensi atas negara hukum kesejahteraan yang membebaskan tugas yang sangat begitu luas, yaitu demi tercapainya kesejahteraan rakyat sesuai dengan tujuan negara kesejahteraan itu sendiri. Peraturan kebijakan tidak langsung mengikat secara hukum, namun memiliki relevansi hukum. Pembentukan peraturan kebijakan (*beleidsregel*) didasarkan pada adanya *beoordelingsruimte* (ruang pertimbangan) agar mengambil tindakan hukum publik yang bersifat pengaturan yang diberikan pembentuk undang-undang kepada pejabat atau badan-badan pemerintahan atas inisiatif sendiri.

Namun dalam perkembangannya, keberadaan peraturan kebijakan dalam implementasinya tidak lepas dari problematika seperti melanggar hak-hak warga negara. Permasalahan yang dapat timbul yakni mengenai mekanisme pengujian yang dapat ditempuh jika ada pihak yang merasa dirugikan dengan dikeluarkannya suatu peraturan kebijakan. Lalu bagaimana jika ada peraturan kebijakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan?

Peraturan kebijakan bukanlah suatu peraturan perundang-undangan. Menurut Bagir Manan, suatu peraturan kebijakan tidak dapat diuji secara hukum (*wetmatigheid*) karena peraturan kebijakan tidak didasarkan pada peraturan perundang-undangan, Selain itu peraturan kebijakan itu sendiri bukanlah peraturan perundang-undangan.⁹⁸ Peraturan kebijakan merupakan peraturan perundang-undangan semu (*pseudo*

⁹⁷ Hotma P. Sibuea, *Asas-Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik* (Jakarta: Erlangga, 2010), hlm. 70.

⁹⁸ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1997), hlm. 170-171.

wetgeving), produk hukum yang isinya secara materil mengikat umum namun bukanlah peraturan perundang-undangan karena ketiadaan wewenang pembentuknya untuk membentuknya sebagai peraturan perundang-undangan. Oleh sebab itu, terhadap peraturan kebijakan tidak dapat dilakukan pengujian melalui mekanisme *judicial review*, baik di Mahkamah. Selain itu, lantaran bersifat mengatur, maka peraturan kebijakan juga tidak dapat diuji di Pengadilan Tata Usaha Negara.

Pertanyaan yang muncul selanjutnya yakni apakah memang tidak ada mekanisme pengujian peraturan kebijakan? Jika tidak ada, maka ada kekosongan hukum. Pada praktiknya, Mahkamah Agung pernah melakukan pengujian terhadap peraturan kebijakan yang berbentuk Surat Edaran, yaitu terhadap Surat Edaran Dirjen Mineral Batubara dan Panas Bumi Nomor 03/31/DJB/2009 (SE No.03/31/DJB/2009). Berdasarkan Putusan MA Republik Indonesia Perkara No. 23 P/HUM/2009 (selanjutnya disebut Putusan No. 23 P/HUM/2009), MA menyatakan SE No. 03/31/DJB/2009 bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU No. 4 tahun 2009) dan karenanya tidak sah dan tidak berlaku untuk umum. Putusan MA tersebut menunjukkan adanya interpretasi yang memperluas ruang lingkup jenis peraturan perundang-undangan yang dapat diuji di Mahkamah Agung.

Argumentasi yang dibangun sehingga membuat MA pada akhirnya melakukan pengujian dan membatalkan Surat Edaran tersebut yakni lantaran ada masalah dengan materi muatannya. Materi muatan peraturan tersebut harusnya dituangkan dalam peraturan secara resmi, namun pejabat pemerintahan terkait justru menuangkannya dalam peraturan kebijakan. MA pernah mengeluarkan Surat Edaran tanggal 25 Februari 1977 No. MA/Pemb/0159/77 yang menyatakan bahwa perbuatan kebijakan penguasa tidak termasuk kompetensi pengadilan untuk menilainya, kecuali ada unsur sewenang-wenang dan penyalahgunaan wewenang. Badan dan/atau pejabat pemerintahan dilarang melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang, dan/atau bertindak sewenang-wenang.⁹⁹ Adapun yang berwenang menguji adanya pelanggaran kewenangan yang dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan adalah Pengadilan Tata Usaha Negara meskipun larangan penyalahgunaan wewenang tersebut terbatas pada keputusan dan/atau tindakan yang

⁹⁹ Lihat Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

dikeluarkan/dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan, bukan penyalahgunaan wewenang dengan menerbitkan Surat Edaran.

Argumentasi yang bisa diajukan di sini bahwa peraturan kebijakan lahir dari kewenangan bebas (diskresi). Oleh sebab itu, penambahan wewenang PTUN untuk menguji peraturan kebijakan dilandasi pada larangan penggunaan diskresi secara melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang dan sewenang-wenang.¹⁰⁰ Dalam praktik di beberapa negara yang sudah maju, misalnya di Inggris, kasus-kasus tersebut pernah terjadi dan dapat diselesaikan dengan sebaik-baiknya oleh pengadilan. Suatu peraturan kebijakan dipandang dapat diuji dengan syarat bahwa aturan kebijakan itu bertentangan dengan hak asasi manusia. Meskipun bentuknya hanya peraturan kebijakan, apabila ternyata melanggar hak asasi manusia, maka hakim dapat menguji konstitusionalitas norma yang terdapat dalam peraturan kebijakan tersebut untuk alasan kemanusiaan dan keadilan.¹⁰¹

Selain melalui mekanisme *judicial review* di MA ataupun di PTUN, pengujian terhadap Surat Edaran juga dapat dilakukan oleh penerbit Surat Edaran maupun oleh atasan penerbit Surat Edaran tersebut. Berdasarkan Pasal 75 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dimana warga masyarakat yang dirugikan terhadap keputusan dan/atau tindakan dapat mengajukan upaya administratif kepada pejabat pemerintahan atau atasan pejabat yang menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan. Upaya administratif tersebut terdiri atas keberatan dan banding. Upaya administratif berupa keberatan, dapat diajukan oleh warga masyarakat kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan yang telah menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan yang dianggap telah merugikan dirinya. Dalam hal warga masyarakat tidak menerima atas penyelesaian keberatan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan, barulah warga masyarakat tersebut dapat mengajukan banding kepada atasan pejabat.

Tetapi lagi-lagi, upaya ini juga akan terbentur dengan ketentuan bahwa upaya keberatan dan banding hanya dapat dilakukan terhadap keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan. Oleh sebab itu,

¹⁰⁰ Lihat Pasal 30, 31 dan 32 Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

¹⁰¹ Sadhu Bagas Suratno, "Pembentukan Peraturan Kebijakan Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik", e-Journal Lentera Hukum, Volume 4, Issue 3 (2017), hlm. 171.

agar lebih memberikan kepastian hukum, maka ke depannya perlu dilakukan reformulasi atas ketentuan yang ada di dalam Undang-undang Administrasi Pemerintahan dengan memperluas objek sengketa yakni keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan, serta ditambahkan peraturan kebijakan di dalamnya.

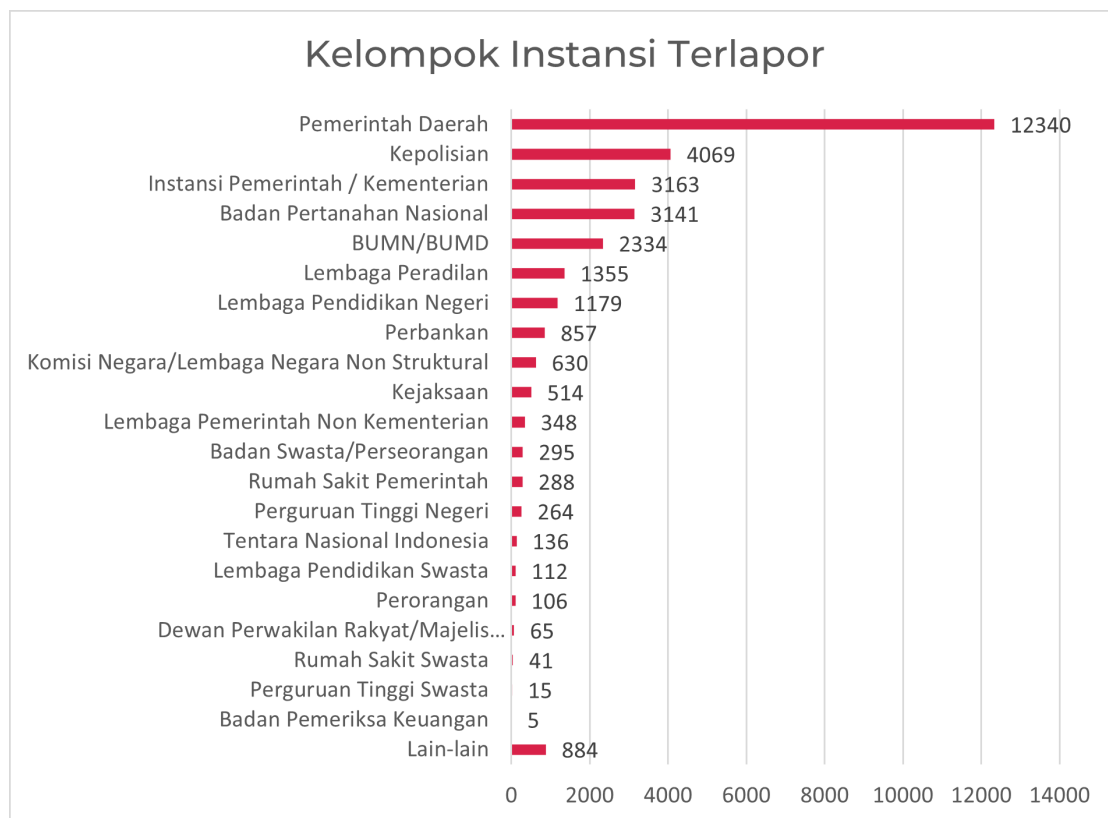
G. Tren Perda Intoleran dan Diskriminatif

1. Sistem Monitoring Ombudsman RI

Sistem monitoring yang dilakukan lembaga negara salah satunya dilakukan oleh Ombudsman RI yang memiliki platform dan mekanisme untuk menampung laporan langsung dari masyarakat melalui aplikasi Sistem Informasi Manajemen Penyelesaian Laporan (SIMPeL). Ombudsman sendiri adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan Badan Hukum Milik Negara (BHMN) serta badan swasta/ perseorangan yang diberi tugas untuk menyelenggarakan pelayanan publik¹⁰². Sistem pelaporan ini mendata berbagai dugaan maladministrasi, termasuk jika di dalamnya ada kasus diskriminasi. Menurut data dari SIMPeL (per 8 Agustus 2021), instansi yang paling banyak diadukan adalah Pemerintah Daerah (12.340), Kepolisian (4.069) dan instansi pemerintah/kementerian (3.163). Namun demikian, dalam sistem pemilahan laporan di internal Ombudsman RI, belum ada kategori khusus yang ditujukan untuk mengelompokkan laporan terkait Perda intoleran dan diskriminatif¹⁰³.

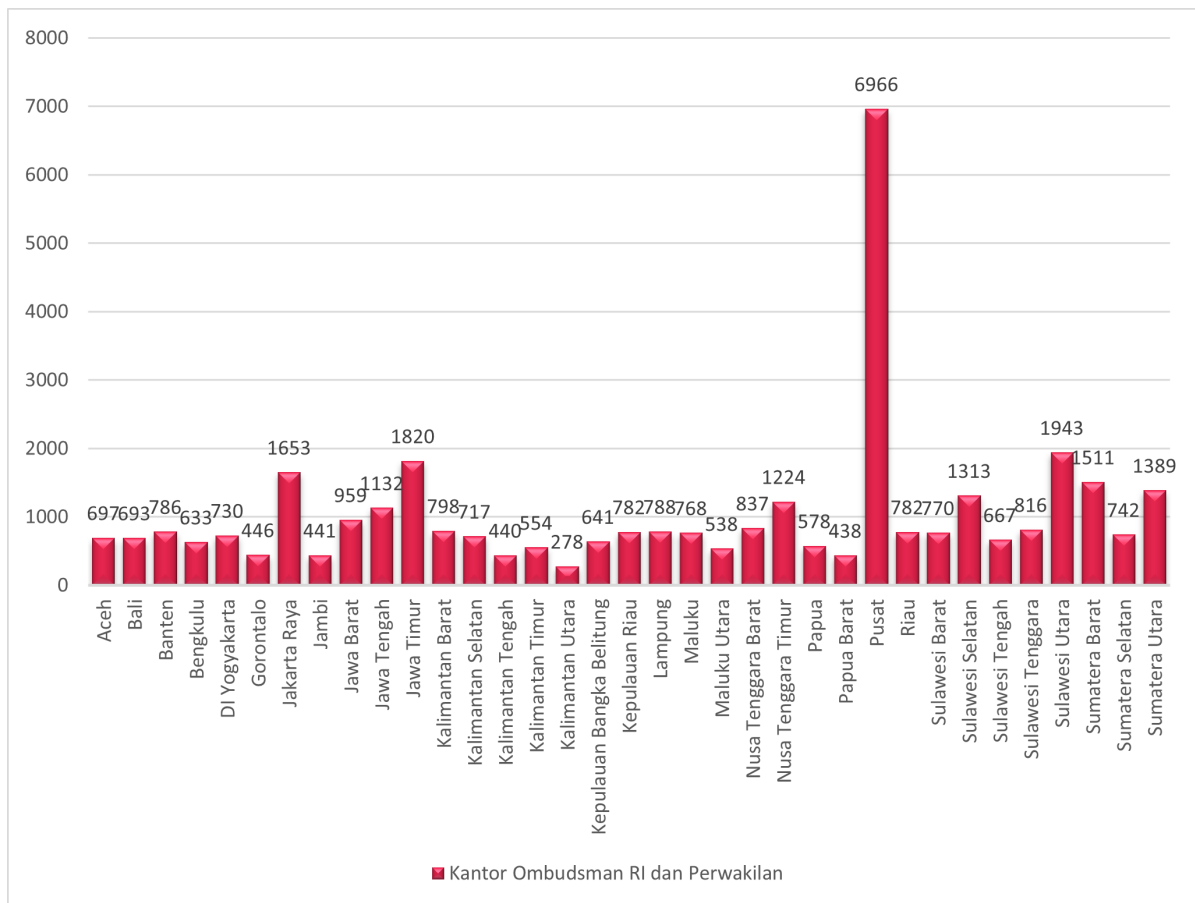
¹⁰² Ombudsman: <https://ombudsman.go.id/faq>, diakses tanggal 23 Desember 2021

¹⁰³ Hasil FGD terbatas 26 Agustus 2021



Gambar 4. Kelompok instansi terlapor dari aplikasi SIMPeL (2017-2021)
 Sumber: SIMPeL v.3 Periode 1 Januari 2017 – 31 Juli 2021, di akses pada 8 Agustus 2021. N=36.270

Akan tetapi, jika melihat gambar 3 di atas, maka terlihat Pemerintah Daerah menjadi kelompok instansi terlapor yang paling banyak atau paling tinggi. Hal ini menunjukkan dugaan tingkat maladministrasi di pemerintahan daerah sangat tinggi dibanding dengan instansi lainnya. Sayangnya, belum ada pemilahan khusus terhadap laporan yang terkait dengan Perda bermasalah atau Perda-perda yang diduga intoleran dan diskriminatif. Laporan yang terkumpul dalam sistem Ombudsman RI ini sudah menyebar sangat merata di semua Provinsi di wilayah NKRI. Artinya, ragam laporan yang masuk menjadi indikasi dugaan pelanggaran yang umum terjadi di hampir semua daerah.

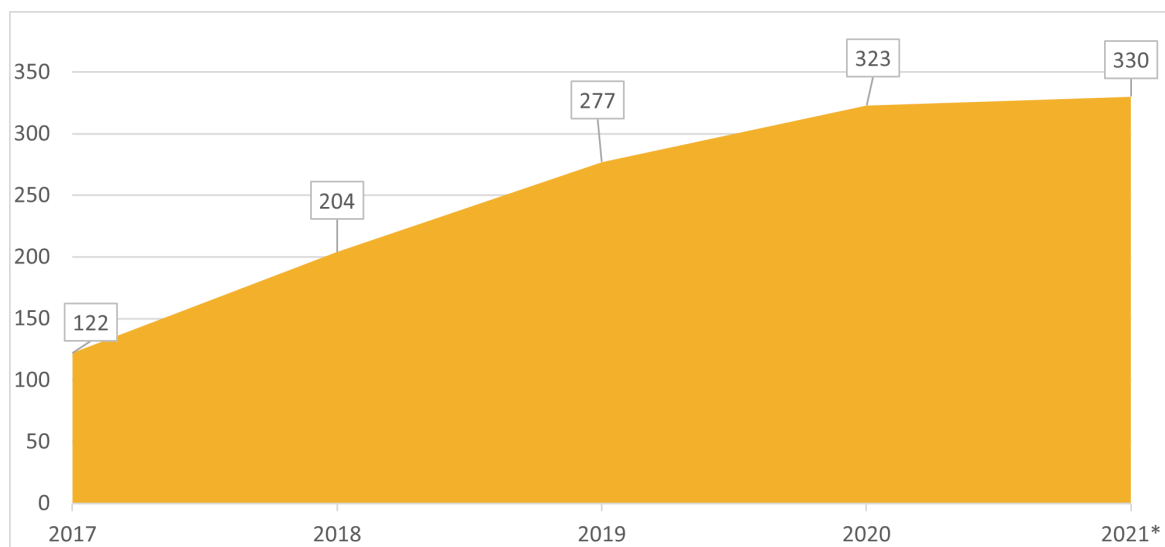


Gambar 5. Sebaran laporan di Kantor Ombudsman RI dan Perwakilan (2017-2021)

Sumber: SIMPeL v.3 Periode 1 Januari 2017 – 31 Juli 2021, di akses pada 8 Agustus 2021

Meskipun belum memilah khusus laporan terkait Perda intoleran, Ombudsman RI memiliki data tren dugaan maladministrasi diskriminasi selama periode 2017-2021. Sepanjang periode tersebut, terjadi peningkatan laporan dugaan maladministrasi diskriminasi dari 122 laporan pada tahun 2017, menjadi 323 laporan pada tahun 2020 dan 330 laporan pada tahun 2021. Ada kemungkinan jumlah laporan pada tahun 2021 terus meningkat mengingat data ini diambil pada tahun berjalan. Tentu saja maladministrasi diskriminasi sangat luas dan terkait banyak dengan beragam layanan kepada publik atau proses administrasi lainnya. Tidak semua diskriminasi yang dirasakan oleh publik bersumber dari Perda atau peraturan kebijakan lainnya. Ke depan perlu dilakukan pemilahan

lebih lanjut oleh Ombudsman RI agar dapat memetakan jumlah laporan dugaan kasus diskriminasi yang disebabkan oleh Perda intoleran.



Gambar 6. Tren pengaduan maladministrasi diskriminasi (2017-2021)

Substandi terbesar untuk maladministrasi diskriminasi yang masuk dalam aplikasi SIMPeL adalah terkait dengan kepegawaian (28,18%), pendidikan (14,4%), kepolisian (7,27%), kesejahteraan sosial (6,06%), dan jaminan sosial (4,55%). Untuk instansi pemerintah lainnya, seperti Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), sampai saat ini masih belum menggunakan platform khusus untuk pelaporan terkait Perda intoleran dan diskriminatif¹⁰⁴. Kemendagri semestinya membangun sistem pengawasan dan pelaporan serupa karena menjadi tugas Kemendagri untuk melakukan pembinaan dan peningkatan kualitas Perda di seluruh Indonesia.

2. Sistem Monitoring Komnas Perempuan

Komnas perempuan secara reguler menerbitkan Catatan Tahunan (CATAHU) untuk memaparkan gambaran umum tentang besaran dan bentuk kekerasan yang dialami oleh perempuan di Indonesia (KtP). Data yang disajikan dalam CATAHU Komnas Perempuan adalah kompilasi data kasus riil yang dihimpun dari tiga sumber yakni; [1] Data Peradilan Agama (Badilag), [2] Data lembaga layanan mitra Komnas Perempuan baik yang dikelola oleh negara maupun atas inisiatif masyarakat. Termasuk di dalamnya adalah lembaga penegak hukum, dan [3] Data Unit

¹⁰⁴ Hasil FGD terbatas 26 Agustus 2021

Pelayanan dan Rujukan, sebuah unit yang sengaja dibentuk oleh Komnas Perempuan, untuk menerima pengaduan langsung korban. Komnas Perempuan membagi persoalan kekerasan terhadap perempuan menjadi tiga wilayah/ ranah, yaitu: Kekerasan Personal (KDRT/Relasi Personal), Ranah Komunitas, dan Ranah Negara.

Data CATAHU juga memuat hasil pemantauan dan kajian Komnas Perempuan. Dalam CATAHU 2014, misalnya, salah satu kasus yang menguak ke permukaan adalah penyerangan yang dilakukan oleh kelompok intoleran dan vigilante yang menggunakan simbol-simbol agama terhadap kegiatan Doa Rosario umat Katolik di kompleks perumahan Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi (STIE) Yayasan Keluarga Pahlawan Negara (YKPN), Desa Tanjungsari Sleman, Yogyakarta. Lalu pada CATAHU 2018, Komnas Perempuan memberikan satu catatan serius pada kasus penyegelan Masjid Jamaah Ahmadiyah Indonesia (JAI) Depok, Kasus Pembubaran *Jalsah Salanah* (Pertemuan Tahunan) JAI Papua, *Cyber Bullying* dan persekusi dalam konteks kebebasan berpendapat dan berekspresi, diskriminasi dan perundungan sebagai strategi marketing. Namun demikian, pada CATAHU 2017, 2019 dan 2020, tidak ditemukan catatan khusus Komnas Perempuan terkait Perda intoleran dan diskriminatif maupun pelanggaran KBB.

Proses dan mekanisme monitoring yang sama juga dijalankan oleh Komnas Perempuan yang memiliki jaringan luas di berbagai daerah di Indonesia. Diskusi, laporan, data dari lembaga resmi, dan pengaduan kasus dari bawah menjadi sumber data dan referensi yang terus bergerak hingga dapat menjadi sumber lengkap untuk melihat perkembangan (tren) diskriminasi terhadap perempuan. Perbedaan antara kajian yang dilakukan oleh Komnas Perempuan dan SETARA Institute terletak pada dua hal. *Pertama*, fokus dan isu kajian/kasus yang ditangani. Bagi SETARA Institute, fokus mereka adalah semua hal terkait dengan pelanggaran KBB. Sedangkan Komnas Perempuan lebih luas lagi, yaitu segala hal yang menyebabkan diskriminasi kepada perempuan atau menyebabkan perempuan menjadi korban dari peraturan tersebut. Baik itu terkait dengan KBB, buruh migran, kekerasan berbasis gender siber, politik, ekonomi, dan lain sebagainya.

Kedua, lokus atau lokasi kajian. Kedua lembaga tersebut memiliki lokasi tertentu yang ditetapkan sebagai fokus kajian yang berbeda.

Tergantung dari urgensi dan justifikasi internal lembaga masing-masing. Tidak heran jika kemudian dalam setiap laporan Komnas Perempuan, SETARA Institute, serta lembaga lain yang fokus pada isu perda intoleran dan diskriminatif, akan ditemukan daftar Perda intoleran dan diskriminatif yang sebagian sama dan sebagian lainnya berbeda. Isi atau daftar Perda intoleran dan diskriminatif tersebut sangat ditentukan oleh poin pertama dan kedua tadi, yaitu fokus isu serta dimana kajian tersebut dilakukan. Sedangkan persamaan dari keduanya adalah sama-sama menggunakan UUD 1945 dan hak asasi manusia sebagai batu uji untuk menilai apakah suatu peraturan atau produk hukum dan kebijakan itu intoleran dan diskriminatif.

3. Sistem Monitoring CSOs

Bukanlah sebuah perkara yang mudah untuk melihat tren peraturan perundang-undangan yang intoleran dan diskriminatif. Tidak semua lembaga memiliki sumber daya, kapasitas dan kapabilitas yang sama, termasuk lembaga pemerintah dan Organisasi Masyarakat Sipil (OMS). Tidak hanya dibutuhkan sumber daya manusia yang mumpuni, baik secara jumlah maupun kualitas pemahaman, tetapi juga diperlukan komitmen yang kuat untuk mengawal isu intoleransi dan diskriminasi ini. Dari pengalaman SETARA Institute misalnya, lembaga ini telah membangun dan memiliki rekam jejak yang panjang dalam mengawal isu Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan (KBB) di Indonesia. Dalam proses advokasi tersebut, SETARA institute telah berhasil membangun modal jejaring di level akar rumput yang sangat luas dan bergerak menjadi instrumen “pengaduan” yang efektif bagi kasus-kasus intoleransi dan diskriminasi beragama, termasuk jika ada peraturan daerah (Perda) yang dianggap intoleran dan diskriminatif. Selain melihat isu yang sedang ramai di media massa, mekanisme “pengumpulan data” dari bawah (*bottom up*) yang muncul dari beragam laporan, diskusi, dan pengaduan inilah yang menjadi sumber awal untuk mendeteksi berbagai Perda intoleran dan diskriminatif. Dari kumpulan data dan informasi yang masuk tersebut, kemudian para ahli hukum, pakar, dan tim peneliti di SETARA institute melakukan proses lebih lanjut berupa kajian atau verifikasi hingga dapat dihasilkan kesimpulan atau daftar Perda yang dinilai melanggar KBB¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Hasil FGD terbatas 26 Agustus 2021

Dari data yang dikumpulkan oleh SETARA Institute, tercatat sekitar 2.758 peristiwa dan 3.896 tindakan terkait dengan pelanggaran KBB¹⁰⁶. Melalui platform bebasberagama.id, SETARA Institute juga mampu memetakan tren dari sisi peristiwa dan tindakan¹⁰⁷, sebaran wilayah pelanggaran, tindakan negara dan non-negara, aktor negara dan non-negara, hingga korban peristiwa. Contoh lainnya, aktor-aktor dari negara yang paling banyak terlibat dalam peristiwa pelanggaran KBB adalah Kepolisian (488), Pemerintah Daerah (147), Satpol PP (119), dan TNI (78)¹⁰⁸. Sementara itu, enam wilayah yang paling banyak kasus atau peristiwa pelanggaran KBB adalah Provinsi Jawa Barat (717), Jawa Timur (314), DKI Jakarta (294), Jawa Tengah (178), Aceh (157), dan Sulawesi Selatan (145)¹⁰⁹. Dari sisi korban, jemaat Ahmadiyah menempati peringkat tertinggi sebagai korban pelanggaran KBB (478). Umat Kristen (206), Syiah (172), dan Aliran Keagamaan lainnya (151) juga sering menjadi korban pelanggaran KBB di Indonesia¹¹⁰.



Gambar 7. Tren jumlah peristiwa dan tindakan pelanggaran KBB (2007-2021)

¹⁰⁶ Bebasberagama.id. Data 'Peristiwa dan Tindakan'. <https://bebasberagama.id/data/incident-and-act>, diakses tanggal 4 Oktober 2021 pukul 8.14 pagi

¹⁰⁷ Bebasberagama.id. Data 'Tren Peristiwa dan Tindakan' <https://bebasberagama.id/data/total-incident-act-per-year>, diakses tanggal 4 Oktober 2021 pukul 8.28 pagi

¹⁰⁸ Bebasberagama.id. Data 'Aktor Negara' <https://bebasberagama.id/data/total-act-state>, diakses tanggal 4 Oktober 2021 pukul 8.19 pagi

¹⁰⁹ Bebasberagama.id. Data 'Enam wilayah tertinggi terjadinya pelanggaran' <https://bebasberagama.id/data/big-six-incident-province>, diakses tanggal 4 Oktober 2021 pukul 8.22 pagi

¹¹⁰ Bebasberagama.id. Data 'Enam tertinggi korban' <https://bebasberagama.id/data/victim>, diakses tanggal 4 Oktober 2021 pukul 8.25 pagi

INFID sebagai bagian dari CSOs memiliki perhatian khusus terhadap persoalan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang intoleran dan diskriminatif di Indonesia. Melihat berbagai kajian sebelumnya dan berbagai mekanisme pengumpulan data serta informasi terkait, maka INFID mencoba membangun sebuah mekanisme atau sistem pelaporan dan pendataan dari bawah melalui organisasi anggota INFID yang tersebar di berbagai wilayah di Indonesia (lihat gambar 7). Mekanisme ini akan mempermudah INFID dalam melakukan monitoring dan memetakan perkembangan tren Perda intoleran dan diskriminatif di masa mendatang. Hasil laporan akan ditampung ke dalam satu unit khusus untuk merespon dan mendokumentasikan laporan tersebut. Laporan yang sudah diverifikasi, selanjutnya akan dianalisis dan dipublikasi ke dalam peta Perda intoleran dan diskriminatif pada platform kumu.io (lihat gambar 9).

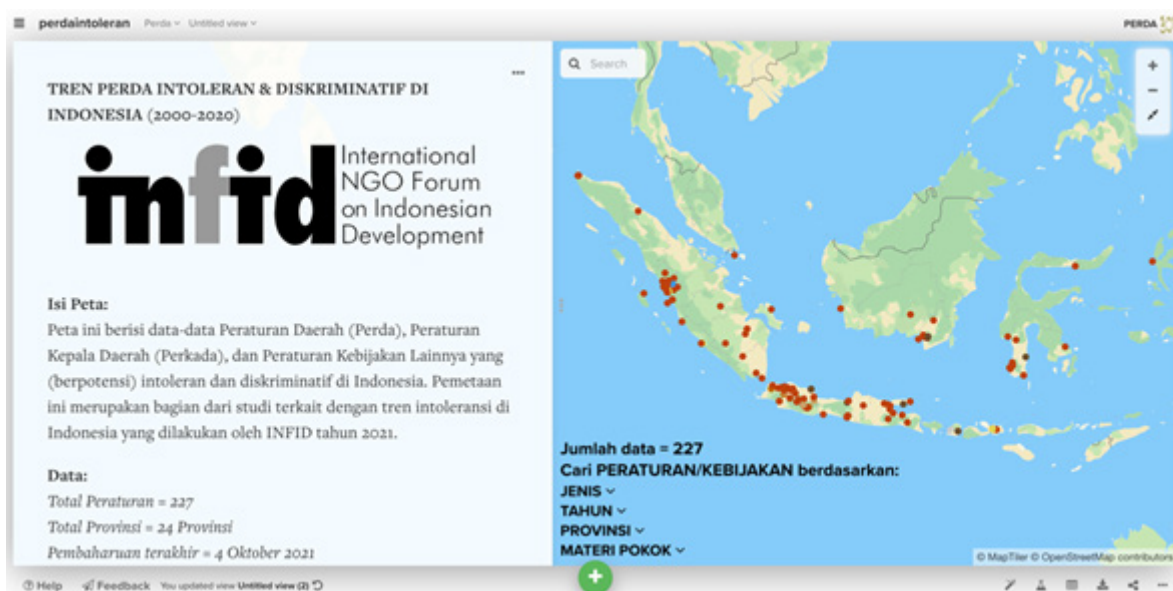


Gambar 8. Peta sebaran anggota INFID di Indonesia
<https://kumu.io/perda/perdaintoleran#anggota-infid>

Sebelum menjalankan mekanisme monitoring dan pemetaan tersebut, penelitian ini mencoba melakukan kajian dan memetakan dari beberapa sumber terkait tren Perda intoleran dan diskriminatif. Dua sumber laporan khusus tersebut adalah dari Laporan Komnas Perempuan tahun 2010 dan Laporan SETARA Institute tahun 2019. Dari kedua laporan tersebut, peneliti melakukan pengecekan terkait Perda dan peraturan kebijakan yang sama, untuk kemudian membuat daftar Perda baru

gabungan dari kedua laporan tersebut. Dari data tersebut, terkumpul 227 Perda dan peraturan kebijakan yang dianggap intoleran dan diskriminatif – menurut batu uji UUD 1945 dan HAM dari SETARA Institute dan Komnas Perempuan.

Dalam peta sebaran Perda intoleran dan diskriminatif INFID, *database* ditampilkan dalam bentuk yang interaktif sehingga pembaca dapat menggunakan informasi yang tersedia dengan mudah dan cepat. Dalam peta sebaran juga ditampilkan opsi atau pilihan pencarian Perda berdasarkan “Tahun”, “Provinsi”, dan “Materi Pokok”. Dengan demikian, pembaca dapat memilah informasi secara lebih mudah dan menarik. Pembaca juga dapat melihat tren jumlah maupun ragam Perda secara visual, termasuk di mana saja lokasi peraturan daerah atau kebijakan daerah tersebut diterbitkan.



Gambar 9. Peta sebaran perda intoleran dan diskriminatif di Indonesia (2000-2020)

<https://kumu.io/perda/perdaintoleran#perda>

Dari gabungan data antara laporan Komnas Perempuan dan SETARA Institute, sepanjang tahun 2000 hingga 2020 terdapat 227 Peraturan dan Kebijakan Daerah yang dianggap intoleran dan diskriminatif. Tren kenaikan cukup tinggi terjadi pada rentang waktu antara tahun 2000 hingga 2007. Dalam rentang ini, puncak tertinggi atau jumlah Perda terbanyak adalah pada tahun 2003 dan 2005 yang mencapai 31 Perda. Setelah tahun 2007, jumlah Perda intoleran dan diskriminatif cenderung

melandai dan menurun. Hanya terjadi jumlah Perda cukup tinggi (11 Perda) pada tahun 2011. Tentu saja “tren menurun” ini tidaklah merepresentasikan keseluruhan Perda, sebab data ini hanya diperoleh dari dua laporan saja. Mungkin saja ada laporan lain (yang menyertakan daftar Perda intoleran dan diskriminatif) yang belum masuk dalam data ini. Termasuk daftar Perda atau peraturan kebijakan lainnya yang masih berada dalam *database* masing-masing organisasi dan belum melalui tahap verifikasi. Oleh karena itu, sulit untuk menyimpulkan bahwa tren Perda intoleran dan diskriminatif menurun.



Gambar 10. Tren jumlah Perda intoleran dan diskriminatif menurut tahun (2000-2020)

Dari jumlah tersebut, paling banyak Perda dan peraturan kebijakan yang terbit di wilayah provinsi Jawa Barat (89 peraturan). Disusul kemudian oleh Provinsi Sumatera Barat (26 peraturan), Provinsi Kalimantan Selatan (17 peraturan), Sulawesi Selatan (16 peraturan), DI. Yogyakarta (14 peraturan), NTB (13 peraturan), Jawa Timur (12 peraturan), dan Aceh (7 peraturan). Melihat sebaran ini, Jawa Barat nampaknya memang menjadi lokus atau wilayah yang paling banyak mendapat perhatian dan riset. Jumlah dan sebaran ini juga tidak berarti di wilayah lain tidak ada peraturan yang intoleran, namun ada kemungkinan belum dilakukan riset disana atau masih adanya data dan informasi yang belum diverifikasi oleh lembaga yang melakukan monitoring. Seperti dikemukakan sebelumnya,

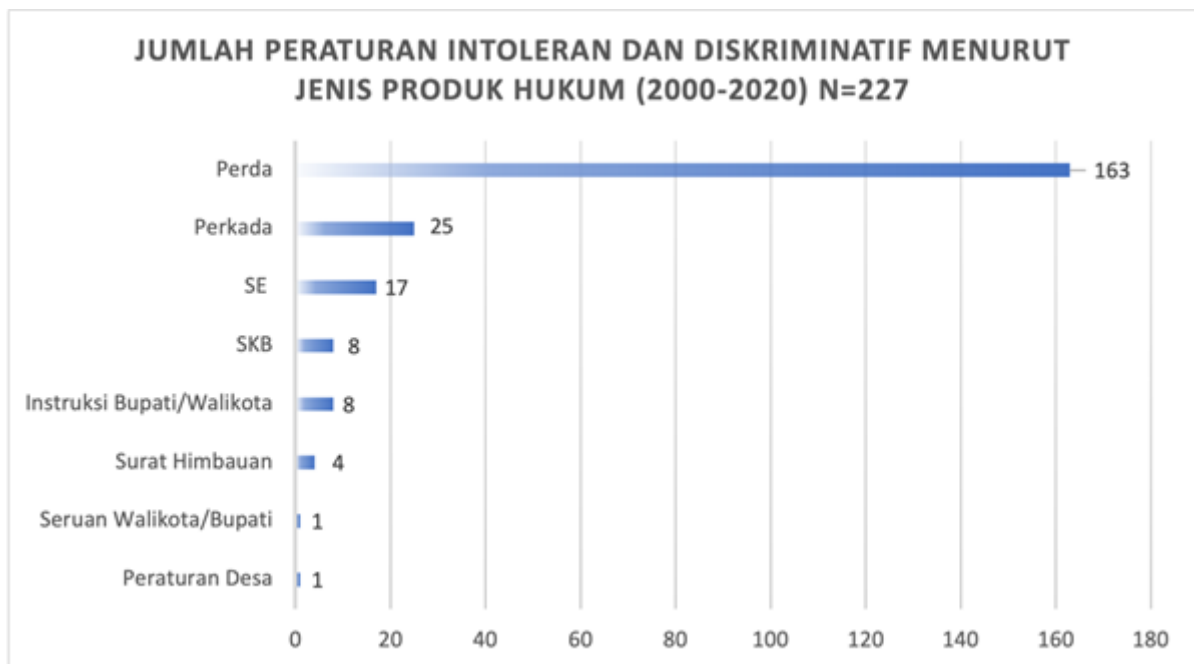
monitoring tren Perda atau kasus membutuhkan laporan dari bawah/masyarakat sekaligus jangkauan atau sebaran informan yang juga memadai.



Gambar 11. Jumlah perda intoleran dan diskriminatif menurut Provinsi (2000-2020)

Berbagai peraturan dan produk hukum yang intoleran dan diskriminatif di atas paling banyak dalam bentuk Peraturan Daerah (163 peraturan), lalu disusul oleh Peraturan Kepala Daerah (25 peraturan), Surat Edaran (17 peraturan), Instruksi Bupati/Walikota (8 peraturan), Surat Himbauan (4 peraturan), Seruan Walikota/Bupati (1 peraturan), dan Peraturan Desa (1 peraturan). Dominasi Perda bermasalah ini – yang disusun bersama oleh eksekutif dan legislatif – menunjukkan bahwa kualitas Perda di daerah-daerah masih jauh dari baik, sehingga diperlukan pendampingan yang lebih serius, baik dalam substansi yang diatur maupun dalam proses penyusunannya, termasuk dari segi pertimbangan filosofis, sosiologis, dan landasan hukumnya agar tidak bertentangan

dengan Pancasila, UUD 1945, serta berbagai peraturan perundang-undangan di atasnya.



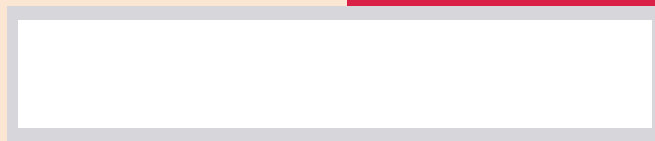
Gambar 12. Jumlah peraturan menurut jenis produk hukum/kebijakan (2000-2020)

Dari data di atas, tema atau materi pokok peraturan yang paling banyak diatur adalah persoalan zakat, infaq, dan sodaqoh (24 peraturan), pelacuran/prostitusi (22 peraturan), wajib baca tulis Al Quran (21), pendidikan keagamaan (18), pelarangan kegiatan Ahmadiyah (16), berpakaian muslim dan musliman (15), ketertiban umum (13), minuman beralkohol (10), dan lain-lain. Dengan data-data awal yang tersedia di peta perda intoleran dan diskriminatif INFID ini, kita dapat melihat tren per wilayah, termasuk ragam tema pokok dan kapan peraturan tersebut terbit di provinsi atau kabupaten/kota tersebut. Peta monitoring dan data-data ini dapat terus diperbaharui dan dikembangkan lebih lanjut. Namun demikian, perlu sebuah mekanisme monitoring dan pelaporan yang sistematis untuk mendukung ketersediaan data/peta monitoring Perda intoleran dan diskriminatif di Indonesia secara berkelanjutan. Mekanisme pendataan dan monitoring ini dapat dilakukan secara *bottom up* (laporan dari akar rumput) maupun secara aktif dilakukan melalui studi kasus perundang-undangan di tingkat nasional maupun daerah. Proses review menggunakan protokol pemeriksaan regulasi berbasis variabel dan

indikator Pancasila dapat digunakan sebagai standar dalam melakukan peninjauan dan penilaian apakah peraturan perundang-undangan yang dikaji berpotensi intoleran dan diskriminatif serta bertentangan dengan Konstitusi yang berlaku di NKRI.



Gambar 13. Ragam tema peraturan daerah intoleran dan diskriminatif (2000-2020)



BAB III

KESIMPULAN

Konstitusi telah menegaskan adanya jaminan pengakuan, perlindungan, dan pemenuhan Hak Asasi Manusia (HAM) bagi setiap warga negara. Pasal 28 I angka 4 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) menyatakan bahwa negara bertanggung jawab untuk memberikan perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia. Salah satunya yakni perlindungan warga negara dari perlakuan diskriminatif. Secara konstitusi, NKRI juga bukanlah negara agama, melainkan negara hukum. Hukum menjadi panglima tertinggi dan hukum di Indonesia tidak dibuat oleh kelompok agama tertentu atau mayoritas. Meskipun telah demikian tegas, namun dalam prakteknya, banyak ditemukan produk hukum yang bertentangan dengan Konstitusi serta cenderung intoleran dan diskriminatif terhadap minoritas.

Istilah peraturan diskriminatif ini sering kali disandingkan dengan peraturan intoleran. Dalam riset ini, hakekat peraturan diskriminatif dan peraturan intoleran adalah sama. Jika dilihat dari sisi motivasi yang melatarbelakangi dibuatnya suatu peraturan perundang-undangan, maka istilah peraturan intoleran menjadi lebih tepat. Tetapi jika dilihat dari sudut pandang operasional, maka istilah peraturan diskriminatif menjadi lebih relevan. Intinya, peraturan diskriminatif lahir dari pola pikir intoleran. Sebagai produk hukum, peraturan perundang-undangan baik di Pusat maupun Daerah, tidak boleh menjadi intoleran dan diskriminatif.

Di era otonomi daerah, Peraturan Daerah bukan hanya berisi tindak lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tetapi juga boleh berisi kekhasan dan kebutuhan lokal daerah yang beragam. Beberapa pemerintah daerah pun menggunakan peluang ini untuk mengeluarkan peraturan yang mencerminkan identitas tertentu dan norma-norma agama, termasuk yang memaksakan aturan berpakaian, melarang perjudian, dan lain-lain. Berbagai kebijakan di level nasional maupun di level daerah yang intoleran dan diskriminatif tersebut, baik yang dilatarbelakangi oleh kepentingan politik identitas sesaat maupun konservatisme beragama, faktanya telah digunakan untuk melegitimasi serangkaian perilaku intoleran. Mulai dari stigma sosial yang dimiliki individu, persekusi, main hakim sendiri dan kekerasan yang didukung negara terhadap kelompok minoritas.

Jika kita kembali kepada tafsir konstitusi yang benar, maka prinsip non-diskriminasi merupakan salah satu karakter utama dalam Konstitusi Indonesia. Setiap hak yang disebutkan dalam UUD Negara RI 1945 ditujukan kepada 'setiap orang' – bukan kepada kelompok istimewa tertentu, bukan pula kepada penduduk mayoritas. Konstitusi juga menegaskan kedudukan dan hak yang sama bagi setiap orang tanpa kecuali. UUD NRI 1945 menyatakan bahwa setiap orang berhak mendapatkan perlindungan atas perlakuan diskriminatif dan bahkan berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama untuk mencapai persamaan dan keadilan.

Dengan latar belakang di atas, penelitian ini ingin telah mengumpulkan dan melihat lebih jauh tren perkembangan peraturan perundang-undangan intoleran dan diskriminatif ini di Indonesia, baik di tingkat nasional maupun daerah. Selain memetakan peraturan perundang-undangan intoleran dan diskriminatif, penelitian ini juga telah berupaya melihat intensitas intoleransi dan diskriminasi di dalamnya dengan menyusun protokol penilaian regulasi berbasis pada variabel dan indikator nilai-nilai Pancasila.

Secara normatif, penelitian ini telah meramu protokol dari variabel dan indikator nilai-nilai Pancasila yang telah disusun oleh BPHN & BPIP sebagai batu uji terhadap peraturan perundang-undangan yang dianggap intoleran dan diskriminatif. Pada prinsipnya, Pancasila memegang peranan penting sebagai dasar dan landasan ideologi bangsa Indonesia, yaitu sebagai sumber dari segala sumber hukum. Sebagai dasar negara, Pancasila menjadi dasar untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan secara konsekuen dan konsisten. Kedudukan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber saat ini seakan tidak jelas realisasinya. Hal ini terlihat dari minimnya kajian filosofis atas pembentukan suatu peraturan perundang-undangan yang menjadikan nilai-nilai Pancasila sebagai landasan kajiannya, terutama dalam Naskah Akademik.

Idealnya, Naskah Akademik harus menguraikan tiga landasan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis. Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik

Indonesia tahun 1945. Pada praktiknya, tak banyak peraturan perundang-undangan yang menguraikan nilai-nilai Pancasila secara filosofis sebagai pembedaan atas pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut.

Dari hasil kajian BPIP dan BPHN, INFID melalui kajian ini mencoba membangun suatu panduan atau protokol pemeriksaan regulasi berbasis variabel dan indikator nilai-nilai Pancasila. Panduan ini digunakan sebagai standar praktis (*practical standards*) bagi para peneliti dan reviewer untuk memberikan keputusan atau pendapat tentang keseluruhan bahan atau materi regulasi yang menjadi subjek atau sasaran kajian INFID, khususnya yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang intoleran dan diskriminatif. Panduan pemeriksaan regulasi ini tentu saja tidak memiliki kekuatan hukum dan bukan merupakan ketentuan hukum, atau aturan hukum. Dokumen dan butir-butir dalam panduan ini diharapkan dapat terus disempurnakan dan menyesuaikan diri dengan pemahaman atau interpretasi atas prinsip-prinsip regulasi, hukum dan aturan sesuai dengan dinamika dan arah kecenderungan masyarakat tanpa mengubah inti atau pokok panduan.

Protokol ini kemudian dicoba diterapkan dalam melihat beberapa peraturan perundang-undangan – termasuk beberapa RUU – yang di dalamnya mengandung pasal-pasal yang dianggap intoleran dan diskriminatif, antara lain pada UU PNPS No. 1 tahun 1965, UU No 44 tahun 2008 tentang Pornografi, UU No 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja, PP No. 36 tahun 2021 tentang Pengupahan, PP No. 27 tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Kelautan & Perikanan, PERPPU No 2 tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan, RUU Perlindungan Ulama dan Tokoh Agama, RUU tentang Perlindungan Umat Beragama, RUU Minuman Beralkohol, RUU Ketahanan Keluarga, dan RUU KUHP.

Tidak hanya secara normatif melalui protokol berbasis nilai-nilai Pancasila, penelitian ini juga mencoba menelaah beberapa contoh Perda dan Perkada yang intoleran dan diskriminatif seperti di Kota Serang & Tasikmalaya (Larangan berjualan makanan dan minuman selama Ramadhan), Kabupaten Demak (Pengaturan cara berpakaian), Provinsi Kalimantan Selatan dan Jawa Timur (Pengawasan aliran sesat), dan Provinsi Banten dan Jawa Barat (Larangan Jamaah Ahmadiyah Indonesia). Penelitian ini juga membedah tren intoleransi dan diskriminasi yang terjadi melalui studi kasus dimana beberapa Perda/Perkada mendorong terjadinya

perilaku intoleran dan diskriminatif. Beberapa wilayah tersebut antara lain di Sumatera Barat (kasus pemaksaan Jilbab di sekolah negeri), Jawa Barat (diskriminasi dan persekusi terhadap jamaah Ahmadiyah), Aceh/NAD (konflik Aceh Singkil dan diskriminasi terhadap perempuan melalui Qanun Aceh), dan Jawa Timur (terkait Ahmadiyah dan Syiah).

Dari gabungan data laporan Komnas Perempuan dan SETARA Institute, sepanjang tahun 2000 hingga 2020, telah dipetakan sekitar 227 Peraturan dan Kebijakan Daerah yang dianggap intoleran dan diskriminatif. Tren kenaikan cukup tinggi terjadi pada rentang waktu antara tahun 2000 hingga 2007. Dalam rentang ini, puncak tertinggi atau jumlah Perda terbanyak adalah pada tahun 2003 dan 2005 yang mencapai 31 Perda. Setelah tahun 2007, jumlah Perda intoleran dan diskriminatif cenderung melandai dan menurun. Hanya terjadi jumlah perda cukup tinggi (11 Perda) pada tahun 2011. Tentu saja “tren menurun” ini tidaklah merepresentasikan keseluruhan Perda, sebab data ini hanya diperoleh dari dua laporan saja. Mungkin saja ada laporan lain (yang menyertakan daftar Perda intoleran dan diskriminatif) yang belum masuk dalam data ini. Termasuk daftar Perda atau peraturan kebijakan lainnya yang masih berada dalam *database* masing-masing organisasi dan belum melalui tahap verifikasi. Oleh karena itu, sulit untuk menyimpulkan bahwa tren Perda intoleran dan diskriminatif menurun.

Dari jumlah tersebut (227), paling banyak Perda dan peraturan kebijakan yang terbit di wilayah provinsi Jawa Barat (89 peraturan). Disusul kemudian oleh Provinsi Sumatera Barat (26 peraturan), Provinsi Kalimantan Selatan (17 peraturan), Sulawesi Selatan (16 peraturan), DI. Yogyakarta (14 peraturan), NTB (13 peraturan), Jawa Timur (12 peraturan), dan Aceh (7 peraturan). Berbagai peraturan dan produk hukum yang intoleran dan diskriminatif di atas paling banyak dalam bentuk Peraturan Daerah (163 peraturan), lalu disusul oleh Peraturan Kepala Daerah (25 peraturan), Surat Edaran (17 peraturan), Instruksi Bupati/Walikota (8 peraturan), Surat Himbauan (4 peraturan), Seruan Walikota/Bupati (1 peraturan), dan Peraturan Desa (1 peraturan). Dari data di atas, tema atau materi pokok peraturan yang paling banyak diatur adalah persoalan zakat, infaq, dan sodaqoh (24 peraturan), pelacuran/prostitusi (22 peraturan), wajib baca tulis al Quran (21), pendidikan keagamaan (18), pelarangan kegiatan Ahmadiyah (16), berpakaian muslim dan musliman (15), ketertiban umum (13), minuman beralkohol (10), dan lain-lain.

Namun demikian, untuk melihat tren intoleransi dan diskriminasi secara detail dan lebih teliti, diperlukan sistem monitoring dan pemetaan secara kontinu, baik oleh pemerintah maupun Organisasi Masyarakat Sipil (OMS). Masing-masing organisasi/lembaga nampaknya memiliki mekanisme dan metode masing-masing dalam melakukan monitoring dan pemetaan ini. INFID, sebagai salah satu organisasi non pemerintah, juga menaruh perhatian khusus terhadap persoalan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang intoleran dan diskriminatif. Oleh karena itu, selain melakukan kajian terhadap perkembangan terkini, INFID juga mencoba membangun sebuah mekanisme atau sistem pelaporan dan pendataan dari bawah melalui organisasi anggota INFID yang tersebar di berbagai wilayah di Indonesia. Inisiatif dan mekanisme ini akan mempermudah INFID dalam melakukan monitoring dan memetakan perkembangan tren Perda intoleran dan diskriminatif di masa-masa mendatang. Hasil laporan akan ditampung ke dalam satu unit khusus untuk merespon dan mendokumentasikan laporan tersebut. Laporan yang sudah diverifikasi, selanjutnya akan dianalisis dan dimasukkan ke dalam peta Perda intoleran dan diskriminatif pada platform yang telah disiapkan.



BAB IV

REKOMENDASI

Rekomendasi untuk OMS/CSOs lainnya

1. OMS/CSOs di Indonesia yang fokus pada advokasi kebebasan beragama diharapkan mampu membangun dan mengembangkan sistem pelaporan, monitoring serta pemetaan khusus peraturan perundang-undangan yang intoleran dan diskriminatif secara lebih sistematis dan terintegrasi.
2. OMS/CSOs di Indonesia yang fokus pada advokasi kebebasan beragama diharapkan dapat menjalin kolaborasi serta memperkuat kerja sama dan mekanisme untuk berbagi data/informasi dan *peer-review* bersama terkait dengan laporan/dugaan/indikasi peraturan perundang-undangan yang intoleran dan diskriminatif di seluruh wilayah Indonesia.
3. OMS/CSOs di Indonesia yang fokus pada advokasi kebebasan beragama hendaknya bisa mencoba melakukan simulasi sistem “penjurian publik” untuk penerapan Protokol Penilaian Regulasi Berdasarkan Variabel dan Indikator Nilai-Nilai Pancasila yang telah disusun dalam kajian ini.
4. Penting merekomendasikan agar OMS memperkuat kapasitas kelompok rentan dan korban dalam memonitor dampak peraturan intoleran dan diskriminatif.
5. OMS dan Pemerintah Daerah memanfaatkan aplikasi e-Perda Kemendagri

Rekomendasi untuk Pemerintah dan Pemerintah Daerah

1. Dengan adanya dua indikator nilai-nilai Pancasila yang telah disusun oleh BPHN dan BPIP, nampaknya perlu adanya upaya “penyeragaman” atau “penyatuan” indikator tersebut agar lebih operasional, aplikatif dan meminimalisir multitafsir.
2. Kemendagri RI perlu meningkatkan kualitas dan kuantitas pembinaan dan pengawasan Perda yang lebih ketat/komprehensif, bukan hanya terkait sinkronisasi dan harmonisasi Perda terhadap peraturan perundang-undangan di atasnya,

tetapi juga melakukan pembinaan mulai dari penyusunan Naskah Akademik – dengan memasukkan Pancasila sebagai landasan filosofis – hingga menjaga agar muatan materi Perda yang selaras dengan nilai-nilai Pancasila.

3. Kemenkumham RI, khususnya Direktorat Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan, Dirjen Peraturan Perundang-Undangan, perlu meningkatkan bimbingan teknis dan supervisi, serta pelaksanaan pemantauan, evaluasi dan pelaporan di bidang harmonisasi rancangan peraturan perundang-undangan bidang politik, pertahanan dan keamanan, hukum, hak asasi manusia, kelembagaan, dan kesejahteraan rakyat demi untuk mencegah lahirnya Peraturan Perundang-Undangan yang intoleran dan diskriminatif.
4. Ombudsman RI perlu segera melakukan pemilahan data secara khusus terhadap dugaan/laporan yang masuk melalui aplikasi SIMPeL terkait Perda bermasalah, termasuk Perda atau peraturan kebijakan lainnya yang berpotensi intoleran dan diskriminatif. Kemendagri semestinya membangun sistem pengawasan dan pelaporan serupa karena menjadi tugas Kemendagri untuk melakukan pembinaan dan peningkatan kualitas Perda di seluruh Indonesia
5. Pemerintah Daerah tidak boleh membuat Perda atau peraturan kebijakan yang membatasi HAM dan harus memastikan – melalui protokol khusus – bahwa Peraturan Daerah yang dibuat sudah sesuai dan selaras dengan nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945.
6. Meskipun sejak Otonomi Daerah (Otda) Pemerintah Daerah berhak atau diperbolehkan mengangkat karakteristik/kekhasan daerah masing-masing, akan tetapi jangan sampai peraturan/produk hukum yang dibuat justru menyuburkan intoleransi dan diskriminasi.
7. Pemerintah Pusat dan Daerah perlu menerbitkan peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah yang bertujuan khusus untuk mendorong penguatan toleransi dan kebebasan beragama atau berkeyakinan sebagai upaya meredam intoleransi, diskriminasi, radikalisme, dan ekstremisme dengan kekerasan di wilayahnya masing-masing.

DAFTAR PUSTAKA

- Al Araf dkk. 2016. *Kebebasan Beragama dan Peran Kepolisian: Tinjauan Normatif Perlindungan Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan di Indonesia*. Imparsial
- Alawiyah, Aimmatul. 2016. "Larangan Aktivitas Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) di Jawa Timur dalam Perspektif External Protection dan Internal Restriction Will Kymlicka". *Religió: Jurnal Studi Agama-agama*, Volume 6, Nomor 1.
- Arafat, Yasser 2010. *Analisis Undang-Undang Nomor 1/Pnps/Tahun 1965 Tentang Pencegahan Penyalahgunaan Dan/Atau Penodaan Agama Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia*. Skripsi. Universitas Sebelas Maret Surakarta
- Aryani, Sylvia. 2017. Eksistensi Peraturan Kepala Daerah Sebagai Peraturan Pelaksana Peraturan Daerah. *Badamai Law Journal*, Vol 2, Issue 1.
- Asshiddiqie, Jimly & M. Ali Safaat. 2006. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta; Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI
- Assyaukanie, Luthfi. 2018. "Akar-akar legal intoleransi dan diskriminasi di Indonesia". *Maarif Institute*, Vol 13, No 2.
- Atmaja, Gede Marhaendra Wija. 2017. *Metodologi penelitian hukum dalam penyusunan naskah akademik*. Kantor wilayah kementerian hukum dan HAM Bali.
- Bo'a, Fais Yonas. 2018. Pancasila Sebagai Sumber Hukum dalam Sistem Hukum Nasional. *Jurnal Konstitusi*, Volume 15, No 1
- Bush, R. 2008. *Regional 'Sharia' Regulations in Indonesia: Anomaly or Symptom? In Indonesia: Islamic Life and Politics*, edited by Greg Fealy and Sally White. Canberra: Indonesia Update Series.
- Butt, Simon. 2019. "Religious conservatism, Islamic criminal law and the judiciary in Indonesia: a tale of three courts". *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*
- Butt, Simon. 2018. The Function of Judicial Dissent in Indonesia's Constitutional Court. *Constitutional Review*. Vol 4, No 1, May 2018. DOI: <https://doi.org/10.31078/consrev411>

- Cammack, M., and R. Michael Feener. 2007. "The Indonesian Islamic Judiciary." *In Islamic Law in Contemporary Indonesia: Ideas and Institutions*, edited by R. Michael Feener and Mark Cammack. Cambridge, Mass.: Islamic Legal Studies Program, Harvard Law School.
- Cammack, M., L. A. Young, and T. Heaton. 1996. "Legislating Social Change in an Islamic Society-Indonesia's Marriage Law". *American Journal of Comparative Law* 44 (1): 45-73.
- Crouch, M. 2012. "Law and Religion in Indonesia: The Constitutional Court and the Blasphemy Law". *Asian Journal of Comparative Law* 7 (1): 1-46.
- Dja'far, Alamsyah M. 2020. Ringkasan Eksekutif Tawar-Menawar Kebebasan: Satu Dekade Pemantauan Kemerdekaan Beragama Berkeyakinan (KBB) Wahid Foundation. Wahid Foundation
- Dja'far, Alamsyah M dan Fatma Utami Jauharoh. 2019. Ulasan 5 Isu RUU Perlindungan Umat Beragama. The Wahid Institute & Yayasan TIFA
- Djojarahardjo, Rmmy Haryono. 2019. Mewujudkan Aspek Keadilan Dalam Putusan Hakim di Peradilan Perdata. *Jurnal Media Hukum dan Peradilan*. Vol 5, No 1. ISSN: 2654-8178 (Online) – 2442-7829 (Print)
- Fulthoni, dkk. 2009. *Buku Saku Untuk Kebebasan Beragama: Memahami Diskriminasi*. The Indonesian Legal Resource Center (ILRC)
- Hasani, Ismail. 2020. *Pengujian Konstitusionalitas Perda*. Jakarta: KPG
- Hasyim Syafiq. 2014. *Council of Indonesian Ulama (Majelis Ulama Indonesia, MUI) and its role in the shariatization of Indonesia*. Berlin: PhD dissertation at Freie University, Berlin.
- Hasyim, Syafiq. 2015. Majelis Ulama Indonesia and Pluralism in Indonesia. *Philosophy and Social Criticism*. Vol 4(4-5) 487-495
- Hasyim, Syafiq. 2019. *Fatwas and Democracy: Majelis Ulama Indonesia (MUI, Indonesian Ulema Council) and Rising Conservatism in Indonesian Islam*. *TrANs: Trans -Regional and -National Studies of Southeast Asia* (2019), 1-15 doi:10.1017/trn.2019.13
- Indrayana, D. 2008. *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002: An Evaluation of Constitution-Making in Transition*. Penerbit Buku Kompas.
- Ichsan, Muchammad & Nanik Prasetyoningsih. 2012. Penyelesaian Aliran Sesat di Indonesia dari Perspektif Hukum Islam dan Hukum Positif. *Jurnal Media Hukum*, Vol 19, No 2
- Julyano, Mario dan Aditya Yuli Sulistyawan. 2019. Pemahaman Terhadap Asas

- Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum. Jurnal Crepido, Vol 01, No 01, <https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/crepido/>
- Kemenag RI. 2019. Moderasi Beragama. Kementerian Agama RI. Balitbangdiklat: https://balitbangdiklat.kemenag.go.id/upload/files/MODERASI_BERAGAMA.pdf
- Komnas HAM. 2009. Komentar Umum Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik Hak Ekonomi Sosial dan Budaya. Komnas HAM
- Komnas Perempuan. 2010. *Atas Nama Otonomi Daerah: Pelembagaan Diskriminasi dalam Tata Negara-Bangsa Indonesia. Laporan Pemantauan Kondisi Pemenuhan Hak-Hak Konstitusional Perempuan di 16 Kabupaten/Kota pada 7 Provinsi.*
- Komnas Perempuan. 2021. Perempuan Dalam Himpitan Pandemi: Lonjakan Kekerasan Seksual, Kekerasan Siber, Perkawinan Anak, dan Keterbatasan Penanganan di Tengah COVID-19. Catatan Kekerasan Terhadap Perempuan Tahun 2020. <https://komnasperempuan.go.id/uploadedFiles/1466.1614933645.pdf>
- Kontras. 2021. Meninjau Pemulihan Negara Atas Pelanggaran Kebebasan Beragama, Beribadah, dan Berkeyakinan. https://kontras.org/wp-content/uploads/2021/11/KontraS_Meninjau_Pemulihan_Negara_atas_Pelanggaran_Kebebasan_Beragama.pdf
- Latif, Yudi. 2020. *Wawasan Pancasila: Bintang Penuntun Untuk Pembudayaan. Edisi Komprehensif.* Mizan Expose
- Lindsey, Tim, and Helen Pausacker, 2016. eds. *Religion, Law and Intolerance in Indonesia.* London: Routledge
- Menchik, J. 2016. *Islam and Democracy in Indonesia: Tolerance Without Liberalism.* New York: Cambridge University Press
- Nasriyan, Iyan. 2019. Kepastian Hukum dalam Penyelenggaraan Perpajakan di Indonesia. *Journal of Multidisciplinary Studies*, Vol 10, No 02. p-ISSN 2085-9970. e-ISSN 2715-4505
- Pausacker, H. 2009. "Indonesia's New Pornography Law: Reform Does Not Necessarily Lead to More Liberal Attitudes to Morality and Censorship." *Alternative Law Journal* 34 (2)
- Pemerintah Kota Kediri. 2019. Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota Kediri Tentang Produk Hukum Daerah. Sekretariat Daerah Bagian Hukum <https://jdih.kedirikota.go.id/home/download/1528>

- Sihombing, Eka N.A.M. 2016. Problematika Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah. *Jurnal Legislasi Daerah* Vol 13 No 03: Hal 285-296
- Sumbulah, Umi. 2014. Aliran Sesat dan Gerakan Baru Keagamaan: Perspektif UU PNPS No 1 Tahun 1965 dan Hak Asasi Manusia. *De Jure, Jurnal Syariah dan Hukum*, Vol 6, No 2, halaman 157-165
- Tasnur, Irvan dan Z Zulkarnain. 2020. "Melacak Akar dan Perkembangan Konservatisme Islam Dalam Dinamika Perpolitikan Indonesia". *HISTORIA, Jurnal Program Studi Pendidikan Sejarah*, Vol 8, No 1
- The Wahid Institute. 2012. *Laporan Akhir Tahun Kebebasan Beragama dan Intoleransi 2012*. The Wahid Institute & TIFA
- Van Bruinessen, Martin, 2013. ed. *Contemporary Developments in Indonesian Islam: Explaining the 'Conservative Turn'*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies
- Verkuyten, Maykel, Levi Adelman, and Kumar Yogeeswaran. 2020. "The Psychology of Intolerance: Unpacking Diverse Understandings of Intolerance". *Current Directions in Psychological Science*, Vol. 29(5) 467–472
- Wibisono, Susilo., et. al. 2019. "A multidimensional analysis of religious extremism". *Frontiers in psychology*, vol 10, article 2560
- YLBHI dkk. 2020. Outlook Kebebasan Beragama Atau Berkeyakinan di Indonesia 2020. <https://ylbhi.or.id/bibliografi/kertas-posisi/outlook-kebebasan-beragama-atau-berkeyakinan-di-indonesia-tahun-2020/>
- Yosarie, Ikhsan, dkk. 2019. *Dampak produk hukum daerah diskriminatif terhadap pelayanan publik*. Pustaka Masyarakat Setara

Mohon menambahkan dalam daftar pustaka ini sumber-sumber dari website

Azra, 2020, "Konservatisme Agama di Indonesia: Fenomena Religio-Sosial, Kultural, dan Politik. <https://www.uinjkt.ac.id/id/konservatisme-agama-di-indonesia-fenomena-religio-sosial-kultural-dan-politik-1/> diakses tanggal 3 Februari 2021.

Fatimah Wardah. 2020. Pelanggaran kebebasan beragama terbanyak terjadi di Jabar dan Jakarta. <https://www.voaindonesia.com/a/pelanggaran-kebebasan-beragama-terbanyak-terjadi-di-jabar-dan-jakarta/5239783.html> diakses tanggal 28 Oktober 2021

<https://www.merriam-webster.com/dictionary/tolerance>

<https://kbbi.web.id/diskriminasi>

Kresna, Mawa. 2016. Perda Bermasalah, Batal Demi Investasi, Bukan Toleransi (<https://tirto.id/perda-bermasalah-batal-demi-investasi-bukan-intoleransi-bx7r>) diakses tanggal 20 November 2021

Laporan KBB WI 2008-2015 dapat diakses disini: <http://www.wahidinstitute.org/wi-id/laporan-dan-publikasi/laporan-tahunan-kebebasan-beragama-dan-berkeyakinan.html> diakses tanggal 24 November 2021.

Laporan Komnas HAM Tahun 2019 dapat diakses disini: [https://www.komnasham.go.id/files/20201209-laporan-tahunan-komnas-ham-2019-\\$V1GF5HE.pdf](https://www.komnasham.go.id/files/20201209-laporan-tahunan-komnas-ham-2019-$V1GF5HE.pdf) diakses tgl 20 November 2021

Siaran Pers Imparsial tanggal 17 November 2019, dapat diakses disini: <https://imparsial.org/hari-toleransi-internasional-negara-harus-hadir-dalam-melindungi-kebebasan-beragama-atau-berkeyakinan/> diakses tgl 12 November 2021.

Abdillah Muhammad Marzuqi. 2019. Kebebasan beragama masih tersandung aturan hukum. <https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/272141/kebebasan-beragama-masih-tersandung-aturan-hukum> Diakses tanggal 28 Oktober 2021

YLBHI dkk. 2020. Dalam <https://ylbhi.or.id/bibliografi/kertas-posisi/outlook-kebebasan-beragama-atau-berkeyakinan-di-indonesia-tahun-2020/> diakses tanggal 20 Desember 2021

Hutomo, 2019. Kedudukan Pancasila Sebagai Sumber Hukum Negara. <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5cddb96764783/kedudukan-pancasila-sebagai-sumber-hukum-negara/>, diakses tanggal 17 November 2021

- Tempo.co. 2016. Pancasila diusulkan jadi dasar uji materi di MK. <https://nasional.tempo.co/read/827042/pancasila-diusulkan-jjadi-dasar-uji-materi-di-mk/full&view=ok>, diakses tanggal 28 Desember 2021.
- Hanna Samosir. UU dinilai jadi akar masalah intoleransi. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20141117135647-20-11980/uu-dinilai-jadi-akar-masalah-intoleransi>, diakses tgl 28 Oktober 2021
- BBC News Indonesia, 2016. "Inilah kasus-kasus penistaan agama di Indonesia, 'subjektif' dan 'ada tekanan massa', <https://www.bbc.com/indonesia/trensosial-38001552>, diakses tanggal 15 Januari 2022.
- Ratno Lukito. 2019. Negara Bangsa. <https://mediaindonesia.com/opini/253974/negara-bangsa> diakses pada tanggal 6 Februari 2022, pukul 15.30 WIB
- Matus Alfons. 2019. PKS: RUU perlindungan ulama dan tokoh agama sudah masuk Baleg DPR <https://news.detik.com/berita/d-4810108/pks-ruu-perlindungan-ulama-dan-tokoh-agama-sudah-masuk-baleg-dpr>, diakses tanggal 23 November 2021
- Dian Kurniati. 2017. Kemenag: Putusan MK akan muluskan pembahasan RUU perlindungan umat beragama. https://kbr.id/nasional/11-2017/kemenag_putusan_mk_akan_muluskan_pembahasan_ruu_perlindungan_umat_beragama/93320.html, diakses tanggal 24 November 2021.
- Sani Mulyaningsih. 2020. Larangan Minuman Beralkohol dalam Konstitusi Hingga Agama. <http://rdk.fidkom.uinjkt.ac.id/index.php/2020/11/16/larangan-minuman-beralkohol-dalam-Konstitusi-hingga-agama/>, diakses tanggal 20 Desember 2021
- Suci Aulia Rahma & Siti Ferdianti. 2020. RUU Minol Menuai Berbagai Polemik di Masyarakat. <https://ketik.unpad.ac.id/posts/840/ruu-minol-menuai-berbagai-polemik-di-masyarakat>, diakses tanggal 20 Desember 2021
- Imam Rosidin. 2020. RUU Minol Disebut Berpotensi Munculkan Pasar Gelap. <https://regional.kompas.com/read/2020/11/13/17550311/ruu-minol-disebut-berpotensi-munculkan-pasar-gelap>, diakses tanggal 20 Desember 2021
- CNN Indonesia. 2020. Gaduh Larangan Buta Draf RUU Minuman Beralkohol di RI. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201113134700-32-569466/gaduh-larangan-buta-draf-ruu-minuman-beralkohol-di-ri>, diakses tanggal 20 Desember 2021

- Nicholas Ryan Aditya. 2021. RUU Larangan Minuman Beralkohol Dinilai Tak Urgen. <https://nasional.kompas.com/read/2021/07/14/15301771/ruu-larangan-minuman-beralkohol-dinilai-tak-urgen?page=all>, diakses tanggal 20 Desember 2021
- Haryanti Puspa Sari. 2020. 3 Poin dalam RUU Ketahanan Keluarga yang Tuai Kritik., <https://nasional.kompas.com/read/2020/02/27/05582961/3-poin-dalam-ruu-ketahanan-keluarga-yang-tuai-kritik?page=all>, diakses tanggal 12 Desember 2021
- Tempo.co. 2021. Pindah agama, Asmirandah: saja jadi pengikut kristus karena pilihan. <https://seleb.tempo.co/read/1505044/pindah-agama-asmirandah-saya-jadi-pengikut-kristus-karena-pilihan>, diakses tanggal 12 Desember 2021
- Fathiyah Wardah. 2019. Masyarakat Sipil Minta DPR Tunda Pengesahan RUU KUHP. <https://www.voaindonesia.com/a/masyarakat-sipil-minta-dpr-tunda-pengesahan-ruu-kuhp/4983989.html>, diakses tanggal 23 November 2021.
- Arasy Pradana A Aziz, SH, MH. 2019. Prosedur Pembentukan Peraturan Bupati/Walikota. <https://www.hukumonline.com/klinik/a/prosedur-pembentukan-peraturan-bupati-walikota-lt5db27cf95dfdc> Diakses tanggal 7 Februari 2022
- CNN Indonesia. 2021. Polemik Wajib Jilbab Padang, Perda Intoleran Didesak Dicabut. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210128063022-20-599326/polemik-wajib-jilbab-padang-perda-intoleran-didesak-dicabut>, diakses tanggal 23 Desember 2021
- Bangun Santoso. 2021. Heboh siswi dipaksa berjilbab, perda Sumbar disebut jadi pemicu intoleransi. <https://www.suara.com/news/2021/01/25/123205/heboh-siswi-dipaksa-berjilbab-perda-sumbar-disebut-jadi-pemicu-intoleransi?page=all>, diakses tanggal 23 Desember 2021
- Ikhwan Wahyudi. 2021. Ombudsman temukan maladministrasi aturan seragam siswi SMKN 2 Padang. https://www.antaranews.com/berita/2212442/ombudsman-temukan-maladministrasi-aturan-seragam-siswi-smkn-2-padang?utm_source=antaranews&utm_medium=desktop&utm_campaign=related_news, diakses tanggal 23 Desember 2021

- Fahmi Bahtiar. 2021. Perda intoleran biang pemaksaan siswi non-muslim gunakan jilbab di Sekolah. <https://edukasi.sindonews.com/read/312818/212/perda-intoleran-biang-pemaksaan-siswi-non-muslim-gunakan-jilbab-di-sekolah-1611543668>, diakses tanggal 23 Desember 2021
- Diki Sudrajat. 2011. Masjid Ahmadiyah di Bogor Disegel. <https://metro.tempo.co/read/324976/masjid-ahmadiyah-di-bogor-disegel/full&view=ok>, diakses tanggal 21 Desember 2021
- Deden Abdul Aziz. 2012. Masjid Ahmadiyah di Cianjur Dirusak Warga. <https://nasional.tempo.co/read/384651/masjid-ahmadiyah-di-cianjur-dirusak-warga/full&view=ok>, diakses tanggal 20 Desember 2021
- Luqman Rimadi. 2019. Segel untuk masjid Ahmadiyah di Bekasi 6 tahun silam. <https://www.liputan6.com/news/read/3933186/segel-untuk-masjid-ahmadiyah-di-bekasi-6-tahun-silam>, diakses tanggal 20 Desember 2021
- Feri Purnama. 2013. Masjid Ahmadiyah Tasikmalaya Dirusak. <https://www.antaranews.com/berita/373061/masjid-ahmadiyah-tasikmalaya-dirusak>, diakses tanggal 20 Desember 2021
- Candra Nugraha. 2015. Masjid Jemaah Ahmadiyah di Tasikmalaya Disegel Satpol PP. <https://nasional.tempo.co/read/654283/masjid-jemaah-ahmadiyah-di-tasikmalaya-disegel-satpol-pp/full&view=ok>, diakses tanggal 21 Desember 2021
- Muhammad Taufiqqurahman. 2017. Masjidnya Disegel, Ahmadiyah: Ini Bentuk Persekusi, <https://news.detik.com/berita/d-3519875/masjidnya-disegel-ahmadiyah-ini-bentuk-persekusi>, diakses tanggal 21 Desember 2021
- BBC News. 2019. Puluhan orang bubarkan acara Ahmadiyah di Bandung, panitia 'pasrah', polisi bantah 'mendampingi' massa <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-46767823>, diakses tanggal 21 Desember 2021
- Rio Tuasikal. 2020. Saat wabah corona, pemkab Tasik berupaya tutup masjid ahmadiyah. <https://www.voaindonesia.com/a/saat-wabah-corona-pembek-tasik-berupaya-tutup-masjid-ahmadiyah/5367094.html>, diakses tanggal 22 Desember 2021

- Siaran pers setara institute, 7 Mei 2021, dapat diakses disini: <https://setara-institute.org/kasus-penyegelan-pembangunan-masjid-ahmadiyah-tindakan-bupati-garut-inKonstitusional-dan-tunduk-pada-kelompok-intoleran/>, diakses tanggal 12 Desember 2021
- Bambang Arifianto. 2021. Jemaah Ahmadiyah tolak penutupan paksa masjid di Cilawu oleh Pemkab Garut <https://www.pikiran-rakyat.com/jawa-barat/pr-011881367/jemaah-ahmadiyah-tolak-penutupan-paksa-masjid-di-cilawu-oleh-pemkab-garut?page=2>, diakses tanggal 12 Desember 2021
- CNN Indonesia. 2021. Bupati setop pembangunan masjid Ahmadiyah di Garut. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210506195757-20-639703/bupati-setop-pembangunan-masjid-ahmadiyah-di-garut>, diakses tanggal 12 Desember 2021
- Ayomi Amindoni. 2019. 'Api dalam sekam' konflik Aceh Singkil: 'Kita umat Kristen di sini merasa terombang-ambing' <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-50471436>, diakses tanggal 20 Desember 2021
- Abdurrohman Azzuhdi. 2016. Politik penguasaan tubuh perempuan dalam implementasi Perda Syariat di Aceh <https://www.jurnalperempuan.org/wacana-feminis/politik-penguasaan-tubuh-perempuan-dalam-implementasi-perda-syariat-di-aceh>, diakses tanggal 21 Desember 2021
- Eko Kuntadhi. 2018. Perda diskriminatif yang mengorbankan perempuan, <https://geotimes.id/polemik/perda-diskriminatif/>, diakses tanggal 22 Desember 2021
- Hayati Nopus. 2017. Aktivis Perempuan nilai qanun jinayat diskriminatif. <https://www.aa.com.tr/id/nasional/aktivis-perempuan-nilai-qanun-jinayat-diskriminatif/932556>, diakses tanggal 22 Desember 2021
- Utami Diah. 2014. Qanun Jinayat Dinilai Mendiskriminasi Perempuan. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20141007143348-20-5578/qanun-jinayat-dinilai-mendiskriminasi-perempuan>, diakses tanggal 22 Desember 2021
- Fatkurrohman Taufiq. 2011. Komunitas Ahmadiyah di Jawa Timur tersebar di Sembilan Daerah. <https://nasional.tempo.co/read/316573/komunitas-ahmadiyah-di-jawa-timur-tersebar-di-sembilan-daerah/full&view=ok>, diakses tanggal 22 Desember 2021

- Nafiysul Qodar. 2019. 26 Agustus 2012: Lebaran Berdarah Warga Syiah di Sampang Madura. <https://www.liputan6.com/news/read/4046654/26-agustus-2012-lebaran-berdarah-warga-syiah-di-sampang-madura>, diakses tanggal 22 Desember 2021
- Nafiysul Qodar. 2019. 26 Agustus 2012: Lebaran Berdarah Warga Syiah di Sampang Madura. <https://www.liputan6.com/news/read/4046654/26-agustus-2012-lebaran-berdarah-warga-syiah-di-sampang-madura>, diakses tanggal 22 Desember 2021
- Adi Briantika. 2020. 9 Tahun Dipaksa Mengungsi, Pengikut Syiah Kini Minta Dibaiat Sunni, <https://tirto.id/9-tahun-dipaksa-mengungsi-pengikut-syiah-kini-minta-dibaiat-sunni-f4Zi>, diakses tanggal 22 Desember 2021
- Ombudsman: <https://ombudsman.go.id/faq>, diakses tanggal 23 Desember 2021
- Bebasberagama.id. Data 'Peristiwa dan Tindakan'. <https://bebasberagama.id/data/incident-and-act>, diakses tanggal 4 Oktober 2021 pukul 8.14 pagi
- Bebasberagama.id. Data 'Tren Peristiwa dan Tindakan'<https://bebasberagama.id/data/total-incident-act-per-year>, diakses tanggal 4 Oktober 2021 pukul 8.28 pagi
- Bebasberagama.id. Data 'Aktor Negara'<https://bebasberagama.id/data/total-act-state>, diakses tanggal 4 Oktober 2021 pukul 8.19 pagi
- Bebasberagama.id. Data 'Enam wilayah tertinggi terjadinya pelanggaran'<https://bebasberagama.id/data/big-six-incident-province>, diakses tanggal 4 Oktober 2021 pukul 8.22 pagi
- Bebasberagama.id. Data 'Enam tertinggi korban' <https://bebasberagama.id/data/victim>, diakses tanggal 4 Oktober 2021 pukul 8.25 pagi

NGO in Special Consultative Status
with the Economic and Social Council of the United Nations, Ref. No: D1035

Jl. Jatipadang Raya Kav.3 No.105 Pasar Minggu, Jakarta Selatan, 12540
021 7819734, 7819735 info@infid.org www.infid.org

Follow Us :

