

PERATURAN BUPATI PANDEGLANG NOMOR 5 TAHUN 2011 TENTANG
LARANGAN AKTIVITAS AHMADIYAH DI KABUPATEN PANDEGLANG
DITINJAU DARI PANCASILA SEBAGAI SUMBER SEGALA SUMBER
HUKUM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

Oleh : Dr Kriswanto.,SH.,MH.
Dosen Pascasarjana UNMA

A. PENDAHULUAN

Pola relasi agama dan negara merupakan perwujudan dari konsepsi dasar kehidupan berbangsa dan bernegara, hakikat dasar dalam beragama merupakan pengejawantahan dari pola relasi kehidupan sosial dalam masyarakat sebagai subsistem dari kehidupan masyarakat.¹ Negara sebagai *tool*, akan memberikan instrument hubungan antara Negara dan agama agar berjalan selaras pola hubungan keduanya.

Secara teoritis, negara adalah suatu masyarakat yang diintegrasikan karena memiliki wewenang yang memaksa secara sah, lebih unggul daripada kelompok atau individu yang merupakan bagian dari masyarakat tersebut. Ada juga pendapat lain yang menyatakan bahwa negara adalah daerah teritorial yang rakyatnya diperintah oleh sejumlah pejabat atau yang berhasil mewajibkan warganya untuk taat melalui kontrol kekuasaan.

¹ Dalam praktik kehidupan kenegaraan masa kini, hubungan antara agama dan negara dapat diklasifikasikan ke dalam tiga bentuk, yakni *integrated* (penyatuan antara agama dan negara), *intersectional* (persinggungan antara agama dan negara), dan *sekularistik* (pemisahan antara agama dan negara). Bentuk hubungan antara agama dan negara di negara-negara Barat dianggap sudah selesai dengan sekularismenya atau pemisahan antara agama dan negara. Paham ini menurut *The Encyclopedia of Religion* adalah sebuah ideologi, dimana para pendukungnya dengan sadar mengesampingkan segala bentuk *supernaturalisme* dan lembaga yang dikhususkan untuk itu, dengan mendukung prinsip-prinsip non-agama atau anti-agama sebagai dasar bagi moralitas pribadi dan organisasi sosial. Pemisahan agama dan negara tersebut memerlukan proses yang disebut sekularisasi, yang pengertiannya cukup bervariasi, termasuk pengertian yang sudah ditinjau kembali. Menurut Peter L. Berger berarti “sebuah proses dimana sektor-sektor kehidupan dalam masyarakat dan budaya dilepaskan dari dominasi lembaga-lembaga dan simbol-simbol keagamaan”. Proses sekularisasi yang berimplikasi pada marginalisasi agama ini bisa berbeda antara satu negara dengan negara lainnya, yang terutama dipengaruhi oleh latar belakang budaya dan sejarah masing-masing masyarakatnya. Negara-negara yang mendasarkan diri pada sekularisme memang telah melakukan pemisahan ini, meski bentuk pemisahan itu bervariasi. Penerapan sekularisme secara ketat terdapat di Perancis dan Amerika Serikat, sementara di negara-negara Eropaselain Perancis penerapannya tidak terlalu ketat, sehingga keterlibatan negara dalam urusan agama dalam hal-hal tertentu masih sangat jelas, seperti hari libur agama yang dijadikan sebagai libur nasional, pendidikan agama di sekolah, pendanaan negara untuk agama, keberadaan partai agama, pajak gereja dan sebagainya. Bahkan sebagaimana dikatakan Alfred Stepan kini masih ada sejumlah negara Eropa yang tetap mengakui secara resmi lembaga gereja (*established church*) dalam kehidupan bernegara, seperti Inggris, Yunani dan negara-negara Skandinavia (Norwegia, Denmark, Finlandia, dan Swedia). Masykuri Abdillah, *Hubungan Agama dan Negara Dalam Konteks Modernisasi Politik Di Era Reformasi*, Ahkam, Vol. XIII No. 2, Juli 2013.

Sementara itu, bangsa.² adalah suatu kelompok yang memiliki kesamaan kehendak, berada dalam satu wilayah, dan ada kehendak untuk membentuk pemerintahan.³ Oleh sebab itu, negara bangsa dapat dipahami sebagai suatu kelompok warga negara yang memiliki kesamaan cita-cita untuk membangun suatu sistem pemerintahan dengan mentaati peraturan perundang-undangan yang diberlakukan, termasuk di dalamnya membangun hubungan antara negara dengan agama yang dianut oleh warganya dalam suatu wilayah.⁴ Hubungan tersebut dilandasi dalam kerangka konstitusional.

Framework dalam kehidupan beragama dan bernegara, akan diawali pada paradigma dasar yaitu kebebasan beragama yang bukan melulu sebagai *natural right*, yang didasarkan kepada milik setiap individu tapi suka atau tidak suka juga merupakan *given right* yang diberikan oleh negara sebagai otoritas politik. Maksudnya, walau memang secara teoritis negara memegang amanat rakyat dan berjuang untuk kepentingan dan keteraturan bersama (*order*) sebagai bentuk kontrak sosial tapi ini juga, sebagai konsekuensinya, negara berhak melakukan tindakan-tindakan dalam menjaga keteraturan tadi yang pada gilirannya secara prinsipal bisa membatasi hak-hak masyarakat itu sendiri termasuk di dalamnya yang berkenaan dengan agama.

Karena itu, ada beberapa hal yang penting didiskusikan. **Pertama**, bagaimana dan sejauhmana hukum internasional menjamin kebebasan beragama secara normatif; **Kedua**, bagaimana potret umum berbagai konstitusi suatu negara ketika membicarakan kebebasan agama, dan **Ketiga**, sejauhmana kebebasan itu secara praktis dipengaruhi oleh kondisi seperti konsep ranah publik (*public sphere*) dan eksistensi kelompok mayoritas yang dominan.⁵

UUD NRI 1945 tidak memisahkan hubungan agama dengan Negara, dan ini dapat kita lihat pada Sila pertama Pancasila dan Bab XI UUD NRI 1945 yang berjudul agama. Hubungan negara dengan agama yang seperti dijelaskan di atas seringkali menjadi "rumit".⁶ Agama seringkali

² Moh Dahlan, *Hubungan Agama Dan Negara Di Indonesia*, ANALISIS: Jurnal Studi Keislaman, Volume 14, Nomor 1, Juni 2014, hlm. 6.

³ M. Nur Kholis Setiawan, *Pribumisasi al-Qur'an: Tafsir Berwawasan Keindonesiaan* (Yogyakarta: Kaukaba Dipantara, 2012), h. 106-107. Moh Dahlan, *Ibid.*, hlm. 6-7.

⁴ Moh Dahlan, *Ibid.*, hlm. 6-7.

⁵ Polemik hubungan agama dan Negara masih menjadi perdebatan yang terus berlanjut dan tidak akan tuntas dibanyak negeri Muslim sampai saat ini. Apakah agama menjadi wilayah privat individu warga Negara ataukah masuk dalam wilayah yang harus diatur oleh Negara?, bagaimana mengurai dan menjelaskan hubungan agama dan Negara juga menjadi persoalan yang belum menemukan solusi atau jawaban yang dapat dijadikan pedoman bersama. Lihat M. Sulaeman Jajuli, KONSEP AGAMA DAN NEGARA DALAM PANDANGAN MOHAMMAD NATSIR, AL MASHLAHAH JURNAL HUKUM ISLAM DAN PRANATA SOSIAL ISLAM, diakses melalui <https://jurnal.staialhidayahbogor.ac.id/index.php/am/article/download/185/183>.

⁶ Dalam hal ini, al-Mawardi menyebutkan unsur-unsur negara sebagai berikut:

1. Di dalam negara ada agama yang dihayati. Agama yang diperlukan sebagai pengendali hawa nafsu dan pengawas melekat atas hati manusia, karenanya merupakan sendi sekaligus unsur yang terkuat bagi kesejahteraan dan ketenangan negara.

dipergunakan untuk bertentangan dengan pemerintahan atau pemerintahan sering dijadikan kekuatan untuk menekan agama. Dalam diskursus politik dan ketatanegaraan serta agama jalinan tersebut masih diperdebatkan dan dikaji baik di (negara) Barat maupun di (negara) Timur.⁷ Sehingga terjadinya kegagalan pola relasi antara agama dan negara.

Sebagaimana yang diketahui UUD NRI 1945 juga memuat pasal yang berkenaan dengan agama tertuang dalam Pasal 29. Teks Asli UUD NRI 1945 (sebelum amandemen) itu lebih merupakan instrumen persatuan (*instrument of unity*) atau simbol persatuan nasional (*symbol of national unity*) yang dibuat dalam konteks sejarah pasca kolonialisme mendapatkan kemerdekaan dengan segala keterbatasan yang ada pada masa itu.

Pada titik ini, Pasal 29 (1) yang menyatakan bahwa “Negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa”, sebenarnya merupakan prasyarat mutlak bagi “negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu” sebagaimana yang dijelaskan pada Pasal 29 (2). Itulah yang disebut sebagai karakter keterpisahan level (*split level character*) dalam praktik konstitusi. Retorika tersebut menyiratkan bahwa kebebasan agama merupakan salah satu hak yang paling asasi di antara hak-hak asasi manusia, pada hakikatnya hanya agama yang memiliki konsep Ketuhanan Yang Maha Esa lah yang mendapat perlindungan konstitusional. Karena itu jika suatu kepercayaan yang tidak bisa memenuhi prasyarat utama ini, maka ia dinyatakan bukan sebagai “AGAMA”.⁸

Pada gilirannya akan terlihat bahwa ide tentang Ketuhanan Yang Maha Esa menjadi bagian terpenting dalam upaya negara mengelola kebebasan beragama. Sebab konstitusi kita mensyaratkan Tuhan sebagai

2. Di dalam negara, ada penguasa yang berwibawa. Dengan wibawanya dia dapat mempersatukan aspirasi-aspirasi yang berbeda, dan membina negara untuk mencapai sasaran-sasarannya yang luhur.
3. Di dalam negara, harus ada keadilan yang menyeluruh. Terwujudnya keadilan akan menciptakan persatuan, membangkitkan kesetiaan rakyat, memakmurkan negara yang akhirnya mengamankan kedudukan penguasa serta menjamin stabilitas dalam negeri.
4. Di dalam negara, harus tercipta keamanan yang merata. Dengan meratanya keamanan, rakyat dapat menikmati ketenangan batin, inisiatif dan daya kreasi berkembang dikalangan rakyat.
5. Di dalam negara, terwujud kesuburan tanah. Dengan kesuburan tanah, kebutuhan rakyat akan bahan makanan dan kebutuhan materi yang lain dapat terpenuhi, dan dengan demikian dapat dihindarkan perebutan dengan segala akibat buruknya.
6. Di dalam negara, ada generasi. Generasi sekarang punya kaitan erat dengan generasi yang akan datang, maka generasi sekarang pewaris generasi yang lalu. Karenanya harus dipersiapkan dalam Mahmud Ishak, *Hubungan Antara Agama Dengan Negara Dalam Pemikiran Islam*, Jurnal Vol. X generasi yang bersikap optimisme. Lihat Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din* (Kairo: Dar al-Syaibah, 1950), hlm. 122-123, dalam Mahmud Ishak, *Hubungan Antara Agama Dengan Negara Dalam Pemikiran Islam*, Jurnal Vol. X No. 2, Desember 2014, hlm. 112.

⁷ Ali Ismail Shaleh dan Fifiana Wisnaeni, *Hubungan Agama Dan Negara Menurut Pancasila Dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia, Volume 1, Nomor 2, Tahun 2019, hlm. 239.

⁸ Tad Stahnke dan J. Paul Martin, *Religion and Human Rights: Basic Documents*, Center for the Study of Human Rights Columbia University, New York-1998. hlm. 950.

bagian terpenting dalam beragama. Tuhan seperti apa? Tuhan yang diimbuhi (*qualifying*) dengan kata Yang Maha Esa. Agaknya inilah satu-satunya bentuk dalam tradisi penulisan konstitusi sekular di dunia yang menyebutkan secara eksplisit konsep keesaan Tuhan.⁹

Konsep ini juga tidak semata-mata sebagai pengakuan bahwa negara memang bertuhan. Lebih dari itu, secara institusional, ia pada gilirannya juga menjadi kriteria pembatas bagi legalitas eksistensial sebuah agama. Di sisi lain, prinsip keesaan Tuhan ini juga menjadi penghalang (*perseverance*) bagi seseorang atau sekelompok orang untuk meyakini Tuhan yang plural. Apalagi kalau tidak mengakui Tuhan. Karena itu jika suatu sistem kepercayaan tidak bisa memenuhi prasyarat utama ini, maka ia dinyatakan bukan sebagai agama, atau paling tidak ajarannya dianggap menyimpang dari agama.

Konsekuensinya, jaminan yang diberikan negara dalam Pasal 29 UUD NRI 1945 (yakni Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu) harus dilihat dalam kerangka bahwa agama-agama ini secara prinsipil dan praktis menerima proposisi Ketuhanan Yang Maha Esa dan berikut elemen yang menjadi manifestasinya (yakni Agama).

Keinginan untuk menampilkan agama dalam ruang publik baik sosial dan politik yang lebih besar tetap menjadi mimpi laten sebagian aktivis tadi. Ini terlihat ketika kuatnya kelompok Islam di parlemen berimbas pula pada pemaknaan konsep ketuhanan yang jauh lebih komprehensif di luar imajinasi sederhana Sukarno sebagai orang yang pertama kali mencetuskan kosa kata itu. Hal yang sama pada gilirannya juga terjadi pada agama. Hanya dalam konteks Indonesia, hal ini cenderung berlebihan dan memalukan.

Selain karena sifatnya, UUD NRI 1945 ini harus dilihat sebagai instrumen persatuan (*instrument of unity*) atau simbol persatuan nasional (*symbol of national unity*) yang menengahi dua kutub pemikiran yang bertolak belakang mengenai bentuk negara yang dicita-citakan, yakni antar paham negara integralistik.

Jika ditelaah dengan saksama maka semenjak awal memang telah terjadi reduksi makna agama dan kebebasan beragama dalam konstitusi itu, yakni definisi kebebasan beragama dalam UUD NRI 1945 (baik sebelum maupun sesudah Amandemen) diletakkan dalam bingkai konsep Tuhan yang diimbuhi (*qualifying*) dengan kata “Yang Maha Esa”.

Dalam perspektif ini, semenjak awal, konsep ini kelihatan gagal memberikan proteksi terhadap hak-hak minoritas yang memiliki cara pandang “berbeda” tentang siapa dan berapa bilangan Tuhan. Lebih jauh lagi, selain berdasar prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa yang diadopsi dari prinsip keesaan Tuhan (*Tauhid*) dalam Islam, dibangun pula konstruksi yang menjadi

⁹ Salah satu pemikir utama yang mendukung ide penyatuan agama dan negara adalah Abu al-A'la al-Mawdudi seorang pendiri Jama'ah Islamiyyah. AlMawdudi, dianggap oleh Charles Adam, sebagai seorang yang paling efektif dalam menciptakan sentimen bagi berdirinya Negara Islam setelah pemisahan Negara India dan berdirinya Negara Pakistan. Lihat Muhammad Anang Firdaus, *Relasi Agama dan Negara: Telaah Historis dan Perkembangannya*, Jurnal Harmoni: Jurnal Multikultural & Multireligius Vol. 13 September - Desember 2014, hlm. 168.

prasyarat bagi pengakuan atas apa yang menjadi elemen agama, yang hal itu juga diadopsi dari ajaran Islam tentang pengertian dan lingkup “*DĪEN*”. Inilah yang pada gilirannya menjadi dinding pembatas yang mereduksi hak dasar seseorang untuk meyakini agama dan menjalankan aktivitas sesuai dengan keyakinan itu di negara. Dan dinding inilah yang menjadi sandaran utama bagi negara dalam mengeluarkan berbagai regulasi-regulasi agama pada periode selanjutnya.

Ide hegemonisasi konsep Tuhan dan Agama ini menjadi klop dengan ide pendirian Departemen Agama (Kementerian Agama kini) di mana salah-satu misi utama yaitu “mengawasi kebebasan individu, memberikan bimbingan dan bantuan dalam mempromosikan gerakan agama yang sehat” (*watching over individual freedom, giving guidance and support so as to promote healthy religious movement*), menjadi institusi “*watchdog*” bagi realisasi prinsip dari sila Ketuhanan Yang Maha Esa.

Perhatian terhadap pengelolaan kehidupan beragama mulai kentara dengan Penetapan Presiden No.1/PnPs/1965 (juncto Undang-undang Nomor 5 Tahun 1969) tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama yang ditandatangani oleh Sukarno pada tanggal 27 Januari 1965. Ide regulasi, baik langsung maupun tidak langsung, berasal dari Seminar Hukum Nasional I Tahun 1963 yang salah satunya pembahasannya adalah masalah delik agama dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).¹⁰

Secara prinsipil negara tidak boleh mencampuri urusan internal agama, khususnya dalam hal penentuan pokok-pokok ajaran sebagaimana atau dengan mudah memberikan label sesat bagi kelompok atau ajaran yang berbeda dengan apa yang menjadi kebijakan negara itu sendiri. Akan tetapi, negara atau Pemerintah berhak melakukan tindakan tegas bagi mereka yang melakukan penodaan agama tertentu atau ketika pemahaman atau ajaran dan praktik yang dilakukan umat beragama sudah mengarah kepada dan atau sudah merupakan tindakan kriminal. Sebagai contoh, aktivitas Ahmadiyah di Kabupaten Pandeglang, dalam kasus ini Negara (dalam hal ini adalah Pemerintah Daerah Kabupaten Pandeglang dan Masyarakat Pandeglang) harus melaksanakan tugasnya, yaitu mengamankan, mendamaikan dan menyejahterakan dengan menegakkan hukum demi kemanusiaan.

Terkait dengan Peraturan Bupati Pandeglang Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Larangan Aktivitas Ahmadiyah Di Kabupaten Pandeglang apabila ditinjau secara teoritis, hampir bisa dipastikan bahwa penghargaan terhadap perbedaan nomenklatur kebebasan beragama secara otentik justru hanya bisa dilakukan dalam kondisi di mana tidak ada satu nilai tertentu yang dijadikan sebagai basis utama. Sebuah perjuangan hak-hak yang sehat dalam beragama tidak bisa berkembang dalam sebuah sistem sosial dimana satu nilai seperti agama diperlakukan sebagai *entitas* terpisah atau *distinct* tetapi tidak seimbang dan tidak sama.

¹⁰ Sarwini, *Tinjauan Yuridis-Kriminologis terhadap RUU KUHP: ‘Kriminalisasi’ atas Penghinaan Agama dan Kehidupan Beragama*, Catatan Seminar Kriminalisasi atas Penghinaan Agama dan Kehidupan Beragama, oleh Komnas HAM, ELSAM, PUSHAM Ubaya, KAHAM Undip dan PAHAM Unpad di Surabaya tanggal 13 Desember 2005.



Inilah yang disebut *dengan value pluralism* dalam teori politik liberal kontemporer sebagaimana yang menjadi perhatian John Rawls dengan konsep *comprehensive doctrine* sebagai *modus vivendi* bagi hubungan nilai-nilai itu. Secara sederhana dapat dijelaskan di sini bahwa *value pluralism* melihat bahwa setiap nilai baik dari moralitas, agama maupun filsafat adalah sangat absolut (*absolute depth*).¹¹

Oleh karena itu, hubungan yang idealnya adalah harus adanya sifat akomodatif dalam pengertian adanya unsur-unsur agama yang dapat diadopsi sebagai ajaran. Pada titik ini menandakan bahwa apa yang dipahami sebagai unsur agama adalah sebagai substantif, dan bukan pada simbol-simbol. Kebebasan dan kerukunan beragama harus diletakkan dalam bingkai dimana orang beragama dapat mempraktikkan ajaran yang diyakini masing-masing, namun di sisi lain umat beragama itu juga harus mematuhi segala peraturan yang telah disepakati.

Harus disepakati pula bagaimana pengelolaan negara terhadap agama yang dapat membawa kesejahteraan, kedamaian dan ketenteraman hidup semua umat beragama sebagaimana yang bisa dilakukan oleh Amerika dan beberapa negara lain yang sekuler. Sistem ini sangat penting sebab tanpa itu hubungan antara keduanya tidak akan bisa berjalan dengan baik.

Hal tersebut mengandaikan bahwa Peraturan Bupati Pandeglang Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Larangan Aktivitas Ahmadiyah Di Kabupaten Pandeglang yang dibuat harus menjadi landasan bersama dimana pemerintah daerah dan unsur perangkatnya serta masyarakat harus terus mengawal, membimbing dan mengarahkan segenap warga masyarakat Pandeglang untuk taat kepada ajaran agama yang diyakini masing-masing. Pada kesempatan yang sama para pemeluk agama juga diharapkan untuk taat dengan aturan pemerintah, dan dengan itu, sinergi ini tidak akan menimbulkan banyak masalah yang mengganggu kehidupan bermasyarakat.

Bahwa atas dasar uraian dalam latar belakang konteks kebebasan dan kerukunan beragama terkait Peraturan Bupati Pandeglang Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Larangan Aktivitas Ahmadiyah Di Kabupaten Pandeglang dapat dirumuskan permasalahannya sebagai berikut :

1. Bagaimana implikasi Peraturan Bupati Pandeglang Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Larangan Aktivitas Ahmadiyah Di Kabupaten Pandeglang ditinjau dari Pancasila sebagai *weltanschauung* dan UUD NRI 1945 sebagai landasan Konstitusional Beragama dan Bernegara?
2. Bagaimana Peraturan Bupati Pandeglang Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Larangan Aktivitas Ahmadiyah Di Kabupaten Pandeglang di tinjau dalam perseptif pembentukan peraturan perundang-undangan dan kewenangan absolut tentang agama?

Pancasila Sebagai Landasan *Philosophische Grondslag* dan UUD NRI 1945 sebagai Landasan Konstitusional dalam Beragama

¹¹ John Rawls, *Political Liberalism*, Columbia Univeristy Press, New York-1996, hlm. 77.

Dalam pengaturan hukum di Indonesia, kedudukan agama diberi tempat yang terhormat. Di dalam Pancasila dan UUD NRI 1945, dimana kehidupan beragama oleh Bangsa Indonesia ditempatkan pada peringkat pertama “sila pertama” yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa. Adapun pengaturan, pembatasan perbuatan pidana terhadap kebebasan beragama serta penghormatan terhadap kebebasan beragama diatur Undang-Undang Dasar 1945 dan peraturan perundangan lainnya yaitu sebagai berikut :¹²

- a. Pasal 28 D ayat (1), Pasal 28 E ayat (1 dan 2), Pasal 28 I ayat (1), Pasal 29 ayat (2) di dalam Undang-Undang Dasar 1945.
- b. Pasal 18, tentang Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) Tahun 1948.
- c. Undang-Undang No.5 Tahun 1998, Pengesahan Konvensi yang menentang penyiksaan *Convention against Torture and Othe Cruel, Inhuman and Degrading Treatment or Punishment* (CAT).
- d. Pasal 4 dan Pasal 22 ayat (1 dan 2) Undang-Undang No.39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (HAM)
- e. Undang-Undang No.29/1999, tentang Pengesahan Internasional *Convention of the Elimination of All Forms of Racial Dicsrimination* (CERD).
- f. Undang-Undang No.11/2005, tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social and Culturel Rights*.
- g. Pasal 18 Undang-Undang No.12/2005, tentang *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR).

Secara umum dalam sejarahnya dapat dikatakan bahwa prinsip-prinsip kebebasan beragama (*freedom of religion atau liberty of religion*) berakar pada konsep “kebebasan berpikir dan berkesadaran” (*liberty of thought and liberty of conscience*); sebuah frase yang muncul pertama kali dalam Perjanjian Westphalia tahun 1648 yang menyudahi peperangan panjang atas nama agama di Eropa.¹³ Penjelasan tentang sejarah diskursus tersebut kebebasan agama sebagai diktum internasional dapat ditemui dalam laporan Arcot Krishnaswami tahun 1960, “*Study of Discrimination in the Matter of Religious Rights and Practice*,” U.N. Doc.E/CN.4/Sub.2 /200/Rev.1, U.N. Sales No. 6.XIV.2. Karya ini adalah salah satu bahan terpenting kebebasan agama yang menjadi dokumen resmi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB).

Dalam konteks ini, kebebasan beragama dimaknai sebagai berikut: kebebasan untuk percaya (atau tidak percaya), menganut (atau tidak menganut) atas suatu proposisi agama, kepercayaan atau doktrin atas dasar pengalaman atau *reasoning individual*. Terkandung pula di dalamnya kebebasan untuk mengubah keyakinan itu pada suatu waktu jika diinginkan, karena pada dasarnya manusia itu terus melakukan proses preferensi dan seleksi dari yang “BAIK” kepada yang jauh “MULIA” sepanjang hidupnya

¹² Marsudi Utoyo, *Tindak Pidana Penistaan Agama oleh Kelompok Aliran di Indonesia*, Pranata Hukum, Palembang-2012, hlm. 19.

¹³ Tad Stahnke dan J. Paul Martin, *Op.Cit*, Center for the Study of Human Rights Columbia University, New York-1998. Hlm. 2.

dan mengkalkulasi keuntungan secara jitu jika dilihat dalam perspektif pilihan rasional (*rational choice*).

Kebebasan beragama adalah kebebasan untuk beribadah (atau tidak beribadah), menjadi bagian (atau berhenti) dari keanggotaan suatu kelompok tertentu. Kebebasan untuk mengekspresikan pandangan atau mengajak orang lain untuk ikut dalam pandangan itu; untuk menggunakan atau menyumbangkan properti pribadi bagi kepentingan pandangannya. Ide kebebasan beragama pada titik ini merupakan “HAK” individual untuk mempercayai sesuatu (atau sebaliknya), dan dalam batas tertentu melaksanakan apa yang diyakini itu sejauh tidak ‘mengganggu’ hak yang sama yang juga dimiliki orang lain. Ia merupakan bentuk ekspresi otonomi manusia untuk memilih dan mengambil keputusan sesuai dengan pilihan (dan tentu saja bertanggung jawab atas pilihan itu). Yang penting di sini adalah perilaku memilih (*the act of choosing*) dan bukan apa yang menjadi pilihan (*particular outcomes*) sebagai bagian dari hak-hak privat dan kedirian (*rights of privacy and personhood*) dalam teori otonomi kemanusiaan.¹⁴

Pengakuan legal atas kebebasan beragama, baik secara prinsipal maupun praksis, muncul sebagai bagian langsung maupun tidak langsung dari ratifikasi perjanjian-perjanjian antar-negara. Studi yang dilakukan oleh Bates yang dilakukan lebih dari lima puluh tahun yang lalu menunjukkan bahwa semenjak pada abad ke-19, beberapa negara berdaulat memasukkan klausula-klausula tentang hak ekspresi keberagamaan (*right of religious expression*) ke dalam perjanjian yang dibuat dengan negara-negara lain, baik yang bertradisi agama yang sama (atau malah berbeda) dengan mereka.¹⁵

Sebagai contoh, Perjanjian Berlin (*Treaty of Berlin*) tahun 1878 antara Rusia dengan Turki, yang dianggap sebagai ekspresi terpenting dalam perjanjian internasional menyangkut kebebasan agama (*the most important single expression of international agreement for religious liberty*), memasukkan klausula tentang hak setara dan penghargaan bagi kelompok agama minoritas di kedua negara masing-masing. Hal yang serupa juga termaktub dalam Pakta Umum tentang Kepemilikan Amerika (*General Act relating American Possessions*) dan Perjanjian-Perjanjian Minor “*Minorities Treaties*” tahun 1919-1923 setelah Perang Dunia I.¹⁶

Dalam perspektif kapasitas institusional dasar negara adalah untuk melakukan penetrasi dan regulasi terhadap masyarakat melalui aturan-aturan dan sumber daya yang diciptakan secara cermat. Dengan model dominasi inilah, utamanya menggunakan mesin birokrasi dan dalam beberapa kasus juga dengan bantuan militer yang sistematis, sebuah negara bisa dinyatakan sebagai kuat (*strong state*) atau lemah (*weak state*). Semakin besar dominasi negara terhadap kelompok sosial yang ada dan semakin kecil konsesi yang

¹⁴ John H. Garvey, “*An Anti-Liberal Arguments for Religious Freedom*” *Journal of Contemporary Legal Issues* – 1996, hlm. 276.

¹⁵ M. Searle Bates, *Religious Liberty: An Inquiry*, Harper and Brothers, New York-1945, hlm. 476.

¹⁶ Richard B. Lillich dan Hurst Hannum, *International Human Rights*, Buffalo, New York-1995, hlm. 324.

diberikan kepada mereka, semakin kuat negara itu. Sebaliknya semakin kecil dominasi yang dilakukan negara dan semakin besar konsesi yang diberikan kepada kelompok itu, semakin lemah pula negara.¹⁷

Harus diakui bahwa argumen tentang *strong state* dan *weak state* ini tentu kurang memadai mengingat bahwa negara yang kuat tidak secara otomatis “BERHASIL” dalam mengembangkan sayap otoritas politiknya karena model kekuasaan yang dimiliki negara dan kelompok sosial itu sendiri tidak homogen dan sangat dinamis sesuai dengan konstelasi perubahan politik dan kultur. Pada titik ini, kompetisi kelompok-kelompok kepentingan (*interest groups*), baik dalam pemerintahan sendiri (seperti politisi dari berbagai partai) maupun kelompok sosial (*civil society*) mengandaikan adanya negosiasi, kompromi, konsesi dan bargaining yang terus menerus.¹⁸ Karena itu, distribusi kekuasaan yang terjadi senantiasa berubah atau berbeda satu sama lain, sehingga pada gilirannya menghasilkan berbagai bentuk tata pemerintahan (*statehood*) yang berbeda sebagaimana yang diungkap oleh Alan Ball.¹⁹ Di sini, secara umum Ball membagi bentuk pemerintahan dalam 3 (tiga) model yakni : (1) *pluralis*, (2) *elitis* dan (3) *korporatis*, serta bentuk regim yang bisa dibagi paling tidak menjadi : (1) *demokratis liberal*, (2) *sosialis atau komunis (dan paska komunisme)*, dan (3) *regim otoriter*.

Penjelasan sederhana tentang model dan sistem pemerintahan di atas mungkin terlalu arbitrer dan subyektif. Maksudnya, tidak berarti bahwa negara pluralis dengan demokrasi liberal merupakan satu-satunya model pemerintahan terbaik bagi masyarakat dalam pelayanan keamanan, ketertiban sosial, kebebasan dan kemakmuran ekonomi. Hanya saja dalam takaran tertentu adalah mudah menyimpulkan bahwa negara dengan model itu mungkin jauh lebih baik daripada negara korporatif dengan regim otoriter.

Terkait dengan ketertiban umum, moralitas dan yang sejenisnya juga ditemukan dalam berbagai konstitusi seperti di Italia, Belanda, Denmark dan beberapa negara lain. Belajar dari pengalaman konstitusi-konstitusi tersebut maka secara umum dapat dikatakan bahwa ide tentang ketertiban umum dan moralitas ini memang menjadi tema yang paling populer bagi beberapa negara (terutama bagi negara-negara otoriter dan semi-otoriter) untuk memodifikasi ide dan praktek kebebasan beragama. Lebih lanjut, ada beberapa konstitusi yang membuat relasi unik antara kebebasan beragama dengan keinginan untuk menghormati dan menjaga kebudayaan atau tradisi nasional seperti dalam kasus Turkmenistan.

Selanjutnya terkait dengan negara yang membuat definisi dalam konstitusi tentang kebebasan beragama dan/atau istilah agama yang lebih sempit dan jauh dari pengertian umum istilah-istilah itu sendiri. Penyempitan makna kebebasan beragama juga terdapat dalam Konstitusi negara kita (Indonesia) di mana definisi tentang kebebasan beragama dalam UUD 1945

¹⁷ Joel S. Migdal, *Strong Societies and Weak States*, Princeton University Press, New Jersey-1988, hlm. 25.

¹⁸ Michael Mann, *The Sources of Social Power: The Rise of Classes and Nation-States*, Cambridge University Press. Cambridge-1993, hlm. 43.

¹⁹ Alan R. Ball, *Modern Politics and Government*, Macmillan, London-1994, hlm. 31.



(baik sebelum maupun sesudah Amandemen) diletakkan dalam bingkai konsep Tuhan yang diimbuhi (*qualifying*) dengan kata Yang Maha Esa. Penyempitan makna kebebasan agama dalam konstitusi berbagai negara yakni penyempitan makna agama itu sendiri. Dalam beberapa konstitusi ada kecenderungan untuk mengasosiasikan agama dengan sejarah atau kebudayaan.

Substansi sistem ajaran dalam menjalankan kehidupan beragama menjadi perdebatan yang panjang di Indonesia. Diawali dengan kedudukan Agama di dalam suatu Negara. Pengakuan Agama dianggap sangat penting di dalam mayoritas masyarakat beragama. Terlebih pluralitas agama yang ada di Indonesia, mendesak pengakuan setatus keberagamaan. Demikian, Negara perlu menentukan fondasi ideologi berdirinya suatu Negara Konsep negara yang umumnya berkembang hingga kini terdiri atas negara sekuler dan negara teokratis. Keduanya memiliki basis prinsip yang sangat bertentangan. Konsep negara sekuler berusaha sebisa mungkin melepaskan urusan agama dari pemerintahan (negara).

Pemeluk agama dapat secara bebas mengembangkan keyakinannya tanpa hambatan dan kendali dari pemerintah. Begitu pula pihak Gereja, Masjid, Wihara, Kuil, dsb dapat melaksanakan program dan kegiatan peribadatan maupun kegiatan keagamaan lainnya. Sehingga di beberapa negara sekuler, kegiatan missionaris maupun islamisasi dapat berjalan dengan tidak terbatas. Namun tidak jarang kegiatan tersebut menimbulkan konflik antar agama. Sekali lagi, negara tidak turut serta dalam penyelesaian konflik tersebut. Demikian sekulerisasi berperan dalam negara-negara sekuler.

Lebih spesifik, Trisno S. Susanto mengungkapkan argumen Jose Casanova mengenai elemen dasar suatu sekulerisasi: Sebagai suatu upaya untuk memahami modernisasi masyarakat sebagai proses diferensiasi fungsional dan emansipasi ranah-ranah sekular-khususnya negara modern, ekonomi pasar kapitalis, dan sains modern dari ranah agama, serta diferensiasi dan spesialisasi agama serupa di dalam ranahnya sendiri.²⁰

Diferensiasi yang dilakukan negara sekuler sebagai upaya penataan masyarakat dan negara untuk terus bergerak ke arah moderitas, kapitalis serta upaya tak terbatas untuk pengembangan sains dan teknologi. Hal tersebut dianilai tidak memiliki keterkaitan yang signifikan dengan teologi. Berbanding dengan negara sekuler, dalam negara teokrasi, agama menjadi pemegang kendali seutuhnya terhadap negara. Negara merupakan bagian dari agama. Aturan-aturan Tuhan menjadi aturan negara, sehingga kitab suci menjadi basis hukum utama dalam penyelenggaraan negara. Penulis menyebut pemahaman terhadap negara teokrasi atas dua, yaitu teokrasi tertutup dan teokrasi terbuka.

Pada teokrasi tertutup, pemimpin negara yang juga pemimpin negara dianggap sebagai wakil Tuhan di dunia. Karena itu, setiap perkataan maupun

²⁰ Trisno S. Susanto, ed. Alamsyah M Dja'far, Atikah Nur'aini, *Pancasila dan Persoalan Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan; Membaca Ulang Hubungan Agama-Negara di Indonesia dalam Hak atas Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan di Indonesia*, Wahid Foundation, Jakarta-2016, hlm. 23.

kehendak menjadi suatu hukum. Pemimpin negara juga sebagai penafsir tunggal atas kitab suci. Tidak heran jika ketidakadilan dan kekerasan terjadi utamanya terhadap rakyat. Estafet kekuasaan beralih berdasarkan keturunan, sehingga terjadi perebutan kekuasaan antar keturunan.

Teokrasi terbuka lebih lentur terhadap perubahan. Meskipun hukum agama menjadi hukum negara, namun hanya Tuhan sebagai pemimpin utama. Pemimpin agama bukan menjadi pemimpin negara. Namun keduanya tetap menggunakan kitab suci sebagai dasar menetapkan keputusan. Pergantian pemimpin tidak dilakukan berdasarkan keturunan, namun lebih kepada kemampuan. Teokrasi terbuka dapat dilihat dalam periode kepemimpinan empat khalifah: Abu Bakar r.a, Umar r.a, Usman r.a, dan Ali bin Abu Tholib r.a. Meskipun agama sebagai basis negara, namun kapasitas keempat khalifah tersebut hanya sebagai pemimpin negara, bukan sebagai penerima wahyu. Lantas bagaimana dengan Indonesia? Indonesia bukan negara sekuler dan juga bukan negara teokrasi.

Indonesia menjadikan demokrasi sebagai basis utama pemerintahan. Pemerintah dipilih oleh rakyat dan untuk rakyat bertujuan untuk mewakili kepentingan rakyat. Suara rakyat menjadi kekuatan utama dalam menjalankan negara. Untuk itu, setiap rakyat memiliki hak yang sama untuk mengemukakan argumen. Pada prinsipnya, kesamaan hak menjadi dasar untuk mencapai suatu keadilan. Keyakinan terhadap Tuhan (agama) menjadi dasar pertama dalam menjalankan negara. Meskipun agama bukan menjadi ideologi negara, namun pengakuan agama terletak pada sila pertama Pancasila. Sila pertama tersebut merangkum pluralisme agama di Indonesia. Selain itu, terdapat sila kemanusiaan, persatuan, kerakyatan, serta keadilan yang menjadi basis dalam menjalankan suatu negara. Ketidakharmonisan hubungan Islam dan Negara mulai terlihat setelah Indonesia merdeka (era 18 revolusi hingga orde baru). Terjadi saling kecurigaan antara Islam politik dengan pemerintah negara. Islam politik sering terjadi selisih paham dengan kalangan nasionalis.

Namun demikian, mengingat agama dan sifat Tuhan bersifat abstrak yang tidak dapat ditangkap oleh kemampuan nalar manusia, kemudian begitu sulit dipahami kehadiran-Nya oleh manusia. Sehingga Tuhan yang diyakini sebagai serba Mahakuasa itu tidak dapat diterima secara tunggal, yang akhirnya dari ketidakmampuan cara berpikir manusia semacam itu melahirkan cara beragama dan berkeyakinan yang berbeda.

Agama Dalam Dimensi Urusan Negara

Agama di Indonesia merupakan hal prioritas utama untuk ditegakkan dan dihormati keberadaannya karena nilai kesusilaan di dalamnya, sehingga agama akan menjadi pemersatu dan keanekaragamannya. Tindak pidana terhadap agama merupakan istilah yang digunakan untuk menjelaskan tentang tindak pidana yang berhubungan dengan keyakinan atau agama. Beberapa bentuk tindak pidana yang dikenal sebagai tindak pidana terhadap agama adalah murtad (*apostasy*) dan penghinaan (*blasphemy*) termasuk perbuatan-



perbuatan lain yang dikategorikan sebagai tindak pidana terhadap agama dalam hal ini dikenal dengan istilah hukum sebagai penodaan agama.²¹ Aturan pokoknya yang umum digunakan dalam kasus penodaan agama adalah Undang-Undang No.1/PNPS/Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama (UU Penodaan Agama) dan Pasal 156 a Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).

Pasal 1 UU PNPS menyatakan :

“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 keagamaan dari agama itu; penafsiran dan kegiatan mana menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama itu.”

Pasal 156a KUHP menyatakan :

“Dipidana dengan pidana penjara selama-lumanya lima tahun barang siapa dengan sengaja di muka umum mengeluarkan perasaan atau melakukan perbuatan:

- a. yang pada pokoknya bersifat bermusuhan, penyalahgunaan atau penodaan terhadap suatu agama yang dianut di Indonesia;
- b. dengan maksud agar supaya orang tidak menganut agama apapun juga, yang bersendikan Ketuhanan Yang Maha Esa.”

Secara Umum penodaan agama diartikan sebagai penentangan hal-hal yang dianggap suci atau yang tidak boleh diserang (tabu) yaitu, simbol-simbol agama/pemimpin agama/kitab suci agama. Bentuk penodaan agama pada umumnya adalah perkataan atau tulisan yang menentang ketuhanan terhadap agama-agama yang mapan.²² Secara hukum, tidak ada definisi atau pengertian yang jelas mengenai penodaan agama. Baik Pasal 1 UU PNPS maupun Pasal 156 a KUHP (pasal penodaan agama) juga tidak memberikan definisi ataupun penjelasan yang jelas soal penodaan agama. Hal ini lah yang sering jadi masalah.

Pada Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) sebenarnya tidak ada pasal khusus mengenai delik agama, meski ada delik yang sebenarnya dapat dikategorikan sebagai delik terhadap agama yaitu Pasal 156 KUHP yang mengatur hukuman pidana penjara paling lama empat tahun untuk seseorang yang dengan sengaja menyatakan perasaan permusuhan, kebencian, atau penghinaan terhadap suatu atau beberapa golongan rakyat Indonesia. Dengan demikian dapat dikatakan hukum pidana itu memberi aturan-aturan untuk menanggulangi perbuatan jahat. Hukum pidana mempunyai pengaruh preventif terhadap terjadinya pelanggaran-pelanggaran norma hukum,

²¹ L.J Van Apeldorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta-1981, hlm. 41.

²² Pultoni dkk, *Panduan Pemantauan Tindak Pidana Penodaan Agama dan Ujaran kebencian*, ILRC, Jakarta-2012, hlm. 44.

diterapkan terhadap pelanggaran yang konkrit dan sudah tercantum dalam peraturan hukum (*Theorie des Psychischen Zwanges*/ajaran paksaan psikis).²³

Setelah diundangkannya Undang-Undang No.1 / PNPS / 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan atau Penodaan Agama, maka dalam KUHP ditambahkan Pasal 156 a. Pasal 156 a dimasukkan dalam KUHP Bab V tentang Kejahatan terhadap Ketertiban Umum yang mengatur perbuatan menyatakan perasaan permusuhan, kebencian atau penghinaan terhadap orang atau golongan lain di depan umum dan juga terhadap orang atau golongan yang berlainan suku, agama, keturunan dan sebagainya.²⁴

Pemerintah mengeluarkan peraturan PNPS karena KUHP sebelumnya tidak secara tegas mengatur hukum untuk tindak penodaan agama. Pasal-pasal serupa yang membahas tindak penodaan agama atau terkait kebencian terhadap suatu golongan, yaitu 154, 155, dan 156, baru secara spesifik mengatur hukuman untuk tindakan penyebaran kebencian terhadap suku, golongan, pemerintah, dan kelompok tertentu, yang selanjutnya dipertegas melalui Putusan MK No.140/PUU-VII/2009 tanggal 19 April 2010. Putusan MK ini menegaskan tentang keberadaan Pasal 28 (J) ayat 2 tentang pembatasan atas ketentuan hak asasi manusia, sehingga memperkenankan negara untuk membatasi kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia.

Pasal Penodaan Agama Tidak Memenuhi Asas Lex Certa dan Melanggar Hak Asasi Manusia. Tidak adanya definisi atau penjelasan yang jelas menurut Undang-Undang membuat pasal penodaan agama ini multitafsir, dan tidak memberikan kepastian hukum (pasal karet). Padahal di dalam hukum pidana dikenal asas lex certa (*bestimmtheitsgebot*) yaitu, pembuat undang-undang (legislatif) harus merumuskan secara jelas dan rinci tanpa samar-samar (*nullum crimen sine lege stricta*), mengenai perbuatan yang disebut dengan tindak pidana (kejahatan, crimes), sehingga tidak ada perumusan yang ambigu mengenai perbuatan yang dilarang dan diberikan sanksi.²⁵

KUHP sendiri tidak memberikan suatu konteks dan penafsiran yang jelas tentang tindak pidana terhadap agama baik itu permusuhan, penyalahgunaan maupun penodaan agama. Penegak hukum sangat memerlukan suatu mekanisme penafsiran terhadap pengertian penodaan agama itu sendiri. Hakim wajib menafsirkan suatu unsur tindak pidana yang tidak jelas untuk membuat keputusan sesuai dengan apa yang diinginkan oleh hukum itu sendiri, untuk mencapai kepastian hukum.²⁶

Akan tetapi pada dasarnya meskipun hakim diberikan kebebasan untuk menafsirkan suatu Undang-Undang hakim tidak dapat dengan sebebas-

²³ Sunaryo & Ajen Dianawati, *Tanya Jawab Seputar Hukum Acara Pidana*, Transmedia Pustaka, Jakarta-2010, hlm. 10.

²⁴ Tajus Subki, Multazaam Muntahaa & Ainul Azizah, "Analisis Yuridis Tindak Pidana Penodaan Agama Studi Putusan Pengadilan Negeri Sampang Nomor: 69/Pid.B/2012/PN.Spg", *Journal Etika Hukum*, Volume 1, Nomor 1 (April 2014): hlm. 55.

²⁵ Roelof H. Heveman, *The Legality of Adat Criminal Law in Modern Indonesia*, Tata Nusa, Jakarta-2002, hlm 50.

²⁶ Yudha Bhakti Ardhiwisastra, *Penafsiran dan Konstruksi Hukum*, Alumni, Bandung-2000, hlm. 8.

bebasnya menafsirkan suatu ketentuan pidana, hakim tetap dibatasi oleh keinginan dan sejarah dari terbentuknya ketentuan pidana itu sendiri.²⁷ Berbagai bentuk penafsiran yang dapat digunakan oleh hakim antara lain, penafsiran gramatikal, penafsiran historis (sejarah), penafsiran sistematik (menafsirkan undang-undang menurut sistem yang ada dalam hukum), penafsiran sosiologis/teologis, penafsiran otentik/resmi, penafsiran interdisipliner dan penafsiran multidisipliner. Untuk menafsirkan penodaan agama, menurut peneliti hakim memerlukan penafsiran multidisipliner untuk membantu hakim melakukan verifikasi dan bantuan dari disiplin ilmu lain, dalam hal ini adalah ilmu agama.

Di negara-negara lain, kasus penodaan agama juga jadi masalah. Laporan Pelapor khusus PBB tentang kebebasan beragama/kepercayaan menyatakan penodaan agama sering dipakai kelompok-kelompok ekstrimis untuk membungkam debat-debat/pandangan kritis terhadap keagamaan seperti yang terjadi di Jordania, Mesir dan Pakistan. Bahkan penodaan agama dipakai untuk menuduh kelompok-kelompok minoritas mempunyai pandangan/ pemikiran yang sesat.²⁸

Pada prakteknya juga, kebanyakan kasus penodaan agama yang berujung pada vonis pengadilan adalah berkaitan dengan perbedaan penafsiran yang dilakukan seseorang maupun kelompok terhadap suatu ajaran atau ayat kitab suci yang selama ini diajarkan atau diyakini (*mainstream*). Dengan kata lain, penafsiran berbeda tersebut dianggap sebagai bentuk penodaan agama. Adanya penafsiran berbeda dari suatu ajaran agama bukan merupakan penodaan terhadap agama oleh sebab :²⁹

1. Penafsiran adalah hak asasi manusia yaitu hak kebebasan berekspresi dan menyatakan pendapat yang dijamin dan dilindungi
2. Hak Asasi adalah milik manusia, bukan ide, gagasan, kepercayaan, dan konsep-konsep abstrak lainnya.
3. Penafsiran adalah menafsirkan konsep, bukan menentang konsep.

Dalam konteks ini, penafsiran harus dipahami sebagai aktifitas interpretasi terhadap suatu konsep, bukan menentang konsep. Sebagaimana dikemukakan di atas, penafsiran merupakan hak menyampaikan pendapat, ekspresi ataupun pikiran sesuai keyakinan masing-masing yang dijamin dan dilindungi oleh Konstitusi dan Instrumen hukum lainnya. Perlu diketahui tidak ada satu lembaga pun di republik ini yang berwenang memberikan penilaian/ fatwa atau apapun namanya terkait apakah suatu perbuatan itu

²⁷ *Ibid*, hlm. 9.

²⁸ Uli Parulian Sihombing, dkk, *Ketidakadilan Dalam Beriman: Hasil Monitoring Kasus-Kasus Penodaan Agama dan Ujaran Kebencian atas Dasar Agama di Indonesia ILRC*, Jakarta-2012, hlm. 3.

²⁹ Farid Hanggawan, dkk, "Ketika Berekspreasi Berbuah Bui Tinjauan Kritis atas Pertimbangan Hukum Putusan Pengadilan Negeru Muaro No. 45/Pid/B/2012/PN.MR. dengan Terdakwa Alexander An", *Jurnal keadilan Sosial: Kebebasan Beragama/Kepercayaan*, Edisi 03, Jakarta Juli 2013, hlm. 113.

termasuk penodaan agama atau tidak. Kalaupun ingin mengujinya maka harus diuji di pengadilan yang *independent, fair* dan imparisial.

Penafsiran adalah menafsirkan konsep, bukan menentang konsep. Pada konteks ini, penafsiran harus dipahami sebagai aktifitas interpretasi terhadap suatu konsep, bukan pertentangan terhadap konsep. Penafsiran merupakan hak menyampaikan pendapat, ekspresi ataupun pikiran sesuai keyakinan masing-masing yang dijamin dan dilindungi oleh konstitusi UUD 1945 dan peraturan hukum lainnya. Jika ada perbedaan tentang sebuah penafsiran maka dapat direspon dengan opini bukan dengan kriminalisasi.

Indonesia dengan Pancasila dengan sila Ketuhanan Yang Maha Esa sebagai dasar alasan yang utama (*causa prima*), tidak memiliki suatu pembelaan (*afweer*) terhadap serangan kata-kata mengejek terhadap Tuhan. Tidak terdapat suatu perundang-undangan khusus bagi seseorang yang melakukan penghinaan kepada Tuhan (*Godslasteringswet/blaspheamous libel*). Hal ini dikemukakan sebagai suatu kekurangan yang vital dalam suatu negara yang berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa.

Penodaan terhadap agama memiliki pemahaman yang sangat luas tergantung dari konsep masing-masing agama. Dalam hukum Musa penodaan agama diartikan secara luas sebagai menunjukkan rasa tidak hormat kepada Tuhan, meragukan kekuasaannya serta tidak mematuhi perintah Tuhan. Pada agama Islam, tidak mengatur secara khusus tentang penodaan agama, Al-Quran menggunakan istilah kemurtadan/ketidakhormatan dan kafir.³⁰ Adapun alasan-alasan diperlukannya kriminalisasi perbuatan atas agama adalah.³¹

- a. Teori perlindungan agama, menurut teori ini agama dilihat sebagai kepentingan hukum/objek yang akan dilindungi oleh negara melalui peraturan perundang-undangan yang dibuatnya.
- b. Teori perlindungan perasaan keagamaan, menurut teori ini menjelaskan bahwa kepentingan hukum yang akan dilindungi adalah rasa/perasaan keagamaan dari orang-orang beragama.
- c. Teori perlindungan perdamaian/perasaan keagamaan, menurut teori perlindungan ini kedamaian/ketentraman beragama diantara pemeluk agama/kepercayaan adalah kepentingan hukum yang dilindungi.

Keanekaragaman agama di Indonesia menjadi sebuah kesatuan dan sekaligus sesuatu hal sensitif ketika unsur dari agama itu disalahgunakan untuk tujuan tertentu. Akibat dari perbuatan tersebut, maka bagi pelakunya dapat dikategorikan sebagai tindak pidana terhadap agama. Pembentuk Undang-Undang harus mampu melihat fakta yang berkembang, berkaitan dengan dampak yang akan ditimbulkan serta perlu mengetahui keadaan masyarakat sebenarnya dan perundang-undangan yang ada.³²

³⁰ L.W.Levy, *Blasphemy: Verbal Offences Against The Sacred From Moses To Salman Rusdhie*, Knopf, New York-1993, hlm. 3.

³¹ Barda Nawawi Arief, *Delik Agama Dan Penghinaan Tuhan (Blasphemy) Di Indonesia Dan Perbandingannya Di Berbagai Negara*, Universitas Diponegoro, Semarang-2007, hlm. 2.

³² Sudarto, *Hukum Pidana Dan Perkembangan Masyarakat*, Jakarta, Sinar Baru, Jakarta-1983, hlm. 109.

Seringkali perumusan yang tidak jelas tentang pengertian penodaan agama memberikan kekuatan kepada kelompok mayoritas terhadap dissenters dan negara terhadap individu. Pada negara yang multi kultur dan multi agama tentu akan sangat rentan dengan isu penghinaan. Dilihat dari sifat agama, keyakinan seseorang terhadap satu hal dapat berbeda dengan keyakinan orang lain, bahkan menyalahkan keyakinan orang lain dan perbedaan ini dapat dianggap sebagai penghinaan terhadap agama lain.³³

Selain itu perlu dipahami bahwa berkaitan dengan urusan tentang agama merupakan urusan berkaitan dengan absolut, dimana berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014,³⁴ bahwa berkaitan dengan urusan agama merupakan urusan absolut yang menjadi urusan pemerintah pusat, ini berarti bahwa pemerintah daerah tidak mempunyai kewenangan atas urusan agama³⁵ ditinjau dari ketentuan otonomi daerah.

B. PEMBAHASAN

Implikasi Peraturan Bupati Pandeglang Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Larangan Aktivitas Ahmadiyah Di Kabupaten Pandeglang ditinjau dari Pancasila sebagai *weltanschauung* dan UUD NRI 1945 sebagai landasan Konstitusional Beraagama dan Bernegara

Fakta historis menunjukkan bahwa persoalan ketuhanan dan keagamaan memang tidak pernah pudar dari perjalanan sejarah hidup manusia, terutama ketika manusia mengkaji dan membahas tentang bagaimana pemahaman manusia akan Tuhan dan agama. Fakta historis itu secara filosofis

³³ Nella Sumika Putri, *Widati Wulandari dan Raden Ayumas Zisni, Kajian Tindak Pidana Terhadap Agama Di Indonesia Dibandingkan Dengan Pengaturannya Menurut Hukum Internasional Dan Di Negara-Negara Lain*, DIPA Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Semarang-2015, hlm. 19.

³⁴ Esensi penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah adalah terjadinya penyerahan/pelimpahan kewenangan (dalam terminologi UU 23/2014 disebut urusan pemerintahan) dari pemerintah tingkat di atas kepada pemerintah di bawahnya. Hal ini sejalan dengan pendapat Nurcholis (2005) bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang politik dan administrasi dari puncak hirarki organisasi (pemerintah pusat) kepada jenjang di bawahnya (pemerintah daerah). Selanjutnya, Smith (1985) menyebutkan bahwasanya desentralisasi memiliki ciri-ciri diantaranya adanya penyerahan wewenang untuk melaksanakan fungsi pemerintah tertentu dari pemerintah pusat kepada daerah otonom. Penyerahan wewenang (baca: urusan pemerintahan) dari pemerintah pusat kepada pemerintah di bawahnya berbeda antara negara federal dengan negara kesatuan. Sesungguhnya paham yang dianut pada federalisme adalah non sentralisasi. Hal ini menyangkut asal kedaulatan dari negara tersebut, dimana kedaulatan yang dimiliki negara federal berasal dari negara-negara berdaulat yang menyerahkan kewenangan sisa kepada pemerintah nasional (pemerintah federal) untuk dikelola bagi kepentingan bersama negara-negara berdaulat tersebut. Kedaulatan tidak bersifat tunggal pada pemerintah nasional karena negara-negara bagian di dalam wilayah negara tersebut juga memiliki kedaulatan ke luar. Lihat Suryanto, *Urusan Pemerintahan Daerah: Kemungkinan Problematika Implementasi UU No. 23 Tahun 2014*, JURNAL DESENTRALISASI Volume 13, No.2, 2015, hlm. 133-134.

³⁵ Kewenangan Pemerintah Pusat. Lebih lanjut Pasal 10 ayat (1) UU 23/2014 mengatur bahwa: *Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) meliputi: politik luar negeri; pertahanan; keamanan; yustisi; moneter dan fiskal nasional; dan agama.*

menunjukkan bahwa perkembangan pemahaman atas Tuhan dan agama tidak mungkin dapat dipahami hanya secara Sui Generis yang tanpa refleksi, melainkan juga harus memperhatikan proses pemahaman secara simultan.

Dengan perkataan lain, hanya dengan pendekatan empiris faktual dan rasional filosofislah, pemahaman tentang keTuhanan dan keagamaan yang akan mampu mengikuti gelombang perubahan zaman yang ada, sehingga kehidupan kebertuhanan dan keberagaman tetap merupakan suatu keharusan bagi kehidupan manusia dalam segala zaman dan keadaan. Semisal Islam sebagai agama *Rahmatan Lil'alamin* telah menyajikan dasar kajian yang dapat bahkan harus dilakukan secara berkesinambungan agar agama tersebut menjadi lindung dalam berbagai kreativitas dan aktivitas kehidupan manusia.³⁶

Secara garis besar Pancasila telah hadir didalam hubungan antara agama dan Negara dan senantiasa menghadirkan kenyamanan terhadap berbangsa dan bernegara dapat dipahami pada sila pertama yang berbunyi “Ketuhanan yang maha esa”³⁷ oleh karenanya Hubungan Agama dan Negara yang ada di Indonesia telah diperjelas dalam beberapa pasal-pasal dalam UUD yaitu: Pasal 28E UUD bahwa: “Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya ” serta Pasal 29 ayat (1) UUD bahwa “Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa” dan Pasal 29 ayat (2) UUD bahwa “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.”

Berdasarkan pada pasal 29 UUD 1945 beserta tafsirnya tersebut, pemerintah wajib untuk mengatur kehidupan beragama di Indonesia. Sebagai pelaksanaan pasal 29 (2) UUD 1945 pemerintah mengeluarkan UU No. 1/PNPS/1965 tentang pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama yang dikukuhkan oleh UU No.5 tahun 1969 tentang pernyataan bebagai

³⁶ Himyari Yusuf, *Eksistensi Tuhan Dan Agama Dalam Perspektif Masyarakat Kontemporer*, Kalam: Jurnal Studi Agama dan Pemikiran Islam Volume 6, Nomor 2, Desember 2012, hlm. 217. Pengkajian tentang agama secara reflektif sangat erat kaitannya dengan pemahaman akan sejarah spiritualitas manusia. Filosofi semacam ini pun mempertegas bahwa agama dan Tuhan adalah satu kesatuan. Hal mana dipertegas oleh Titus, Noland, Smith kenyataan sejarah spiritualitas manusia dapat dibuktikan bahwa kehadiran agama pasti dimotori oleh pengalaman atau dibarengi religiusitas yang ada dalam kehidupan manusia itu sendiri, maka dapat diinterpretasikan bahwa keterkaitan agama dengan spiritualitas-religiusitas adalah karena dihubungkan oleh adanya sesuatu yang dianggap “suci” yaitu Tuhan kemudian yang di dalamnya penuh dengan unsur kepercayaan¹⁴. Dengan kata lain mengadanya spiritualitas-religiusitas pada diri manusia merupakan satu rangkaian dengan keyakinan akan adanya Tuhan. Lihat Titus, Nolan, Smith, *Living Issues in Philosophy*, Terj. HM. Rasjidi, (Jakarta: Bulan Bintang, 1984), hlm. 413-414. Dalam Himyari Yusuf, *Ibid.*, hlm. 224.

³⁷ Pancasila merupakan dasar negara, sebagai pemersatu bangsa Indonesia yang majemuk. Pancasila juga jati diri bangsa Indonesia, sebagai falsafah, ideologi, dan alat pemersatu bangsa Indonesia. Begitu besar pengaruh Pancasila terhadap bangsa dan negara Indonesia, karena bangsa Indonesia memiliki berbagai macam etnis, suku, ras, agama dan budaya yang berbeda-perbedaan diatas harus dapat dipersatukan agar dapat hidup dengan aman, tentram dan damai. Lihat Sri Sedar Marhaeni, *Hubungan Pancasila Dan Agama Islam Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, JPPKn Vol.2, No.2, Desember 2017, hlm. 112.



penetapan presiden sebagai undang-undang. Bentuk terlibatnya pemerintah dalam persoalan agama adalah dengan adanya pengakuan terhadap beberapa agama di Indonesia. Pengakuan ini muncul dalam bentuk keluarnya Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 477/74054/1978 yang diantaranya agama yang di akui pemerintah, yaitu Islam, Kristen/Protestan, Hindu, Buddha, dan Khong Hu Cu.³⁸

Dalam larangan ahmadiyah di Pandeglang, Peraturan Bupati Pandeglang Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Larangan Aktivitas Ahmadiyah Di Kabupaten Pandeglang ditetapkan di Pandeglang pada tanggal 21 Februari 2011 oleh Pj. Bupati Pandeglang yaitu Asmudji HW serta Diundangkan di Pandeglang pada tanggal 21 Februari 2011 oleh Sekretaris Daerah Kabupaten Pandeglang yaitu Endjang Sadina sebagai Berita Daerah Kabupaten Pandeglang Tahun 2011 Nomor 5.

Dalam Peraturan Bupati Pandeglang Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Larangan Aktivitas Ahmadiyah Di Kabupaten Pandeglang yang menjadi dasar pertimbangannya adalah :

- a. Ketentuan Pasal 14 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, salah satu urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah yaitu penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
- b. Untuk mencegah timbulnya permasalahan/konflik sosial yang dikarenakan oleh keberadaan organisasi/aliran Ahmadiyah di Indonesia, Pemerintah telah menetapkan 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;
- c. Permasalahan/konflik sosial yang terjadi di Kecamatan Cikeusik Kabupaten Pandeglang diakibatkan karena Organisasi/Aliran/Kelompok Ahmadiyah tidak mematuhi ketentuan-ketentuan dalam Keputusan Bersama Menteri Agama, Jaksa Agung dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada huruf b;
- d. Permasalahan/konflik sosial yang terjadi di Kecamatan Cikeusik Kabupaten Pandeglang sebagaimana dimaksud pada huruf c mengakibatkan tidak kondusifnya stabilitas keamanan, ketenteraman dan ketertiban di Kabupaten Pandeglang.

Selanjutnya dalam Peraturan Bupati Pandeglang Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Larangan Aktivitas Ahmadiyah Di Kabupaten Pandeglang yang menjadi dasar hukumnya adalah :

1. Undang-Undang Nomor 1/PnPs/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama jo. Undang-Undang

³⁸ Ali Ismail Shaleh dan Fifiana Wisnaeni, *Hubungan Agama Dan Negara Menurut Pancasila Dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia, Volume 1, Nomor 2, Tahun 2019, hlm. 238.



- Nomor 5 Tahun 1969 tentang Pernyataan Berbagai Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden sebagai Undang-Undang;
2. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 44, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3298);
 3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2000 tentang Pembentukan Propinsi Banten (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4010);
 4. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4168);
 5. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan PerUndang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389);
 6. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 67, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4401);
 7. Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 127, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4439);
 8. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah untuk kedua kalinya dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844);
 9. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1986 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 24, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3331);
 10. Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor KEP 004/J.A/01/1994 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Pengawasan Aliran Kepercayaan Masyarakat (PAKEM);
 11. 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;



12. Peraturan Daerah Kabupaten Pandeglang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Kebersihan, Keindahan dan Ketertiban Lingkungan (Lembaran Daerah Kabupaten Pandeglang Tahun 2008 Nomor 4);
13. Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) Nomor 11/MUNAS VII/MUI/15/2005 tentang Aliran Ahmadiyah;
14. Surat Majelis Ulama Indonesia (MUI) Kabupaten Pandeglang Nomor 03/MUI-PDG/2011 perihal Pernyataan Sikap MUI Kab. Pandeglang tentang Jamaah Ahmadiyah;
15. Pernyataan Sikap Forum Komunikasi Ulama dan Tokoh Masyarakat Kabupaten Pandeglang, pada tanggal 20 Februari 2011.

Materi muatan dalam Peraturan Bupati Pandeglang Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Larangan Aktivitas Ahmadiyah Di Kabupaten Pandeglang pada BAB I mengenai Ketentuan Umum Pasal 1 memuat :

1. Pemerintah Daerah adalah Bupati beserta Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.
2. Bupati adalah Bupati Pandeglang.
3. Ahmadiyah adalah organisasi atau aliran yang menganut/ mempunyai keyakinan/ideologi/faham tertentu.
4. Musyawarah Pimpinan Daerah yang untuk selanjutnya disingkat Muspida adalah Musyawarah Pimpinan Daerah Kabupaten Pandeglang yang terdiri dari Bupati, Kepala Kepolisian Resor, Komandan Distrik Militer dan Kepala Kejaksaan Negeri.
5. Badan Koordinasi Pengawasan Aliran Kepercayaan Masyarakat yang selanjutnya disingkat Bakor PAKEM adalah Badan Koordinasi Pengawasan Aliran Kepercayaan Masyarakat Kabupaten Pandeglang.

Materi muatan dalam Peraturan Bupati Pandeglang Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Larangan Aktivitas Ahmadiyah Di Kabupaten Pandeglang pada BAB II mengenai Larangan Aktivitas Ahmadiyah Pasal 2 memuat :

- (1) Untuk menjaga dan memelihara kondusifitas dan stabilitas keamanan, ketenteraman dan ketertiban di Kabupaten Pandeglang, Organisasi/Aliran Ahmadiyah tidak diperkenankan/dilarang melakukan aktivitas/kegiatan dalam bentuk apapun di wilayah Kabupaten Pandeglang.
- (2) Termasuk dalam pengertian organisasi/aliran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yaitu kelompok, pengurus dan/atau anggota Organisasi/Aliran Ahmadiyah.
- (3) Aktivitas/kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi penyebaran faham, menceritakan, menganjurkan atau segala usaha, upaya perbuatan penyebaran faham.

Materi muatan dalam Peraturan Bupati Pandeglang Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Larangan Aktivitas Ahmadiyah Di Kabupaten Pandeglang pada BAB III mengenai Pembinaan dan Pengawasan Pasal 3 memuat Pembinaan dan pengawasan terhadap keberadaan Organisasi/Aliran Ahmadiyah

dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, Muspida dan Bakor PAKEM di Kabupaten Pandeglang.

Materi muatan dalam Peraturan Bupati Pandeglang Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Larangan Aktivitas Ahmadiyah Di Kabupaten Pandeglang pada BAB IV mengenai Ketentuan Sanksi Pasal 4 menyatakan apabila terjadi pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (3), Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya dengan dibantu oleh aparat keamanan/penegak hukum lainnya akan menghentikan aktivitas/kegiatan dimaksud.

Materi muatan dalam Peraturan Bupati Pandeglang Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Larangan Aktivitas Ahmadiyah Di Kabupaten Pandeglang pada BAB V mengenai Ketentuan Penutup Pasal 5 menjelaskan bahwa Peraturan Bupati ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya memerintahkan pengundangan Peraturan Bupati ini dengan penempatannya dalam Berita Daerah Kabupaten Pandeglang. Dalam konteks, kehidupan beragama, tentu frase Agama perlu di lihat dari pesepektif terminology.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, agama merupakan sistem atau prinsip kepercayaan kepada Tuhan, atau juga disebut dengan nama Dewa atau nama lainnya dengan ajaran kebaktian dan kewajiban-kewajiban yang bertalian dengan kepercayaan tersebut.³⁹ Menurut Koentjaraningrat, agama merupakan suatu sistem yang terdiri atas empat komponen:⁴⁰

- a. Emosi keagamaan yang menyebabkan manusia itu bersikap religius;
- b. Sistem keyakinan yang mengandung segala keyakinan serta bayangan manusia tentang sifat-sifat Tuhan, wujud alam gaib, serta segala nilai, norma, dan ajaran dari religi yang bersangkutan;
- c. Sistem ritus dan upacara yang merupakan usaha manusia untuk mencari hubungan dengan Tuhan, dewa-dewa atau makhluk halus yang mendiami alam gaib;
- d. Umat atau kesatuan sosial yang menganut sistem keyakinan tersebut butir b, dan yang melakukan sistem ritus dan upacara tersebut butir c.

Keempat komponen tersebut terjalin erat antara satu sama lainnya sehingga menjadi suatu sistem yang terintegrasi secara utuh. Kepentingan agama menyangkut kepentingan mengenai emosi keagamaan, sistem keyakinan, sistem ritus dan umat (penganut) sebagai kesatuan sosial yang merupakan satu kesatuan. Hal inilah yang menyebabkan diperlukan adanya perlindungan hukum terhadap agama, kepentingan agama dan penganut yang meyakinkannya.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, secara substansial manusia sudah sejak awalnya mengakui dan meyakini adanya agama, meyakini adanya satu kekuatan (Tuhan) yang mampu mengatasi segala permasalahan yang

³⁹ Depdiknas, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional edisi ketiga, Jakarta-2002, hlm. 74.

⁴⁰ Koentjaraningrat, *Kebudayaan, Mentalitas, Dan Pembangunan*, Gramedia, Jakarta-1985, hlm. 144.

diyakini telah menciptakan dan menguasai kehidupan alam raya ini. Ini artinya, pengetahuan tentang adanya Tuhan telah secara sadar dimiliki oleh setiap manusia. Inilah yang kemudian yang menjadikan manusia disebut sebagai Homo Religious. Namun demikian, mengingat agama dan sifat Tuhan bersifat abstrak yang tidak dapat ditangkap oleh kemampuan nalar manusia, kemudian begitu sulit dipahami kehadiran-Nya oleh manusia. Sehingga Tuhan yang diyakini sebagai serba Mahakuasa itu tidak dapat diterima secara tunggal, yang akhirnya dari ketidakmampuan cara berpikir manusia semacam itu melahirkan cara beragama dan berkeyakinan yang berbeda.

Sepanjang perjalanan sejarah pemikiran manusia, Tuhan dan agama ditemukan oleh manusia dengan berbagai nama dan istilah. Artinya, jalan untuk menemukan Tuhan dan Agama itu tidak selalu mulus dan sampai pada sasaran yang dituju. Dalam sejarah pemikiran filsafat pernah muncul sekian banyak pemikir, teolog, pendeta, pastur, mubaligh yang berusaha meyakinkan orang dan menjajakan teorinya bahwa satu-satunya agama yang benar, yang menjamin keselamatan hanyalah agama yang ia anut, sementara agama yang lain membawa kesesatan. Memperhatikan masa lampau dan menggunakan metode ini akan diperoleh keterangan yang sangat berarti bahwa dalam sejarah perkembangan agama-agama di dunia, hampir bisa dipastikan terdapat sekelompok orang maupun perorangan yang memiliki ritual-ritual menyimpang atau nyeleneh dari agama yang dianutnya.

Dengan cara ini pula akan terlihat bahwa akar sejarah munculnya penodaan agama atau yang lebih dikenal dengan aliran sesat, fenomena pengkafiran terhadap kelompok lain, dan kekerasan dalam kehidupan beragama, sesungguhnya telah lama ada dan muncul jauh sejak munculnya agama itu sendiri. Ini berarti bahwa sejak dahulu, agama selalu menampilkan diri sebagai sebuah cermin retak. Secara internal, keretakan terjadi karena perbedaan cara pemaknaan dan penafsiran atas simbol-simbol dan ajaran agama. Cara pandang yang berbeda dari para tokoh yang berbeda menimbulkan ketegangan, bahwa akibatnya selalu ada pihak yang dinyatakan salah, sesat menyimpang atau menodai ketentuan keagamaan umum, termasuk didalamnya memberikan pandangan terhadap Aktivitas Ahmadiyah.

Materi muatan dalam Peraturan Bupati Pandeglang Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Larangan Aktivitas Ahmadiyah Di Kabupaten Pandeglang pada BAB I mengenai Keentuan Umum Pasal 1 Ayat (3) telah mendudukan Ahmadiyah sebagai organisasi atau aliran yang menganut/mempunyai keyakinan/ideologi/faham tertentu. Frase Ahmadiyah adalah "IDEOLOGI" mengindikasikan Perbup tersebut sangatlah berlebihan dan terlalu jauh menafsirkan substansi Ahmadiyah.

Selain itu, materi muatan dalam Peraturan Bupati Pandeglang Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Larangan Aktivitas Ahmadiyah Di Kabupaten Pandeglang pada BAB II mengenai Keentuan Umum Pasal 2 Ayat (1), (2) dan (3) yang telah dibentuk tidak memberikan perlindungan dan penghormatan kepada setiap orang untuk percaya dan takwa kepada Tuhan Yang Maha Esa sesuai dengan agama dan kepercayaannya masing-masing secara berkeadaban. Indikatornya adalah sebagai berikut:



1. Frase "Ahmadiyah adalah organisasi atau aliran yang menganut/mempunyai keyakinan/ideologi/faham tertentu" yang kontradiktif dengan frase "Untuk menjaga dan memelihara kondusifitas dan stabilitas keamanan, ketenteraman dan ketertiban di Kabupaten Pandeglang, Organisasi/Aliran Ahmadiyah tidak diperkenankan/dilarang melakukan aktivitas/kegiatan dalam bentuk apapun di wilayah Kabupaten Pandeglang, yang dipertegas dengan frase "Termasuk dalam pengertian organisasi/aliran yaitu kelompok, pengurus dan/atau anggota Organisasi/Aliran Ahmadiyah" dimana keseluruhannya kontradiktif pula dengan frase "Aktivitas/kegiatan meliputi penyebaran faham, menceritakan, menganjurkan atau segala usaha, upaya perbuatan penyebaran faham" telah mengindikasikan bahwa Perbup tersebut menganggap bahwa Ahmadiyah tidak mengakui adanya Tuhan Yang Maha Esa.
2. Frase "Organisasi/Aliran Ahmadiyah tidak diperkenankan/dilarang melakukan aktivitas/kegiatan dalam bentuk apapun di wilayah Kabupaten Pandeglang" mengindikasikan bahwa Perbup tersebut telah tidak menjamin bahwa setiap warga negara dapat mengamalkan ajaran agama dan kepercayaannya.
3. Frase "Organisasi/Aliran Ahmadiyah tidak diperkenankan/dilarang melakukan aktivitas/kegiatan dalam bentuk apapun di wilayah Kabupaten Pandeglang" mengindikasikan bahwa Perbup Tersebut telah tidak menjamin kebebasan dan penghormatan bagi tiap tiap pemeluk agama dan penganut kepercayaan untuk beribadah melaksanakan kewajiban agama dan kepercayaannya.
4. Frase "Organisasi/Aliran Ahmadiyah tidak diperkenankan/dilarang melakukan aktivitas/kegiatan dalam bentuk apapun di wilayah Kabupaten Pandeglang" mengindikasikan bahwa Perbup tersebut telah tidak menjamin setiap orang dalam menjalankan perintah agama dan kepercayaannya selaras dengan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
5. Frase "Organisasi/Aliran Ahmadiyah tidak diperkenankan/dilarang melakukan aktivitas/kegiatan dalam bentuk apapun di wilayah Kabupaten Pandeglang" yang dipertegas dengan frase "Aktivitas/ kegiatan meliputi penyebaran faham, menceritakan, menganjurkan atau segala usaha, upaya perbuatan penyebaran faham" mengindikasikan bahwa Perbup tersebut telah tidak menjamin penghormatan kepada setiap orang untuk memeluk agama dan kepercayaannya.

Lengkaplah bahwasannya Perbup Pandeglang menentang Sila Ke-1 Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum Indonesia. Dalam realitas sosial politik, berbagai upaya telah dicari untuk menemukan format yang tepat bagaimana memosisikan keduanya, yaitu keberagaman dan kebernegeraan. Sebagai salah satu contoh, Indonesia sebagai sebuah negara yang rakyatnya memiliki semangat beragama yang tinggi, seringkali digoyang tidak hanya gelombang pasar global, melainkan juga oleh konflik

solidaritas dan loyalitas keagamaan yang melampaui sentimen nasionalisme dan kemanusiaan.⁴¹ Pancasila merupakan format akomodir terhadap keberagaman dan bernegara sebagai satu kesatuan dan UUD NRI 1945 merupakan landasan konstitusional bagi terlaksanakannya perlindungan berkeyakinan.

Peraturan Bupati Pandeglang Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Larangan Aktivitas Ahmadiyah Di Kabupaten Pandeglang ditinjau dalam persepektif pembentukan peraturan perundang-undangan dan Urusan absolut tentang agama

Fakta kemajemukan masyarakat Indonesia jika dilihat dari latar belakang suku bangsa, sosial budaya, bahasa dan juga agama adalah merupakan kenyataan yang tidak dapat dielakkan. Adanya perbedaan-perbedaan tersebut merupakan sumber kekayaan nasional yang tidak dimiliki oleh bangsa atau negara lain, disamping itu kesemuanya merupakan potensi konflik jika tidak berjalan secara sinergi. Oleh karena itu pluralitas yang dimiliki bangsa Indonesia dapat dikatakan sebagai suatu persoalan strategis. Dikatakan persoalan strategis karena integrasi bangsa menjadi dasar bagi terwujudnya persatuan dan kesatuan bangsa yang merupakan prasyarat terciptanya stabilitas nasional yang sangat diperlukan bagi kelancaran pembangunan nasional.⁴²

Dalam kehidupan beragama, paling tidak ada tiga alasan bahwa agama memiliki hal prioritas dalam pembentukan *civil society*, yaitu:

Pertama: Secara kultural, bangsa Indonesia adalah bangsa yang sangat religius. Dimana nilai-nilai agama merupakan nilai-nilai yang substansial dari masyarakat yang beradab dapat ditanamkan melalui lembaga-lembaga keagamaan.

Kedua: Nilai-nilai teologis merupakan energi yang dapat menggerakkan semangat untuk beramal soleh.

Ketiga: Para Rasul sebagai figur panutan pengikut agama apapun dan menjadi model yang sangat berperan dalam mengubah perilaku masyarakat. Agama dengan fungsi integrative sebagai pemersatu dan disintegrative sebagai pengontrol kebijakan kekuasaan atau pemerintah yang menyimpang, ternyata agama-agama yang ada termasuk civil religion tersebut, ikut berperan mewujudkan adanya civil society, yaitu masyarakat yang sopan dan toleran terhadap satu sama lain, yang

⁴¹ Edi Gunawan, *Relasi Agama Dan Negara: Perspektif Pemikiran Islam*, Kuriositas, Vol. 11, No. 2, Desember 2017, hlm. 107.

⁴² Idrus Ruslan, *Pola Hubungan Masyarakat Lintas Agama Dalam Mewujudkan Harmonisasi Kehidupan Umat Beragama Di Desa Sindang Sari Kecamatan Tanjung Bintang Kabupaten Lampung Selatan*, Al-Adyan, Volume 12, No. 2, Juli-Desember, 2017, hlm. 130-131.

mengatur diri sendiri melalui berbagai lembaga, tanpa campur tangan pemerintah, dan yang bebas dari pelaksanaan, ancaman dan kekerasan.⁴³

Titik konflik yang menonjol di Indonesia di antaranya diwarnai oleh relasi negara dan agama. Konflik ini dapat melibatkan antara otoritas negara versus warga negara, dan konflik antar warga negara. Persoalan ini dapat diruntut dari bagaimana relasi antara negara dan agama, serta pandangan masyarakat terhadap negara dan agama. Relasi antara negara dan agama memiliki beberapa kecenderungan:⁴⁴

Pertama, negara berdasar agama, pada negara ini terjadi bersatunya pemegang otoritas negara dan agama (waliyul amri kalifatullah sayyidin panatagama, caesaro papisme). Negara dan pemegang otoritas negara dijalankan berdasarkan agama tertentu. Pada model negara ini terdapat dua kemungkinan, yaitu warga negara diwajibkan memeluk agama resmi negara dan kemungkinan lainnya warga diberi kebebasan untuk memeluk agama sesuai keyakinannya.

Kedua, agama sebagai spirit bernegara, pada model ini negara tidak secara formal menganut agama tertentu, namun nilai-nilai agama menjadi spirit penyelenggara dan penyelenggaraan negara, dan terdapat jaminan dari negara terhadap warga negara untuk memeluk agama tertentu dan beribadat berdasarkan keyakinan agamanya itu.

Ketiga, negara sekuler, pada negara model ini terdapat pemisahan otoritas negara dan agama, atau secara ekstrem negara tidak mengurus agama dan demikian juga agama tidak berkaitan dengan negara.

Lalu Indonesia berada pada model yang mana? Dalam pandangan saya, Indonesia cenderung berada pada model kedua, yaitu agama sebagai spirit bernegara. Indonesia tidak menganut kepada agama tertentu, namun negara berdasar kepada prinsip ketuhanan, dan negara memberikan jaminan kebebasan beragama kepada warganya.⁴⁵

Dalam kasus Ahamdiyah, di beberapa tempat, karena kekerasan dan pengusiran tak ditangani dengan baik, nasib pengikut JAI justru memburuk, hingga seakan-akan mereka telah kehilangan kewarganegaraannya. Pada Februari 2011, beberapa orang bahkan telah kehilangan nyawa. Menonjolnya kasus kekerasan ini menunjukkan bahwa masalah utama sebenarnya terletak

⁴³ Khotimah, *Agama dan Civil Society*, JURNAL USHULUDDIN Vol. XXI No. 1, Januari 2014, hlm. 121. Beberapa pendapat memberikan makna "agama" memang cukup beragam, diantaranya memaknai "agama" berasal dari bahasa sanksekerta mempunyai beberapa arti. Satu pendapat mengatakan bahwa agama berasal dari dua kata, yaitu a dan gam yang berarti a = tidak kacau (teratur). (Ada juga yang mengartikan a = tidak, sedangkan gam = pergi, berarti tidak pergi, tetap ditempat, turun menurun. Apabila dilihat dari segi perkembangan bahasa, kata gam itulah yang menjadi go dalam bahasa Inggris dan gaan dalam bahasa Belanda. Adalagi pendapat yang mengatakan bahwa agama berarti teks atau kitab suci, karena agama memang harus mempunyai kitab suci.

⁴⁴ Hasyim Asy'ari, *Relasi Negara Dan Agama Di Indonesia*, Jurnal Rechtsvinding, diakses melalui https://rechtsvinding.bphn.go.id/jurnal_online/Relasi%20Negara%20dan%20Agama%20di%20Indonesia.pdf

⁴⁵ Hasyim Asy'ari, *Ibid.*,

pada penegakan hukum. Sedangkan sejauh menyangkut status legal JAI, setelah 2008 hingga kini sebetulnya tidak ada perkembangan baru yang signifikan (di luar beberapa keputusan pemerintah daerah).

Permasalahan terkait aksi kekerasan terhadap komunitas Ahmadiyah di Cikeusik, Pandeglang, Banten, pada awal Februari 2011 lalu. Menyegerakan Pemerintahan Daerah serta Unsur Penyelenggara Pemerintah Daerah Kabupaten Pandeglang mengeluarkan Peraturan Bupati (Perbup) dengan dasar pertimbangan yaitu : a) Terganggunya ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat; b) Timbulnya permasalahan/konflik social; c) Tidak kondusifnya stabilitas keamanan, ketenteraman dan ketertiban di Kabupaten Pandeglang.

Klaim beberapa pihak bahwa JAI (Jemaat Ahmadiyah Indonesia) telah melanggar. Namun sejauh ini, klaim-klaim tersebut tak diperkuat dengan data yang kuat pula. Klaim tersebut lebih pada klaim-klaim kasuistis atau merupakan masalah perbedaan penafsiran tentang ajaran sehingga muncul Pernyataan Sikap MUI Kabupaten Pandeglang tentang Jamaah Ahmadiyah serta Pernyataan Sikap Forum Komunikasi Ulama dan Tokoh Masyarakat Kabupaten Pandeglang, pada tanggal 20 Februari 2011.

Peraturan Bupati Pandeglang Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Larangan Aktivitas Ahmadiyah Di Kabupaten Pandeglang memberikan penafsiran yang berlebih terhadap Ahmadiyah tidak hanya sebagai organisasi atau aliran yang menganut atau mempunyai keyakinan atau faham tertentu, akan tetapi jauh telah memberikan penafsiran yang meninggi bahwa bahwa Ahmadiyah adalah sebagai sebuah atau suatu Ideologi. Demi menjaga dan memelihara kondusifitas dan stabilitas keamanan, ketenteraman dan ketertiban di Kabupaten Pandeglang, Peraturan Bupati Pandeglang Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Larangan Aktivitas Ahmadiyah Di Kabupaten Pandeglang sebagaimana diperjelas dan dipertegas pada Pasal 2 sebagai ketentuan BAB II Peraturan Bupati tersebut telah jauh melebihi substansi dan essensinya SKB, baik dari segi status hukumnya maupun isinya, bahkan hingga ke tingkat melarang keberadaan Ahmadiyah di Kabupaten Pandeglang.

Perlu diketahui bahwa hasil pengujian MK (Mahkamah Konstitusi) saja atas UU PPA (Undang-Undang Pencegahan Penodaan Agama), yang menjadi pondasi utama SKB 2008 hanyalah tetap mempertahankan keberadaan UU tersebut, namun pada saat yang sama mengakui beberapa kelemahannya, hingga menyarankan dilakukannya revisi. Salah satu kritik utama atas UU PPA itu memang persis karena ia buta atau gagal membedakan penodaan dari penafsiran yang berbeda atau bahkan “menyimpang dari arus utama”. Penodaan, sebagai perbuatan sengaja yang dilakukan dengan tujuan untuk melukai, menghina adalah kejahatan, tak ada keraguan soal itu serta perlu langsung ditindak. Konsekuensi lain dari penilaian MK atas UU PPA yang menjadi dasar utama SKB adalah jika UU PPA itu telah diakui memiliki kelemahan, persis pada hal-hal yang menjadi pendasaran SKB, otomatis SKB itu pun menjadi lebih lemah. Harus diakui bahwa status hukum SKB, terlepas dari kontroversi yang telah muncul sejak dikeluarkan pada 2008, tetap sama. Yang ingin ditekankan di sini adalah bahwa pengakuan adanya kelemahan

dalam UU PPA sewajarnya mengisyaratkan kelemahan dalam SKB, sehingga setiap upaya memperkuat SKB tidak memiliki dasar hukum yang baik.

Pemerintah juga tidak boleh mengintervensi keyakinan agama warganegara. Ini muncul secara eksplisit dalam Buku Sosialisasi SKB tentang Ahmadiyah (Balitbang Diklat Depag, Agustus 2008) yang menyatakan bahwa dengan SKB itu, “Pemerintah tidak sedang mengintervensi keyakinan masyarakat.” Tugas pemerintah dipersepsikan sebagai “memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat yang terganggu karena adanya pertentangan dalam masyarakat yang terjadi akibat penyebaran paham keagamaan menyimpang.” Posisi warga JAI sendiri dalam persepsi itu adalah: 1) penyebab lahirnya pertentangan tersebut; 2) korban tindakan kekerasan sebagian masyarakat.

Dalam tataran riil, jika sebuah komunitas mendapatkan perlakuan yang tidak wajar serta melanggar hukum dan kemanusiaan dari pihak lain maka dapat menyulut reaksi (pembelaan) dari berbagai kalangan terhadap sikap masyarakat yang garang ketika menghadapi aliran yang dianggap lain dengan alirannya. Pada dasarnya pelanggaran terhadap hukum dan kemanusiaan itu yang memiliki dua prinsip yakni *nonderogable rights* dan *derogable rights*. *Nonderogable rights* adalah hak individu yang tak dapat ditangguhkan atau ditunda dalam situasi dan kondisi apapun, seperti hak Beragama, Berpikir, dan Berkeyakinan. Satu dari ketiganya atau ketiga-tiganya jika diganggu, pada dasarnya adalah telah dianggap melanggar hukum dan kemanusiaan.

Pemerintah Republik Indonesia melalui Pemerintah Daerah (Kabupaten, Kota dan Provinsi) dalam mengatasi gejala social yang timbul akibat aktivitas aliran yang dianggap menyimpang dari frame perundang-undangan telah memberikan kewenangan untuk melakukan Penegakan Hukum,⁴⁶ Pencegahan (*preventif*),⁴⁷ Penanggulangan (*represif*),⁴⁸ dan Tindakan Kuratif,⁴⁹ guna menjaga kondusifitas aktivitas sosial masyarakat umum sehingga tercipta ketertiban, ketenteraman dan keamanan di wilayahnya masing-masing.

Mensikapi aktivitas Ahmadiyah di wilayah hukum Kabupaten Pandeglang bersandar pada kondisi kenyamanan social (ketertiban, ketenteraman dan keamanan), serta oleh karena telah terjadi gejolak yang berujung dengan terjadinya tindak kekerasan maka Pemerintah Daerah (yang dalam ini adalah Pemerintah Daerah Kabupaten Pandeglang dan Unsur Perangkat Daerahnya) melakukan tindakan *Preventif*, *Refresif* dan *Kuratif*, dengan berdasar pada SKB dan perundang-undangan lainnya,

Pemerintah Daerah, Muspida dan Bakor PAKEM di Kabupaten Pandeglang Untuk menjaga dan memelihara kondusifitas dan stabilitas keamanan, ketenteraman dan ketertiban di Kabupaten Pandeglang,

⁴⁶ Berlandaskan UU No.1/PNPS/1965 Pasal 1 dan UU No.2/2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia Pasal 2.

⁴⁷ Berupa persuasif edukatif yaitu pengarahan dan bimbingan dengan penyuluhan.

⁴⁸ Yakni menanggulangi kasus yang terjadi dengan membatasi akibat/risiko yang timbul dengan tindakan bersifat administratif, misalnya pembinaan/sanksi administratif berupa pernyataan tertulis dan penindakan yustisial dengan penyelidikan dan penyidikan hukum.

⁴⁹ Yakni menghilangkan ajaran sesat disertai pembimbingan kesadaran spiritual.



Organisasi/Aliran Ahmadiyah telah tidak diperkenankan/dilarang melakukan aktivitas/ kegiatan dalam bentuk apapun di wilayah Kabupaten Pandeglang. Termasuk dalam pengertian organisasi/aliran yaitu kelompok, pengurus dan/atau anggota Organisasi/Aliran Ahmadiyah. Tindakan tersebut merupakan materi muatan dalam Peraturan Bupati Pandeglang Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Larangan Aktivitas Ahmadiyah Di Kabupaten Pandeglang pada BAB II mengenai Larangan Aktivitas Ahmadiyah Pasal 2 Ayat (1) dan (2) yang menyatakan bahwa:

- (1) Untuk menjaga dan memelihara kondusifitas dan stabilitas keamanan, ketenteraman dan ketertiban di Kabupaten Pandeglang, Organisasi/Aliran Ahmadiyah tidak diperkenankan/dilarang melakukan aktivitas/kegiatan dalam bentuk apapun di wilayah Kabupaten Pandeglang.
- (2) Termasuk dalam pengertian organisasi/aliran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yaitu kelompok, pengurus dan/atau anggota Organisasi/Aliran Ahmadiyah.

Perlu diperhatikan bahwa SKB selain lemah substansinya sebagaimana telah dijelaskan didepan dalam kajian ini, ada beberapa hal yang dapat disimpulkan dalam proses produksi dan konsumsi SKB oleh Peraturan Bupati Pandeglang Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Larangan Aktivitas Ahmadiyah Di Kabupaten Pandeglang yaitu :⁵⁰

1. Keluarnya SKB tiga menteri pada 9 Juni 2008 dibawah tekanan;
2. Materi SKB sangat interpretative dan bisa menimbulkan ledakan konflik baru dimasa depan;
3. SKB potensial bertentangan dengan dasar Pancasila dan UUD 1945, khususnya pasal 28 e dan pasal 29 tentang kebebasan beragama dan berkeyakinan.
4. SKB bertolak belakang dengan prinsip-prinsip yang diatur dalam Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik yang telah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia pada 28 Oktober 2005;
5. Pemerintah belum menunjukkan sikap yang independen dalam melaksanakan prinsip-prinsip hak-hak sipil dan politik.

Materi muatan dalam Peraturan Bupati Pandeglang Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Larangan Aktivitas Ahmadiyah Di Kabupaten Pandeglang pada BAB II mengenai Larangan Aktivitas Ahmadiyah Pasal 2 Ayat (1) dan (2) yang telah dibentuk tidak memberikan pengakuan persamaan derajat, persamaan hak, dan persamaan kewajiban antar sesama manusia. Indikatornya adalah sebagai berikut:

1. Frase “Organisasi/Aliran Ahmadiyah tidak diperkenankan/dilarang melakukan aktivitas/kegiatan dalam bentuk apapun di wilayah Kabupaten Pandeglang” mengindikasikan tidak menjunjung tinggi hak

⁵⁰ Suaedy Ahmad, dkk, *Politisasi Agama dan Konflik Komunal Beberapa Isu Penting di Indonesia*, The Wahid Inastitut, Jakarta-2007

asasi manusia yang bersifat universal dengan tetap mengingat kearifan bangsa dan menjaga hubungan antar bangsa yang sederajat, berkeadilan dan berkeadaban.

2. Frase “Organisasi/Aliran Ahmadiyah tidak diperkenankan/dilarang melakukan aktivitas/kegiatan dalam bentuk apapun di wilayah Kabupaten Pandeglang” dengan penegasan pada frase “Termasuk dalam pengertian organisasi/aliran yaitu kelompok, pengurus dan/atau anggota Organisasi/Aliran Ahmadiyah” sama sekali tidak mencerminkan pengakuan dan kesederajatan manusia sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa.

Perlu difahami pula bahwa sebuah Peraturan Perundang-undangan yang baik dan mengakomodir nilai-nilai Pancasila mesti berfungsi mengembangkan sikap saling menghargai dan menghormati terhadap perbedaan suku, agama, kepercayaan, ras, dan antar golongan.

Mengenai banyaknya klaim mengenai JAI, berdasarkan laporan pemantauan tim peneliti Balitbang Depag pada Februari-Maret 2008, JAI secara sosial tidak eksklusif, tidak mengkafirkan Muslim non-Ahmadi. JAI juga secara umum tidak melakukan kekerasan, bahkan menjadi korban kekerasan. Karena itu, jika JAI dihakimi, maka yang menjadi masalah pada akhirnya bukanlah tindakan sosialnya, tapi keyakinan keagamaannya yang berbeda (bahkan dalam hal ini pun, keyakinan yang paling dasar seperti Syahadat atau Qur’annya sama). Dengan itu, jika ada persepsi keyakinan keagamaannya adalah sumber pertentangan, dapatkah prinsip “tidak mengintervensi keyakinan” dipertahankan meskipun bukan pemerintah yang mengatakan bahwa Ahmadiyah menyimpang, pada akhirnya JAI dihukumi karena dianggap menyimpang dalam hal keyakinan keagamaannya.

Materi muatan dalam Peraturan Bupati Pandeglang Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Larangan Aktivitas Ahmadiyah Di Kabupaten Pandeglang pada BAB IV mengenai Ketentuan Sanksi pada Pasal 3 dan 4 yang telah dibentuk, serta berdasarkan pemaparan kajian terhadap Sila Ketuhanan Yang Maha Esa dan Sila Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab telah mengindikasikan secara tegas bahwa tidak akan mampu menumbuhkan rasa setiap orang memiliki dan mencintai Tanah Air dan bersedia melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia walau itu hanya disimpan dalam hati, dengan Indikatornya sebagai berikut :

1. Frase "Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya dengan dibantu oleh aparat keamanan/penegak hukum lainnya akan menghentikan aktivitas/kegiatan” mengindikasikan tidak melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Frase "Melarang Kegiatan Dalam Bentuk Apapun" akan mendisfungsi untuk mengembangkan rasa cinta tanah air serta bersedia berkorban untuk kepentingan bangsa dan negara bagi setiap warga negara.

3. Frase "tidak memperkenankan melakukan aktivitas" akan mampu menumbuhkan semangat ketidak gotong royongan, ketidak rasa kebanggaan berbangsa dan bertanah air Indonesia.

Selain itu, dari persepektif pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu UU No. 12 Tahun 2012, bahwa peraturan bupati merupakan jenis peraturan perundang-undangan, sehingga sebagai jenis peraturan perundang-undangan harus memiliki pegangan norma jenis dan hirarkhi peraturan perundang undangan sesuai dengan Pasal 7 dan 8 UU No. 12 Tahun 2012. Pada persepektif pembagian urusan, berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014, bahwa agama adalah urusan pemerintah pusat, maka porbelamtika kehidupan beragama menjadi kewenangan pemerintah pusat bukan pada kewenangan pemerintah daerah.

C. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian dan penjelasan teori, kajian dan analisa maka dapat diambil kesimpulan bahwa :

1. Dalam persepektif Pancasila dan UUD NRI 1945, bahwa Peraturan Bupati Pandeglang Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Larangan Aktivitas Ahmadiyah Di Kabupaten Pandeglang perlu ditinjau, dengan alasan :
 - a. Materi muatan dalam Peraturan Bupati Pandeglang Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Larangan Aktivitas Ahmadiyah Di Kabupaten Pandeglang pada BAB I mengenai Keentuan Umum Pasal 1 Ayat (3) telah mendudukan Ahmadiyah sebagai organisasi atau aliran yang menganut/mempunyai keyakinan/ideologi/faham tertentu. Frase Ahmadiyah adalah "IDEOLOGI" mengindikasikan Perbup tersebut sangatlah berlebihan dan terlalu jauh menafsirkan substansi Ahmadiyah.
 - b. Materi muatan dalam Peraturan Bupati Pandeglang Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Larangan Aktivitas Ahmadiyah Di Kabupaten Pandeglang pada BAB II mengenai Ketentuan Umum Pasal 2 Ayat (1), (2) dan (3) yang telah dibentuk tidak memberikan perlindungan dan penghormatan kepada setiap orang untuk percaya dan takwa kepada Tuhan Yang Maha Esa sesuai dengan agama dan kepercayaannya masing-masing secara berkeadaban.
2. Dari persepektif pembentukan peraturan perundang-undangan, Pasal 8 ayat 1 UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan peraturan Perundang-Undangan, bahwa seharusnya terlebih dahulu adanya peraturan daerah sebagai landasan, bukan menggunakan peraturan bupati, selain itu dari persepektif UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, bahwa agama merupakan kewenangan absolut pemerintah pusat.

Peraturan Bupati Pandeglang Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Larangan Aktivitas Ahmadiyah Di Kabupaten Pandeglang perlu DICABUT, oleh karena ditinjau dari persepektif UU No. 12 Tahun 2012 Tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Ketentuan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah bahwa urusan agama merupakan urusan absolut.



D. DAFTAR PUSTAKA

1. Barda Nawawi Arief, *Delik Agama Dan Penghinaan Tuhan (Blasphemy) Di Indonesia Dan Perbandingannya Di Berbagai Negara*, Universitas Diponegoro, Semarang-2007.
2. Beni Ahmad Saebani, *Metode Penelitian Hukum*, Pustaka Setia, Bandung-2008.
3. Depdiknas, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional edisi ketiga, Jakarta-2002.
4. L.J Van Apeldorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta-1981.
5. Koentjaraningrat, *Kebudayaan, Mentalitas, Dan Pembangunan*, Gramedia, Jakarta-1985.
6. Marsudi Utoyo, *Tindak Pidana Penistaan Agama oleh Kelompok Aliran di Indonesia*, Pranata Hukum, Palembang-2012.
7. M. Searle Bates, *Religious Liberty: An Inquiry*, Harper and Brothers, New York-1945.
8. Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta-2010.
9. Roelof H. Heveman, *The Legality of Adat Criminal Law in Modern Indonesia*, Tata Nusa, Jakarta-2002.
10. Sugiyono, *Metode Penelitian*, Sinar Grafika, Jakarta-2014.
11. Sugiyono, *Memahami Penelitian Hukum Kumulatif*, Alfabeta, Bandung-2009.
12. Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta-2008.
13. Suaedy Ahmad, dkk, *Politisasi Agama dan Konflik Komunal Beberapa Isu Penting di Indonesia*, The Wahid Inastitut, Jakarta-2007
14. Sunaryo & Ajen Dianawati, *Tanya Jawab Seputar Hukum Acara Pidana*, Transmedia Pustaka, Jakarta-2010.
15. Trisno S. Susanto, ed. Alamsyah M Dja'far, Atikah Nur'aini, *Pancasila dan Persoalan Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan; Membaca Ulang Hubungan Agama-Negara di Indonesia dalam Hak atas Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan di Indonesia*, Wahid Foundation, Jakarta-2016.
16. Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta-2009.
17. Yudha Bhakti Ardhiwisastra, *Penafsiran dan Konstruksi Hukum*, Alumni, Bandung-2000.
18. Sudarto, *Hukum Pidana Dan Perkembangan Masyarakat*, Jakarta, Sinar Baru, Jakarta-1983.
19. Alan R. Ball, *Modern Politics and Government*, Macmillan, London-1994.
20. Farid Hanggawan, dkk, "Ketika Berekspresi Berbuah Bui Tinjauan Kritis atas Pertimbangan Hukum Putusan Pengadilan Negeru Muaro No. 45/Pid/B/2012/PN.MR. dengan Terdakwa Alexander An", Jurnal



- keadilan Sosial: Kebebasan Beragama/Kepercayaan, Edisi 03, Jakarta Juli 2013.
21. Joel S. Migdal, *Strong Societies and Weak States*, Princeton University Press, New Jersey-1988.
 22. John Rawls, *Political Liberalism*, Columbia Univeristy Press, New York-1996.
 23. John H. Garvey, "An Anti-Liberal Arguments for Religious Freedom" *Journal of Contemporary Legal Issues* – 1996.
 24. Khudzaifah Dimiyati, *Metodeologi Penelitian Hukum (Buku Pegangan Kuliah)*, Sekolah Pascasarjana Universitas Muhammadiyah, Surakarta-2015.
 25. L.W.Levy, *Blasphemy: Verbal Offences Againts The Sacred From Moses To Salman Rusdhie*, Knopf, New York-1993.
 26. Michael Mann, *The Sources of Social Power: The Rise of Classes and Nation-States*, Cambridge University Press. Cambridge-1993.
 27. Nella Sumika Putri, *Widati Wulandari dan Raden Ayumas Zisni, Kajian Tindak Pidana Terhadap Agama Di Indonesia Dibandingkan Dengan Pengaturannya Menurut Hukum Internasional Dan Di Negara-Negara Lain*, DIPA Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Semarang-2015.
 28. Pulton dkk, *Panduan Pemantauan Tindak Pidana Penodaan Agama dan Ujaran kebencian*, ILRC, Jakarta-2012.
 29. Richard B. Lillich dan Hurst Hannum, *International Human Rights*, Buffalo, New York-1995.
 30. Sarwini, *Tinjauan Yuridis-Kriminologis terhadap RUU KUHP: 'Kriminalisasi' atas Penghinaan Agama dan Kehidupan Beragama*, Catatan Seminar Kriminalisasi atas Penghinaan Agama dan Kehidupan Beragama, oleh Komnas HAM, ELSAM, PUSHAM Ubaya, KAHAM Undip dan PAHAM Unpad di Surabaya tanggal 13 Desember 2005.
 31. Tad Stahnke dan J. Paul Martin, *Religion and Human Rights: Basic Documents*, Center for the Study of Human Rights Columbia University, New York-1998.
 32. Tajus Subki, Multazaam Muntahaa & Ainul Azizah, "Analisis Yuridis Tindak Pidana Penodaan Agama Studi Putusan Pengadilan Negeri Sampang Nomor: 69/Pid.B/2012/PN.Spg", *Journal Etika Hukum*, Volume 1, Nomor 1 (April 2014).
 33. Uli Parulian Sihombing, dkk, *Ketidakadilan Dalam Beriman: Hasil Monitoring Kasus-Kasus Penodaan Agama dan Ujaran Kebencian atas Dasar Agama di Indonesia ILRC*, Jakarta-2012.
 34. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 35. Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 (PnPs) Tahun 1965 Tentang Pencegahan Penyalahgunaan Dan/Atau Penodaan Agama;
 36. 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;

37. Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) Nomor 11/MUNAS VII/MUI/15/2005 tentang Aliran Ahmadiyah;
38. Surat Majelis Ulama Indonesia (MUI) Kabupaten Pandeglang Nomor 03/MUI-PDG/2011 perihal Pernyataan Sikap MUI Kabupaten Pandeglang tentang Jamaah Ahmadiyah;
39. Pernyataan Sikap Forum Komunikasi Ulama dan Tokoh Masyarakat Kabupaten Pandeglang, Pada Tanggal 20 Februari 2011.