

**MEMBANGUN TOLERANSI UMAT BERAGAMA DI INDONESIA  
BERDASARKAN KONSEP DEKLARASI KAIRO**  
*(Creating Religion Tolerance in Indonesia Based on the Declaration of Cairo  
Concept)*

**Ricky Santoso Muharam**  
MKWU PPKn  
Sekolah Tinggi Pariwisata Ambarrukmo Yogyakarta  
[ricky.s.muhamam@gmail.com](mailto:ricky.s.muhamam@gmail.com)

**ABSTRACT**

*Violations of religious freedom in several regions in Indonesia still occur. Violations of religious freedom are even supported by the existence of laws and regulations and decrees issued by local governments. The purpose of this paper is to be able to see various cases of violations of religious freedom in Indonesia and how to build religious tolerance based on the Cairo Declaration concept. The research method used by using qualitative methods by describing descriptive analysis of data processing. Data analysis using descriptive qualitative and using secondary and primary data sources in this study. From the research, we know how to create religious tolerance in Indonesia based on the concept of the Cairo Declaration. This concept can be found in article 10 which can be translated into two concepts those are: 1) Understanding the Nature of Religious Freedom; and 2) Prohibit Discrimination. The concepts contained in Article 10 of the Cairo Declaration can be found in the 1945 Constitution Article 29 Paragraph 1 and Paragraph 2 and Law No. 39 of 1999. It is recommended that the Indonesian Government should refer to the Cairo Declaration on Human not just on Human Right in Islam. It is because the Declaration teaches the values of tolerance to be practiced in Indonesia.*

**Keywords:** *human rights, religious freedom, cairo declaration.*

**ABSTRAK**

Pelanggaran kebebasan beragama di beberapa wilayah di Indonesia masih terjadi. Pelanggaran kebebasan agama ini bahkan didukung dengan adanya regulasi peraturan perundang-undangan maupun surat keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah. Adapun tujuan Penulisan ini untuk dapat melihat berbagai kasus pelanggaran kebebasan beragama di Indonesia dan bagaimana membangun toleransi umat beragama berdasarkan konsep Deklarasi Kairo. Metode penelitian yang digunakan dengan menggunakan metode kualitatif dengan menjabarkan deskriptif analisis mengolah data. Analisis data dengan menggunakan deskriptif kualitatif dan menggunakan sumber data sekunder dan primer dalam penelitian ini. Penelitian ini menemukan bagaimana membangun toleransi beragama di Indonesia berdasar konsep Deklarasi Kairo. Konsep ini dapat ditemukan pada Pasal 10 yang dapat dijabarkan menjadi dua konsep yakni: 1) Memahami Hakikat Kebebasan Beragama; dan 2) Melarang Adanya Diskriminasi. Konsep yang terdapat pada Pasal 10 Deklarasi Kairo ini dapat ditemukan di Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 29 Ayat 1 dan Ayat 2 serta Undang-Undang No. 39 Tahun 1999. Direkomendasikan pemerintah Indonesia perlu mengacu *Cairo Declaration On Human Rights In Islam* bukan hanya *Universal Declaration Of human Right*. Hal ini karena Deklarasi tersebut mengajarkan nilai-nilai toleransi untuk dipraktekkan di Indonesia

**Kata Kunci:** hak asasi manusia, kebebasan beragama, deklarasi kairo.

**PENDAHULUAN**

Indonesia merupakan salah satu negara yang multikultural dengan berbagai macam agama, budaya, suku, etnis, ras dan bahasa yang beragam atau disebut juga dengan “*mega cultural*

*diversity*”<sup>1</sup>. Menjadikan Indonesia salah satu negara yang sangat rentan dengan berbagai

<sup>1</sup> Arisman Ismardi, “Meredam Konflik Dalam Upaya Harmonisasi Antar Umat Beragama,” *Toleransi: Media Komunikasi Umat Beragama* Vol.6, no. 2 Juli-Desember (2014): 200–222.

konflik. Menurut Kamaludin konflik adalah segala sesuatu interaksi pertentangan antara dua pihak atau lebih. Konflik juga mencakup tingkah laku yang terlihat jelas dari berbagai bentuk perlawanan halus, terkontrol, tersembunyi, tak langsung maupun bentuk perlawanan terbuka<sup>2</sup>.

Salah satu konflik yang sering terjadi di negara Indonesia yakni konflik antar umat beragama. Konflik antar umat beragama ini dapat berupa konflik antar agama maupun konflik antar aliran tertentu dalam satu agama. Tentunya tidak mudah bagi bangsa Indonesia untuk merawat kebhinekaan dimana salah satu yang menjadi masalah krusial yakni tentang isu toleransi umat beragama yang berada di Indonesia yang memiliki enam agama resmi atau diakui oleh pemerintah yakni Islam, Kristen, Khatolik, Budha, Hindu dan Konghucu menjadikan Indonesia salah satu negara yang memiliki berbagai macam agama. Selain itu kehidupan beragama di Indonesia pun terdapat berbagai agama lokal atau keyakinan tertentu. Setidaknya dalam sejarah kalam bangsa Indonesia pernah mengalami beberapa kasus konflik agama yang tersebar di beberapa wilayah Indonesia seperti beberapa kasus yakni konflik agama di Poso pada tahun 1992, konflik Sunni dan Syiah di Jawa Timur yang muncul sekitar tahun 2006, konflik agama di Bogor terkait Pembangunan GKI Yasmin sejak tahun 2000 dan mengalami masalah pada tahun 2008<sup>3</sup>. Adanya beberapa kasus tersebut hampir sebagian kelompok minoritas<sup>4</sup>

Indonesia tentunya sebagai negara yang tergabung dalam Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) telah meratifikasi Undang-Undang yang mengatur tentang Hak Asasi Manusia yakni Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia yang terdiri dari 11 bab dan 106 pasal ini memberikan penegasan pengakuan negara Republik Indonesia kepada HAM sebagai hak kodrati yang harus dilindungi, dihormati dan ditegakkan<sup>5</sup>.

Tak hanya itu, dalam konstitusi atau Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 29 Ayat 1 dan 2 memperjelas bahwa negara Indonesia sangat serius memberikan hak kebebasan beragama untuk setiap warga negara. Instrumen-instrumen penegakan HAM di Indonesia sudah dianggap cukup memadai<sup>6</sup>. Sehingga perlu adanya penerapan yang serius dalam menjalankan pelaksanaan HAM sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada. Namun, persoalan tentang kebebasan beragama dan intoleransi masih belum terselesaikan, sehingga perlu ada tawaran untuk dapat menggunakan konsep Deklarasi Kairo khususnya Pasal 10 untuk dapat memberikan solusi menyelesaikan kasus-kasus intoleransi umat beragama di Indonesia. Indonesia yang mayoritas beragama Islam tentu saja dapat menerapkan konsep Deklarasi Kairo khususnya Pasal 10 memuat tentang Hak Asasi Manusia Kebebasan Memilih Agama.

Pembatasan istilah Hak Asasi Manusia berdasarkan *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) yakni hukum internasional dan tidak melibatkan diskriminasi semata-mata atas dasar ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama atau asal sosial<sup>7</sup>.

Hendramin Ranadireksa menjelaskan bahwa Hak Asasi Manusia merupakan seperangkat ketentuan atau aturan hukum untuk melindungi warga negara dari kemungkinan penindasan, pemasungan dan pembatasan ruang gerak warga negara oleh negara. Pembatasan-pembatasan tertentu yang diberlakukan oleh negara agar hak warga negara yang hakiki dapat terlindungi<sup>8</sup>. Sedangkan Mahfud MD menjelaskan Hak Asasi Manusia merupakan hak yang melekat pada martabat manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan, dan hak tersebut dibawa manusia sejak lahir ke muka bumi sehingga hak tersebut bersifat fitri (kodrati)<sup>9</sup>.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Firdaus M Yunus, "Konflik Agama Di Indonesia Problem Dan Solusi Pemecahannya," *Substantia* 16, no. 2 (2014): 217–228, <http://substantiajurnal.org>.

<sup>4</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pengesahan the Internasional Covenant on Civil and Political Right (Konvenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil Dan Politik), UU Nomor 12 Tahun 2005, LN Tahun 2005 Nomor 119, TLN Nomor 4558*, 2005.

<sup>5</sup> Budi Hermawan Bangun, "Perbandingan Sistem Dan Mekanisme HAM Negara-Negara Anggota Asean: Tinjauan Konstitusi Dan Kelembagaan," *Jurnal HAM* 10, no. 1 (2019): 99–114.

<sup>6</sup> Sukendar, "Hak Asasi Manusia Dalam Kebijakan Luar Negeri Indonesia," *Administrasi Negara*, Volume 3, no. 2, Januari-April (2017): 70–76.

<sup>7</sup> American Association for the International Commission of Jurists, *On the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights* (Geneva, Switzerland, 1985), [www.icj.org](http://www.icj.org).

<sup>8</sup> Suwardi, *Instrumen Dan Penegakan HAM Di Indonesia*, Cetakan 1. (Bandung: PT Reflika Aditama, 2005).

<sup>9</sup> Moh. Mahfud M.D, *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia* (Jakarta: Rineka Cipta, 2001). Hlm.127

Pandangan tentang Hak Asasi Manusia tentunya tidak sedikit yang melihat HAM pada dasarnya berawal dari barat<sup>10</sup>, khususnya negara-negara muslim di dunia yang menganggap bahwa HAM merupakan produk barat yang dianggap tidak sesuai dengan ajaran umat Islam<sup>11</sup>. Sehingga pelaksanaan HAM tidak lepas dari perhatian umat Islam di beberapa negara yang mayoritas penduduknya beragama muslim, di negara-negara mayoritas Islam yang termasuk ke dalam negara-negara dunia ketiga yang banyak merasakan ketidakadilan dari negara-negara barat dengan atas nama Hak Asasi Manusia.

Dalam sejarahnya, umat muslim pernah memiliki dua kodifikasi yang cukup memberikan gambaran tentang Hak Asasi Manusia. Kodifikasi ini yakni *The Universal Islamic Declaration of Human Rights* yang dirumuskan oleh *Islamic Council Eropa* pada tahun 1981 yang digelar Paris dan *Cairo Declaration of Human Rights in Islam* yang dideklarasikan oleh Organisasi Konferensi Islam pada Agustus 1990<sup>12</sup>.

Dalam beberapa pandangan negara-negara Islam pada umumnya. Hak Asasi Manusia (HAM) Barat dianggap tidak sesuai dengan pandangan ajaran Islam yang telah ditetapkan oleh Allah SWT. Padahal ajaran tentang Hak Asasi Manusia dalam Islam telah ada sebelum dokumen PBB lahir<sup>13</sup>.

Pada Hakikatnya HAM yang berkembang di dunia Islam dan HAM yang berkembang di dunia barat tidak terlalu mengalami beberapa perbedaan yang mencolok. Keduanya sama-sama mendukung tentang konsep penghormatan kepada Hak Asasi Manusia. Tentunya tidak memandang diskriminasi ras, agama, gender, maupun atribut lain. Karena Hak Asasi Manusia sudah melekat sejak lahir sebagai anugerah dari Allah SWT maupun bagian dari hasil pemikiran filosofis manusia<sup>14</sup>.

Konsep Hak Asasi Manusia hasil perundingan dari negara-negara OKI yang lebih dikenal dengan sebutan Deklarasi Kairo. Deklarasi Kairo terdiri dari 24 Pasal tentang Hak Asasi Manusia berdasarkan Al-Quran dan sunah dalam penerapan dan realitasnya memiliki beberapa persamaan dengan pernyataan hak-hak asasi manusia. (*The Universal Declaration of Human right*) yang dikeluarkan oleh PBB pada tahun 1948, tentu saja pasal-pasal yang terdapat dalam Deklarasi Kairo mencakup beberapa persoalan pokok<sup>15</sup>. Dengan demikian negara-negara yang tergabung dalam *Organization of the Islamic Conference (OIC/OKI)* pada akhirnya sepakat untuk membentuk *Cairo Declaration of Human Rights in Islam* deklarasi kemanusiaan yang dianggap sesuai dengan syariat Islam di Kairo. Tentu saja dengan adanya naskah tentang Hak Asasi Manusia yang diakomodir oleh beberapa anggota OKI seharusnya dapat di implementasikan dan dilaksanakan serta dapat ditaati oleh beberapa negara-negara yang menggabungkan ke dalam *Organization of the Islamic Conference* tak terkecuali negara Indonesia.

Kajian tentang Deklarasi Kairo pernah ditulis juga oleh Agus Dedi Putrawan dengan judul Membumikan “Deklarasi Kairo” di Indonesia: Perlindungan terhadap Hak Anak dan Keluarga. Agus Dedi Putrawan lebih khusus membahas Deklarasi Kairo Pasal 7 Ayat 1 sampai Ayat 3 yang lebih banyak mengulas tentang perlindungan hak anak dan keluarga<sup>16</sup>. Selain itu, kajian tentang Deklarasi Kairo pernah ditulis oleh Abd. Rahman dengan judul Kebebasan Berpendapat dan Informasi Tinjauan Filosofis terhadap Pasal 22 Deklarasi Kairo. Dalam kajiannya Abd Rahman mengemukakan Pasal 22 memainkan peran penting dalam hak terhadap memelihara akal yang memiliki kebebasan untuk menyatakan pendapat dan berekspresi<sup>17</sup>.

Dari beberapa kajian yang membahas tentang Deklarasi Kairo Penulis lebih memfokuskan pada Pasal 10 yaitu Pasal yang memuat tentang Hak Asasi Manusia Kebebasan

<sup>10</sup> Mhd. Abduh Saf, “Persoalan Ham Dan Hukum Islam,” *Al-Yasini* 3, no. 1 (2002): 34–48.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Abd. Rahman, “Kebebasan Berpendapat: Tinjauan Filosofis Pasal 22 Deklarasi Kairo Tentang Hak Asasi Manusia Dalam Islam,” *ALHURRIYAH: Jurnal Hukum Islam* 3, no. 1 (June 22, 2018): 81–93.

<sup>13</sup> Agus Dedi Putrawan, “Membumikan ‘ Deklarasi Kairo ’ Di Indonesia : Perlindungan Terhadap Hak Anak Dan Keluarga,” *Tasamuh* 13, no. 2 (2016): 181–196.

<sup>14</sup> Izzuddin Washil et al., “HAM ISLAM DAN DUHAM PBB: Sebuah Ikhtiar Mencari Titik Temu,” *MIQOT: Jurnal Ilmu-ilmu Keislaman* XLI, no. 2 (2017): 428–450.

<sup>15</sup> Taufani Sukmana Evandri A.Masyur Effendi, *Ham Dalam Dimensi/Dinamika Yuridis, Sosial, Politik Dan Proses Penyusunan/Aplikasi Ha-Kham ( Hukum Hak Asasi Manusia) Dalam Masyarakat*, III. (Bogor: Ghalia Indonesia, 2010). Hlm.271

<sup>16</sup> Agus Dedi Putrawan, “Membumikan ‘ Deklarasi Kairo ’ Di Indonesia : Perlindungan Terhadap Hak Anak Dan Keluarga.”

<sup>17</sup> Abd. Rahman, “Kebebasan Berpendapat: Tinjauan Filosofis Pasal 22 Deklarasi Kairo Tentang Hak Asasi Manusia Dalam Islam.”

Memilih Agama. Penelitian ini berbeda dari penelitian sebelumnya yang membahas tentang Deklarasi Kairo. Karena banyaknya persoalan yang berkaitan dengan kebebasan beragama serta banyaknya kasus intoleransi di Indonesia menjadi keprihatinan Penulis mengkaji masalah ini. Banyaknya persoalan yang terjadi tidak sedikit menyangkut isu agama, agama terkadang dijadikan alat propaganda politik ataupun yang lainnya. Kekerasan atas nama agama akhir-akhir ini menarik perhatian Penulis. Agama yang sangat *sensitive* bagi para pemeluknya dapat memicu konflik atau permasalahan. Dengan berbagai persoalan atas nama agama Penulis perlu mengkaji lebih dalam terkait peran serta hak asasi manusia dalam kebebasan beragama khususnya di Indonesia dan dapat memberikan solusi bagaimana masyarakat maupun negara dapat menerapkan dan memahami konsep Deklarasi Kairo dalam kehidupan sehari-hari. Termasuk beberapa kasus intoleransi yang belum terselesaikan.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan menjabarkan deskriptif analisis. Mengolah data dari berbagai kasus intoleransi beragama di Indonesia serta membandingkan konsep Deklarasi Kairo dari berbagai literatur hal-hal yang berkaitan dengan membangun toleransi beragama di Indonesia dengan pandangan konsep deklarasi Kairo. Analisis data dengan menggunakan deskriptif kualitatif menggunakan data yang ada dalam bentuk kalimat yang disusun secara lengkap, sistematis dan berdasarkan pokok bahasan yang dapat mempermudah dalam pengambilan kesimpulan dan mudah dipahami.

Sumber data sekunder dalam penelitian ini dari berbagai literatur, buku, peraturan hukum, internet dan beberapa hasil ilmiah dari penelitian sebelumnya dengan teori Miles dan Huberman untuk menggunakan teknik analisis dalam penelitian kualitatif yakni reduksi data, penyajian data serta penarikan kesimpulan. Sedangkan sumber data primer dalam penelitian ini berupa naskah *The Cairo Declaration On Human Right In Islam* (Deklarasi Kairo).

## PEMBAHASAN

### Dinamika Kasus Intoleransi di Indonesia

Secara etimologis, toleransi berasal dari bahasa Inggris, *toleration*. Toleransi merupakan sikap membiarkan orang lain untuk dapat melakukan sesuatu sesuai dengan kepentingannya. Sedangkan toleransi beragama artinya masing-masing umat beragama membiarkan dan menjaga suasana kondusif bagi umat atau pemeluk agama lain untuk dapat melaksanakan ibadah dan agamanya tanpa dihalang-halangi oleh siapapun<sup>18</sup>.

Membangun toleransi umat beragama di Indonesia tentu saja memiliki berbagai tantangan untuk dapat mewujudkannya. Apalagi dengan berbagai kasus yang ada, seolah pemerintah menutup mata dan lambat dalam mengambil keputusan untuk menyikapi sikap intoleransi beragama yang semakin marak di Indonesia. Apalagi, pasca Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) DKI Jakarta tahun 2017 dilanjutkan Pemilihan Presiden (Pilpres) tahun 2019 yang membenturkan isu agama dengan politik yang membuat masyarakat Indonesia hampir terseret ke persoalan isu agama. Sebelumnya menurut survei yang dikeluarkan oleh Lembaga Survei Indonesia (LSI) pada tahun 2010 kasus intoleransi di Indonesia cenderung menurun namun kembali meningkat pasca 2017 dengan intoleransi *religious-cultural* cenderung meningkat terutama dalam hal pembangunan rumah ibadah<sup>19</sup>.

Tak hanya itu semakin kencang sikap intoleransi agama yang berkaitan erat dengan politik membuat masyarakat Indonesia hampir terpecah belah. Perlu adanya kesadaran dalam masyarakat bahwa sikap toleransi perlu dipupuk dan dijaga untuk membangun rasa persatuan dan kesatuan bangsa agar tidak terjadi bentrokan massa. Adanya saling curiga antara satu kelompok yang satu dengan yang lainnya. Bahkan tidak sedikit para pendukung salah satu paslon menarik persoalan Pilkada DKI ke ranah isu agama<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Suryan A. Jamrah, "Toleransi Antarumat Beragama: Perspektif Islam," *Jurnal Ushuluddin* 23, no. 2 (2015): 185–200.

<sup>19</sup> CNN Indonesia, "LSI: Intoleransi Di Era Jokowi Masih Tinggi," last modified 2019, accessed June 4, 2020, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20191103183341-32-445250/lsi-intoleransi-di-era-jokowi-masih-tinggi>.

<sup>20</sup> Merdeka.com, "Mobilisasi Isu Agama Di Pilgub DKI Tak Sehat Buat Demokrasi," 24 Maret 2017, <https://www.merdeka.com/jakarta/mobilisasi-isu-agama-di-pilgub-dki-tak-sehat-buat-demokrasi.html>.

Untuk menghindari suatu bentrokan antar kelompok agama, sekte agama ataupun pandangan lain yang berkaitan dengan agama tentu saja perlu adanya kesadaran antar umat beragama yang dapat menekan atau meminimalisir adanya bentrokan<sup>21</sup>. Agar menghindari suatu bentrokan atau sikap saling curiga antara satu dengan yang lainnya perlu adanya interaksi sosial yang lebih *intens*. kesadaran sikap toleransi tidak begitu saja dapat dipahami oleh sebgaiian masyarakat Indonesia yang sangat multikultural. Bentuk interaksi sosial yang diakomodasi tentunya akan membentuk suatu toleransi<sup>22</sup>.

Jika mengacu hasil penelitian dari Setara Institute pada tahun 2018 merilis tentang indeks kota toleran, terdapat 10 kota yang dianggap memiliki toleransi terendah yang sesuai dengan kriteria serta indikator yang terdiri dari regulasi pemerintah, regulasi sosial, regulasi tindakan pemerintah, demografi agama tentunya dari indikator tersebut terdapat sepuluh kota yang memiliki indeks toleransi yang sangat rendah, meliputi Sabang, Medan, Makassar, Bogor, Depok, Padang, Cilegon, Jakarta, Banda Aceh dan Tanjung Balai<sup>23</sup>. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel 1 dibawah ini;

**Tabel 1**  
**10 Kota dengan Skor Toleransi Terendah**

Peringkat	Kota	Skors
85	Sabang	3.757
86	Medan	3.710
87	Makassar	3.637
88	Bogor	3.533
89	Depok	3.490
90	Padang	3.450
91	Cilegon	3.420
92	Jakarta	2.880
93	Banda Aceh	2.830

<sup>21</sup> Casram Casram, "Membangun Sikap Toleransi Beragama Dalam Masyarakat Plural," *Wawasan: Jurnal Ilmiah Agama dan Sosial Budaya* 1, no. 2 (August 23, 2016): 187–198. 187-198

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Setara Institute, "Indeks Kinerja HAM 2019 | Setara Institute," accessed June 5, 2020, <https://setara-institute.org/indeks-kinerja-ham-2019/>.

94	Tanjung Balai	2.817
----	---------------	-------

*Sumber: Ringkasan Eksekutif Indeks Kota Toleransi, "Setara Institute for Democracy and Peace 2018" hlm.6*

Dari data tabel 1 yang dikeluarkan oleh Setara Institute tentang 10 kota dengan skor toleransi terendah mencatat bahwa terdapat 10 kota yang memiliki indikator toleransi rendah. Kota Sabang menduduki peringkat 85 dengan skor 3.757, Medan peringkat 86 dengan skor 3.710, Makassar menduduki peringkat 87 dengan skor 3.637, Bogor menduduki peringkat 88 dengan skors 3.533, Depok menduduki peringkat 89 dengan skor 3.490, Padang menduduki peringkat 90 dengan skor 3.450, Cilegon menduduki peringkat 91 dengan skor 3420, Cilegon menduduki peringkat 91 dengan skor 3.420, Jakarta menduduki Peringkat 92 dengan skor 2.880, Banda Aceh menduduki peringkat 93 dengan skor 2.830 dan yang terakhir Tanjung Balai menduduki peringkat 94 dengan skors 2.817.

Dari hasil kajian tersebut tentu saja perlu adanya evaluasi terkait penanaman sikap toleransi yang perlu ditingkatkan lagi. Apalagi yang menjadi salah satu indikatornya yakni regulasi pemerintah yang juga menjadi banyak sorotan yang pada akhirnya memunculkan sikap intoleran ditengah-tengah masyarakat.

Seharusnya toleransi yang selama ini dipupuk dan dijaga oleh bangsa Indonesia harus dipertahankan agar menjadi syarat kerukunan dan kedamaian sosial akan lebih mudah jika dapat dijaga dengan baik<sup>24</sup>. Permasalahannya masih ada berbagai kendala dalam memelihara toleransi antarumat beragama, berbagai kendala tersebut antara lain; fanatisme dan radikalisme, penyebaran suatu Agama kepada umat agama lain, dan sinkretisme<sup>25</sup>.

Indonesia yang merupakan negara multikultural, banyaknya etnis, suku, budaya, agama yang berbeda menjadikan Indonesia menjadi salah satu bangsa yang unik dan sangat beraneka ragam tidak dipungkiri percikan persoalan antar agama yang satu dengan yang lain sering muncul. Pada hakikatnya Indonesia terbangun dari struktur negara bangsa (*nation*

<sup>24</sup> Suryan A. Jamrah, "Toleransi Antarumat Beragama: Perspektif Islam." Hlm.194

<sup>25</sup> Ibid.

state) tidak dapat menghindari bahwa Indonesia merupakan negara majemuk (pluralisme)<sup>26</sup>.

Selain itu makin banyaknya sekte dari Agama Induk membawa masalah persoalan baru. Sehingga menambah ruang pintu diskriminasi terhadap suatu kelompok agama atau kepercayaan yang berbeda dari kelompok mayoritas. Adanya kebebasan beragama bukanlah kebebasan yang tanpa batas<sup>27</sup>. Artinya kebebasan beragama tentunya ada batasan yang perlu disepakati oleh setiap individu dalam menjalankan suatu kewajiban maupun suatu kepercayaan yang dijalankan. Salah satu konsep tentang kebebasan beragama untuk dapat mewujudkan perdamaian dunia dan bagi penataan dunia baru dan kebebasan beragama merupakan dasar demokrasi<sup>28</sup>. Sehingga dapat tercipta kedamaian bagi kehidupan berbangsa dan bernegara

Denny Januar Ali mengemukakan bahwa diskriminasi berdasarkan agama adalah yang paling sulit untuk dihapuskan karena tindakan diskriminasi tersebut kerap kali dilabeli dengan alasan moral dan keyakinan<sup>29</sup>. Dari pendapat Denny Januar Ali menggambarkan bahwa adanya diskriminasi atas nama agama terkadang selalu mengatasnamakan moral dan keyakinan sehingga tindakan kekerasan maupun diskriminasi terhadap agama tertentu atau kelompok keyakinan tersebut seolah-olah dibenarkan. Terkadang nilai moral menjadi landasan untuk melakukan tindakan atas nama agama.

Dengan permasalahan tersebut mengakibatkan kelompok minoritas merasa terancam, terstigma ataupun untuk melaksanakan kebebasan untuk menjalankan kewajibannya untuk beribadah telah dilarang. Dilain pihak, pemerintah sebagai alat negara seolah-olah tidak mampu melindungi kelompok minoritas. Peran pemerintah melalui aparat penegak hukum sangat lambat. Sehingga kekerasan atas nama agama menjadi lebih luas dan bertambah parah. Selain itu seharusnya bagaimana pemerintah mampu memberikan rasa aman dan keadilan bagi semua warga negara tanpa terkecuali. Keadilan disini adalah cita hukum maka tidak berlebihan kalau

hukum harus berusaha untuk selalu mendekati keadilan<sup>30</sup>.

Menurut Rumadi menjelaskan bahwa terdapat beberapa syarat untuk dapat melakukan penghapusan diskriminasi untuk dapat menuju suatu kemerdekaan termasuk dalam kebebasan beragama., antara lain: 1) pengakuan dan penghormatan atas pluralisme; 2) stabilitas ekonomi; 3) pemerintahan dengan legitimasi yang kuat; 4) kelompok-kelompok masyarakat mempunyai cara pandang yang positif atas perbedaan satu sama lain<sup>31</sup>. Dengan berbagai prasyarat tersebut bagaimana peran pemerintah dapat mewujudkannya agar diskriminasi dapat berkurang.

### **A. Penyelesaian Kasus Intoleransi dan Kebebasan Beragama di Masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo**

Implementasi toleransi di Indonesia tentunya banyak diharapkan era Presiden Joko Widodo (Jokowi). Harapan untuk kebebasan beragama di Indonesia tentu saja diharapkan dapat lebih baik lagi, untuk periode kedua di masa pemerintahan Presiden Joko Widodo dibanding masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Jika kita melihat bahwa kedua Presiden Indonesia ini sama-sama dipilih secara langsung lewat pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang sangat demokratis. Selain itu persamaan keduanya yakni sama-sama diberikan kesempatan oleh masyarakat Indonesia untuk dapat memimpin negara untuk dua kali periode atau selama 10 tahun lamanya. Tidak sedikit yang berharap berbagai kasus pelanggaran HAM dapat diselesaikan dimasa kepemimpinan keduanya. Selain itu bagaimana toleransi beragama di Indonesia dapat dilindungi oleh pemerintah atau justru memberikan ruang segar untuk membuka sikap intoleransi karena berbagai kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

#### **1. Penyelesaian Kasus Intoleransi dan Kebebasan Beragama di Masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY)**

Pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono terdapat beberapa kasus

<sup>26</sup> Ismardi, "Meredam Konflik Dalam Upaya Harmonisasi Antar Umat Beragama." hlm.201

<sup>27</sup> Sartini, "Etika Kebebasan Beragama," *Jurnal Filsafat* 18, no. 3 (2016): 241–272.

<sup>28</sup> Ibid. hlm.249

<sup>29</sup> Denny Januar Ali, *Menjadi Indonesia Tanpa Diskriminasi*, ed. Jonminofri, Pertama. (Jakarta: Inspirasi, 2014). Hlm.222

<sup>30</sup> Hesti Armiwulan, "Diskriminasi Rasial Dan Etnis Sebagai Persoalan Hukum Dan Hak Asasi Manusia," *Masalah-Masalah Hukum* 44, no. 4 (October 28, 2015): 493–502.

<sup>31</sup> Sartini, "Etika Kebebasan Beragama." Hlm.251

tentang kebebasan beragama yang justru memberikan ruang sikap intoleransi ini semakin besar. Munculnya berbagai peraturan daerah maupun surat keputusan yang dibuat oleh pemerintah daerah yang pada akhirnya memunculkan konflik baru terhadap perlindungan Hak Asasi Manusia untuk memperoleh kebebasan beragama semakin terpojok. Kaum minoritas yang berada dan hidup berdampingan dengan kelompok mayoritas justru semakin tertekan dengan diberlakukannya beberapa Peraturan Daerah (Perda) yang justru dianggap merugikan kaum minoritas.

Peraturan tersebut justru menimbulkan diskriminasi untuk kebebasan umat beragama khususnya yang berada di beberapa wilayah Indonesia. Pada tahun 2011 dimana periode kedua yang dipimpin oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono tidak dapat terulang dimasa pemerintahan Presiden Joko Widodo.

Jika melihat rekam jejak keterlibatan pemerintah dalam memperkeruh stigma atau diskriminasi terhadap kelompok agama minoritas maupun kelompok sekte aliran tertentu dipertegas dengan berbagai peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Baik itu pemerintah pusat, pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota.

Pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono terutama pada periode kedua pemerintahannya banyak mencatat beberapa kasus pelanggaran Hak Asasi Manusia dalam kebebasan beragama jumlahnya cukup banyak.

Setidaknya terdapat beberapa contoh peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah terkait permasalahan yang terjadi tentang kebebasan beragama yang tersebar di beberapa wilayah Indonesia memberikan gambaran untuk dapat ditangani lebih serius oleh pemerintah pusat. Banyak peraturan daerah yang justru terlihat memberikan ruang terbukanya intoleransi bagi umat beragama.

Peraturan tersebut bukan saja ditujukan untuk kelompok agama tertentu melainkan dibuat untuk kelompok aliran agama yang terdapat pada agama tertentu. Pada tahun 2011 banyak peraturan daerah yang justru mengeluarkan aturan untuk mengeluarkan larangan bagi Jemaat Ahmadiyah Indonesia melakukan berbagai ibadah keagamaan maupun kegiatan lainnya. Tidak sedikit aturan ini dibuat untuk dapat memuaskan kepentingan salah satu kelompok mayoritas yang beranggapan bahwa aliran kelompok Jemaat Ahmadiyah Indonesia dianggap sesat sehingga tidak diperkenankan melaksanakan ibadah sesuai dengan keyakinan dan percayanya.

Selain kelompok aliran Jemaat Ahmadiyah Indonesia salah satu kelompok aliran yang mendapatkan diskriminasi yakni aliran Syiah Imamiyah yang mendapatkan diskriminasi karena adanya tekanan dari sebagian kelompok mayoritas yang beranggapan bahwa dua kelompok ini merupakan salah satu aliran sesat, sehingga mendesak pemerintah pusat maupun daerah untuk mengeluarkan suatu kebijakan atau regulasi peraturan daerah maupun surat keputusan yang berisi dari peraturan daerah maupun surat keputusan yang dikeluarkan oleh gubernur maupun bupati/walikota seragam untuk melarang, mewaspadai bahkan menutup tempat ibadah kelompok Jemaat Ahmadiyah Indonesia dan aliran Syiah Imamiyah.

Seharusnya pemerintah memiliki peran penting untuk mewujudkan kekuasaan yang dianggap sebagai faktor determinan dalam membangun toleransi. Negara perlu membuat peraturan yang menegaskan pentingnya toleransi dan kerukunan bagi sesama warga negara, semuanya dianggap *taken of granted*. Negara dianggap satu-satunya institusi yang bisa menyulap intoleransi menjadi toleransi<sup>32</sup>. Bukan sebaliknya yang justru memberikan peluang hadirnya atau melahirkan diskriminasi karena adanya peraturan yang dibuat.

Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel 2 dibawah ini terkait beberapa contoh Peraturan Daerah yang dianggap diskriminatif.

**Tabel 2**  
**Contoh Peraturan Daerah Yang Diskriminatif Terhadap Agama**

No. Perda Bentuk Diskriminasi
<b>Diskriminasi Terhadap Agama Yang Berbeda</b>
1. Surat Walikota Cirebon No.452.2/1478-Adm. Kesra tanggal 26 September 2011, Tentang penghentian kegiatan pembangunan Gereja Bethel Indoonesia.
2. SK Walikota Bogor Nomor 645.45.137 Tahun 2011, Tentang persoalan Ombudsman terkait Hak GKI Taman Yasmin yang rekomendasikan dan diabaikan oleh Walikota Bogor.
<b>Diskriminasi Terhadap Keyakinan Yang Berbeda Ahmadiyah dan Ajaran yang Dianggap Sesat</b>

<sup>32</sup> Ismardi, "Merendam Konflik Dalam Upaya Harmonisasi Antar Umat Beragama." Hlm.219

3. Surat Edaran Walikota Tegal No.451.1/008 Tanggal 02 Februari 2011, Tentang himbauan mewaspada Aliran Syiah Imamiah yang dianggap tidak sesuai syariat agama yang benar dan berkembang di Kota Tegal.

---

4. Peraturan Walikota Banda Aceh No. 11 Tahun 2011, Kewajiban seluruh unsur masyarakat dan Muspida Kota Banda Aceh mengawasi terhadap kegiatan penyebaran aliran sesat atau pendangkalan aqidah dalam wilayah kota dalam berbagai bentuk kegiatan dan namanya.

---

5. Peraturan Gubernur Jawa Barat No. 12 Tahun 2011, Larangan penyebaran kegiatan aliran Ahmadiyah dan pemasangan nama organisasi Jemaah Ahmadiyah Indonesia (JAI) di tempat umum, pemasangan papan nama pada tempat peribadatan, lembaga pendidikan dan lain sebagainya dengan identitas JAI, dari pengenalan atribut JAI dalam bentuk apapun.

---

6. Pergub Aceh No. 9 Tahun 2011, Larangan kegiatan aliran Millata Abraham (Komar)

---

7. Surat Kemenag Kantor Cianjur No. kd.10.03/HM.00/665/2011, Pengaturan jadwal Imam Khotib sholat Jumat di Masjid Al-Ghofur milik Ahmadiyah Cianjur.

---

8. Peraturan Walikota Depok No. 09 Tahun 2011, Larangan atribut, pemasangan identitas dan penyebar luasan ajaran Ahmadiyah; serta larangan tindakan anarkis kepada pengikut Ahmadiyah

---

9. SK. Walikota Samarinda No. 200/160/KPPM.1/11/2011, Penghentian dan penutupan Jemaat Ahmadiyah di Samarinda

---

10. Surat Keputusan Walikota Bogor No. 300.45-122 Tahun 2011, Larangan terhadap pengikut JAI melakukan aktivitas yang menyimpang dari pokok-pokok ajaran Islam, lisan maupun tulisan. Jemaah Ahmadiyah juga dilarang memasang papan nama organisasi, papan nama pada rumah peribadatan, lembaga pendidikan, dan lain sebagainya dengan identitas Jemaah Ahmadiyah Indonesia. JAI dilarang menggunakan berbagai atribut dalam bentuk apapun.

---

11. Peraturan Bupati Sukabumi No. 300 Tahun 2011, Larangan penggunaan atribut, pemasangan identitas dan penyebarluasan ajaran Ahmadiyah; serta larangan tindakan anarkis kepada pengikut Ahmadiyah.

---

12. Peraturan Gubernur Banten, No.5 Banten 1 Maret 2011, Larangan kepada penganut dan pengurus JAI, sepanjang mengaku beragama Islam.

---

13. Peraturan Bupati Pandeglang No.5 Tahun 2011, Larangan melakukan aktivitas atau kegiatan Ahmadiyah dalam bentuk apapun di wilayah Kabupaten Pandeglang.

---

14. Peraturan Bupati Lebak No. 11 Tahun 2011, Larangan penyebarluasan ajaran Ahmadiyah baik melalui lisan maupun tulisan.

---

15. Peraturan Bupati Serang No. 8 Tahun 2011, Larangan penyebarluasan ajaran Ahmadiyah baik melalui media lisan maupun tulisan.

---

16. Pergub Sumatera Barat No. 17 Tahun 2011, Larangan penggunaan atribut, pemasangan identitas dan penyebarluasan ajaran Ahmadiyah; dan ajaran yang menyimpang dari pokok Islam.

---

17. SK Gubernur Jawa Timur No. 188/94/KPTS/013/2011, Larangan aktivitas JAI yang dapat memicu atau menyebabkan terganggunya ketertiban masyarakat Jawa Timur.

---

18. Peraturan Bupati Konawe, No. 01 Tahun 2011, Larangan kegiatan Ahmadiyah dan pembukaan masjid-masjid Ahmadiyah untuk umum di Konawe.

---

19. Peraturan Walikota Bekasi No.40 Tahun 2011, Larangan segala bentuk aktivitas Ahmadiyah di Bekasi, baik pengurus maupun anggota Ahmadiyah.

---

20. Surat Edaran Gubernur Sulawesi Selatan No.223.2/803/kesbang, 10 Februari 2011, Peringatan sekaligus perintah kepada penganut, anggota maupun pengurus Jamaah Ahmadiyah Indonesia (JAI) sepanjang mengaku beragama Islam untuk menghentikan penyebaran penafsiran dan kegiatan yang menyimpang dari pokok-pokok ajaran Islam.

Sumber : Disarikan Wahid Institute (2012) dan CRCS (2012)<sup>33</sup>

Dari data di atas Penulis paparkan terlihat pada tahun 2011 terdapat dua puluh kasus diskriminatif yang justru dikeluarkan oleh pemerintah daerah dengan mengeluarkan berbagai regulasi atau peraturan perundang-undangan maupun surat keputusan. Pemerintah seolah lepas

<sup>33</sup> Denny Januar Ali, *Menjadi Indonesia Tanpa Diskriminasi*. Hlm.295-297

tangan dan terkesan ikut andil dalam permasalahan yang terjadi dalam konflik agama. Kebijakan yang dikeluarkan oleh beberapa pemerintah daerah tentu sangat bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945<sup>34</sup> Tentang Kebebasan Beragama yang tercantum dalam Pasal 29 Ayat 1 dan 2 yang berbunyi;

- (1) Negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa
- (2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadah menurut agama dan kepercayaannya itu

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 29 Ayat 1 dan 2 tentu dapat dilihat bahwa negara melindungi kebebasan beragama dan kepercayaan disuatu negara Indonesia. Kebebasan tersebut telah dituangkan di UUD 145 Pasal 29 Ayat 1 dan 2. Dengan kata lain pemerintah tidak ada alasan untuk menolak atau melarang suatu umat bergama untuk menjalankan serta ibadahnya menurut aliran dan kepercayaannya masing-masing.

## 2. Penyelesaian Kasus Intoleransi dan Kebebasan Beragama di Masa Presiden Joko Widodo (Jokowi)

Pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo (Jokowi) dan Jusuf Kalla pada tahun 2014-2018 berdasarkan data komisi untuk Orang Hilang (Kontras) mencatat terjadi 488 kasus yang berkaitan dengan pelanggaran kebebasan beribadah dan berkeyakinan<sup>35</sup>. Beberapa daftar kasus pelanggaran kebebasan beragama di era Jokowi-JK yakni; (1) Penyerangan Gereja St. Lidwina, Yogyakarta, (2) Pembubaran Gafatar, Kalimantan, (3) Penyerangan, perusakan dan pengusiran penganut Ahmadiyah, Lombok Timur, (4) Perusakan dua wihara dan lima kelenteng, Medan. Dianggap tidak sesuai dengan janjinya soal pemenehunan Hak Asasi Manusia<sup>36</sup>.

Sedangkan pada periode kedua berdasarkan survei LSI tentang modal dan tantangan kebebasan sipil, intoleransi dan demokrasi di pemerintahan Jokowi periode kedua pada 8-17 September 2019 terhadap 1.550 responden. Margin error dari penelitian itu kurang lebih 2,5 persen dengan tingkat kepercayaan 95 persen. Survei dilakukan

dengan wawancara tatap muka<sup>37</sup>. Hasil dari survei tersebut sekitar 59,1 persen responden warga Muslim intoleran atau keberatan jika warga nonmuslim menjadi presiden. Kemudian, 56,1 persen keberatan nonmuslim menjadi wakil presiden, 52 persen keberatan nonmuslim menjadi gubernur, dan 51,6 persen keberatan nonmuslim menjadi bupati/wali kota. Jika melihat dari hasil survei yang dikeluarkan oleh LSI tentunya dampak dari pemilihan kepala daerah DKI Jakarta pada tahun 2017 masih memberikan dampak yang cukup signifikan terkait sikap intoleransi tentang nonmuslim untuk dapat menjadi Presiden dan Wakil Presiden. Sikap ini tentunya masih ada gambaran tentang calon Gubernur yang terdapat calon non muslim yang maju untuk menjadi calon Gubernur DKI Jakarta pada tahun 2017.

Sedangkan menurut Djayadi<sup>38</sup> memaparkan terkait hasil survei oleh LSI mengenai tentang nonmuslim yang mengadakan acara keagamaan atau kebaktian disekitar rumah mereka yang mayoritas warganya beragama muslim, yang keberatan hanya 36,4 persen dan yang merasa tidak keberatan 54 persen, hasil survei tersebut menandakan bahwa sebetulnya masyarakat yang mayoritas beragama muslim tidak terlalu keberatan jika ada pemeluk agama lain melakukan ibadah disekitar tempat tinggalnya. Ada hal yang menarik terkait hasil survei yang dikeluarkan oleh LSI yang justru terdapat 37,2 persen responden muslim setuju bahwa umat agama minoritas di Indonesia harus mengikuti kemauan muslim mayoritas, dengan kata lain 37,2 persen responden berpandangan bahwa dengan mayoritas agama Islam harus memiliki hak istimewa dibandingkan dengan kaum minoritas. Akan tetapi, ketika pertanyaan tersebut dikenakan untuk muslim ketika menjadi minoritas di negara lain, mayoritas 69,8 persen tidak setuju<sup>39</sup>.

Dari hasil survei tersebut menunjukkan adanya keinginan hak istimewa yang diperoleh bagi kelompok mayoritas umat muslim dalam menentukan suatu kebijakan. Sedangkan jika umat muslim yang menjadi minoritas di negara lain hal demikian tidak dapat diterima atau disetujui oleh 69,8 persen responden, dengan kata lain umat muslim di Indonesia tidak setuju jika pemberlakuan ini berlaku di negara lain dimana umat muslim menjadi minoritas di negara-negara barat atau lainnya.

<sup>34</sup> "Undang-Undang Dasar RI Tahun 1945" (n.d.).

<sup>35</sup> Victorio H. Situmorang, "Kebebasan Beragama Sebagai Bagian Dari Hak Asasi Manusia," *Jurnal HAM* 10, no. 1 (July 19, 2019): 57–68.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> CNN Indonesia, "LSI: Intoleransi Di Era Jokowi Masih Tinggi."

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> *Ibid.*

Sedangkan dari hasil survei yang dikeluarkan oleh Setara Institute memaparkan hasil kinerja pemajuan HAM pada masa era Presiden Joko Widodo tahun 2015-2019 memberikan gambaran tentang penegakkan Hak Asasi Manusia di pemerintahannya dapat dilihat pada tabel 3 dibawah ini:

**Tabel 3**  
**Ringkasan Laporan Indeks Kinerja HAM**  
**2015-2019**

No. Indikator	Sub Indikator	Tolak Ukur	Skors
<b>Hak Sipil dan Politik</b>			<b>3</b>
1.	Hak Hidup		2,5
2.	Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan		2,4
3.	Hak Memperoleh Keadilan		3,2
4.	Hak Atas Rasa Aman		3,6
5.	Hak turut serta dalam pemerintahan		4,2
6.	Kebebasan Berekspresi dan Berpendapat		1,9
<b>Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya</b>			<b>3,5</b>
7.	Hak Atas Kesehatan		3,9
8.	Hak Atas Pendidikan		4,5
9.	Hak Atas Pekerjaan		3,2
10.	Hak Tanah		3,4
11.	Hak Atas Budaya		2,4
<b>Total Skor 2015-2019</b>			<b>3,2</b>

Sumber: Setara Institute for Democracy and Peace  
Tahun 2019<sup>40</sup>

Setara Institute memaparkan bahwa pada periode pertama pemerintahan Presiden Jokowi masih menyisakan permasalahan berbagai kasus HAM yang seharusnya sudah dapat diatasi sesuai dengan janji kampanye pada Pilpres 2014. Kasus kebebasan beragama dan berkeyakinan menurut laporan dari Setara Institute masalah ini memiliki skors 2,4 dengan berbagai insiden pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan (KBB) terlihat adanya penguatan radikalisme dan ekstremisme diikuti dengan berbagai bentuk kekerasan, di antaranya; intoleransi, penyesatan ajaran, pemaksaan keyakinan, pengusiran, ujaran/syiar kebencian (*hate speech*), aksi teror, *condoning*,

penghentian paksa dan pelarangan kegiatan ibadah/keagamaan, ancaman terhadap anak-anak kelompok minoritas, diskriminasi, pembiaran, kriminalisasi, penolakan dan penghentian paksa pembangunan dan/atau renovasi tempat ibadah, intimidasi, penyegelan tempat ibadah, pelarangan forum ilmiah, pembubaran dan penolakan kegiatan keagamaan, perusakan rumah warga kelompok minoritas, pemerasan, dan pemaksaan mengenakan atribut keagamaan di luar keyakinan yang bersangkutan<sup>41</sup>.

Pengutamaan agenda penanganan intoleransi, radikalisme dan terorisme haruslah berpusat pada kerangka demokrasi dan HAM. Penanganan intoleransi dan radikalisme sebagaimana diperagakan dalam beberapa bulan oleh kabinet Jokowi-Maruf Amin justru menjauhkan semangat perlindungan kebebasan sipil warga. Penyempitan ruang kebebasan berekspresi, berpendapat, dan berorganisasi merupakan tantangan paling serius yang hadir sejalan dengan pilihan kabinet Jokowi-Maruf Amin menangani intoleransi, radikalisme dan terorisme yang keluar jalur dan tidak bertolak dari pemahaman holistik akar, penyebab dan instrumen radikalisme<sup>42</sup>. Dengan adanya keseriusan untuk mewujudkan nilai toleransi antar umat beragama tentunya diharapkan dapat hidup saling berdampingan sesuai dengan konstitusi Madinah Pasal 45 ajakan damai tersebut harus diterima asal pihak lainnya betul-betul memenuhi serta melaksanakan isi perdamaian kecuali dengan orang-orang yang memerangi Islam<sup>43</sup>.

Selain itu dalam menjalankan toleransi umat beragama perlu adanya pemahaman dari masyarakat Indonesia bukan hanya melihat minoritas dan mayoritas namun dari semua elemen bangsa Indonesia khususnya dapat benar-benar menjalankan nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan sehari-hari yang pada akhirnya gesekkan terkait intoleransi dapat diminimalisir atau berkurang karena adanya kesadaran dari berbagai pihak dari penerapan toleransi dari segi bidang apapun.

Dengan demikian, pemerintah Indonesia perlu adanya keseriusan dalam menyelesaikan masalah Hak Asasi Manusia. Tentu saja salah satu yang perlu diselesaikan yakni tentang perlindungan kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia.

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Ismardi, "Meredam Konflik Dalam Upaya Harmonisasi Antar Umat Beragama."

<sup>40</sup> Institute, "Indeks Kinerja HAM 2019 | Setara Institute."

## B. Pandangan Piagam Kairo Pasal 10 Tentang Kebebasan Beragama

Deklarasi Kairo yang dibuat pada tahun 1990 dalam pertemuan internasional negara-negara Islam di Kairo oleh para menteri luar negeri. menjadi salah satu dokumen penting yang dibuat untuk memahami Hak Asasi Manusia dalam Islam selain Universal HAM dalam Islam tahun 1981 dan Deklarasi Madinah yang merupakan kesepakatan dari berbagai kelompok masyarakat yang ada di Madinah pada waktu itu khususnya untuk kaum muslimin dengan orang-orang Yahudi yang sudah ada sebelum kedatangan Rasul<sup>44</sup>.

Deklarasi Kairo yang terdiri dari 25 Pasal yang meliputi hak individu, sosial, ekonomi dan politik. Seluruh hak dan kebebasan yang diterapkan dalam Deklarasi Kairo ini merupakan subjek syari'ah Islam. Walaupun baru dideklarasikan pada 5 Agustus 1990 namun sumber dan referensinya telah ada empat belas abad sebelumnya<sup>45</sup>.

Secara resmi status pendirian OKI diakui pada 28 Februari 1973 dan memiliki anggota sebanyak 57 negara muslim sejak Maret 2003 dan semuanya sudah menjadi anggota PBB (pengecualian pada Palestina yang hanya sebagai pengamat di PBB)<sup>46</sup>. Pada tahun 1988 saat konferensi OKI yang ke-17 di Amman, Yordania OKI mengeluarkan Resolusi No.44/17-P tentang *The Draft Document On Human Rights In Islam.*, Draf ini berisi tentang kebebasan, keadilan, perdamaian, persaudaraan dan persamaan diantara manusia, dan pengakuan terhadap Hak Asasi Manusia sesuai syariat Islam<sup>47</sup>. Pada akhirnya Deklarasi Kairo dikeluarkan dengan Resolusi tambahan No. 49/19 tentang *The Cairo Declaration on Human Rights in Islam.*<sup>48</sup>.

Landasan dasar HAM dalam Deklarasi Kairo di jabarkan dalam Pasal 1, Pasal 24 dan Pasal 25. Sedangkan, 14 kesepakatan negara-negara anggota OKI komitmen dalam penegakan HAM. Sebagai sebuah perjanjian internasional maka memiliki konsekuensi hukum bagi negara-

negara Anggota OKI yang memiliki kekuatan hukumnya yang bermakna *declaration* berada pada tingkatan *soft law*<sup>49</sup>.

Salah satunya membahas tentang Hak Kebebasan beragama dijabarkan dalam Pasal 10 yakni berbunyi:

*"Islam is the religion of unspoiled nature It is prohibited to exercise any form of compulsion on man or to exploit his poverty or ignorance in order to convert him to another religion or to atheism"*<sup>50</sup>.

Jika melihat dari Piagam Kairo dalam Pasal 10 sesungguhnya kebebasan untuk memeluk suatu agama sudah terakomodir dalam Al-Quran Surat Al-Baqarah Ayat 256 yang artinya :

*"Tidak ada paksaan untuk (memasuki) agama (Islam); sesungguhnya telah jelas jalan yang benar dari jalan yang sesat. Karena itu barang siapa yang ingkar kepada Thaghut dan beriman kepada Allah, maka sesungguhnya ia telah berpegang kepada buhul tali yang amat kuat yang tidak akan putus. Dan Allah Maha Mendengar lagi Maha Mengetahui". (QS. 2:256)*<sup>51</sup>

Negara-negara Islam memasukkan Surat Al-Baqarah Ayat 256 dan menjabarkan terkait Hak Asasi Manusia dalam Islam sesungguhnya dalam Islam tidak ada satu paksaan bagi pemeluk agama non muslim untuk memeluk Islam. Dan Islam sangat memberikan ruang untuk agama lain untuk beribadah sesuai dengan keyakinannya.

Menurut Maududi yang disadur dalam buku karya A. Ubaedillah dan Abdul Rozak<sup>52</sup> mengatakan bahwa ajaran tentang HAM yang terkandung dalam Piagam *Magna Charta* tercipta 600 tahun setelah kedatangan Islam di Negara Arabia.

Terdapat tiga bentuk Hak Asasi Manusia dalam Islam, pertama, hak dasar (*hak doruri*), sesuatu dianggap hak dasar apabila hak tersebut dilanggar bukan hanya membuat manusia sengsara, tetapi hilang eksistensinya, bahkan hilang harkat

<sup>44</sup> Agus Dedi Putrawan, "Membumikan ' Deklarasi Kairo ' Di Indonesia : Perlindungan Terhadap Hak Anak Dan Keluarga."

<sup>45</sup> Washil et al., "HAM ISLAM DAN DUHAM PBB: Sebuah Ikhtiar Mencari Titik Temu."

<sup>46</sup> M Syaprin Zahidi, *Kepentingan Negara-Negara Anggota OKI Ditinjau Dari Derajat Legalisasi Deklarasi Kairo Tentang Hak Asasi Manusia Dalam Islam*, vol. 21 (Malang, 2017).

<sup>47</sup> Ibid.

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> The Organisation of the Islamic Conference, *The Cairo Declaration On Human Rights In Islam* (Cairo, 1990).

<sup>51</sup> RI Kementerian Agama, "Al-Quran Dan Tafsirnya" (Jakarta: PT. Sinergi Pustaka, 2012).

<sup>52</sup> A. Ubaedillah, Abdul Rozak, *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education) Pancasila, Demokrasi, HAM, Dan Masyarakat Madani*, Cetakan Ke. (Jakarta: Prenada Media Group, 2013).hlm.166

kemanusiaanya. Contoh dari hak ini diantaranya ialah hak untuk hidup, hak atas keamanan, dan hak untuk memiliki harta benda. Kedua, hak sekunder (*hajji*), yakni hak-hak yang apabila tidak dipenuhi akan berakibat pada hilangnya hak-hak dasarnya sebagai manusia. Misalnya, jika seseorang kehilangan haknya untuk memperoleh sandang pangan yang layak, maka akan berakibat hilangnya hak hidup. Ketiga hak tersier (*takhsini*), yakni hak yang tingkatnya lebih rendah dari hak primer dan sekunder<sup>53</sup>.

Dengan demikian kebebasan berkeyakinan merupakan salah satu ajaran Islam yang sangat mengakomodir prinsip-prinsip HAM yang Universal. HAM tentang kebebasan beragama ataupun sebaliknya. Pemaksaan keyakinan beragama tidak saja bertentangan dengan prinsip HAM, tetapi tidak pernah diajarkan oleh Islam. Dalam Al-Quran Surat Al-Baqarah 256 sangat tegas bahwa Islam tidak memaksakan kehendak untuk agama lain masuk ke dalam agama Islam. Jika ada seseorang yang menjadi Muallaf dan memeluk Islam bukan karena adanya pemaksaan dari pihak-pihak tertentu. Melainkan benar-benar dari individu tersebut.

### 1. Hakikat Kebebasan Beragama

Kebebasan beragama pada hakikatnya adalah bagaimana antar umat beragama yang satu dengan yang lain. Perlu adanya sikap saling menghormati satu sama lain. Menumbuhkan sikap toleransi bagi para pemeluk agama. Banyaknya peristiwa kekerasan atas nama agama di Indonesia sesungguhnya makin pudarnya rasa toleransi antar kelompok agama di Indonesia. Kekerasan itu disebabkan karena antar agama yang satu dengan agama yang lain memiliki sikap saling curiga. Kecurigaan tersebut mengakibatkan berbagai gesekan konflik antar pemeluk agama di Indonesia.

Dalam membangun suatu toleransi antar Umat beragama, A. Ubaedillah dan Abdul Rozak<sup>54</sup> membagi lima prinsip yang menjadikan pedoman bagi semua pemeluk agama dalam kehidupan sehari-hari. Prinsip-prinsip tersebut antara lain; Prinsip-prinsip tersebut antara lain:

1. Tidak ada satu agama pun yang mengajarkan penganutnya untuk menjadi jahat.

2. Adanya persamaan yang dimiliki agama-agama, misalnya ajaran tentang berbuat baik kepada sesama
3. Adanya perbedaan mendasar yang diajarkan agama-agama. Diantaranya, perbedaan kitab suci, nabi, dan tata cara beribadah.
4. Adanya bukti kebenaran agama
5. Tidak boleh memaksakan seseorang menganut suatu agama atau suatu kepercayaan.

Menurut Wafi, dalam Islam terdapat 3 prinsip dalam kebebasan beragama. *Pertama*, kebebasan meyakini suatu agama dan larangan memaksa. *Kedua*, Islam memberi kebebasan untuk diskusi keagamaan. *Ketiga*, iman harus berasal dari kepastian dan keyakinan, bukan dari tradisi atau ikut-ikutan<sup>55</sup>.

Dengan adanya prinsip-prinsip di atas, toleransi antar umat beragama perlu menjadi acuan yang harus dilaksanakan bagi para pemeluk agama. Konflik yang terjadi antar umat beragama karena belum adanya sikap toleran antar umat beragama yang masih berpandangan bahwa agama yang satu lebih baik dengan agama yang lainnya. Sehingga sikap merasa paling benar dan paling baik menimbulkan permasalahan yang terjadi. Sehingga muncul konflik agama maupun konflik sektarian.

### 2. Melarang Adanya Diskriminasi

Adanya permasalahan diskriminasi yang terjadi terhadap suatu agama tertentu atau kelompok aliran kepercayaan maupun kelompok sekte tertentu dari agama. Permasalahan itu terjadi karena pemerintah tidak menjadi pelindung bagi masyarakat. Namun pemerintah seolah-olah melegalkan diskriminasi terhadap suatu agama. Bukan menjadi pihak penengah sengketa yang terjadi terhadap permasalahan tersebut. Selain itu di dalam Deklarasi Kairo dalam Pasal 10 mempertegas terkait kebebasan untuk memeluk suatu agama diatur dalam Surat Al-Kahfi Ayat 29 yang berbunyi:

“Dan Katakanlah (Muhammad) “Kebenaran itu datangnya dari Tuhanmu; Barangsiapa menghendaki (beriman) hendaklah dia beriman, dan Barangsiapa yang ingin (kafir) Biarlah dia kafir”. Sesungguhnya Kami telah menyediakan neraka bagi orang zhalim, yang gejolaknya mengepung mereka. Jika mereka meminta pertolongan (minum), mereka akan diberi

<sup>53</sup> Ibid, hlm. 166

<sup>54</sup> A. Ubaedillah, Abdul Rozak, *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education) Pancasila, Demokrasi, HAM, Dan Masyarakat Madani*.

<sup>55</sup> Suryan A. Jamrah, “Toleransi Antarumat Beragama: Perspektif Islam.”

*air seperti besi yang mendidih yang menghanguskan wajah. (itulah) minuman yang paling buruk dan tempat istirahat yang paling jelek. (QS Al-Kahfi Ayat 29)<sup>56</sup>.*

Dengan melihat dari Al-Quran Surat Al-Kahfi Ayat 29 menjelaskan bahwa dalam Islam setiap agama tertentu memeluk keyakinan yang berbeda menjadi tanggung jawab pemeluknya. Sehingga tidak menjadi landasan untuk memunculkan konflik beragama dalam kehidupan bermasyarakat.

Surat Al-Kafiruun Ayat 1-6 yang berbunyi:

- 1) *Katakanlah (Muhammad), "Wahai orang-orang yang kafir!*
- 2) *Aku tidak akan menyembah apa yang kamu sembah.*
- 3) *Dan kamu bukan penyembah apa yang aku sembah*
- 4) *Dan aku tidak pernah menjadi penyembah apa yang kamu sembah*
- 5) *Dan kamu tidak pernah (pula) menjadi penyembah apa yang aku sembah*
- 6) *Untukmu agamamu, dan untukku agamaku<sup>57</sup>*

Dengan adanya Surat Al-Kafirun Ayat 1-6 mempertegas bahwa dalam Islam, Hak Asasi Manusia sangat terakomodir. Islam tidak memaksakan suatu kehendak terhadap agama lain untuk berpindah keyakinan. Sehingga sesungguhnya permasalahan yang terjadi di Indonesia oleh kelompok organisasi masyarakat yang menyerang dan melarang suatu agama tertentu untuk melakukan ibadahnya tidak sesuai dengan ajaran Islam. Islam menghormati setiap agama tertentu untuk menjalankan ibadahnya sesuai dengan keyakinan

Dengan demikian konsep Deklarasi Kairo yang telah disepakati oleh beberapa negara muslim atau negara yang tergabung dalam Organisasi Konferensi Islam harus benar-benar dijalankan oleh semua negara termasuk negara Indonesia yang ikut serta sepakat untuk mengesahkan Deklarasi Kairo tersebut.

Selain itu, stigma terhadap Hak Asasi Manusia yang selama ini digambarkan oleh sebagian kelompok tertentu yang menganggap bahwa HAM merupakan produk barat dapat ditepis dengan adanya Deklarasi Kairo ini. Dengan kata lain Hak Asasi Manusia pada hakikatnya tidak memandang agama, suku, ras, maupun negara tertentu, melainkan hak asasi manusia pada

hakikatnya melekat kepada individu masing-masing karena melekat sejak lahir.

## KESIMPULAN

Membangun toleransi beragama di Indonesia berdasarkan konsep Deklarasi Kairo terutama Pasal 10 sebetulnya dapat dilaksanakan dengan baik. Terdapat dua konsep yang dapat dilaksanakan untuk membangun toleransi beragama di Indonesia yakni: 1) Memahami Hakikat Kebebasan Beragama; dan 2) Melarang adanya Diskriminasi. Dua konsep yang terdapat pada Deklarasi Kairo Pasal 10 pada sejatinya sudah terdapat pada Undang-Undang 1945 Pasal 29 Ayat 1 dan 2 serta Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999. Dengan adanya keseriusan dalam menjalankan konsep yang terdapat pada Deklarasi Kairo toleransi beragama dapat berjalan dengan baik di Indonesia. Dengan catatan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah tidak mengeluarkan produk undang-undang yang justru membuka peluang adanya sikap intoleransi beragama di Indonesia.

## SARAN

Perlu adanya keseriusan pemerintah pusat dalam mengontrol suatu kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah yang justru banyak mengeluarkan peraturan, surat keputusan, maupun peraturan daerah yang melegalkan sikap intoleransi ini. Kebijakan yang dikeluarkan tersebut dapat dimanfaatkan oleh pihak-pihak kepentingan yang justru merasa diberikan keleluasaan untuk bersikap intoleransi. Selain itu, perlu ada keseriusan dari pemerintah pusat dalam membuat regulasi atau aturan untuk pemerintah daerah agar tidak mengeluarkan peraturan daerah yang justru memberikan angin segar untuk melegalkan adanya diskriminasi terhadap kelompok agama, kelompok sekte atau kelompok aliran yang justru membuat pelanggaran HAM atas nama agama semakin besar di negeri ini. Perlu adanya komitmen bersama bagi penegak hukum, pengambil kebijakan, civitas akademis, masyarakat untuk melaksanakan pemahaman Pancasila agar dapat dijalankan sesuai dengan nilai-nilai yang berlaku.

<sup>56</sup> Kementerian Agama, "Al-Quran Dan Tafsirnya."

<sup>57</sup> Ibid.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terima kasih kepada Jajaran Pimpinan Sekolah Tinggi Pariwisata Ambarukmo Yogyakarta serta Tim MKWU Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan yang memberikan ruang untuk dapat diskusi dan memberikan masukan terhadap tulisan yang akan dibuat sehingga peneliti dapat memahami berbagai masukan terkait teknik penulisan jurnal ini. Tanpa mengurangi rasa hormat, Penulis ucapkan terima kasih.

## DAFTAR PUSTAKA

- A. Ubaedillah, Abdul Rozak. *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education) Pancasila, Demokrasi, HAM, Dan Masyarakat Madani*. Cetakan Ke. Jakarta: Prenada Media Group, 2013.
- A.Masyur Effendi, Taufani Sukmana Evandri. *Ham Dalam Dimensi/Dinamika Yuridis, Sosial, Politik Dan Proses Penyusunan/Aplikasi Ha-Kham ( Hukum Hak Asasi Manusia) Dalam Masyarakat*. III. Bogor: Ghalia Indonesia, 2010.
- Abd. Rahman. “Kebebasan Berpendapat: Tinjauan Filosofis Pasal 22 Deklarasi Kairo Tentang Hak Asasi Manusia Dalam Islam.” *ALHURRIYAH: Jurnal Hukum Islam* 3, no. 1 (June 22, 2018): 81–93.
- Agus Dedi Putrawan. “Membumikan ‘ Deklarasi Kairo ’ Di Indonesia : Perlindungan Terhadap Hak Anak Dan Keluarga.” *Tasamuh* 13, no. 2 (2016): 181–196.
- American Association for the International Commission of Jurists. *On the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*. Geneva, Switzerland, 1985. www.icj.org.
- Budi Hermawan Bangun. “Perbandingan Sistem Dan Mekanisme HAM Negara-Negara Anggota Asean: Tinjauan Konstitusi Dan Kelembagaan.” *Jurnal HAM* 10, no. 1 (2019): 99–114.
- Casram, Casram. “Membangun Sikap Toleransi Beragama Dalam Masyarakat Plural.” *Wawasan: Jurnal Ilmiah Agama dan Sosial Budaya* 1, no. 2 (August 23, 2016): 187–198.
- CNN Indonesia. “LSI: Intoleransi Di Era Jokowi Masih Tinggi.” Last modified 2019. Accessed June 4, 2020. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20191103183341-32-445250/lsi-intoleransi-di-era-jokowi-masih-tinggi>.
- Denny Januar Ali. *Menjadi Indonesia Tanpa Diskriminasi*. Edited by Jonminofri. Pertama. Jakarta: Inspirasi, 2014.
- Hesti Armiwulan. “Diskriminasi Rasial Dan Etnis Sebagai Persoalan Hukum Dan Hak Asasi Manusia.” *Masalah-Masalah Hukum* 44, no. 4 (October 28, 2015): 493–502.
- Institute, Setara. “Indeks Kinerja HAM 2019 | Setara Institute.” Accessed June 5, 2020. <https://setara-institute.org/indeks-kinerja-ham-2019/>.
- Ismardi, Arisman. “Meredam Konflik Dalam Upaya Harmonisasi Antar Umat Beragama.” *Toleransi: Media Komunikasi Umat Bergama* Vol.6, no. 2 Juli-Desember (2014): 200–222.
- Kementerian Agama, RI. “Al-Quran Dan Tafsirnya.” Jakarta: PT. Sinergi Pustaka, 2012.
- Merdeka.com. “Mobilisasi Isu Agama Di Pilgub DKI Tak Sehat Buat Demokrasi.” Last modified 2017. <https://www.merdeka.com/jakarta/mobilisasi-isu-agama-di-pilgub-dki-tak-sehat-buat-demokrasi.html>.
- Mhd. Abduh Saf. “Persoalan Ham Dan Hukum Islam.” *Al-Yasini* 3, no. 1 (2002): 34–48.
- Moh. Mahfud M.D. *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta, 2001.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Tentang Pengesahan the Internasional Covenant on Civil and Political Right (Konvenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil Dan Politik), UU Nomor 12 Tahun 2005, LN Tahun 2005 Nomor 119, TLN Nomor 4558.*, 2005.
- Sartini. “Etika Kebebasan Beragama.” *Jurnal Filsafat* 18, no. 3 (2016): 241–272.
- Situmorang, Victorio H. “Kebebasan Beragama Sebagai Bagian Dari Hak Asasi Manusia.” *Jurnal HAM* 10, no. 1 (July 19, 2019): 57–68.
- Sukendar. “Hak Asasi Manusia Dalam Kebijakan Luar Negeri Indonesia.” *Administrasi Negara* Volume 3, no. 2, Januari-April (2017): 70–76.

- Suryan A. Jamrah. "Toleransi Antarumat Beragama: Perspektif Islam." *Jurnal Ushuluddin* 23, no. 2 (2015): 185–200.
- Suwardi. *Instrumen Dan Penegakan HAM Di Indonesia*. Cetakan 1. Bandung: PT Reflika Aditama, 2005.
- The Organisation of the Islamic Conference. *The Cairo Declaration On Human Rights In Islam*. Cairo, 1990.
- Washil, Izzuddin, Ahmad Khoirul Fata IAIN Sultan Amai Gorontalo Jl Gelatik, Kota Tim, and Kota Gorontalo. "HAM ISLAM DAN DUHAM PBB: Sebuah Ikhtiar Mencari Titik Temu." *MIQOT: Jurnal Ilmu-ilmu Keislaman* XLI, no. 2 (2017): 428–450.
- Yunus, Firdaus M. "Konflik Agama Di Indonesia Problem Dan Solusi Pemecahannya." *Substantia* 16, no. 2 (2014): 217–228. <http://substantiajurnal.org>.
- Zahidi, M Syaprin. *Kepentingan Negara-Negara Anggota OKI Ditinjau Dari Derajat Legalisasi Deklarasi Kairo Tentang Hak Asasi Manusia Dalam Islam*. Vol. 21. Malang, 2017.
- "Undang-Undang Dasar RI Tahun 1945" (n.d.).