

UNDANG-UNDANG PERLINDUNGAN UMAT BERAGAMA DALAM PERSPEKTIF NU

Pipin Armita

Program Studi Al-Quran Hadis Fakultas Ushuludin Dan Pemikiran Islam
UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta
Email: Pipinarmita@gmail.com

Abstract

This paper distributed by many religious conflicts that has happened in Indonesia. So, to prevent and resolve the issue, the Government has established regulations and legislation about religious believers protection even since the beginning of the founding the nation. However, the reality show us that religious conflict is still not over. Thus, author aim to describe and analyze NU criticism to religious believers protection laws in Indonesia as well as how the solution offered especially on Bahtsul Masail Mukhtamar NU 33th at 2015. On NU perspective, there are some things about religious believers protection laws: (1) regulations and legislation about religious believers protection are scattering on many legislation or regulation on under the act, so it does not focus talking about religious believers protection only. (2) many legislation and regulation is not enough to be a foundation of nation to execute every religious conflict. (3) LITBANG reseach has proven there are seven factor that cause religious conflict. (4) some of regulations under the legislation judged is not have a strong position, because it is not included in hierarchy of legislation. Therefore, all these problems, on NU perspective proves that more existence of operational and applicable legislation are absolutely needed.

ملخص

يقوم هذه الكتابة لعدد كبير من الصراعات الدينية المتباينة في إندونيسيا. لذلك لمنع وحل هذه المشكلة، أنشأت الحكومة لوائح تنظيم حماية الشعب الدينية منذ بداية تأسيس هذا البلد. ومع ذلك، أن ما وقع اليوم يشير أن النزاع باسم الدين لم يزال. وبالتالي، يهدف المؤلف لوصف وتحليل كيف عرض نقد نهضة العلماء عن قوانين في

حماية الأمة الدينية في إندونيسيا وما هو حلول معين في حماية الأمة الدينية، خاصة في بحث المسائل لمؤتمر نخضة العلماء رقم ٣٣ سنة ٢٠١٥ في جومباغ. في نظرة نخضة العلماء أن: (١) القوانين والقواعد منتشرة في شتى القانون ولا تركز في حماية الأمة الدينية. (٢) القوانين و القواعد التي تتكلم في هذه المسألة لا تستطيع في تنفيذ مشكلات الأمة الدينية. (٣) حصول وزارة شؤون الدولية في بحثها على أن هناك سبع الأشياء التي تسبب الصراع الديني في إندونيسيا. (٤) بعض قوعد تحت القوانين ليس فيها موقف قوي نظراً لأنها لا تتضمن على التسلسل الهرامي للتشريع. ولذلك أن كل المشاكل التي تتعلق بهذه المسألة تشار إلى حاجة في حماية الأمة الدينية في تطبيقها وتنفيذها على الإطلاق.

Keywords: *Undang-Undang, Perlindungan Umat beragama, NU.*

A. Pendahuluan

“Bangsa majemuk”. Demikian bangsa Indonesia diberi gelar. Kemajemukan ini berangkat dari kondisi bangsa yang beragam suku agama, ras, dan golongan yang kemudian melahirkan 300 suku dan 200 bahasa menjadikan Indonesia sebagai negara yang multi etnis, multi bahasa, multi ras dan multi agama.¹ Dengan keberagaman ini pula Indonesia menjadi bangsa yang masyhur lantas membentuk satu kesatuan yang lebih kuat dan dan menawan.

Jika ditinjau lebih dalam, pada dasarnya kemajemukan ini memiliki dua sisi potensi yang berlawanan. Satu sisi ia merupakan kekayaan khazanah budaya yang patut dibanggakan, karena telah menjadikan Indonesia sebagai bangsa yang unik, baik dalam akademik maupun yang lainnya.² Namun, di sisi lain, hal tersebut diibaratkan sebagai pedang bermata ganda. Selain menjadi

¹ Abdullah Hadziq, *Meta Kecerdasan dan Kesadaran Multikultural Pemikiran Psikologi Sufistik al-Ghazali*, (Semarang: Rasail Media Grup, 2013), hal. 36.

² Ngainun Naim dan Ahmad Suqin, *Pendidikan Multikultural Konsep dan Aplikasi*, (Jogjakarta: Ar-Ruz Media, 2008), hal. 1.

modalitas untuk menghadirkan energy positif, ia juga bisa menjadi ledakan destruktif yang menghancurkan struktur dan pilar-pilar kebangsaan manakala keanekaragaman tersebut tidak bisa dikelola dengan baik.³

Hal tersebut dapat dibuktikan, dengan lahirnya konflik-konflik di tengah masyarakat. Dari sekian banyak konflik yang ada, salah satunya dipicu oleh perbedaan agama dan kepercayaan (baca: multi agama). Banyaknya konflik yang terjadi antar umat beragama di Indonesia, seolah mengisyaratkan bahwa kehidupan yang damai di Indonesia tampaknya kian mahal untuk diwujudkan. Dalam konstelasi kehidupan semacam ini, konflik menjadi sesuatu yang kian mudah terjadi. Ada cukup banyak peristiwa yang dapat kita jadikan *sample* baik dalam skala kecil maupun besar. Seperti peristiwa perang Islam-Kristen di Maluku-Ambon tahun 1999-2003, serta terjadinya pembakaran satu Masjid dan beberapa kios di Tolikara, Papua. Kejadian tersebut tepat sesaat kaum muslimin hendak melaksanakan sholat'ied pada tanggal 17 Juli 2015. Terakhir, kita juga terusik dengan riuhnya berita tentang penodaan/penistaan agama yang dilakukan Basuki Tjahja Poernama (Ahok) terhadap umat Islam.

Dari demikian banyaknya fenomena yang terjadi, tentu merupakan persoalan yang cukup mengkhawatirkan. Selain itu juga menjadi bukti bahwa tingkat keberagaman yang tinggi dapat berubah menjadi bencana jika tidak ada kesadaran multikultural⁴ di tengah masyarakat. Banyaknya konflik dengan berbagai latar belakang yang terjadi di Tanah Air merupakan contoh nyata tentang bagaimana keberagaman telah menjadi bencana tragis dan memilukan. Sikap eksklusif, tidak toleran dan watak "sanggar" yang menunjukkan kekerasan tanpa kompromi akan semakin mengkristal jika seseorang atau kelompok orang tersingkir dalam dinamika sosial, politik dan budaya. Oleh karena itu, tanpa adanya regulasi yang *aplicable* dan operasional, serta ruang dialog untuk membangun persepsi dan pemahaman terhadap perbedaan, persoalan ini tidak akan pernah usai.

³ Masdar Hilmiy, *Islam Profetik Subtansi Nilai-Nilai Agama dalam RuangPublik*, (Jogjakarta: Kanisius, 2008), hal. 187.

⁴ Kesadaran multikultural adalah kesadaran secara psikologi terhadap sebuah kecenderungan bahwa setiap manusia dilahirkan dengan keadaan yang senantiasa berbeda-beda, baik secara fisik maupun non fisik. Di samping itu, kesadaran multikultural dapat diartikan sebagai kesiapan mental/psikologis untuk menerima perbedaan sebagai sunnatullah. Lihat. Abdullah Hadziq, *Meta Kecerdasan dan Kesadaran Multikultural....*, hal. 34.

Berkaca dari berbagai peristiwa di atas, pada dasarnya bangsa telah melakukan berbagai upaya untuk meredam konflik yang terjadi dan membangun kesadaran multikultural di tengah masyarakat Indonesia. Di antara upaya tersebut adalah dengan menetapkan perundang-undangan yang berbicara tentang perlindungan umat beragama di negeri ini guna membangun kerukunan⁵ antara sesama mereka sebagai sebuah keluarga besar. Dengan harapan melalui kerukunan inilah kesatuan dan persatuan bangsa dapat dibina dan dilestarikan. Karena, pada dasarnya timbulnya konflik-konflik antar umat beragama adalah cerminan belum dihayatinya secara penuh arti dan makna serta perlunya kerukunan antar sesama bangsa yang diwujudkan dengan musyawarah dengan mufakat sebagai cerminan pemberlakuan Demokrasi Pancasila.⁶ Di antara Undang-Undang (UU) yang mengatur tentang perlindungan umat beragama tersebut adalah UU RI tahun 1945 pasal 29 ayat (1), UU no. 1/PNPS/1965 tentang pencegahan penyalahgunaan dan/penodaan agama, dan sederet peraturan dan perundang-undangan lainnya.

Berkenaan dengan peraturan perundang-undangan tentang perlindungan umat beragama tersebut, Nahdhatul Ulama (NU) sebagai salah satu organisasi keagamaan (*jam'iyah diniyyah*) turut 'bicara'. Persoalan ini dibahas tepatnya pada Bahtsul Masail Mukhtamar NU ke-33 tahun 2015 di Jombang Jawa Timur. Dalam Bahtsul Masail tersebut, NU mengkritisi beberapa hal berkenaan tentang keberadaan peraturan perundangan yang ada selama ini terkait dengan perlindungan umat beragama di Indonesia.

Dengan demikian, melalui tulisan ini penulis mendeskripsikan dan menganalisis secara kritis bagaimana pandangan NU terhadap konflik-konflik umat beragama yang terjadi dalam konteks bangsa Indonesia, serta bagaimana pandangan NU terhadap UU perlindungan umat beragama dalam Bahtsul Masail Mukhtamar NU ke-33 tahun 2015 di Jombang Jawa Timur.

⁵ Kerukunan berasal dari kata rukun. Rukun mengandung dua makna: (1) Baik dan damai; tidak bertengkar.(2) Bersatu hati; bersepakat. Lihat Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1990), hal. 757.

⁶ Weinata Sahirin, "Menghalau Galau Dari Bumi Pulau Seribu" Dalam *Kerukunan Umat Beragama Pilar Utama Kerukunan Berbangsa*, Ed. Weinata Sairin, (Jakarta: Gunung Mulia, 2001), hal. 19.

B. Undang-Undang Perlindungan Umat Beragama Sebagai Komitmen Membangun Eksistensi Kerukunan

Indonesia sebagai negara yang serba-ganda (*plural state*) telah hidup dengan kegandaan tersebut sejak zaman luhur. Dalam membangun dan membina masyarakat dan bangsa dengan segala totalitasnya, perlu dipikirkan terutama terhadap generasi penerus, agar keberagaman yang telah inheren dengan alam dan kondisi Indonesia ini, diterima dan dipahami oleh mereka. Dengan pengertian, tidak menjadikan keberagaman ini sebagai topik permasalahan terutama yang sifatnya sensitif sekali, yaitu agama.

Berkenaan dengan kehidupan beragama, bila kita membalik lembaran sejarah dunia tidak sedikit diperoleh catatan tentang rusaknya persatuan dan rasa kebangsaan suatu negara diakibatkan tidak harmonisnya hubungan atau pergaulan antara penganut agama yang berlainan. Dengan belajar pada sejarah umat beragama, Indonesia mendapat masukan dalam berfikir secara historis dan menjadikan fakta tersebut sebagai bahan dalam memelihara dan membina persatuan.⁷

Berbicara tentang kehidupan beragama di alam demokrasi Indonesia, setiap warga negara bebas menentukan agama dan kepercayaannya. Kebebasan beragama ini adalah kebebasan yang berprinsipkan kekeluargaan. Artinya, tidak ada perbedaaan antara penganut yang mayoritas maupun minoritas. Tiap golongan umat beragama saling mengakui dan saling menghormati hak keberagamaan orang atau golongan lain. Dengan melaksanakan kebebasan beragama secara murni, berarti telah memelihara prinsip kekeluargaan dan kebangsaan.⁸

Kebebasan tersebut bukanlah kebebasan tanpa dasar. Bangsa telah mengatur hal tersebut sebagai wujud perlindungan terhadap setiap warga negaranya. Salah satu dasar perundang-undangan yang mengatur tentang kebebasan beragama adalah UUD 1945 pasal 29 ayat (2), yaitu: "Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan beribadat menurut agama dan kepercayaannya masing-masing".

Undang-undang di atas, paling tidak mengandung dua pengertian berikut;

⁷ Sahibi Naim, *Kerukunan Antar Umat Beragama*, (Jakarta: Gunung Agung, 1983), hal. 71.

⁸ *Ibid*,31.

pertama, memberi kesempatan seluas-luasnya kepada warga negara untuk menganut agama dan menunaikan ibadah agama tersebut. kebebasan ini bukan hanya bermakna bebas dari hambatan dan gangguan, tetapi juga terkandung usaha pembinaan yang intensif, agar tiap insan Indonesia menjadi pribadi yang bertakwa sesuai dengan wajah agama sebagai identitasnya. *Kedua*, menghidup-suburkan agama dan kehidupan beragama. Pada lahirnya, kebebasan beragama dapat mengandung bibit pertikaian dan perpecahan. Tapi, apabila kebebasan itu terkendali, dalam pengertian tiap penganut agama tetap berpegang dengan ajaran agamanya dan secara bernegara sama-sama berpijak pada prinsip dan landasan yang mengikat umat berbangsa dan bernegara yaitu Pancasila dan UUD 1945, maka bibit itu akan mati sebelum tumbuh.⁹

Secara nasional, berikut landasan-landasan kehidupan beragama dan bernegara; landasan ideal, landasan konstitusional, dan landasan operasional.¹⁰

1. Landasan ideal adalah pancasila
2. Landasan konstitusional adalah UUD 1945, pasal 29:
 - a. Negara berdasarkan ketuhanan yang maha esa
 - b. Negara menjamin tiap-tiap penduduk untuk memeluk agama masing-masing dan beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu.
3. Landasan operasional:
 - a. Ketetapan MPR
Ketetapan MPR no. IV/MPR/1973, tentang Garis Besar Haluan Negara (GBHN), bab IV huruf D bagiab b, bidang agama dan kepercayaan terhadap Tuhan YME sesuai dengan falsafah Pancasila.
 - b. Kebijakan pemerintah
 - 1) SK. Menteri agama dan menteri dalam negeri 01/BER/MDN/MAG/1969, tentang pelaksanaan tugas aparatur pemerintah dalam menjamin ketertiban dan kelancaran pelaksanaan dan pengembangan ibadah agama oleh pemeluk-pemeluknya.
 - 2) SK. Menteri agama no. 70 tahun 1978 tentang pedoman penyiaran agama.
 - 3) SK. Bersama Menteri Agama dan menteri dalam negeri no. 1 tahun 1979 tentang tatacara pelaksanaan dan penyiaran agama dan ban-

⁹ *Ibid*,hal. 36-37.

¹⁰ *Ibid*,hal. 46.

luan luar negeri kepada lembaga keagamaan di Indonesia.

- 4) Surat edaran menteri agama, no. MA/432/1981 tentang penyelenggaraan hari-hari besar keagamaan.

Kenyataan sosial budayanya menunjukkan bahwa bangsa Indonesia adalah bangsa yang religius, dan percaya kepada Tuhan Yang Maha Esa. Kehidupan bangsa Indonesia tidak dapat dipisahkan dari kehadiran dan perkembangan agama-agama besar; Hindu, Budha, Islam, Kristen Protestan dan Katolik. Oleh karena itu, pertumbuhan dan perkembangan budaya bangsa sangat dipengaruhi dan diwarnai oleh nilai-nilai agama. Karena itu pula, kehidupan beragama tidak dapat dipisahkan dari kehidupan bangsa Indonesia.¹¹

Agama memang diakui sebagai *problem ultimate concern*, artinya mengenai kepentingan mutlak, sehingga bagi seorang yang sudah demikian dalam keterikatannya pada agama yang dianut, akan mempertaruhkan segala yang dimilikinya untuk membela agamanya. Keterikatan seperti itu tidak terbatas pada masalah hubungannya dengan Tuhan dalam bentuk ritual semata, melainkan menembus jauh dari itu dalam hubungannya dengan sesama manusia.¹²

Dalam konteks relasi horizontal, agama dapat dijadikan sebagai *integrative factor*, yakni munculnya rasa ikatan persaudaraan terhadap orang-orang yang seagama dan seiman dengannya. Namun dalam kondisi yang berbeda, agama juga menjadi *disintegrative factor*, yakni menjadi pemicu konflik terhadap orang-orang yang tidak seagama dengannya.¹³

Menyadari akan hal inilah, maka dalam penjelasan UUD 45 disebutkan bahwa sila ketuhanan yang maha esa mengandung makna kewajiban pemerintah dan para penyelenggara negara lainnya untuk memelihara budi pekerti manusia yang luhur dan memegang teguh cita-cita moral yang luhur tidak dapat dilepaskan dari usaha membina dan mengembangkan kehidupan beragama bangsa Indonesia. Dalam operasionalnya, amanat ini dilaksanakan pemerintah melalui Departemen Agama dengan membina kerukunan hidup umat beragama dalam tiga kerukunan (trilogi kerukunan):¹⁴

¹¹ Syahrin Harahap, *Teologi Keukunan*, (Jakarta: Prenada, 2011), hal. 47.

¹² Ibid, hal. 48.

¹³ Galen M. Vernon, *Sociology Of Religion*, (Newyork: Mcgraw Hill Company, 1962), hal. 275.

¹⁴ *Pedoman Dasar Kerukunan Hidup Beragama*, (Jakarta: Departemen Agama, 1983), hal. 1.

1. Kerukunan intern umat beragama
2. Kerukunan antar umat beragama
3. Kerukunan umat beragama dengan pemerintah

Dengan demikian, pembinaan umat beragama melalui trilogi kerukunan di atas, upaya dalam meminimalisir serta menyelesaikan konflik umat beragama tidak hanya dalam tataran regulasi perundang-undangan semata. Namun, lebih jauh dari itu, yakni melalui pembinaan-peminaan terkait. Akhirnya, upaya-upaya tindakan preventif terhadap perlindungan umat beragama telah diregulasi baik berupa pencegahan sebelum terjadinya konflik, maupun upaya penyelesaian ketika terjadi konflik.

C. NU; Urgensi Undang-Undang Perlindungan Umat Beragama yang *Aplicable* dan Operasional

Perlindungan umat beragama melalui perundang-undangan dan perangkat hukum lainnya merupakan hal yang mutlak urgen. Urgensi ini dilatarbelakangi oleh kondisi bangsa Indonesia yang multi agama yang kemudian menjadi latar belakang terjadinya konflik. Oleh karena itu, Nahdhatul Ulama (NU)¹⁵ sebagai organisasi keagamaan yang eksis di Indonesia turut andil dalam menyelesaikan persoalan bangsa ini, menanggapi hal ini. Hal tersebut sesuai dengan dengan Visi NU:¹⁶

“Menjadi Jam’iyah diniyah Islamiyah ijtima’iyah yang memperjuangkan tegaknya ajaran Islam Ahlussunnah wal Jamaah an Nahdliyyah, serta terciptanya rahmat bagi semesta, dalam **mewujudkan kemaslahatan masyarakat, kemajuan bangsa, kesejahteraan, keadilan dan kemandirian khususnya warga NU**wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berasaskan Pancasila”.

Dalam visi ini dijelaskan NU bertekad untuk mewujudkan kemaslahatan masyarakat, kemajuan bangsa, dan kesejahteraan, keadilan dan kemandirian

¹⁵ Organisasi ini didirikan oleh KH. Hasyim Asyari serta para ulama di kalangan pesantren pada 16 Rajab 1344 H /31 Januari 1926 M. Dilihat dari sisi kesejarahannya organisasi ini berdiri dengan tujuan untuk memelihara, melestarikan, mengembangkan dan mengamalkan ajaran Islam yang berhaluan Ahlussunnah Wal Jama’ah. Lihat *Hasil-Hasil Mukhtamar Ke-33 Nahdhatul Ulama*, (Jakarta: Lembaga Ta’lif Wan Nasyr PBNU, 2016), hal. 97.

¹⁶ *Ibid*, hal.337.

khususnya warga NU serta terciptanya rahmat bagi semesta dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berasaskan Pancasila. Dengan demikian, berkaca dengan berbagai fenomena yang terjadi NU menanggapi persoalan Undang-Undang perlindungan umat beragama di Indonesia. Pembahasan ini dikupas pada Bahtsul Masail Mukhtamar NU ke-33 di Jombang tahun 2015¹⁷ yang diterbitkan oleh Lembaga Ta'lif wa Nasyr (LTN) dengan judul "Perlindungan Umat beragama melalui Undang-Undang". Persoalan ini dibahas tepatnya dalam Bahtsul Masail ad-Diniyah al-Qonuniyah NU.¹⁸

Pembahasan mengenai perlindungan umat beragama dalam konteks ini, paling tidak memiliki dua tujuan utama: *Pertama*, Untuk memperjelas sikap dan peran negara terhadap agama dan keyakinan yang berkembang di Indonesia. *Kedua*, berkembangnya wawasan Islam Nusantara yang berprinsip *ahlussunnah wal-jamā'ah*, dan mengedepankan ciri Islam yang *rahmatan lil-'alamīn*. Implementasi dari hal itu adalah terciptanya kehidupan keagamaan yang harmonis walaupun berbeda agama, keyakinan dan pemahaman.¹⁹

Berkenaan dengan hal ini, NU menegaskan bahwa keberadaan Undang-Undang khusus yang mengatur tentang perlindungan umat beragama merupakan suatu kebutuhan nyata dalam kehidupan kebangsaan saat ini dan ke depan. Oleh karena itu, Mukhtamar Nahdlatul Ulama sebagai forum tertinggi di lingkungan NU berkepentingan untuk memberikan dorongan kepada pihak-pihak terkait untuk dengan sungguh-sungguh mengupayakan diterbitkannya

¹⁷ Mukhtamar NU ke-33 tahun 2015 berlangsung di Jombang Jawa Timur selama lima hari (1-5 Agustus 2015 M/ 16-20 Syawal H). Dalam buku panduan penyelenggaraan Mukhtamar, dijelaskan bahwasanya momentum ini merupakan momen strategis. Hal tersebut disebabkan oleh dua hal; *pertama*, dilihat dari momentum, pelaksanaan mukhtamar ke-33 NU kali ini dilaksanakan menjelang bangsa Indonesia merayakan proklamasi kemerdekaan, dan masih dalam bulan Syawal setelah menjalankan ibadah puasa. *Kedua*, aspek legalitas, Mukhtamar NU ke-33 diselenggarakan sebagai amanah dari pasal 22 Anggaran Dasar serta Pasal 72 Anggaran Rumah Tangga NU hasil Mukhtamar Makassar tahun 2010. Mukhtamar kali ini dilaksanakan dengan tema, "Meneguhkan Islam Nusantara untuk Peradaban Indonesia dan Dunia". Lihat. Lihat, *Panduan Acara Mukhtamar Ke-33 Nahdhatul Ulama*, (Jakarta: Lembaga Ta'lif Wan Nasyr PBNU, 2016), hal.3.

¹⁸ Dalam bahtsul Masail mukhtamar NU ke-33 terbagi dalam 6 (enam) komisi, yaitu: Komisi *Bahtsul Masāil ad-Diniyyah al-Waqi'iyah*, Komisi *Bahtsul Masāil ad-Diniyyah al-Mauḍlu'iyah*, Komisi *Bahtsul Masāil ad-Diniyyah al-Qanūniyah*, Komisi Organisasi, Komisi Program, dan Komisi Rekomendasi. Lihat. Lihat, *ibid*, hal. 12.

¹⁹ *Ibid*, hal. 12.

Undang-Undang tentang Perlindungan Umat Beragama yang selama ini pelaksanaannya dinilai belum efektif,²⁰

Realitas tentang ketidak-efektifan tersebut menunjukkan bahwa masih banyak hal yang perlu dibenahi guna mewujudkan masyarakat yang damai dan jauh dari konflik keagamaan sesuai dengan harapan bangsa. Maka, untuk menjalankan amanat tersebut tentu dibutuhkan peraturan perundangan yang lebih *applicable* dan operasional. NU menilai ada empat pokok persoalan yang menyebabkan pelaksanaan perundang-undangan tersebut belum efektif:²¹

1. Peraturan perundang-undangan yang ada terserak di berbagai UU dan peraturan di bawah UU, sehingga tidak fokus pada pengaturan atas perlindungan kebebasan beragama.
2. Peraturan perundangan yang ada di pandang belum cukup sebagai landasan bagi negara untuk melakukan eksekusi terhadap konflik horizontal antar masyarakat yang berlatar belakang agama.
3. Hasil penelitian LITBANG Kementerian Agama RI menyebutkan ada tujuh faktor yang sering menjadi pemicu konflik, yaitu; (1) pendirian rumah ibadah, (2) penyiaran agama, (3) bantuan luar negeri, (4) perkawinan beda agama, (5) perayaan hari besar keagamaan, (6) penodaan agama, (7) kegiatan aliran sempalan.
4. Beberapa peraturan di bawah UU terkait perlindungan kebebasan beragama dinilai tidak mempunyai kedudukan yang kuat, karena tidak masuk dalam hierarki perundang-undangan sebagaimana yang diatur dalam UU No.12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

NU menganalisa bahwa dengan beberapa pertimbangan di atas, norma-norma hukum (regulasi) yang bisa mengikat dan memaksa sangat diperlukan. Kebebasan beragama memang merupakan hak yang tidak bisa dikurangi (*non derogible right*), tetapi ekspresi keluar (*forum externum*) yang notabene melibatkan warga masyarakat lain, hak ini merupakan hak yang bisa dibatasi atau dikurangi (*derogible right*).

Perlunya regulasi dalam bentuk undang-undang Tentang perlindungan kehidupan beragama, yang idealnya mengatur seluruh hal penting dalam

²⁰ Hasil-Hasil Muktamar Ke-33....., hal. 211.

²¹ Hasil-Hasil Muktamar Ke-33, hal. 210-2011.

kehidupan beragama. Hal-hal ini meliputi: (1) definisi atau kriteria agama, (2) kebebasan beragama, (3) organisasi majelis agama, (4) aliran keagamaan, (5) pendidikan agama, (6) penyiaran agama, (7) pendirian rumah ibadah, (8) hari libur keagamaan, (9) bantuan luar negeri, (10) kerukunan umat beragama, (11) forum kerukunan, dan (12) penodaan agama.²²

Jika demikian, berarti 'Pekerjaan Rumah (PR)' bangsa ini belum selesai dikerjakan. Pemerintah sebagai aparat yang dijadikan 'tameng rakyat' tentunya lebih bertanggung jawab untuk mencari solusinya. Dengan demikian NU pada muktamar ke-33 ini merekomendasikan hal-hal berikut:²³

1. Konflik horizontal yang bernuansa agama masih sering terjadi. Hal itu mengindikasikan peraturan perundangan terkait dengan hal itu dirasakan tidak memadai lagi.
2. UU No. 7 Tahun 2012 Tentang Penanganan Konflik Sosial (PKS) menyebutkan pentingnya upaya pencegahan bagi terjadinya konflik, untuk itu keberadaan UU perlindungan Umat Beragama yang bersifat preventif dalam rangka untuk pencegahan konflik sosial menjadi sesuatu yang penting.
3. Negara mempunyai kewajiban untuk melindungi keyakinan setiap warganya. Namun negara berwenang untuk mengatur hal-hal terkait dengan cara mengekspresikan keyakinan tersebut, termasuk dalam hal pemberian layanan. Karena itu RUU PUB selayaknya bersifat akomodatif-proporsional. Akomodatif terhadap semua keyakinan yang ada dan proporsional dalam pemberian layanan.
4. Selama ini telah ada sejumlah peraturan perundangan, baik berupa undang-undang ataupun peraturan dibawah undang-undang, yang mengatur kehidupan beragama di Indonesia. Sejumlah peraturan perundangan itu bagaimanapun merupakan hasil dari kesepakatan bangsa ini melalui proses yang panjang. Karena itu, hal-hal yang telah ada norma hukumnya diakomodir penuh dalam RUU PUB yang akan disahkan nanti. Namun demikian RUU PUB juga perlu mengatur hal-hal baru yang belum ada norma hukumnya.
5. Muktamar NU ke-33 mengusulkan kembali muatan dan ruang lingkup

²² *Ibid.*

²³ *Ibid*, hal.217.

RUU PUB sebagaimana yang telah diusulkan pada Mukhtamar NU ke-32 di Makassar.

Pembahasan ini ditutup dengan rencana aksi yang akan ditindak lanjuti dalam rangka perlindungan umat beragama di Indonesia; *pertama*, PBNU pada periode mendatang perlu membentuk tim perundang-undangan (*Qonuniyah*) yang bertugas dan berperan merumuskan pokok-pokok pikiran tentang Undang-Undang Perlindungan Umat Beragama, mengawal pembahasan di DPR RI, mencermati dinamika yang terjadi dalam forum pembahasan di DPR RI, dan melakukan kegiatan strategis bersama ormas keagamaan. *Kedua*, Dalam rangka menjalankan tugasnya tim perundang-undangan yang dibentuk PBNU diberi wewenang untuk melakukan kegiatan sosialisasi dan penyerapan aspirasi masyarakat yang ada di daerah-daerah.

Kehadiran norma-norma hukum yang mengikat dan memaksa sangat dibutuhkan dalam konteks penyelesaian konflik keberagamaan di Indonesia. Kebebasan beragama memang merupakan hak yang tidak dapat dikurangi (*non derogable right*), tetapi ekspresi ke luar (*forum extertum*) yang notabenehnya melibatkan warga masyarakat lain, hak ini merupakan hak yang dapat dibatasi atau dikurangi (*derogable right*). Termasuk ekspresi ke luar ini adalah pelaksanaan ritual agama secara terbuka, pendirian rumah ibadat, penyiaran agama, dan sebagainya. Tentu saja filosofi pembatasan ini adalah untuk melindungi hak-hak umat beragama, baik kelompok mayoritas maupun minoritas.

Regulasi itu tidak menyalahi demokrasi, karena demokrasi pada hakikatnya merupakan keseimbangan antara kebebasan (*freedom*) dan keteraturan (*law order*). Regulasi ini juga tidak bertentangan dengan Hak Asasi Manusia (HAM), karena baik konstitusi Indonesia maupun *International Covenant on Civil and Political Right* (ICCPR), yang diratifikasi melalui UU. No. 12/2005, membenarkan regulasi ini, yakni pasal 28 J ayat (2) UU RI 1945, dan pasal 18 ayat (3) ICCPR. Pembatasan dalam bentuk regulasi ini merupakan "*Margin of Appreciation*" dalam pelaksanaan HAM, sebuah konsep yang dimunculkan oleh *the European Court of Human Right*.²⁴

Dalam hal ini, NU mengakui bahwa pada dasarnya urgensi terhadap keberadaan peraturan perundangan tentang perlindungan umat beragama

²⁴ *Ibid.*,213.

tersebut sulit untuk diwujudkan dan memerlukan waktu yang lama. Namun demikian, pelaksanaan hal tersebut dapat dilakukan mencakup sebagiannya saja, terutama tentang hak-hal selama ini menjadi faktor utama terjadinya perselisihan atau konflik. Jadi, bentuk regulasinya cukup cukup “undang-undang tentang pendirian rumah ibadah dan penyiaran agama”, yang materi hukumnya berasal dari kedua SKB tersebut di atas, dengan penambahan fokus pada upaya-upaya penyelesaian perselisihan dengan cara damai. Sedangkan ketentuan hukum anti-penodaan agama cukup dimasukkan dalam KUHP yang RUU-nya sudah dimasukkan dalam pembahasan di DPR periode 2009-2014.²⁵

Demikianlah beberapa hal terkait tentang Undang-Undang Perlindungan Umat beragama yang disampaikan NU dalam Bahtsul Masail Mukhtamar NU ke-33 tahun 2015. Dengan adanya beberapa kritikan dan rekomendasi tersebut dapat menjadi sumbangan pemikiran bagi bangsa yang rawan konflik bernuansa agama seperti Indonesia.

D. Analisis

Kerukunan umat beragama adalah keadaan hubungan sesama umat beragama yang dilandasi toleransi, saling pengertian, saling menghormati, menghargai kesetaraan dalam pengamalan ajaran agamanya dan kerjasama dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dalam negara kesatuan republik indonesia berdasarkan pancasila dan UUD 1945.²⁶

Merujuk pada pengertian ini, berarti satu masyarakat dapat dikatakan rukun apabila telah saling toleran, pengertian, dan menghargai. Jika demikian, dengan lahirnya konflik-konflik yang berkejolak di tengah masyarakat Indonesia, baik dalam ranah agama atau pun yang lainnya belum dapat dikatakan hidup rukun. Oleh karena itu, mewujudkan masyarakat yang rukun yang paling utama adalah dengan menumbuhkan rasa saling toleran, pengertian, dan menghargai antar sesama umat beragama.

Salah satu faktor signifikan yang menjadi penyebab lahirnya konflik adalah paradigma keberagaman yang eksklusif. Model keberagaman yang seperti ini tidak bisa dipandang remeh, karena memiliki implikasi yang cukup luas,

²⁵ *Ibid.*,217.

²⁶ *Resolusi Konflik Keagamaan*, (Jakarta: PUSLITBANG Kehidupan Keagamaan, 2014), hal. 1.

terutama dalam membentuk pribadi yang antipati dan memiliki subjektifitas tinggi dalam memandang orang lain²⁷ Sehingga kehidupan yang rukun akan semakin jauh dari harapan.

Padahal, satu hal yang tidak boleh dilupakan oleh semua komponen bangsa ini adalah bahwa perbedaan merupakan sesuatu yang bersifat *given*, takdir dari Tuhan dan bukan faktor bentukan manusia. Dengan demikian keberagaman adalah sesuatu yang harus disyukuri dan dinikmati sebagai kekayaan khazanah kehidupan yang saling melengkapi serta sebuah kesempatan untuk mamaniifestasikan hakikat sosial manusia dengan dialog dan dialektika yang kreatif. Demikian juga halnya dengan kehidupan beragama. Oleh karena itu kesadaran untuk hidup bersama dalam perbedaan harus dipupuk dan disirami.

Adapun terkait dengan upaya pemerintah dalam menangani masalah tersebut, dalam pandangan penulis sejauh ini cukup signifikan, baik itu tindakan preventif sebelum terjadinya konflik maupun setelah terjadinya konflik. Salah satu bentuk upaya tersebut adalah dengan ditetapkannya peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang hubungan antar umat beragama di Indonesia, sebagaimana yang telah penulis paparkan di atas.

Jika hal itu ditelusuri lebih jauh, peraturan perundang-undangan tentang perlindungan umat beragama seperti pasal 29 ayat (2) telah menjadi rambu legalitas bagi semua agama yang diakui bangsa ini untuk memilih dan menjalankan keyakinannya tersebut. Demikian pula dengan peraturan perundangan lainnya sehingga antara satu umat agama tertentu tidak dibenarkan melakukan tindakan yang merendahkan atau menghalangi kelompok agama lain dalam menjalankan agamanya yang selama ini menjadi pemicu konflik.

Dalam hal ini, penulis menilai bahwa pandangan NU yang menyatakan bahwa terjadinya konflik horizontal atas nama agama merupakan indikasi bahwa peraturan perundangan yang ada tidak memadai lagi, tidaklah sepenuhnya benar dan dapat digeneralisasi. Paling tidak peraturan perundangan tersebut wujud sebagai upaya regulasi dan penyelesaian konflik yang terjadi.

Dari sisi yang lain, penulis sepakat bahwa NU di periode mendatang untuk:

²⁷ Ngainun Naim dan Ahmad Syauqy, *Pendidikan Multikultural Konsep dan Aplikasi*, (Yogyakarta: Arruz Media, 2011), hal.134.

pertama, PBNU pada periode mendatang perlu membentuk tim perundang-undangan (*Qonuniyah*) yang bertugas dan berperan merumuskan pokok-pokok pikiran tentang Undang-Undang Perlindungan Umat Beragama, mengawal pembahasan di DPR RI, mencermati dinamika yang terjadi dalam forum pembahasan di DPR RI, dan melakukan kegiatan strategis bersama ormas keagamaan. *Kedua*, Dalam rangka menjalankan tugasnya tim perundang-undangan yang dibentuk PBNU diberi wewenang untuk melakukan kegiatan sosialisasi dan penyerapan aspirasi masyarakat yang ada di daerah-daerah.

Hal ini, sangat bermanfaat dan membantu pemerintah dalam menyaring aspirasi rakyat serta mengenal lebih dekat pemicu api konflik horizontal keagamaan tersebut. Lebih dari itu, dengan mengenali sebab musabab nantinya akan sangat bermanfaat dalam merumuskan peraturan perundangan yang berkenaan dengan perlindungan umat beragama di Indonesia.

Hal yang perlu disadari sepenuhnya, bahwa keberadaan peraturan perundang-undangan yang bagaimana pun tidak akan mampu meredam konflik yang terjadi tanpa adanya kesadaran dari semua komponen untuk hidup dengan damai dalam keberagaman. Demikianlah tonggak-tonggak tantangan yang membentang di masa depan dialog interreligius di Indonesia. Aneka tantangan di atas sungguh tidak ringan. Kerap juga merupakan lorong-lorong gelap bagi bangsa Indonesia. Semua komponen dari setiap agama mesti turut ambil dan berpartisipasi memajukan dialog tersebut. Dalam hal ini diperlukan juga adanya pemahaman konkret tentang situasi dan perkembangan relasi-relasi dan studi tentang hubungan antar umat beragama secara menyeluruh tidak hanya dalam perjumpaan acara religius, tetapi juga dalam wacana sosial politik dan budaya.²⁸

Dengan demikian, komponen bangsa ini mesti terus belajar untuk lebih memahami secara arif dan bijaksana tentang adanya kemajemukan di tanah air. Kemajemukan ini tidak perlu menjadi penghalang dan kendala bagi seluruh lapisan komponen bangsa untuk membina persatuan dan kesatuan bangsa demi terciptanya stabilitas, dan integritas nasional.²⁹

²⁸ E. Armada Riyanto CM, *Dialog Interreligius Historisitas, Tesis, Pergumulan Wajah*, (Yogyakarta: Kasnisius, 2010), hal. 478.

²⁹ Faisal Ismail, *Republik Bineka Tunggal Ika: Mengurai Isu Konflik, Multikulturalisme, Agama, dan Sosial Budaya*, (Jakarta: Puslitbang Kehidupan Keagamaan, 2012), hal.17.

E. Kesimpulan

Konflik umat beragama yang mewarnai masyarakat hari ini pada umumnya disebabkan oleh tipisnya rasa persaudaraan dan saling memahami untuk hidup dalam perbedaan. Oleh karena itu, perlindungan umat beragama mutlak diperlukan guna mengatur, meredam dan menyelesaikan konflik-konflik bernuansa agama yang terjadi. Salah satu upaya yang paling urgen dalam rangka perlindungan umat beragama tersebut adalah dengan Undang-Undang perlindungan Umat beragama.

Dalam hal ini, bangsa Indonesia sebagai bangsa yang mengakui semboyan “Bhineka Tunggal Ika” telah mengatur hal tersebut dalam UUD 1945 Pasal 29 ayat (2) tentang kebebasan beragama. Bahkan, tidak hanya itu sederet peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kehidupan umat beragama di negeri ini juga telah disusun dan di atur sedemikian rupa sebagai bentuk perwujudan masyarakat yang damai.

Akan tetapi, dalam perjalanan bangsa ini konflik-konflik umat beragama belum bisa dikatakan tuntas sekalipun dengan demikian upaya dan peraturan perundang-undangan untuk meregulasinya. Oleh karena itu NU sebagai organisasi keagamaan yang berkomitmen turut serta dalam menyelesaikan persoalan bangsa mengkritisi beberapa hal:

1. Konflik horizontal yang bernuansa agama masih sering terjadi mengindikasikan peraturan perundangan terkait dengan hal itu dirasakan tidak memadai lagi. Oleh karena itu, perundang-undangan yang lebih *aplicable* dan operasional sangat dibutuhkan.
2. UU No. 7 Tahun 2012 Tentang Penanganan Konflik Sosial (PKS) menyebutkan pentingnya upaya pencegahan bagi terjadinya konflik, untuk itu keberadaan UU perlindungan Umat Beragama yang bersifat preventif dalam rangka untuk pencegahan konflik sosial menjadi sesuatu yang penting.
3. Negara berwenang untuk mengatur hal-hal terkait dengan cara mengekspresikan keyakinan tersebut, termasuk dalam hal pemberian layanan. Karena itu RUU PUB selayaknya bersifat Akomodatif terhadap semua keyakinan yang ada dan proporsional dalam pemberian layanan.
4. RUU PUB perlu mengatur hal-hal baru yang belum ada norma hukumnya.

5. Muktamar NU ke-33 mengusulkan kembali muatan dan ruang lingkup RUU PUB sebagaimana yang telah diusulkan pada Muktamar NU ke-32 di Makassar.

Dalam tulisan ini, penulis tidak sepakat dengan pendapat NU yang menyatakan bahwa konflik horizontal atas nama agama merupakan indikasi bahwa peraturan perundangan yang ada tidak memadai lagi. Penulis menilai, keberadaan peraturan perundangan tersebut merupakan wujud upaya regulasi dan penyelesaian konflik yang terjadi. Namun, adalah benar bahwa bangsa ini mesti terus belajar dari masalah-masalah yang dihadapinya dan terus memperbaiki diri. Khususnya dalam hal perlindungan umat beragama melalui Undang-Undang.

DAFTAR PUSTAKA

- Departemen Agama. 1983. *Pedoman Dasar Kerukunan Hidup Beragama*, Jakarta: Departemen Agama.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Nasional. 1990. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka.
- Hadziq, Abdullah. 2013. *Meta Kecerdasan dan Kesadaran Multikultural Pemikiran Psikologi Sufistik al-Ghazali*, Semarang: Rasail Media Grup.
- Harahap, Syahrin. 2011. *Teologi Keukunan*, Jakarta: Prenada.
- Hilmiy, Masdar. 2008. *Islam Profetik Subtansi Nilai-Nilai Agama dalam Ruang Publik*, Jogjakarta: Kanisius.
- Ismail, Faisal. 2012. *Republic Bineka Tungga Ika: Mengurai Isu Konflik, Multikulturalisme, Agama, dan Sosial Budaya*, Jakarta: Puslitbang Kehidupan Keagamaan.
- Naim, Ngainun dan Ahmad Suqin. 2008. *Pendidikan Multikultural Konsep dan Aplikasi*, Jogjakarta: Ar-Ruz Media.
- Naim, Sahibi. 1983. *Kerukunan Antar Umat Beragama*, Jakarta: Gunung Agung.
- PUSLITBANG. 2014. *Resolusi Konflik Keagamaan*, (Jakarta: PUSLITBANG Kehidupan Keagamaan.
- Riyanto, E. Armada. 2010. *Dialog Interreligius Historisitas, Tesis, Pergumulan Wajah*, Yogyakarta: Kasnisius.
- Sahirin, Weinata. 2001. "Menghalau Galau Dari Bumi Pulau Seribu" Dalam *Kerukunan Umat Beragama Pilar Utama Kerukunan Berbangsa*, Ed. Weinata

Sairin, Jakarta: Gunung Mulia, 2001.

Tim Redaksi. 2015. *Panduan Acara Mukhtamar Ke-33 Nahdhatul Ulama*, (Jakarta: Lembaga Ta'lif Wan Nasyr PBNU).

Tim Redaksi. 2016. *Hasil-Hasil Mukhtamar Ke-33 Nahdhatul Ulama*, Jakarta: Lembaga Ta'lif Wan Nasyr PBNU.

Vernon, Galen M. 1962. *Sociology Of Religion*, Newyork: Mcgraw Hill Company.