KOMNAS HAM
REPUBLIK INDONESIA

STANDAR NORMA DAN PENGATURAN NOMOR 2 TENTANG HAK ATAS KEBEBASAN BERAGAMA DAN BERKEYAKINAN

BUKU STANDAR NORMA DAN PENGATURAN KOMNAS HAM NOMOR: 03 TENTANG HAK ATAS KEBEBASAN BERAGAMA DAN BERKEYAKINAN

Tim Penyusun:

Penanggung Jawab : M. Choirul Anam

Penulis : Siti Aisah

Zainal Abidin Bagir

Muktiono

Muhamad Hafiz

Asfinawati

Gufron Mabruri

Ahmad Inung

Asri Oktavianty Wahono

Delsy Nike

Zsabrina Marchsya Ayunda

Yodhisman Sorata

Tito Febismanto

Kania Rahma Nureda

Editor : Alamsyah M. Djafar

Penyelaras Akhir : Dr. Muchamad Ali Safa'at, SH, MH

Foto : Komnas HAM RI

Layout : Komnas HAM RI

Alamat Penerbit:

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM)

Jalan Latuharhary No. 4B Menteng, Jakarta Pusat, 10310

Telepon (021) 392 5230, Fax (021) 3922026

Website: www.komnasham.go.id

Twitter @komnasham

KATA SAMBUTAN

Standar Norma dan Pengaturan (SNP) Hak Asasi Manusia adalah dokumen yang merupakan penjabaran secara normatif atas berbagai instrumen HAM baik internasional dan nasional serta norma-norma HAM yang terus berkembang secara dinamis, agar sesuai dengan konteks dan peristiwa. Dengan demikian, standar norma HAM mampu dipahami dan diimplementasikan secara baik, oleh pemangku hak, pengemban kewajiban, maupun aktor-aktor terkait.

Komnas HAM RI sebagai lembaga mandiri setingkat dengan lembaga negara lainnya, mempunyai karakter kelembagaan yang imparsial dan independen dalam memberikan pemaknaan atas standar dan norma HAM. Sejauh ini, Komnas HAM RI telah mengesahkan SNP tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis (PDRE), SNP tentang Kebebasan Berkumpul dan Berorganisasi, dan SNP tentang Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan.

Sebagai lembaga yang memiliki karakter independen dan imparsial, Komnas HAM RI memiliki kewenangan berdasar undang-undang untuk merekomendasikan pengemban kewajiban melaksanakan apa yang menjadi saran, pendapat, dan rekomendasi Komnas HAM RI. Di sinilah nilai penting terkait urgensi dan kemanfaatan dari SNP sebagai dokumen yang dikeluarkan oleh lembaga yang independen dan imparsial, sebagai panduan bagi pengemban kewajiban dalam menghormati, melindungi, dan memenuhi hak atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan. Selain itu bagi pemegang hak adalah sebagai panduan dalam memaknai peristiwa yang berdimensi HAM dan mekanisme dalam mengklaim hak asasinya. Sedangkan bagi aktor-aktor lain yang berkepentingan, SNP menjadi koridor dan batasan agar segala tindakan dan aktivitasnya menghormati HAM dan tidak berkontribusi atas peristiwa pelanggaran HAM.

Untuk selanjutnya, semoga dokumen SNP ini akan terus dimanfaatkan dan didiseminasikan secara luas demi mendorong situasi pelaksanaan HAM yang kondusif serta meningkatnya pemajuan, penegakan, dan perlindungan HAM bagi seluruh rakyat Indonesia.

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia RI

Ketua,

Ahmad Taufan Damanik

DAFTAR ISI

Tim Penyusun .....

Kata Pengantar .....

Daftar Isi.....

A. Standar Norma dan Pengaturan 3

B. Prinsip Dasar.....6

C. Cakupan Hak Beragama dan Berkeyakinan 11

D. Konsep.....12

E. Pengakuan Agama.....14

F. Kewajiban Negara.....16

G. Pembatasan.....18

H. Diskriminasi 26

I. Toleransi dan Kerukunan.....30

J. Penataan.....33

K. Pengamalan.....35

L. Pendidikan Agama.....36

M. Penyiaran Agama atau Keyakinan 37

N. Tempat Ibadah 39

O. Organisasi atau Lembaga Agama atau Keyakinan 41

P. Identitas dan Simbol Agama atau Keyakinan 44

Q. Larangan Siar Kebencian.....47

R. Penyimpangan, Penodaan, dan Permusuhan terhadap Agama.....50

S. Anak dalam Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan 52

T. Perempuan dan Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan 53

U. Agama Leluhur dan Penghayat 54

V. Hak Korban dan Pemuihan Korban 55

W. Perilaku Aparat Negara, Aparatur Sipil Negara (ASN), dan Pejabat Publik 60

X. Kewenangan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia RI 61

STANDAR NORMA DAN PENGATURAN NO. 2
TENTANG
HAK ATAS KEBEBASAN BERAGAMA DAN BERKEYAKINAN[1]

A. Standar Norma dan Pengaturan

1. Standar Norma dalam dokumen ini adalah kaidah-kaidah dan ukuran-ukuran untuk menilai kesesuaian upaya-upaya promosi, pemenuhan, dan perlindungan hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan (selanjutnya disingkat KBB) di Indonesia.
2. Standar Pengaturan dalam dokumen ini dimaknai sebagai kaidah-kaidah dan ukuran-ukuran yang digunakan dalam menyusun dan menjalankan aturan terkait hak KBB di Indonesia.
3. Penyusunan Standar Norma dan Pengaturan Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan (selanjutnya disebut Standar Norma dan Pengaturan) oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) dimaksudkan untuk menjawab kebutuhan adanya rujukan bersama dalam pemaknaan, penilaian, dan petunjuk pelaksanaan atas kaidah-kaidah hak asasi manusia dan peristiwa yang terjadi di masyarakat.
4. Penyusunan Standar Norma dan Pengaturan ini dilatar-belakangi oleh laporan-laporan yang diterima Komnas HAM, peristiwa dan praktik-praktik beragama dan berkeyakinan, termasuk pertanyaan-pertanyaan oleh pejabat negara, pejabat pemerintah, dan masyarakat umum tentang bagaimana seharusnya hak KBB dijalankan dan bagaimana prinsip pembatasan yang sah dijalankan.
5. Dalam konteks pemantauan dan pengkajian atau penelitian, Komnas HAM telah sering memberikan penafsiran dan pertimbangan dengan merujuk Pasal 89 ayat (3) huruf h UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM). Pasal tersebut berbunyi: *"pemberian pendapat berdasarkan persetujuan Ketua Pengadilan terhadap perkara tertentu yang sedang dalam proses peradilan, bilamana dalam perkara tersebut terdapat pelanggaran hak asasi manusia dalam masalah publik dan acara pemeriksaan oleh pengadilan yang kemudian pendapat Komnas HAM tersebut wajib*

[1] *Pengesahan oleh Keputusan Sidang Paripurna No.05/SP/III/2020 Tanggal 3 Maret 2020 pada Putusan Nomor 16 dan Peraturan Komnas HAM RI No. 5 Tahun 2020 Tanggal 28 September 2020*

diberitahukan oleh hakim kepada para pihak." Untuk menjalankan wewenang dimaksud, Komnas HAM perlu menyusun Standar Norma dan Pengaturan sebagai rujukan semua pihak dalam menilai suatu peristiwa terkait HAM.

6. Penyusunan Standar Norma dan Pengaturan ini bertujuan untuk memberikan tafsiran terhadap norma HAM yang menjadi rujukan semua pihak dalam menjawab persoalan HAM yang terjadi di masyarakat, dan berfungsi sebagai tolok ukur untuk menilai atau membandingkan tindakan atau perbuatan yang sejalan dengan HAM dan yang melanggar HAM. Penyusunan Standar Norma dan Pengaturan membantu mengoptimalkan peran dan fungsi Komnas HAM yang diberikan oleh UU HAM.
7. Sasaran penyusunan Standar Norma dan Pengaturan ini adalah semua pihak, antara lain meliputi:
   a. Aparat Negara selaku pengemban kewajiban *(duty bearer)*, agar dapat memastikan tidak adanya diskriminasi dalam proses perencanaan, pengaturan, dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan; dan memastikan proses hukum dan pemberian sanksi kepada pelaku pelanggaran tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip KBB;
   b. Individu selaku pemegang hak (*rights holder),* agar memahami ruang lingkup dan bentuk KBB sehingga dapat memastikan hak asasinya terlindungi;
   c. Kelompok masyarakat meliputi organisasi keagamaan, partai politik, organisasi masyarakat sipil, organisasi kepemudaan, dan kelompok sosial lain, agar terbangun sikap saling pengertian dan toleransi antarumat beragama;
   d. Korporasi dan pihak swasta dimaksudkan untuk menghormati hak atas KBB dengan cara menghindari perlakuan diskriminatif bagi para pekerja dalam menjalankan ibadah dan keyakinannya:
   e. Lembaga pendidikan dan lembaga lainnya dimaksudkan untuk memberikan kesempatan yang sebesar-besarnya kepada siswa atau mahasiswa dalam menjalankan ibadah dan keyakinannya terutama hak untuk mendapatkan pengajaran agama sesuai dengan keyakinan dan kepercayaannya.
8. Penyusunan Standar Norma dan Pengaturan ini merujuk pada:
   a. Sumber norma utama:
      1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
      2. Ketetapan MPR Nomor XII/1998 tentang Hak Asasi Manusia;
      3. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;

4. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (KIHESB);
5. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik (KIHSP);
6. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1999 tentang Pengesahan Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial (1965);
7. Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia;
8. Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia;
9. Keputusan Presiden No. 36 Tahun 1990 tentang Pengesahan Ratifikasi Konvensi Internasional tentang Hak Anak.

b. Sumber norma tambahan:
   1. Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM);
   2. Resolusi Dewan HAM PBB Nomor 6/37 Paragraf 9 (G);
   3. Komite HAM PBB Dalam Komentar Umum No. 22 tentang Hak atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan;
   4. Prinsip-Prinsip Siracusa tentang Pembatasan dan Pengurangan HAM dalam Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik;
   5. Rencana Aksi Rabat;
   6. Deklarasi Vienna;
   7. Deklarasi HAM ASEAN;
   8. Laporan Komisioner Tinggi HAM PBB tentang Memerangi Intoleransi, Stereotipe Negatif dan Stigmatisasi, Diskriminasi, Hasutan Kekerasan dan Kekerasan Berbasis pada Agama dan Keyakinan;
   9. Deklarasi tentang Penghapusan Segala Bentuk Intoleransi dan Diskriminasi Berbasis pada Agama dan Keyakinan (1981);
   10. Rekomendasi Komite Penghapusan Diskriminasi Rasial Nomor 35 tentang Memerangi Ujaran Kebencian Berbasis Rasisme;
   11. Intisari Pelapor Khusus PBB tentang Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan;
   12. Resolusi Komisi HAM PBB Nomor 2005/40 Paragraf 4 (d);
   13. Konferensi Dunia tentang HAM (Resolusi Majelis Umum PBB No. 48/121);
   14. Prinsip-Prinsip Camden tentang Kebebasan Berekspresi dan Kesetaraan.

9. Dokumen ini disusun sebagai pelaksanaan hasil Rapat Kerja Subkomisi Pemajuan HAM Bidang Pengkajian dan Penelitian. Penyusunan tahap awal dilaksanakan oleh tim internal yang bertugas menyiapkan kerangka acuan dan instrumen rencana penelitian Standar Norma dan Pengaturan Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan. Tim ini menghasilkan draf awal Standar Norma dan Pengaturan yang telah mendapat masukan dari sejumlah ahli. Draf final Standar Norma dan Pengaturan selanjutnya disebarluaskan melalui laman Komnas HAM dan serangkaian diskusi publik di sejumlah daerah untuk mendapat masukan. Hasil akhir Standar Norma dan Pengaturan dibahas dan diputuskan dalam Sidang Paripurna Komnas HAM pada 3 Maret 2020 dan untuk selanjutnya dikukuhkan dalam bentuk Peraturan Komnas HAM.

B. Prinsip Dasar

10. Sebagai bagian dari HAM, hak atas KBB memiliki sifat universal, tidak dapat dicabut *(inalienable)*, tidak dapat dibagi-bagi (indivisibility), saling terhubung (*interrelated*), saling terkait (*interdependence*), kewajiban negatif atau pasif, dan kewajiban positif atau aktif. Sifat-sifat tersebut tercantum dalam konstitusi, peraturan perundang-undangan, dan instrumen internasional berikut ini.

Universal

11. TAP MPR X/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara menyatakan bahwa salah satu tujuan reformasi pembangunan adalah *"menegakkan hukum berdasarkan nilai-nilai kebenaran dan keadilan, hak asasi manusia menuju terciptanya ketertiban umum dan perbaikan sikap mental. Kebijakan reformasi pembangunan dalam bidang hukum salah satunya adalah "memantapkan penghormatan dan penghargaan terhadap hak-hak asasi manusia melalui penegakan hukum dan peningkatan kesadaran hukum bagi seluruh masyarakat".*
12. TAP MPR XII/1998 tentang Hak Asasi Manusia pada bagian konsideran menimbang menyatakan *"bahwa bangsa Indonesia sebagai bagian masyarakat dunia patut menghormati hak asasi manusia yang termaktub dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa serta berbagai instrumen internasional lainnya mengenai hak asasi manusia*".

    Pada bagian landasan angka 2 disebutkan *"Bangsa Indonesia sebagai anggota Peserikatan Bangsa-Bangsa mempunyai tanggung jawab untuk menghormati*

Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (Universal Declaration of Human Rights) dan berbagai instrumen internasional lainnya mengenai hak asasi manusia."

Pada bagian pendekatan dan substansi huruf a disebutkan perumusan substansi hak asasi manusia menggunakan pendekatan normatif, empirik, deskriptif, dan analitik sebagai berikut *"Hak asasi manusia adalah hak dasar yang melekat pada diri manusia yang sifatnya kodrati dan universal sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa dan berfungsi untuk menjamin kelangsungan hidup, kemerdekaan, perkembangan manusia dan masyarakat, yang tidak boleh diabaikan, dirampas, atau diganggu-gugat oleh siapapun".*

13. Pasal 1 DUHAM menyatakan *"semua orang dilahirkan merdeka dan mempunyai martabat dan hak-hak yang sama".*
14. Resolusi Majelis Umum (*General Assembly*) PBB 48/121 tentang Deklarasi Vienna menegaskan bahwa:
    a. Semua negara memiliki kewajiban melakukan penghormatan universal atas, dan kepatuhan serta perlindungan terhadap, semua hak asasi manusia dan kebebasan mendasar untuk semua sesuai dengan Piagam PBB, instrumen lainnya berkaitan dengan hak asasi manusia, dan hukum internasional. Sifat universal dari hak dan kebebasan ini adalah pasti.
    b. Komunitas internasional harus memperlakukan hak asasi manusia secara global dengan cara yang adil dan setara, dengan pijakan yang sama, dan dengan penekanan yang sama.
15. Pada bagian konsideran menimbang UU HAM secara tegas menyatakan bahwa HAM merupakan hak dasar yang secara kodrati melekat pada diri manusia, bersifat universal dan langgeng, oleh karena itu harus dilindungi, dihormati, dipertahankan, dan tidak boleh diabaikan, dikurangi, atau dirampas oleh siapa pun. Bangsa Indonesia sebagai anggota PBB mengemban tanggung jawab moral dan hukum untuk menjunjung tinggi dan melaksanakan DUHAM yang ditetapkan oleh PBB, serta berbagai instrumen internasional lainnya mengenai HAM yang telah diterima oleh negara Republik Indonesia. Tujuan pembentukan Komnas HAM adalah mengembangkan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan hak asasi manusia sesuai dengan Pancasila, Undang-Undang Dasar RI 1945, dan Piagam PBB, serta DUHAM.
16. Deklarasi HAM ASEAN menegaskan komitmen negara-negara ASEAN terhadap DUHAM, Piagam PBB, Deklarasi Wina dan Program Aksi, dan instrumen HAM internasional lainnya di mana Negara-negara Anggota ASEAN menjadi pihak. Prinsip

umum angka 7 Deklarasi HAM ASEAN menyebutkan "*semua hak asasi manusia bersifat universal, tak terpisahkan, saling tergantung, dan saling terkait. Semua hak asasi manusia dan kebebasan mendasar dalam Deklarasi ini harus diperlakukan dengan adil dan setara, dengan pijakan yang sama dan dengan penekanan yang sama*."

Tidak Dapat Dicabut (*Inalienable)*

17. HAM tidak dapat dicabut karena melekat pada hakikat keberadaan sebagai manusia. Hal ini diakui oleh berbagai peraturan yang ada, baik nasional maupun internasional, sebagaimana akan ditunjukkan di bawah ini.
18. TAP MPR XII/1998 tentang Hak Asasi Manusia pada bagian pendekatan dan substansi huruf a menyatakan "perumusan substansi hak asasi manusia menggunakan pendekatan normatif, empiris, deskriptif, dan analitis sebagai berikut: "*Hak asasi manusia adalah hak dasar yang melekat pada diri manusia yang sifatnya kodrati, yang tidak boleh diabaikan, dirampas, atau diganggu-gugat oleh siapapun*".
19. Pasal 2 UU HAM menyatakan **"***Negara Republik Indonesia mengakui dan menjunjung tinggi hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia sebagai hak yang secara kodrati melekat pada dan tidak terpisahkan dari manusia, yang harus dilindungi, dihormati, dan ditegakkan demi peningkatan martabat kemanusiaan, kesejahteraan, kebahagiaan, dan kecerdasan serta keadilan."*
20. Deklarasi HAM ASEAN menyatakan:
    a. Hak-hak perempuan, anak-anak, orang tua, penyandang cacat, pekerja migran, dan kelompok rentan dan terpinggirkan adalah bagian yang tidak dapat dicabut, integral dan tidak dapat dipisahkan dari HAM dan kebebasan mendasar.
    b. Hak atas pembangunan adalah HAM yang tidak dapat dicabut berdasarkan atas setiap orang manusia dan rakyat ASEAN berhak untuk berpartisipasi, berkontribusi, menikmati dan mendapatkan manfaat secara adil dan berkelanjutan dari pembangunan ekonomi, sosial, budaya dan politik.

Non-diskriminasi

21. Pasal 28I ayat (2) UUD RI 1945 menyatakan "*setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.*"

    Pasal 28I ayat (3) UUD RI 1945 menyatakan:

1) Setiap orang dilahirkan bebas dengan harkat dan martabat manusia yang sama dan sederajat serta dikaruniai akal dan hati nurani untuk hidup bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara dalam semangat persaudaraan.
2) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum dan perlakuan yang sama di depan hukum.
3) Setiap orang berhak atas perlindungan hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia, tanpa diskriminasi.

22. Pasal 2 DUHAM mengatur "*setiap orang berhak atas semua hak dan kebebasan-kebebasan yang tercantum di dalam Deklarasi ini dengan tidak ada pengecualian apa pun, seperti pembedaan ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau pandangan lain, asal-usul kebangsaan atau kemasyarakatan, hak milik, kelahiran ataupun kedudukan lain."* Tidak ada pembedaan atas dasar kedudukan politik, hukum atau kedudukan internasional dari negara atau daerah dari mana seseorang berasal, baik dari negara yang merdeka, yang berbentuk wilayah-wilayah perwalian, jajahan, atau yang berada di bawah batasan kedaulatan yang lain.
23. Deklarasi Vienna mengatakan *"partisipasi penuh dan setara perempuan dalam politik, sipil, ekonomi, sosial dan kehidupan budaya, di tingkat nasional, regional dan internasional, dan pemberantasan semua bentuk diskriminasi berdasarkan jenis kelamin adalah tujuan prioritas komunitas internasional."*
24. Di dalam Deklarasi HAM ASEAN terdapat 2 prinsip umum yang merupakan perwujudan dari prinsip non-diskriminasi, yaitu:
    a. Prinsip Umum Nomor 3 menyatakan *"Setiap orang memiliki hak pengakuan di mana pun sebagai pribadi di hadapan hukum. Setiap orang sama di depan hukum. Setiap orang berhak tanpa diskriminasi atas perlindungan hukum yang setara*."
    b. Prinsip Umum Nomor 9 menyatakan *"dalam realisasi hak asasi manusia dan kebebasan yang terkandung dalam Deklarasi ini, prinsip-prinsip imparsialitas, obyektivitas, non-selektivitas, non-diskriminasi, non-konfrontasi dan penghindaran standar ganda dan politisasi, harus selalu dijunjung tinggi. Proses realisasi tersebut harus memperhitungkan partisipasi masyarakat, inklusivitas, dan kebutuhan akan akuntabilitas."*
25. Perlakuan setara untuk kondisi yang berbeda juga dianggap tidak cukup dan bahkan merupakan bentuk diskriminasi itu sendiri. Untuk mewujudkan karakter non-diskriminasi diperlukan "*special temporary measure*" atau langkah khusus sementara

sebagaimana ditentukan di dalam Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan, dan akomodasi yang layak (*reasonable accommodation*) yang diatur dalam Konvensi Internasional tentang Hak-Hak Penyandang Disabilitas. Hal ini juga diatur di dalam Pasal 28H ayat (2) UUD RI 1945, bahwa *"setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan."*

Tidak Dapat Dibagi-Bagi *(Indivisibility)*, Saling Terhubung *(Interrelated)*, dan Saling Terkait (*Interdependence*)

26. Hak harus diberlakukan seluruhnya, baik hak ekonomi, sosial dan budaya, maupun hak sipil dan politik. Kewajiban melindungi, memenuhi, dan memajukan hak, tidak dapat memilih hanya hak tertentu saja, misalnya hanya hak ekonomi, sosial, budaya dan tidak untuk hak sipil, atau sebaliknya.
27. Perlindungan dan pemenuhan suatu hak bergantung pada pemenuhan hak lainnya. Misalnya, orang yang dilanggar hak atas KBB karena dianggap sesat akan mengalami pelanggaran hak yang lain, yaitu diusir dari tempat tinggal, kehilangan pekerjaan, dan pendidikan anak-anak mereka terganggu hingga mengurangi hak atas kehidupan yang layak. Oleh karena itu, perlindungan hak atas KBB menentukan dan memengaruhi pemenuhan hak lainnya.

Tidak Dapat Dikurangi (*Non-derogable)*

28. Pasal 28I ayat (1) UUD RI 1945 menentukan "*Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun*."
29. Pasal 4 UU HAM menyatakan "*hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kebebasan pribadi, pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dan persamaan di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun*."

Kewajiban Negatif atau Pasif

30. KIHSP menegaskan bahwa "*setiap Negara Pihak pada Kovenan ini berjanji untuk menghormati dan menjamin hak-hak yang diakui dalam Kovenan ini bagi semua orang yang berada dalam wilayahnya dan tunduk pada wilayah hukumnya*".
31. Menghormati berarti pengakuan hak tersebut telah ada dan melekat pada setiap individu manusia. Penghormatan dilakukan dengan tidak melakukan sesuatu yang dapat melanggar hak.
32. Menjamin berarti melakukan suatu tindakan agar hak-hak yang diakui tetap dihormati. Tindakan dalam hal ini dapat berupa penyusunan suatu peraturan perundang-undangan atau kebijakan maupun tindakan aparat penegak hukum untuk melindungi hak-hak orang yang sedang terancam.

Kewajiban Positif atau Aktif

33. KIHSP menyebut bahwa "*Negara Pihak pada kovenan ini berjanji untuk menjamin bahwa hak-hak yang diatur dalam Kovenan ini akan dilaksanakan tanpa diskriminasi apapun seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau pendapat lainnya, asal-usul kebangsaan atau sosial, kekayaan, kelahiran atau status lainnya*."
34. Menjamin artinya bersikap aktif untuk mencegah terjadinya pelanggaran hak dan melindungi apabila ada pelanggaran yang terjadi. Melaksanakan artinya bersikap aktif yaitu memenuhi hak yang diwajibkan oleh ketentuan HAM.

C. Cakupan Hak Beragama dan Berkeyakinan

35. Hak atas kebebasan berpikir, berhati nurani, beragama dan berkeyakinan merupakan bagian dari hak atas KBB.
36. Hak atas KBB meliputi dua cakupan utama yaitu:
    a. Kebebasan untuk memilih dan menetapkan, termasuk tidak memilih dan menetapkan, agama atau keyakinan atas pilihannya sendiri;
    b. Kebebasan untuk menjalankan agama atau keyakinan secara sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, baik di tempat umum atau tertutup, melalui ibadah, penaatan, pengamalan, dan pengajaran.
37. Hak atas kebebasan berpikir, berhati nurani, beragama dan berkeyakinan adalah hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun termasuk dalam keadaan darurat.
38. Hak memilih dan menetapkan, termasuk tidak memilih dan menetapkan, agama atau kepercayaan atas pilihan sendiri tidak dapat dipaksa sehingga mengganggu

kebebasan untuk menganut atau menetapkan agama atau keyakinan sesuai dengan pilihan tersebut.

39. Pembatasan hak atas KBB hanya dapat dilakukan pada hak menjalankan agama atau keyakinan dan dilakukan berdasarkan hukum yang diperlukan untuk melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan, atau moral masyarakat, atau hak-hak dan kebebasan mendasar orang lain.

D. Konsep

Agama (*Religion*)

40. Kata *agama* tidak mudah didefinisikan secara hukum. Dalam pandangan hak asasi manusia, pendefinisian agama berarti membatasi ruang pengertian agama itu sendiri. Semakin sempit kriteria dalam definisi, semakin potensial mendiskriminasi kelompok atau komunitas agama tertentu. Sebaliknya, semakin luas kriteria definisi semakin terbuka setiap komunitas untuk mengklaim sebagai agama, bahkan untuk kelompok yang tidak terbentuk atas dasar ajaran keagamaan.
41. Dokumen ini tidak mendefinisikan agama secara baku, namun menyerahkan identifikasi agama kepada komunitasnya masing-masing. Agama mencakup pemaknaan yang luas, termasuk di dalamnya kepercayaan-kepercayaan teistik, non-teistik, ateistik, dan hak untuk tidak menganut agama atau kepercayaan apapun. Hukum HAM tidak menyebut secara eksplisit agama atau keyakinan, namun mencakupnya dalam tiga rangkaian kebebasan "berpikir, berhati nurani, dan beragama". Penggunaan istilah "agama atau keyakinan" hanya untuk mempermudah penyebutannya seperti halnya Pelapor Khusus PBB untuk Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan.
42. Pendefinisian agama dengan memasukkan kata *tuhan* sebagai salah satu ukuran akan membawa implikasi sistem kepercayaan yang secara eksplisit tidak mendefinisikan *tuhan* dalam pengajarannya tidak disebut sebagai agama. Begitu pun dengan memasukkan indikator memiliki nabi atau utusan. Pendefinisian agama dengan indikator adanya kitab suci akan membawa implikasi komunitas tradisional atau agama-agama asli yang dipraktikkan secara turun temurun tidak dikategorikan sebagai agama.
43. Hukum HAM tidak mendefinisikan agama, namun menggunakan istilah "kebebasan berpikir, hati nurani, dan beragama atau berkeyakinan" sebagai acuan. Istilah ini digunakan untuk menghindari adanya diskriminasi atau eksklusi terhadap suatu

agama atau keyakinan tertentu, karena hak beragama merupakan hak setiap orang yang harus dilindungi oleh hukum HAM secara individual.

44. Konsep "Agama" dalam perspektif HAM mencakup segala agama atau keyakinan yang ada, baik agama tradisional (leluhur), agama wahyu, ataupun gerakan-gerakan keagamaan baru. Pendefinisian agama oleh Negara harus diletakkan pada penafsiran yang seluas-luasnya namun proporsional, agar definisi tersebut tidak mengeksklusi atau mendiskriminasi komunitas tertentu di satu sisi, namun juga tidak berdampak negatif pada pengaturan kehidupan keagamaan karena luasnya kriteria definisi yang ditetapkan.
45. Di Indonesia, agama diartikan secara berbeda-beda. Dari segi normatif yuridis di Indonesia, belum ada kesepakatan tentang pendefinisian agama. Namun demikian, dalam praktiknya, pengertian agama hanya menunjuk pada 6 (enam) agama dominan yang dianut oleh masyarakat Indonesia sebagaimana ditegaskan dalam UU No. 1/PNPS/1965. Sebagaimana ditegaskan di dalam Putusan MK Nomor 140/PUU-VIII/2009, tidak jarang pelaksanaan UU yang menyebutkan 6 (enam) agama ini mendiskriminasikan kelompok agama-agama minoritas, termasuk komunitas agama tradisional (leluhur), dan penghayat kepercayaan.

Keyakinan *(Belief)*

46. Istilah *keyakinan* dalam HAM digunakan untuk mengidentifikasi keyakinan-keyakinan yang tidak tercakup ke dalam kategori agama, seperti sikap ateistik, agnostik, dan rasionalistik. Keyakinan dalam hukum HAM digunakan bagi mereka yang menolak diidentifikasi sebagai agama, namun memiliki pandangan hidup dan keyakinan tertentu yang menjadi pedoman mereka dalam kehidupan dan dipandang setara dengan agama. Istilah keyakinan tidak mencakup keyakinan politik, ilmu pengetahuan, atau sosial.
47. Keyakinan dalam hukum HAM dapat diartikan sebagai sesuatu yang mengisi kehidupan manusia yang dipandang setara dengan sesuatu yang dianugerahkan tuhan atau tuhan-tuhan dari keyakinan keagamaan. Pengertian lain menyebut keyakinan sebagai sistem interpretasi yang terdiri dari keyakinan personal mengenai struktur dasar, cara sesuatu dilakukan, dan fungsi dari hal yang bersifat duniawi.
48. Sejauh mengklaim kesempurnaan, keyakinan juga mencakup persepsi tentang kemanusiaan, pandangan hidup, dan moral. Dengan demikian, ide-ide besar yang dipedomani oleh seseorang atau kelompok sebagai jalan hidup, seperti humanisme,

ateisme, dan agnostisisme dapat dikategorikan sebagai keyakinan.

E. Pengakuan Agama

49. Berdasarkan laporan Pelapor Khusus PBB untuk KBB, Heiner Bielefeldt, Nomor A/HRC/19/60, paragraf 20 sampai 25, pengakuan terhadap agama dibedakan menjadi tiga bentuk sebagai berikut:
    a) pengakuan dalam arti penghormatan terhadap umat manusia sebagai pemegang hak karena martabat yang melekat pada dirinya, dan pengakuan sosiologis terhadap keberadaan mereka sebagai individu yang beragama atau berkelompok.
    b) pengakuan dalam arti bahwa negara menyediakan kemungkinan bagi komunitas agama atau keyakinan untuk memiliki status badan hukum yang dibutuhkan untuk keperluan berbagai urusan kemasyarakatan. Untuk mendapatkan status ini diperlukan prosedur pengakuan yang dibuat untuk memfasilitasi pembentukan kelompok keagamaan sebagai badan hukum, bukan untuk menghalangi, baik secara *de facto* atau *de jure*, akses terhadap status hukum.
    c) pengakuan dalam arti negara memberi status istimewa pada sebagian komunitas agama atau keyakinan. Pengakuan ini sering kali berbentuk tindakan-tindakan yang menguntungkan, seperti pembebasan pajak atau pemberian subsidi kepada kelompok agama atau keyakinan tertentu.
50. Prosedur administratif yang ditetapkan negara kepada komunitas agama atau keyakinan agar memperoleh status berbadan hukum tidak dapat menghalangi pengakuan terhadap status manusia anggota komunitas itu sebagai pemegang hak atas KBB. Prosedur-prosedur administratif harus ditetapkan dengan prinsip berlangsung cepat, transparan, adil, inklusif dan non-diskriminatif.
51. Pemberian status khusus negara kepada komunitas agama atau keyakinan terkait keuntungan praktis seperti pengurangan pajak atau mendapat bantuan finansial, tidak secara langsung menjadi bagian dari hak atas KBB. Pemberian status khusus tersebut hendaknya dijalankan dengan prinsip kesetaraan dan non-diskriminasi.
52. DUHAM menegaskan jika "*pengakuan terhadap keluhuran martabat yang melekat pada umat manusia, kesetaraan serta sifatnya sebagai hak-hak yang tidak dapat direnggut (*inalienable*), merupakan dasar dari kebebasan, keadilan dan perdamaian di dalam dunia*." "*Keluhuran martabat yang melekat pada diri setiap manusia*", dapat dimaknai bahwa penghormatan tersebut memperoleh dukungan institusional dalam bentuk hak-hak yang mengikat secara universal.

53. Paragraf 29 – 30 DUHAM berisi penjelasan prinsip kesetaraan sebagai turunan dari sifat keluhuran martabat manusia tidak bergantung pada kualitas, kemampuan, maupun status sosial yang dimiliki atau tidak dimiliki seseorang. “Hak yang setara dan tidak dapat direnggut” mengharuskan perlindungan hukum kepada martabat setiap orang. Negara tidak boleh menjadikan kebijakan memberikan kedudukan khusus kepada komunitas agama atau keyakinan sebagai alat demi kepentingan politik identitas karena dapat merugikan, terutama hak individu dari kelompok minoritas.
54. Kenyataan di mana beberapa negara menetapkan satu atau beberapa agama menjadi agama resmi negara, tidak dapat menjadi alasan untuk melegimitasi pelanggaran atau mengakibatkan diskriminasi berdasarkan agama atau keyakinan. Komentar Umum No. 22, paragraf 9, menekankan jika suatu agama dijadikan agama negara atau resmi, tradisional, atau pengikutnya merupakan mayoritas, seharusnya tidak menyebabkan pelanggaran hak yang dijamin dalam KIHSP dan tidak menimbulkan diskriminasi terhadap pemeluk agama atau keyakinan lain maupun mereka yang tidak percaya pada agama. Praktik pembatasan layanan pemerintah hanya bagi penganut agama mayoritas atau memberi keistimewaan ekonomis atau membuat pembatasan khusus terhadap mereka yang berkeyakinan lain, merupakan tindakan diskriminasi dan bertentangan dengan penghapusan diskriminasi atas dasar agama atau keyakinan dan jaminan perlindungan yang setara sebagaimana ditentukan dalam Pasal 26 KIHSP.
55. Di Indonesia, secara sosiologis terdapat dua kategori “agama” yang berkembang dan yang dianut oleh penduduk. *Pertama*, “agama dunia”, yaitu agama yang ada bukan hanya di Indonesia, tapi juga tersebar di banyak tempat lain, seperti Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Budha, Khong Hu Cu, Yahudi, dan Shinto. *Kedua*, “aliran kepercayaan” atau yang sering digunakan secara bergantian dengan istilah “agama lokal”, “agama leluhur”, “agama asli,” atau “agama suku”. Keberadaan “agama-agama dunia” maupun “aliran kepercayaan atau agama leluhur” telah menjadi realitas sosial keberagamaan dan masing-masing memiliki penganut yang tersebar di berbagai daerah.
56. Secara hukum, tidak ada satu pun perundang-undangan di Indonesia yang secara ketat mengatur pengakuan agama-agama atau yang secara eksplisit menyatakan adanya entitas agama-agama yang “diakui” dan yang “tidak diakui” oleh Negara. UU No.1/PNPS/1965 seakan mengesahkan pengakuan pada enam agama, yakni Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha, dan Konghucu, sehingga agama atau kepercayaan di luar yang enam itu didiskriminasi, tidak mendapatkan perlindungan dan pelayanan dari

Negara sebagaimana mestinya. Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 97/PUU-XIV2016, menegaskan bahwa istilah "kepercayaan" dalam konteks penghayat kepercayaan di Indonesia merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari istilah "agama" sehingga penghayat kepercayaan diakui keberadaannya sepanjang tidak melanggar peraturan perundang-undangan. Negara mempunyai tanggung jawab untuk melindungi dan memenuhi hak konstitusional setiap individu penghayat kepercayaan.

57. UU No.1/PNPS/1965 tidak menyebut keenam agama dimaksud sebagai agama-agama "yang diakui". Pasal 1 UU ini menyebut dengan istilah agama "yang dianut di Indonesia". Dalam Penjelasan undang-undang ini disebutkan pula bahwa agama-agama lain seperti Yahudi, Zaratustrian, Shinto, atau Thaoism, tidak dilarang dan mendapat jaminan penuh di Indonesia oleh Pasal 29 ayat (2) UUD RI 1945 dan mereka dibiarkan adanya, asal tidak melanggar ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam UU itu atau peraturan perundangan lain. Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 140/PUU-VII/2009 berpendapat bahwa UU PNPS "***tidak membatasi pengakuan atau perlindungan hanya terhadap enam agama akan tetapi mengakui semua agama yang dianut oleh rakyat Indonesia***." Putusan tersebut menjadi dasar pertimbangan bahwa tidak ada landasan hukum yang membenarkan bahwa pengakuan agama di Indonesia terbatas pada enam agama.

F. Kewajiban Negara

58. TAP MPR X/1998 menegaskan bahwa salah satu tujuan reformasi pembangunan adalah *"menegakkan hukum berdasarkan nilai-nilai kebenaran dan keadilan, Hak Asasi Manusia menuju terciptanya ketertiban umum dan perbaikan sikap mental"*. Salah satu kebijakan reformasi pembangunan di bidang hukum adalah "*memantapkan penghormatan dan penghargaan terhadap hak-hak asasi manusia melalui penegakan hukum dan peningkatan kesadaran hukum bagi seluruh masyarakat*."
59. Pasal 28I ayat (4) UUD RI 1945 menegaskan "*perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah".* Pasal 28I ayat (5) UUD RI 1945 menjelaskan *"untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan*."

60. Komitmen Indonesia terhadap HAM serta kewajiban pemerintah untuk menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan HAM dituangkan dalam UU HAM, sebagai berikut:

a. Bagian menimbang huruf b menyebutkan "*bahwa hak asasi manusia merupakan hak dasar yang secara kodrati melekat pada diri manusia, bersifat universal dan langgeng, oleh karena itu harus dilindungi, dihormati, dipertahankan, dan tidak boleh diabaikan, dikurangi, atau dirampas oleh siapapun*."

b. Bagian menimbang huruf d menyebutkan "*bahwa bangsa Indonesia sebagai anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa mengemban tanggung jawab moral dan hukum untuk menjunjung tinggi dan melaksanakan Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia yang ditetapkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa, serta berbagai instrumen internasional lainnya mengenai hak asasi manusia yang telah diterima oleh negara Republik Indonesia*."

c. Pasal 2 menyatakan **"***Negara Republik Indonesia mengakui dan menjunjung tinggi hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia sebagai hak yang secara kodrati melekat pada dan tidak terpisahkan dari manusia, yang harus dilindungi, dihormati, dan ditegakkan demi peningkatan martabat kemanusiaan, kesejahteraan, kebahagiaan, dan kecerdasan serta keadilan*."

d. Pasal 7 ayat (2) mengatur "*ketentuan hukum internasional yang telah diterima negara Republik Indonesia yang menyangkut hak asasi manusia menjadi hukum nasional*."

e. Pasal 71 menyebutkan "*Pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam undang-undang ini, peraturan perundang-undangan lain dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh negara Republik Indonesia*".

f. Pasal 72 menentukan *"kewajiban dan tanggung jawab pemerintah sebagaimana diatur pasal 71, meliputi langkah implementasi yang efektif dalam bidang hukum, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan, keamanan negara, dan bidang lain".*

g. Pasal 67 menyatakan *"setiap orang yang ada di wilayah negara Republik Indonesia wajib patuh pada peraturan perundang-undangan, hukum tidak tertulis, dan hukum internasional mengenai hak asasi manusia yang telah diterima oleh negara Republik Indonesia".*

G. Pembatasan

61. Pasal 28I ayat (1) UUD RI 1945 menyatakan, "*hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun*." Ketentuan ini merupakan pengakuan bahwa hak kemerdekaan pikiran, hati nurani dan beragama adalah hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun (*non-derogable rights)*.
62. Pasal 18 ayat (3) KIHSP menyatakan "*Kebebasan untuk mengejawantahkan agama atau kepercayaan seseorang hanya dapat dibatasi oleh ketentuan berdasarkan hukum, dan apabila diperlukan untuk melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan dan atau moral masyarakat, atau hak-hak dan kebebasan mendasar orang lain*."
63. Pembatasan berbeda dari pengurangan hak (*derogate*). Pasal 4 ayat (2) KIHSP menentukan bahwa hak kebebasan pikiran, hati nurani dan agama merupakan hak yang tidak dapat dikurangi (*non-derogable rights*), tetapi meskipun demikian, dapat dibatasi manifestasinya. Dalam melakukan pembatasan, meskipun untuk alasan yang sah, negara harus memberikan pilihan-pilihan dengan tujuan memenuhi prinsip pembatasan yang proporsional dan mengetahui jika sudah tidak ada pilihan lain selain melakukan pembatasan. Misal, kasus imunisasi untuk suatu wabah penyakit yang berisi kandungan tertentu, yang menurut suatu agama tidak diperbolehkan. Sebelum mewajibkan imunisasi tersebut dengan alasan diperlukan bagi kesehatan publik, negara perlu terlebih dahulu mencari apakah terdapat vaksin imunisasi lain yang dapat ditawarkan dan sesuai dengan keyakinan penganut agama tersebut.
64. Pembatasan perlu diimbangi dengan mekanisme koreksi terhadap kesalahan pembatasan. Ketiadaan mekanisme koreksi dan pemulihan berarti bertentangan dengan kewajiban Negara Pihak sebagaimana disebut dalam KIHSP.
65. Berdasarkan Pasal 28J UUD RI 1945 dan Pasal 18 ayat 3 KIHSP, pembatasan hak atas KBB harus memenuhi prinsip-prinsip sebagai berikut.

Ditentukan dengan Hukum

66. Berdasarkan Prinsip-Prinsip Siracusa dan Komentar Umum No. 22, syarat pembatasan hak asasi manusia yang harus "ditentukan oleh hukum" memiliki syarat atau batasan yang mencakup isi hukum, pemberlakuan, dan setelah pemberlakuan.
67. Setidaknya terdapat delapan hal yang harus ada terkait dengan "isi hukum", yaitu:

a. dasar pembatasan hanya untuk hal-hal yang diatur dalam Pasal 18 ayat (3) KIHSP;
b. pembatasan yang diatur dalam hukum bersifat proporsional dan untuk tujuan spesifik sebagai alasan pembatasan tersebut;
c. hukum yang membatasi pelaksanaan HAM harus jelas;
d. hukum yang membatasi pelaksanaan HAM tidak boleh sewenang-wenang atau tidak masuk akal;
e. hal-hal yang diatur dengan ketentuan umum harus sesuai dengan kovenan dan perlindungan yang memadai;
f. tidak dapat dibuat untuk tujuan diskriminatif;
g. dalam hal pembatasan untuk tujuan melindungi moral, harus berdasarkan prinsip tidak diturunkan secara eksklusif dari satu tradisi (sosial, filsafat dan agama) tertentu; dan
h. hanya diterapkan untuk tujuan yang ditentukan dan harus secara langsung berhubungan dengan alasan pembatasan tersebut.

68. Terdapat lima syarat terkait dengan pemberlakuan, yaitu:
    a. tidak diberlakukan secara diskriminatif;
    b. berlaku (hanya) pada saat pembatasan itu diberlakukan;[2]
    c. tidak diberlakukan dengan cara yang dapat melemahkan hak-hak yang dijamin dalam Pasal 18 KIHSP;[3]
    d. dapat diakses semua orang; dan
    e. orang-orang yang menjadi subyek pembatasan tertentu secara sah, seperti narapidana, tetap menikmati hak untuk melaksanakan agama atau keyakinan sejauh sesuai dengan karakter dari hukuman itu.
69. Setelah pemberlakuan, Negara Pihak tetap terikat pada beberapa ketentuan berikut ini:
    a. pemulihan yang efektif harus disediakan oleh hukum untuk melawan pemberlakuan atau pelaksanaan dari pembatasan HAM yang ilegal atau kejam; dan
    b. laporan Negara Pihak harus menyediakan informasi tentang seluruh cakupan dan akibat dari pembatasan, baik mengenai hukumnya maupun pemberlakuannya.

[2] Siracusa Principles
[3] General comment 22

70. Berdasarkan UUD RI 1945, pembatasan HAM hanya dapat diatur dengan undang-undang. Pasal 28I ayat (5) UUD RI 1945 menentukan "*untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan".* Pasal 28J ayat (1) UUD RI 1945 mengatur lebih khusus lagi, yaitu *"dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang*..."
71. Pengaturan oleh undang-undang ini menegaskan adanya pelibatan wakil rakyat dalam pembatasan HAM, jadi tidak dapat dilakukan hanya oleh pemerintah. Praktik pembatasan melalui peraturan di bawah undang-undang harus dinyatakan sebagai pelanggaran HAM. Pembatasan HAM yang harus dilakukan melalui undang-undang ini juga membawa konsekuensi bahwa pembatasan melalui pendapat keagamaan tertentu tidak dapat mengikat secara hukum. Pendapat keagamaan pada dasarnya bagian dari hak atas KBB yang tidak dapat dipaksakan keberlakuannya oleh negara.

Diperlukan

72. Pasal 18 ayat (3) KIHSP yang menyatakan harus "diatur dengan hukum dan diperlukan" menegaskan bahwa pengaturan oleh hukum hanya sah jika memenuhi syarat diperlukan. Oleh karena itu pengaturan oleh hukum tanpa memenuhi syarat "diperlukan" merupakan pembatasan yang tidak sah menurut HAM.
73. Menurut Prinsip-Prinsip Siracusa, unsur "diperlukan" berarti memenuhi syarat-syarat berikut ini:
    a. didasarkan pada salah satu alasan pembatasan yang diperbolehkan oleh pasal yang relevan dalam Kovenan;
    b. untuk merespons kebutuhan publik atau sosial;
    c. untuk mencapai tujuan yang sah; dan
    d. sebanding (*proporsional*) dengan tujuan yang hendak dicapai.

Keselamatan

74. Prinsip-Prinsip Siracusa menerjemahkan keselamatan publik sebagai perlindungan terhadap bahaya untuk keamanan orang, untuk hidup mereka, integritas fisik, atau kerusakan parah terhadap benda milik mereka. Pembatasan untuk alasan keselamatan publik tidak dapat diberlakukan dengan alasan yang samar atau

sewenang-wenang dan hanya dapat diberlakukan ketika diperlukan adanya perlindungan yang memadai dan efektif untuk melawan penyalahgunaan.

75. Keselamatan publik menurut Prinsip-Prinsip Siracusa memiliki dimensi luas, mulai dari keselamatan karena hal teknis (seperti kekuatan bangunan) hingga yang berkaitan dengan isu keamanan mulai dari risiko yang ditimbulkan oleh kejahatan, konflik, hingga bencana alam.[4]
76. Hal-hal yang memengaruhi keselamatan publik oleh karenanya juga bersifat luas. Mulai dari praktik pejabat polisi, pengadilan, dan pejabat militer tidak responsif, terlibat tindakan kriminal, korup, dan kurang terlatih. Hal lain yang memengaruhi keselamatan publik adalah usaha-usaha mendeteksi kejahatan, melakukan investigasi, dan mekanisme resolusi dalam masyarakat dan institusi yang tidak efektif. Tidak terpenuhnya hak asasi manusia yang mendasar juga bagian dari hal yang memengaruhi keselamatan publik.[5] Unsur "*security*" di dalam Pasal 28J UUD RI 1945 diterjemahkan dengan kata "keamanan". Namun demikian, kata "keamanan" harus dimaknai lebih luas sebagai "keselamatan.

Ketertiban Masyarakat *(Public Order)*

77. Menurut Prinsip-Prinsip Siracusa, *"public order"* didefinisikan sebagai keseluruhan pengaturan yang memastikan berfungsinya masyarakat atau sebagai seperangkat prinsip yang menjadi fondasi masyarakat. Penghargaan pada HAM termasuk sebagai salah satu fondasi ketertiban publik. Ketertiban publik harus ditafsirkan dalam konteks tujuan yang ingin dicapai oleh suatu hak tertentu. Ketika menggunakan kekuasaannya, alat atau agen negara yang bertanggungjawab pada penjagaan ketertiban publik seperti kepolisian, harus diawasi atau dikontrol oleh parlemen, pengadilan, atau lembaga independen yang berwenang.
78. Terdapat kasus-kasus pelanggaran hak atas KBB di Indonesia yang menunjukkan kerancuan tentang siapa pelaku dan siapa korban. Demi dalih menjaga tatanan sosial, korban (orang yang diserang) kerap dibebani kewajiban untuk membatasi praktik keagamaannya. Hal ini menyalahi ketentuan HAM karena seharusnya orang yang menyerang yang dibatasi haknya dan dikenai tindakan, meskipun pelaku penyerangan menggunakan dalih berdasarkan keyakinannya.

---

[4] https://worldjusticeproject.org/resource-hub/military-and-public-safety
[5] https://worldjusticeproject.org/resource-hub/military-and-public-safety

79. Praktik menjadikan seseorang atau sekelompok orang sebagai tersangka dengan alasan telah mengganggu ketertiban publik karena melakukan penodaan atau penghinaan agama sehingga memicu terjadinya penyerangan terhadap orang atau kelompok tersebut merupakan pembatasan yang tidak sah. Pihak yang mengalami penyerangan atau pihak yang dianggap penyebab terjadinya penyerangan tidak dapat menjadi ukuran menentukan bahwa mereka adalah pelaku gangguan ketertiban. Seharusnya yang ditetapkan sebagai pelaku gangguan ketertiban masyarakat adalah orang yang melakukan kekerasan atau penyerangan, apapun motif dan keyakinan mereka.

Kesehatan Masyarakat

80. Prinsip-Prinsip Siracusa menyatakan bahwa kesehatan masyarakat dapat digunakan sebagai alasan untuk membatasi hak tertentu agar memungkinkan negara mengambil tindakan yang berhubungan dengan ancaman serius terhadap kesehatan populasi atau anggota individu dari populasi. Langkah-langkah ini harus secara khusus ditujukan untuk mencegah penyakit atau cedera atau memberikan perawatan untuk orang sakit dan terluka.

81. Cakupan kesehatan masyarakat harus mengacu pada peraturan Organisasi Kesehatan Dunia (WHO). Menurut WHO, usaha menjaga kesehatan masyarakat berarti segala upaya yang dilakukan untuk mencegah terjangkit penyakit, mempromosikan kesehatan dan mendorong harapan hidup yang lebih baik bagi masyarakat. Pembatasan dengan alasan kesehatan masyarakat setidaknya memiliki tiga fungsi sebagai berikut:
    a. penilaian dan pemantauan kesehatan penduduk dan masyarakat yang berisiko untuk mengidentifikasi persoalan kesehatan dan prioritas-prioritasnya;
    b. memformulasi kebijakan publik yang didesain untuk mengatasi persoalan kesehatan di tingkat lokal maupun nasional serta prioritas-prioritasnya; dan
    c. memastikan bahwa semua populasi memiliki akses pada layanan kesehatan yang pantas dan terjangkau secara biaya, termasuk promosi kesehatan, layanan pencegahan penyakit, evaluasi, dan efektivitas layanan.

82. Berdasarkan peraturan WHO, cakupan kesehatan masyarakat meliputi:
    a. epidemiologi dan biostatiska;
    b. kesehatan lingkungan;
    c. pendidikan kesehatan dan perilaku;

d. administrasi kesehatan masyarakat;

e. gizi kesehatan masyarakat;
f. kesehatan dan keselamatan kerja;
g. kesehatan reproduksi;
h. sistem informasi kesehatan; dan
i. surveilens penyakit menular dan tidak menular.

83. Terkait dengan definisi kesehatan, perlu dibedakan antara kesehatan masyarakat (publik) dengan kesehatan individu. Publik merujuk pada orang banyak pada suatu komunitas tertentu yang dapat berbasis area geografis maupun kelompok orang dengan identitas tertentu. Kesehatan masyarakat dalam hal ini mencakup kesehatan seluruh orang yang ada di suatu wilayah atau komunitas tertentu. Meskipun demikian, perilaku individu dapat memengaruhi kesehatan masyarakat sehingga kesehatan masyarakat bukan hanya terkait penyakit, tetapi juga perilaku individu atau masyarakat yang berbahaya bagi kesehatan, baik individu maupun masyarakat, apalagi ketika dapat menjadi pandemi atau menular dan meluas.

84. Negara wajib menghormati sikap seseorang atau komunitas agama atau keyakinan tertentu yang menolak kebijakan di bidang kesehatan seperti tindakan vaksin meningitis karena kebijakan tersebut bertentangan dengan agama atau keyakinan mereka. Negara dapat mengabaikan keberatan tersebut atas alasan menjaga keselamatan masyarakat jika tidak tersedia vaksin lain dan terdapat ancaman nyata bagi kesehatan masyarakat di suatu daerah.

Moral Publik

85. Prinsip-Prinsip Siracusa menyadari kenyataan bahwa moralitas publik berubah dari waktu ke waktu dan dari satu budaya ke budaya lain. Pembatasan HAM oleh negara dengan alasan menjaga moralitas publik harus dapat menunjukkan dengan jelas bahwa pembatasan itu diperlukan demi mempertahankan penghargaan bagi nilai-nilai fundamental masyarakat dan mempertimbangkan adanya suatu tingkat tertentu di mana negara dapat mengambil diskresi (*margin of discretion*) yang tidak diterapkan untuk tujuan diskriminasi.

86. Komentar Umum No. 22 atas Pasal 18 KIHSP menegaskan jika konsep moral berasal dari banyak tradisi sosial, filosofi, dan agama. Pembatasan kebebasan

untuk memanifestasikan agama atau kepercayaan untuk tujuan melindungi moral harus didasarkan pada prinsip-prinsip yang tidak diturunkan secara eksklusif dari satu tradisi tunggal.

87. Indonesia pernah mengalami debat nasional berkepanjangan saat pembahasan UU Pornografi. Saat itu yang disasar termasuk baju daerah yang dianggap memperlihatkan bagian-bagian tubuh tertentu dan tidak patut dilihat dari satu tradisi. Tentu saja terdapat keberatan dari tradisi lain. Perdebatan ini menunjukkan pembatasan dari satu ajaran moral tertentu adalah tidak sah karena akan mendiskriminasi ajaran moral dari tradisi lain. Memberlakukan pembatasan dengan mengambil nilai moral dari satu tradisi, selain bertentangan dengan syarat "diatur dengan hukum", juga bermasalah karena seharusnya didasarkan pada nilai beragam moralitas.

88. Contoh pembatasan yang sah berdasarkan moral adalah apabila suatu aliran keagamaan mengajarkan bahwa inses tidak masalah bahkan dianjurkan. Dalam hal ini negara perlu membatasi ajaran keyakinan ini meskipun hanya pada ajaran tersebut dan tidak serta merta melarang seluruh keyakinannya.

Nilai-nilai Agama

89. Penyantuman "nilai-nilai agama" dalam Pasal 28J UUD RI 1945 sebagai alasan pembatasan HAM, yang tidak ada didalam instrumen HAM internasional, harus dimaknai berasal dari nilai-nilai universal dalam agama-agama dan keyakinan, bukan dari ajaran agama, apalagi satu ajaran agama tertentu. Penerapan pembatasan karena alasan nilai-nilai agama dalam Pasal 28J UUD RI 1945 juga harus dikaitkan dengan pemenuhan unsur "dalam masyarakat yang demokratis" dan untuk "memenuhi tuntutan yang adil".

90. Pembatasan dengan alasan nilai-nilai agama melalui keputusan dan fatwa komunitas agama atau keyakinan tertentu tidak dapat mengikat secara hukum, melainkan mengikat hanya bagi para pengikut dan pemeluk agama atau kepercayaan yang memercayainya.

Keamanan

91. Pasal 28 J UUD RI 1945 mencantumkan "keamanan" sebagai salah satu alasan pembatasan HAM. Dokumen HAM Internasional mengartikan keamanan nasional sebagai ancaman terhadap suatu bangsa, wilayah, atau kemerdekaan politik

melawan suatu kekuatan atau ancaman kekuatan bersenjata, sedangkan keselamatan tidak terkait dengan kekuatan bersenjata.

92. Selain keamanan, darurat umum merupakan istilah lain yang terkait. Darurat umum diartikan sebagai suatu keadaan yang mengancam kehidupan dan keberadaan bangsa sehingga mengharuskan hak-hak tertentu dikurangi pelaksanaannya.

93. Dalam praktik pembatasan, istilah keamanan nasional sering terkait dengan istilah-istilah lain seperti keadaan darurat, ketertiban publik, dan keselamatan publik, yang kadang-kadang sulit dibedakan. Untuk menjelaskan perbedaan unsur-unsur dalam istilah tersebut, berikut penjelasan yang dibuat dalam tabel:

Isu	**Darurat Umum**	**Keamanan Nasional**	**Ketertiban publik**	**Keselamatan Publik**
Definisi	Mengancam kehidupan bangsa dan keberadaannya	Adanya ancaman dari kekuatan atau ancaman kekerasan terhadap: 1. Keberadaan bangsa, atau 2. Integritas wilayah, atau 3. Kemerdekaan politik	Sejumlah aturan yang menjamin berfungsinya masyarakat atau perangkat prinsip dasar di mana masyarakat didirikan. Penghormatan terhadap HAM merupakan bagian dari ketertiban umum	Perlindungan dari bahaya untuk: 1. Keamanan orang, untuk hidup mereka, integritas fisik, atau; 2. Kerusakan parah terhadap benda milik mereka.
Sasaran ancaman	Kehidupan bangsa dan keberadaannya	1. Keberadaan bangsa, atau 2. Integritas wilayah, atau 3. Kemerdekaan politik	-	1. Keamanan orang, untuk hidup mereka, atau integritas fisik; atau 2. Kerusakan parah terhadap benda milik mereka

Dalam Masyarakat Demokratis

94. Prinsip-Prinsip Siracusa menjelaskan istilah “dalam masyarakat demokratis” memiliki ketentuan-ketentuan berikut ini:

a. Frasa “dalam masyarakat demokratis” merupakan syarat pembatasan yang harus dipenuhi bersama-sama dengan pemenuhan syarat pembatasan lain.
b. Negara yang menerapkan pembatasan memiliki kewajiban untuk menunjukkan bahwa pembatasan tersebut tidak merusak demokrasi dalam masyarakat.
c. Meskipun tidak ada model tunggal mengenai masyarakat demokratis, namun definisi minimal yang harus dipenuhi adalah adanya pengakuan dan penghormatan HAM yang diatur dalam Piagam PBB dan DUHAM.

95. Pembatasan dalam masyarakat demokratis harus dilakukan secara spesifik untuk mencapai tujuan tertentu, yaitu melindungi keselamatan, kesehatan, ketertiban, dan moral masyarakat. Pembatasan tidak dapat dilakukan dengan cara yang dapat merusak masyarakat demokratis, melainkan untuk menciptakan masyarakat yang demokratis yang menjamin penghormatan dan perlindungan hak warga negaranya.

Memenuhi Tuntutan yang Adil

96. Dalam frasa “tuntutan yang adil”, terkandung kondisi kemungkinan terdapat tuntutan yang tidak adil yang bukan bagian dari pembatasan yang dibenarkan.
97. Kata “adil” dapat berarti masuk akal dan proporsional yang menegaskan bahwa jika pembatasan melebihi yang diperlukan dan/atau pembatasan untuk tuntutan selain dari alasan yang sah tidak dapat disebut sebagai pembatasan yang sah.
98. Kata adil dapat pula bermakna adanya sikap netralitas dan non-diskriminasi oleh negara dalam penegakan HAM. Makna ini merujuk pada prinsip yang diatur dalam Pasal 28I ayat (4) UUD RI 1945 yang menegaskan bahwa tindakan negara semata-mata ditujukan demi “*perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia*.”

H. Diskriminasi

99. Tindakan diskriminasi berupa pembedaan, pengecualian, pembatasan, atau pengutamaan yang didasarkan pada agama dan keyakinan dapat merendahkan sekaligus merupakan bentuk pelecehan terhadap harkat dan martabat seseorang.

    Dalam konteks kehidupan beragama atau berkeyakinan, diskriminasi tidak hanya dapat dialami oleh seorang individu saja, melainkan dapat dialami secara kolektif oleh suatu atau beberapa komunitas agama atau kepercayaan sebagai dampak dari suatu aturan hukum atau kebijakan negara. Menurut ketentuan Pasal 28H ayat (2) UUD RI 1945, untuk menangani situasi dan kondisi yang diskriminatif maka setiap

orang berhak mendapatkan perlakuan penguatan atau afirmasi demi mencapai kesetaraan dan keadilan. Tindakan afirmasi tersebut tidak termasuk sebagai bentuk perbuatan diskriminasi karena diperlukan untuk mengatasi permasalahan diskriminasi itu sendiri.

100. Diskriminasi agama dapat beririsan dengan etnis apabila agama atau keyakinan itu masuk dalam sistem budaya etnis tertentu. Misal, ditemui suku-suku dari etnis tertentu memiliki agama atau kepercayaan tertentu yang hanya ada di etnis atau suku tersebut. Diskriminasi terhadap etnis atau suku tersebut pada saat yang sama menjadi diskriminasi terhadap agama atau keyakinan tertentu pula.

101. Mahkamah Konstisusi menganut pendirian pengawasan ketat (*strict scrutiny)* dalam hal pembuat undang-undang melakukan pembedaan karena alasan-alasan seperti tercakup dalam definisi diskriminasi menurut Pasal 1 angka 3 UU HAM, yaitu: "agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa atau keyakinan politik." Artinya, jika terbukti bahwa alasan pembedaan tersebut adalah agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa atau keyakinan politik, maka pembedaan tersebut bersifat diskriminatif, sehingga bertentangan dengan Pasal 28I ayat (2) UUD RI 1945. Jika alasan pembedaan itu di luar Pasal 1 angka 3 UU HAM, maka MK akan mempertimbangkan rasionalitas pembedaan tersebut berdasarkan ada tidaknya "tujuan pemerintahan yang penting" (*important governmental objective)*.

102. Diskriminasi agama dan keyakinan dalam kehidupan bermasyarakat merupakan hambatan dan ancaman bagi hubungan kekeluargaan, persaudaraan, persahabatan, perdamaian, keserasian, keamanan, dan kehidupan yang damai. Misal, beredarnya tulisan atau gambar melalui media sosial yang tidak dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya dapat memicu intoleransi atau diskriminasi dan pasti akan membuat hubungan antar agama dan keyakinan di masyarakat menjadi terganggu, mulai dari keengganan berinteraksi dengan agama dan keyakinan yang lain hingga kekerasan terhadap agama tertentu.

103. Menurut Komentar Umum Komite HAM No. 11 (19), hukum negara wajib melarang adanya setiap pengamalan agama atau keyakinan yang dapat digunakan sebagai propaganda untuk berperang atau advokasi kebencian nasional, rasial, atau agama, yang dapat mendorong terjadinya diskriminasi, permusuhan, atau kekerasan.[6]

---

[6] Komentar Umum 22 Pasal 18 Konvenan Internasional Hak Sipil dan Politik, alinea 7.

104. Diskriminasi menjadi akar berbagai konflik lokal dan nasional. Di Indonesia pernah terjadi konflik antaragama karena adanya stigma sosial dan ketidakseimbangan hubungan kekuasaan sosial, ekonomi, dan politik. Konflik ini tidak hanya merugikan kelompok-kelompok masyarakat yang terlibat konflik tetapi juga merugikan masyarakat secara keseluruhan.

105. Pelanggaran hak atas KBB dalam praktiknya disebabkan oleh adanya peraturan-peraturan kebijakan yang bersifat diskriminatif seperti Undang-Undang No. 1/PNPS/1965, pembentukan Badan Koordinasi Pengawasan Aliran Kepercayaan Masyarakat (Bakorpakem), Surat Keputusan Bersama Menteri Agama, Menteri Dalam Negeri dan Jaksa Agung No. 3 Tahun 2008, Nomor KEP-003/JA/6/2008, dan Nomor 199 Tahun 2008 tentang Peringatan dan Perintah kepada Penganut, Anggota, dan/atau anggota pengurus Jemaah Ahmadiyah. Sebelumnya telah ada keputusan Jaksa Agung pada tahun 1983 dan surat edaran Departemen Agama tahun 1984 yang melarang penyebaran ajaran Ahmadiyah, baik secara lisan maupun tulisan. Sejak tahun 2001 hingga akhir tahun 2013, tercatat setidaknya 38 kebijakan daerah terkait pelarangan penyebarluasan ajaran Ahmadiyah.[7]

106. Negara perlu menyadari, mencegah dan mengantisipasi pelanggaran hak atas KBB yang dapat menimbulkan diskriminasi berlapis (aditif dan interseksional). Kasus kekerasan yang melanggar hak untuk mengekspresikan agama di Sampang misalnya, telah menyebabkan perempuan dari komunitas korban mengalami penderitaan ganda. Di antara mereka ada yang dipaksa bercerai karena perbedaan keyakinan agama. Jika tidak memilih bercerai, mereka akan diasingkan dari ikatan keluarga asalnya. Mereka yang memilih bercerai akhirnya menjadi orang tua tunggal yang harus merawat anak-anaknya.[8]

107. Diskriminasi harus dicegah oleh setiap lembaga negara karena dapat berkembang menjadi konflik agama dan keyakinan yang masif dengan didukung oleh otoritas kekuasaan, serta berpotensi menjadi kejahatan genosida.

108. Pengakuan atas agama negara, pernyataan agama resmi atau tradisi, atau penganut agama mayoritas penduduk tidak boleh menyebabkan diskriminasi terhadap penganut agama lain atau orang yang tidak beragama atau berkeyakinan dan tidak boleh menyebabkan tidak dinikmatinya hak yang dijamin oleh Negara.

---

[7] Lihat: Shinta Nuriyah Wahid, *Laporan Pelapor Khusus Komnas Perempuan Tentang Kekerasan dan Diskriminasi terhadap Perempuan dalam Konteks Pelanggaran Hak Konstitusional Kebebasan Beragama/Berkeyakinan: Pengalaman dan Perjuangan Perempuan Minoritas AgamaMenghadapi Kekerasan dan DiskriminasiAtas Nama Agama*, Jakarta: Komnas Perempuan, 2015, hal. 72.

[8] *Ibid*, hal. 46.

Sebagai ilustrasi kasus, misalnya seorang penghayat karena keyakinannya tidak diakui sebagai agama resmi negara sehingga ia mengalami kesulitan mendapatkan dokumen kependudukan dan catatan sipil (antara lain Kartu Keluarga, KTP, Akta Kelahiran, dan Akta Perkawinan). Ketiadaan dokumen kependudukan mengakibatkan hilangnya akses terhadap hak politik, ekonomi, sosial, dan budaya.

109. Pemerintah perlu secara konsisten menegakkan dan menindaklanjuti putusan MK yang mengabulkan permohonan uji materi terkait ketentuan pengosongan kolom agama di KTP dan KK dalam perkara No. 97/PUU-XIV/2016 yang diajukan oleh beberapa penganut kepercayaan, yang selama ini menjadi sumber diskriminasi yang terhadap hak atas KBB yang dianut oleh para penganut kepercayaan tersebut.

110. Pasal 28I ayat (2) UUD RI 1945 menegaskan prinsip non-diskriminasi melalui pernyataan komitmen negara Indonesia untuk melindungi setiap warga negaranya dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun. Warga negara juga berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama untuk mencapai persamaan dan keadilan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 28H ayat (2), Pasal 28D ayat (2), dan Pasal 27 ayat (1) UUD RI 1945. Komitmen negara untuk menghapuskan diskriminasi ditunjukkan dengan meratifikasi Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita menjadi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita dan pengesahan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis.

111. Prinsip non-diskriminasi melarang adanya diskriminasi langsung (*direct discrimination*) maupun tidak langsung (*indirect discrimination*). Diskriminasi langsung adalah tindakan berbeda atau secara lebih rendah terhadap seseorang dibanding orang lain dalam situasi sebanding atas dasar sesuatu yang tidak dapat dibenarkan. Diskriminasi tidak langsung adalah kebiasaan, aturan, atau kondisi yang seolah netral tetapi memiliki dampak tidak proporsional terhadap kelompok tertentu tanpa adanya pembenaran yang sah.

112. Pelanggaran terhadap prinsip kesetaraan dan non-diskriminasi terjadi jika terdapat perbedaan perlakuan atas hal yang sama tanpa adanya pembenaran yang rasional berupa proporsionalitas antara tujuan yang hendak dicapai dengan instrumen yang digunakan.

113. Pemerintah daerah sebagai ujung tombak dalam pelayanan publik harus mencegah

terjadinya diskriminasi. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), khususnya pada Pasal 344 ayat (2), memantapkan komitmen negara untuk merawat prinsip non-diskriminasi dalam tata kelola pelayanan publik. Pasal 344 ayat (2) UU Pemda mengatur bahwa penyelenggaraan pelayanan publik dalam sistem otonomi daerah di Indonesia adalah (a) kepentingan umum, (b) kepastian hukum, (c) kesamaan hak, (d) keseimbangan hak dan kewajiban, (e) keprofesionalan, (f) partisipatif, (g) persamaan perlakuan/tidak diskriminatif, (h) keterbukaan, (i) akuntabilitas; (j) fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan; (k) ketepatan waktu; dan (l) kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan. Penyelenggaraan pemerintah daerah secara umum serta perumusan rencana pembangunan daerah secara prinsip tidak boleh dilakukan secara diskriminatif sebagaimana diatur dalam penjelasan Pasal 58 huruf (d) dan Pasal 262 ayat (1) UU Pemda.

I. Toleransi dan Kerukunan

114. Toleransi adalah kesediaan untuk menerima seseorang atau sesuatu, khususnya pendapat atau perilaku yang tidak disetujui atau disukai. Toleransi mensyaratkan kerelaan setiap orang untuk dapat menenggang rasa atas setiap perbedaan yang muncul karena keragaman standar nilai atau ajaran agama atau keyakinan.
115. Sebagai bagian dari warga negara, setiap penganut agama atau keyakinan memiliki kewajiban menjaga dan mengembangkan toleransi yang mensyaratkan kesadaran bahwa masing-masing individu memiliki kedudukan dan hak yang sama di hadapan hukum dan pemerintahan dan karenanya tidak ada satu pun kelompok agama yang memiliki hak istimewa untuk menentukan batas toleransi yang berlaku secara publik. Penentuan batas toleransi harus merujuk konstitusi dan aturan hukum.
116. Setiap penganut agama atau keyakinan harus mematuhi setiap aturan hukum yang berfungsi menjaga toleransi kehidupan beragama atau berkeyakinan untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil, damai, dan demokratis. Pasal 18 ayat (3) KIHSP menentukan bahwa pengaturan yang bersifat membatasi ekspresi keagamaan atau keyakinan untuk menjamin toleransi dapat dilakukan sejauh diatur oleh hukum, diperlukan untuk tujuan melindungi keselamatan publik, menjaga ketertiban umum, memelihara kesehatan masyarakat, tuntutan moral bersama, dan melindungi kebebasan serta hak-hak dasar setiap orang.
117. Negara wajib melarang dan memberikan sanksi pidana terhadap setiap tindakan

yang dianggap memberi dukungan terhadap kebencian agama (*religious hatred*) yang menghasut untuk dilakukannya tindakan diskriminasi, permusuhan, dan kekerasan sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (2) KIHSP.

118. Negara wajib mengambil tindakan yang tepat dan diperlukan guna mengatasi tindakan intoleransi berbasis agama atau keyakinan seperti, namun tidak terbatas pada, diskriminasi atau ujaran kebencian, sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan dan instrumen HAM internasional.

119. Untuk memajukan semangat toleransi dan perdamaian dalam masyarakat Indonesia yang beragam, negara perlu melakukan upaya-upaya sebagai berikut:[9]
    a. mendorong pembentukan jaringan kolaboratif untuk membangun saling pengertian, memajukan dialog, dan menginspirasi tindakan konstruktif menuju guna mencapai tujuan bersama yang dapat dilakukan melalui pelayanan pendidikan, kesehatan, pencegahan konflik, ketenagakerjaan, integrasi dan pendidikan media;
    b. membentuk suatu mekanisme yang tepat dalam pemerintahan untuk mengidentifikasi dan menghadapi area potensi ketegangan antar anggota komunitas agama yang berbeda, dan membantu dengan pencegahan konflik dan mediasi;
    c. mendorong pelatihan aparatur pemerintah dalam strategi penjangkauan yang efektif;
    d. mendorong usaha-usaha para pemimpin agama atau keyakinan untuk berdiskusi dalam komunitas mereka tentang sebab-sebab diskriminasi serta menemukan strategi untuk menyelesaikan sebab-sebab tersebut;
    e. menyatakan perlawanan terhadap intoleransi, termasuk anjuran kebencian agama yang merupakan hasutan untuk melakukan diskriminasi, permusuhan atau kekerasan;
    f. mengambil tindakan untuk memidanakan tindakan penghasutan yang nyata menuju kekerasan berbasis agama atau keyakinan;
    g. memahami kebutuhan untuk melawan pencemaran nama baik dan stereotipe agama negatif terhadap seseorang, dan hasutan kebencian agama, dengan menyusun strategi dan langkah-langkah yang sinergis di tingkat lokal, nasional,

[9] Lihat: Paragraf Ke-7 Resolusi Dewan HAM PBB No. 31/26 Tanggal 24 Maret 2016 tentang *Melawan Intoleransi, Stereotip dan Stigmatisasi Negatif, dan Diskriminasi, Hasutan terhadap Kekerasan dan Kekerasan terhadap, Seseorang Berbasis Agama atau Keyakinan* (*Combating Intolerance, Negative Stereotyping and Stigmatization of, and Discrimination, Incitement to Violence and Violence against, Persons Based on Religion or Belief*)

regional dan internasional melalui antara lain pendidikan dan pembangunan kesadaran;

h. menghormati, memajukan, dan melindungi setiap aktivitas yang memfasilitasi diskusi ide dan dialog lintas iman dan lintas kebudayaan yang terbuka, konstruktif, dan penuh penghormatan sehingga dapat memainkan peran positif dalam melawan kebencian agama, hasutan dan kekerasan;

i. menghormati sistem sosial dan kebudayaan lokal yang mendukung upaya-upaya pencegahan atau penangkalan terhadap penghasutan pada kebencian. Sistem tersebut harus dilindungi dan difasilitasi oleh negara; dan

j. mendorong dan memfasilitasi setiap upaya untuk memaksimalkan pemanfaatan secara positif dari setiap perubahan media dan sarana komunikasi publik dan menekan efek negatif yang mengarah pada penghasutan kebencian untuk melakukan diskriminasi, intoleransi, permusuhan, dan kekerasan berbasis agama atau keyakinan.

120. Dalam memerangi intoleransi, stigma, dan stereotipe agama yang negatif, negara perlu melakukan tindakan berupa:[10]

a. mengambil tindakan efektif untuk memastikan bahwa pejabat publik dalam menjalankan tugas dan kewajibannya tidak melakukan diskriminasi terhadap seseorang berbasis agama atau keyakinan;

b. mengembangkan KBB dengan memajukan kemampuan anggota dari semua komunitas agama atau keyakinan untuk memanifestasikan ajaran atau nilai-nilai agama atau keyakinan mereka, dan berkontribusi secara terbuka dan setara dalam kehidupan bermasyarakat;

c. mendorong representasi dan partisipasi yang bermakna bagi setiap orang tanpa melihat agama atau keyakinan mereka dalam semua sektor kehidupan masyarakat;

d. melakukan usaha keras untuk melawan pengumpulan data-data pribadi terkait agama atau keyakinan (*religious profiling*) yang dipahami sebagai penggunaan yang tidak adil dan menyakitkan terhadap agama sebagai suatu kriteria dalam pemeriksaan, penggeledahan, dan prosedur penyelidikan penegakan hukum lainnya; dan

---

[10]Paragraf Ke-8 Resolusi Dewan HAM PBB No. 31/26 Tanggal 24 Maret 2016 tentang *Melawan Intoleransi, Stereotip dan Stigmatisasi Negatif, dan Diskriminasi, Hasutan terhadap Kekerasan dan Kekerasan terhadap, Seseorang Berbasis Agama atau Keyakinan* (*Combating Intolerance, Negative Stereotyping and Stigmatization of, and Discrimination, Incitement to Violence and Violence against, Persons Based on Religion or Belief*)

e. mendorong pemimpin politik dan agama atau keyakinan untuk menahan diri dari penggunaan pesan-pesan intoleran atau ekspresi yang mungkin menghasut kekerasan, permusuhan atau diskriminasi sekaligus menyuarakan secara tegas dan tepat perlawanan terhadap intoleransi, diskriminasi, dan siar kebencian.

121. Pemerintah Indonesia mendefinisikan kerukunan, sebagaimana disebut dalam Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 8 dan 9 tahun 2006, sebagai keadaan hubungan sesama umat beragama yang dilandasi toleransi, saling pengertian, saling menghormati, menghargai kesetaraan dalam pengamalan ajaran agamanya dan kerja sama dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD RI 1945. Pemeliharaan kerukunan dinyatakan menjadi tanggung jawab bersama oleh umat beragama, pemerintahan daerah, dan pemerintah pusat. Orientasi kerukunan agama tersebut sejalan dengan tujuan pemenuhan HAM sebagaimana dinyatakan dalam DUHAM yang menempatkan pemenuhan hak sebagai jalan untuk perdamaian. Kerukunan sejauh dinyatakan sebagai kondisi yang mensyaratkan pemenuhan hak beragama dan berkeyakinan merupakan nilai yang tidak bertentangan dengan prinsip kebebasan beragama atau berkeyakinan, berpendapat, dan berserikat.

J. Penaatan

122. Pasal 18 ayat (1) KIHSP menyebutkan bahwa penaatan (*observance*) terhadap agama atau keyakinan baik secara individu maupun bersama-sama dalam suatu kelompok merupakan manifestasi hak atas kebebasan berfikir, berkeyakinan, dan beragama yang harus dihormati oleh setiap orang dan negara.

123. Pasal 28I ayat (1) dan ayat (2) UUD RI 1945 menegaskan jaminan kebebasan bagi setiap pemeluk agama atau keyakinan untuk memanifestasikan keyakinan seluas-luasnya. Tidak terdapat ketentuan di dalamnya yang mengatur ruang lingkup dan bentuk-bentuk manifestasi keagamaan atau keyakinan. Hal ini dapat berarti bahwa negara menghormati keragaman ekspresi manifestasi keagamaan atau keyakinan tersebut.

124. Penaatan merupakan manifestasi agama yang pada umumnya berkaitan dengan kegiatan upacara keagamaan atau tradisi, praktik-praktik penaatan terhadap suatu aturan, festival, atau kegiatan adat. Ruang lingkup penaatan merujuk kepada Komentar Umum No. 22 Komite HAM Paragraf 4 yang menjelaskan praktik-praktik

yang meliputi, namun tidak terbatas pada (1) aturan makanan; (2) mengenakan pakaian khusus atau penutup kepala; (3) partisipasi dalam ritual terkait tahapan kehidupan tertentu; (4) penggunaan bahasa yang biasa dipakai dalam kelompok atau komunitas; dan (5) peribadatan untuk melaksanakan hari raya dan libur keagamaan.

125. Penaatan tidak dapat dibatasi hanya pada praktik-praktik yang bersifat upacara atau ritual, namun termasuk pula kebiasaan atau adat istiadat. Kategori dan batas-batas manifestasi kegiatan penaatan diserahkan kepada internal agama atau keyakinan masing-masing. Tanggung jawab negara dalam hal ini adalah jaminan dan perlindungan secara adil, setara, dan nondiskriminatif bahwa setiap pemeluk atau komunitas agama atau keyakinan mempunyai kebebasan untuk melakukan kegiatan penaatan dengan penuh toleransi dan tanggung jawab.

126. Pembatasan Negara terhadap hak atas penaatan agama atau keyakinan harus berdasarkan syarat-syarat pembatasan yang sebagaimana diatur dalam Pasal 28J UUD RI 1945 dan Pasal 18 ayat (4) KIHSP.

127. Negara tidak dapat menentukan apakah penggunaan simbol-simbol agama atau keyakinan tertentu bagian dari manifestasi penaatan atau tidak. Penentuan tersebut menjadi hak dan kebebasan masing-masing komunitas agama atau kepercayaan, termasuk menentukan apakah manifestasi suatu ajaran tersebut wajib, bagian dari tradisi yang diperbolehkan, atau terinspirasi dari ajaran atau nilai-nilai agama atau kepercayaan tertentu.

128. Setiap individu pemeluk suatu agama atau keyakinan memiliki hak dan kebebasan dalam melaksanakan penaatan terhadap nilai-nilai atau ajaran agama atau keyakinan yang dipeluknya, tetapi tidak bebas untuk menentukan nilai-nilai, ajaran-ajaran, atau bentuk-bentuk penaatan yang menjadi bagian dari entitas agama atau kepercayaan itu sendiri.

129. Pasal 18 ayat (2) KIHSP melarang koersi atau paksaan terhadap proses pengadopsian suatu agama atau keyakinan, baik secara eksplisit maupun implisit. Karena agama atau keyakinan bersifat otonom, pribadi, sekaligus bersifat opini pribadi, maka hak untuk mengadopsi suatu agama, keyakinan, atau pemikiran, tidak dapat dibatasi dan harus dilindungi serta dihormati Negara dari setiap gangguan, campur tangan, atau koersi yang tidak dapat dibenarkan seperti melalui indoktrinasi, propaganda, pencucian otak, dan manipulasi.

K. Pengamalan

130. Pasal 18 ayat (1) KIHSP menyatakan "peribadatan, penaatan, dan pengajaran" secara terpisah dapat berarti bahwa pengamalan dan penaatan merupakan dua kategori manifestasi beragama atau berkeyakinan yang dapat dibedakan. Namun demikian, Komentar Umum Nomor Komite HAM Nomor 22 Paragraf Keempat juga menyatakan jika ruang lingkup keduanya dapat pula miliki kesamaan.

131. Berdasarkan Komentar Umum Komite HAM Nomor 22 Paragraf Keempat, pengamalan (*practice*) dan pengajaran (*teaching*) memiliki ruang lingkup yang sama, dan tidak terbatas pada *"tindakan-tindakan yang melekat pada perilaku kelompok agama dalam urusan-urusan dasar mereka, seperti diantaranya, kebebasan memilih pemimpin, imam, dan guru agama mereka, kebebasan mendirikan seminari atau sekolah agama, dan kebebasan menyusun dan mendistribusikan tulisan atau publikasi agama."* Ruang lingkup pengamalan agama atau keyakinan bersifat luas dan meliputi semua kegiatan untuk berbuat atau tidak berbuat terkait nilai-nilai atau ajaran suatu agama atau keyakinan. Mengacu pada Pasal 6 Deklarasi Penghapusan Segala Bentuk Intoleransi dan Diskriminasi Berdasarkan Agama atau Keyakinan, ruang lingkup pengamalan agama bersifat luas dan meliputi, namun tidak terbatas, pada praktik-praktik berikut ini:

    a. beribadah atau berkumpul sebagai aktivitas keagamaan atau keyakinan termasuk mendirikan dan merawat suatu tempat yang digunakan untuk peribadatan atau perkumpulan;
    b. mendirikan dan mengurus lembaga amal atau kemanusiaan yang sesuai;
    c. membuat, memperoleh dan menggunakan secara memadai benda-benda yang dibutuhkan untuk ritual atau adat istiadat terkait agama atau kepercayaan;
    d. menulis, menerbitkan dan menyebarluaskan publikasi tentang agama atau keyakinan;
    e. mengajarkan suatu agama atau keyakinan di tempat yang sesuai dengan tujuan-tujuan pengajaran tersebut;
    f. mengumpulkan dan menerima dana sukarela dan kontribusi lainnya dari seorang individu dan lembaga;
    g. melatih, mengangkat, memilih atau menunjuk pemimpin yang tepat melalui suksesi yang dituntut oleh syarat-syarat dan standar agama atau keyakinan;

h. mematuhi hari raya dan libur keagamaan atau keyakinan serta upacara-upacara sesuai dengan ajaran agama atau keyakinan; dan

i. membangun dan menjaga komunikasi dengan individu dan komunitas agama atau keyakinan di tingkat nasional maupun internasional.

132. Komite HAM sebagaimana disebut Komentar Umum Nomor 22 Paragraf Keempat memosisikan para pemimpin, ahli, atau pemuka komunitas agama atau keyakinan sebagai pihak pemilik otoritas dalam menentukan batas-batas atau lingkup apakah suatu aktivitas merupakan manifestasi ajaran agama atau keyakinan atau bukan. Negara tidak berwenang menentukan batas-batas yang bersifat eksklusif dalam internal agama atau kepercayaan masing-masing.

133. Pembatasan Negara terhadap hak atas pengamalan agama atau keyakinan harus berdasarkan syarat-syarat pembatasan sebagaimana diatur dalam Pasal 28J UUD RI 1945 dan Pasal 18 ayat (4) KIHSP.

L. Pendidikan Agama

134. Negara harus memastikan pendidikan agama atau keyakinan di satuan-satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah menghormati kebebasan orang tua atau wali hukum yang sah untuk memastikan pendidikan agama dan moral bagi anak-anak mereka sesuai dengan agama atau keyakinan mereka sendiri.

135. Negara memiliki kewajiban untuk memastikan satuan-satuan pendidikan yang diselenggarakan pemerintah, pemerintah daerah, termasuk yang diselenggarakan oleh masyarakat menghormati keragaman agama atau keyakinan.

136. Dalam pemenuhan pendidikan agama di satuan-satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah, Negara tidak sepatutnya berafiliasi dengan agama atau keyakinan tertentu. Sebaliknya, negara bertanggungjawab mempromosikan kesadaran untuk saling menghormati perbedaan dan keragaman agama atau keyakinan melalui institusi pendidikan, sehingga intoleransi dan diskriminasi dapat dicegah.

137. Negara harus mengartikulasikan penghormatannya terhadap ragam agama atau keyakinan di masyarakat serta mengakomodir kebebasan beragama atau berkeyakinan ke dalam konten buku-buku acuan dan kurikulum pendidikan, termasuk pula pilihan metode pengajaran di satuan-satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah.

138. Sekolah-sekolah umum diperbolehkan memberikan mata pelajaran seperti sejarah umum agama-agama dan etika kepada anak-anak jika mata pelajaran tersebut diberikan secara netral dan obyektif. Sementara itu, pengajaran satu agama atau keyakinan tertentu saja tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (4) KIHSP, kecuali jika diterapkan pengecualian atau alternatif yang tidak diskriminatif yang mengakomodir keinginan orang tua atau wali yang sah.
139. Kebijakan dan praktik pengecualian peserta didik dari keharusan untuk mengikuti pelajaran satu agama yang berbeda dari agama atau keyakinan yang dianutnya sejalan dengan ketentuan Pasal 18 ayat (4) KIHSP jika kebutuhan pengajaran agama peserta didik yang beragama atau berkeyakinan yang berbeda tersebut tetap difasilitasi oleh pemerintah atau pemerintah daerah, atau menjadikan mata pelajaran agama sebagai mata pelajaran pilihan bagi peserta didik.

M. Penyiaran Agama atau Keyakinan

140. Penyiaran agama adalah segala tindakan yang bertujuan untuk mengkomunikasikan dan menyebarkan pesan atau ajaran agama atau keyakinan kepada orang lain secara langsung atau melalui media, baik cetak, visual, atau elektronik. Tindakan penyiaran agama yang bertujuan untuk meyakinkan orang lain memeluk agama atau kepercayaan tertentu merupakan bagian dari ruang lingkup penyiaran agama.
141. Penyiaran agama merupakan bagian dari hak atas KBB yang dijamin dalam sejumlah instrumen internasional seperti tercantum Pasal 6 (d) Deklarasi 1981 yang menegaskan bahwa “hak atas kebebasan berfikir, bernurani, beragama atau berkeyakinan” termasuk di dalamnya kebebasan untuk menulis, mengeluarkan, dan menyebarkan publikasi yang relevan dengan hal-hal tersebut. Jaminan ini ditegaskan pula dalam Paragraf 4 (d) Resolusi Komisi HAM PBB Nomor 2005/40 dan Paragraf 9 (g) Resolusi Dewan HAM PBB Nomor 6/37. Komite HAM PBB dalam Komentar Umum Nomor 22 menegaskan pada paragraf 4, bahwa “[...] dalam pengamalan dan pengajaran agama atau keyakinan termasuk di dalamnya secara integral tindakan oleh kelompok keagamaan untuk melakukan urusan dasar, [...], membangun seminari-seminari atau sekolah agama, dan kebebasan untuk mempersiapkan dan mendistribusikan teks-teks keagamaan atau publikasi.”
142. Penyiaran agama atau keyakinan merupakan hak yang mendapat jaminan dalam Pasal 29 ayat (2) UUD RI 1945 yang termasuk dalam hak untuk “menjalankan agama dan kepercayaannya” itu. Pasal 28E ayat (1) UUD RI 1945 menegaskan hak

penyiaran agama ada dalam konteks “beribadah menurut agamanya”. Pada ayat (2) hak ini masuk dalam frasa “menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya”. Penyebaran atau penyiaran agama dinyatakan dalam UU HAM pada Pasal 22 ayat (1) dan (2). Pasal 18 ayat (1) KIHSP menjamin hak tersebut sebagai bagian dari manifestasi keagamaan.

143. Dalam pelaksanaan hak ini, setiap orang atau kelompok yang melakukan penyiaran agama harus mempertimbangkan tindakan penyiaran yang patut dalam melihat tempat penyiaran, sasaran, situasi, dan isi pesan.
144. Dalam memilih tempat, pelaku penyiaran dapat dilakukan di tempat-tempat publik seperti jalanan atau taman, atau tempat yang memberi kebebasan bagi setiap orang untuk mendatangi dan meninggalkan sesuai dengan keinginan dan kebebasannya secara sukarela dan tanpa ada paksaan.
145. Tempat-tempat seperti, namun tidak terbatas, sekolah, tempat kerja, atau pengadilan merupakan tempat yang dipandang bukan tempat yang patut dan tepat sebagai tempat penyiaran agama. Tempat-tempat tersebut bukan tempat di mana setiap orang dapat pergi dan meninggalkannya secara bebas, setidaknya bagi pekerja atau pelajar yang terikat di dalamnya.
146. Tempat tinggal atau kawasan penduduk yang menjadi sasaran dapat dijadikan tempat penyiaran agama selama diterima oleh pemilik rumah atau penduduk setempat. Penyiaran agama dapat dilakukan di tempat privat sejauh sasaran penyiaran agama yang menempati tempat tersebut menyetujui atau atas kehendak sendiri secara sukarela.
147. Dalam praktik, dapat dijumpai bentuk-bentuk penyiaran agama yang dipandang tidak konvensional, tidak etis, bahkan pelanggaran pidana seperti prosilitisasi melalui tindakan intimidatif koersif agar memeluk atau berpindah dari agama atau keyakinan sebelumnya, mengonversi agama anak-anak, atau dilakukan pada saat tidak normal seperti situasi bencana alam di mana situasi ‘sasaran’ dalam kondisi lemah.
148. Dengan mempertimbangkan tingkat kerentanan, pemerintah wajib melindungi hak-hak agama lokal atau kepercayaan tradisional atau aliran kepercayaan sehingga mereka dapat mempertahankan agama atau kepercayaan yang memiliki potensial terganggu dari praktik penyiaran agama oleh komunitas lain.
149. Dalam hal pemerintah menemukan tindakan atau aktivitas yang diduga sebagai penyebaran agama yang tidak etis, pemerintah perlu mendalami untuk mengidentifikasi apakah pelaku atau sasaran berada pada relasi yang seimbang.

Pemerintah dapat mengambil tindakan persuasif kepada pelaku untuk menegakkan etika penyebaran agama. Pemerintah dapat pula mengambil tindakan pidana untuk kasus penyiaran agama yang tidak etis yang sekaligus merupakan tindak pidana.

150. Demi membangun toleransi dan melindungi hak-hak beragama atau berkeyakinan, negara dapat mendorong komunitas agama atau keyakinan untuk menyusun etika penyiaran agama sebagai panduan bersama, terutama saat terjadi kasus-kasus penyiaran agama yang dinyatakan tidak patut atau tidak etis.
151. Pemerintah Indonesia memiliki peraturan yang mengatur penyiaran agama yaitu Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1979 Tentang Tata cara Pelaksanaan Penyiaran Agama dan Bantuan Luar Negeri Kepada Lembaga Keagamaan di Indonesia yang dikeluarkan pada 1979. Namun, peraturan ini perlu ditinjau ulang karena sebagian berisi aturan yang bertentangan dengan prinsip jaminan KBB.
152. Kode etik penyiaran agama setidaknya memuat beberapa prinsip seperti tidak melakukan hal-hal yang tidak terpuji kepada penganut agama lain melalui cara paksaan, bujukan dan bantuan ekonomi maupun peluang pekerjaan yang bertujuan mengajak seseorang berpindah agama; tidak menyebarkan fitnah dan kebencian terhadap agama lain; atau menumbuhkembangkan semangat toleransi melalui berbagai kegiatan kemanusiaan.

N. Tempat Ibadah

153. Tempat Ibadah dimaknai sebagai ruang lokasi tertentu, baik tertutup maupun terbuka, yang digunakan sebagai tempat peribadatan oleh para penganut agama atau keyakinan.
154. Berdasarkan Pasal 1 Deklarasi Penghapusan Semua Bentuk Intoleransi dan Diskriminasi Berdasarkan Agama atau Keyakinan, hak atas kebebasan berpikir, hati nurani, beragama harus mencakup, antara lain, kekebasan beribadah atau berkumpul dalam hubungannya dengan suatu agama atau keyakinan, dan mendirikan serta mengelola tempat-tempat untuk tujuan-tujuan itu.
155. Dewan HAM PBB mendorong setiap negara pihak untuk melakukan upaya-upaya, sesuai dengan hukum nasional dan prinsip HAM, memastikan bahwa tempat-tempat, situs-situs, kuil, dan simbol-simbol betul-betul dihormati, serta mengambil langkah-langkah khusus untuk tempat-tempat suci yang rentan dihancurkan.

156. Tempat ibadah, meliputi juga rumah ibadah, yakni bangunan yang memiliki ciri-ciri tertentu yang khusus dipergunakan untuk beribadah bagi pemeluk agama atau keyakinan masing-masing. Rumah ibadah dapat juga dipahami secara fungsional dengan tempat ibadah, yakni bangunan atau fasilitas yang dapat sewaktu-waktu dipergunakan sebagai sarana peribadatan, baik oleh komunitas pemeluk agama maupun peribadatan keluarga. Tempat dan rumah ibadah juga mencakup klaim masyarakat adat terhadap properti atau tanah yang berkaitan erat dengan akses mereka terhadap tempat-tempat suci dan sakral di lokasi tersebut.[11]

157. Rumah ibadah merupakan bagian tak terpisahkan dalam pelaksanaan hak atas KBB, khususnya dalam konteks penyembahan entitas yang diyakini sebagai Tuhan, Pencipta, atau *Causa Prima*; berkumpul dalam rangka penaatan ajaran agama atau keyakinan; perayaan atau peringatan hari-hari besar keagamaan atau keyakinan; pengajaran atau pendidikan materi-materi keagamaan atau keyakinan; dan kegiatan-kegiatan lainnya yang berhubungan dengan agama atau keyakinan, maupun berhubungan dengan kegiatan sosial.

158. Pendirian dan penggunaan rumah ibadah harus didasarkan pada kebutuhan nyata penganutnya dan pemerintah wajib memfasilitasi perijinan pendirian dan penggunaan rumah ibadah tersebut. Kebutuhan nyata ini tidak dapat dikurangi hanya dengan pengaturan yang berbasis kuantitatif, namun harus lebih menjamin adanya pemenuhan kebutuhan secara substantif sesuai dengan kehendak penganut ajaran agama atau kepercayaan tersebut. Pengertian memfasilitasi adalah upaya-upaya konkrit untuk membantu terealisasinya kebutuhan rumah ibadah, bukan justru menghambat pendirian ataupun penggunaan rumah ibadat dengan alasan yang bersifat administratif.

159. Pembatasan yang berkaitan dengan pendirian dan penggunaan rumah ibadah hanya dapat dilakukan melalui undang-undang, dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum. Dalam hal ini, pendirian dan penggunaan rumah ibadah memperhatikan aspek kesehatan dan keselamatan penggunanya, serta lingkungan sekitarnya.

---

[11] Report of Special Rapporteur, document number E/CN.4/2002/73/Add.1, paras. 112-113 and 150 (country visit to Argentina).

160. Rumah ibadah harus dimaknai sebagai ruang yang inklusif sebagai sarana membangun hubungan saling menghormati antara sesama pemeluk agama maupun keyakinan; bersifat netral dari kontroversi isu-isu politik tertentu, serta terbebas dari kontroversi ideologi politik tertentu.[12]

161. Penggunaan sebuah rumah ibadah secara bersama-sama oleh lebih dari satu komunitas agama dimungkinkan sejauh merupakan kehendak komunitas penganut agama tersebut, bukan didasarkan atas keinginan pemerintah maupun tekanan kelompok mayoritas.

162. Rumah ibadah tidak boleh dijadikan sasaran atau lokasi demonstrasi dengan alasan apa pun. Jaminan tentang larangan penggunaan rumah ibadah harus ditegaskan dalam undang-undang, dengan pengaturan sanksi yang tegas bagi pelanggarnya. Aspirasi keberatan pihak-pihak tertentu terhadap keberadaan suatu rumah ibadah harus disampaikan kepada pemerintah sesuai ketentuan perundang-undangan.

163. Tindakan penutupan atau penyegelan rumah ibadah yang dilakukan oleh pemerintah hanya dapat dibenarkan dengan alasan menghindari terjadinya konflik fisik yang nyata-nyata berpotensi terjadi, bukan dikarenakan adanya tuntutan dari pihak-pihak tertentu yang sejak semula menghendaki dihentikannya aktivitas peribadatan di rumah ibadah tersebut. Hal ini juga hanya dapat dilakukan oleh pemerintah sesuai dengan prosedur hukum yang benar untuk jangka waktu yang sangat terbatas, yakni hingga dilakukan upaya penyelesaian baik secara musyawarah maupun melalui pengadilan.

164. Penghentian secara permanen atas penggunaan sebuah rumah ibadah hanya dapat dilakukan atas kehendak komunitas penggunanya, atau atas dasar putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

165. Pelanggaran terhadap hak tempat ibadah ini tidak hanya memberikan dampak pada seseorang secara individual, namun juga berdampak pada komunitas atau kelompok. [13]

O. Organisasi atau Lembaga Agama atau Keyakinan

166. Berdasarkan Pasal 18 KIHSP, Negara menjamin setiap individu untuk bergabung dalam suatu komunitas agama atau keyakinan dan berhak secara bersama-bersama mendirikan organisasi atau lembaga agama atau keyakinan.

---

[12] Report of Special Rapporteur on Freedom of Religion or Belief. Document number: E/CN.4/1997/91/Add.1, para. 93 (Report: country visit to India).

[13] Special Rapporteur report document number E/CN.4/2005/61, paras. 48-52.

167. Organisasi agama atau keyakinan dapat mendaftarkan diri untuk mendapatkan status hukum kepada lembaga negara yang berwenang. Pendaftaran ini bersifat sukarela dan bukan merupakan kewajiban hukum yang memaksa dan semata-mata untuk mememenuhi kepentingan komunitas sendiri.

168. Pendaftaran organisasi didasarkan pada prinsip-prinsip non-koersi, non-diskriminasi, dan kesetaraan di hadapan hukum. Prinsip non-diskriminasi menuntut negara baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif untuk menghormati, melindungi, dan melayani hak berorganisasi secara setara.

169. Organisasi agama atau keyakinan yang tidak mendaftarkan diri tidak dapat menjadi alasan negara untuk tidak menjalankan kewajibannya dalam melindungi dan menghormati hak atas KBB yang dimiliki setiap individu yang menjadi anggota organisasi tersebut.

170. Berdasarkan Pasal 28I ayat (4) UUD RI 1945, penatakelolaan organisasi agama atau keyakinan oleh negara tidak dapat diartikan atau diarahkan sebagai suatu bentuk intervensi kekuasaan negara terhadap hak atas KBB yang dimiliki individu maupun kumpulan individu yang tergabung dalam suatu komunitas agama atau keyakinan tersebut[14]. Sebaliknya, penatakelolaan harus ditujukan sebagai bentuk perlindungan negara yang berpegang pada prinsip HAM, baik yang bersumber dari sistem hukum hak asasi manusia nasional maupun internasional[15].

171. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017, organisasi agama atau keyakinan yang menjadi bagian dari organisasi keagamaan diartikan sebagai "*organisasi yang didirikan dan dibentuk oleh masyarakat secara sukarela berdasarkan kesamaan aspirasi, kehendak, kebutuhan, kepentingan, kegiatan, dan tujuan untuk berpartisipasi dalam pembangunan demi tercapainya tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*".

172. Berdasarkan Pasal 5 UU No. 17 Tahun 2013 tentang Ormas *juncto* Putusan Mahkamah Konstitusi No. 82/PUU-XI/2013 23 Desember 2014, tujuan pembentukan ormas dibatasi sebagai berikut:

    a. meningkatkan partisipasi dan keberdayaan masyarakat;

---

[14]Pasal 28I Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
[15]Pasal 7, 8 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

b. memberikan pelayanan kepada masyarakat;
c. menjaga nilai agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa;
d. melestarikan dan memelihara norma, nilai, moral, etika, dan budaya yang hidup dalam masyarakat;
e. melestarikan sumber daya alam dan lingkungan hidup;
f. mengembalikan kesetiakawanan sosial, gotong royong, dan toleransi dalam kehidupan bermasyarakat;
g. menjaga, memelihara, dan memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa; dan/atau
h. mewujudkan tujuan negara.

173. Pembentukan ormas sebagai pelaksanaan hak atas KBB menjadi bagian yang terangkum dalam frasa "*menjaga nilai agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa*" di mana ruang lingkup aktivitas dari pelaksanaannya dapat diperluas berdasarkan tujuan yang ditetapkan ormas tersebut.

174. Pendirian ormas keagamaan atau keyakinan memiliki karakteristik khusus karena bertujuan untuk mewujudkan hak KBB secara bersama-sama, yang setidak-tidaknya meliputi, namun tidak terbatas, aktivitas sebagai berikut:

a. melakukan peribadatan secara bersama-sama dan mendirikan serta mengurus tempat untuk melakukan peribadatan tersebut;
b. mendirikan dan mengurus lembaga atau organ lembaga terkait penggalangan dana atau aksi kemanusiaan;
c. membuat, mendapatkan, dan menggunakan naskah dan benda-benda yang terkait dengan kegiatan ritual atau tradisi keagamaan atau keyakinan secara memadai;
d. menulis, menerbitkan, dan menyebarkan publikasi yang relevan dengan masalah-masalah keagamaan atau keyakinan;
e. menyelenggarakan pengajaran tentang masalah agama atau keyakinan di tempat yang selayaknya untuk kegiatan tersebut;
f. menyelenggarakan penggalangan dana dan menerima dana sukarela serta kontribusi lainnya dari suatu individu atau institusi;
g. melatih, mengangkat, menunjuk atau memilih melalui suksesi pemimpin yang tepat dan sesuai dengan kebutuhan, persyaratan dan standar suatu agama atau keyakinan;

h. menetapkan dan merayakan hari libur sebagai bentuk penaatan terhadap suatu ajaran agama atau keyakinan;

i. membangun dan memelihara komunikasi baik dengan individu maupun suatu komunitas terkait masalah agama atau keyakinan di lingkup nasional maupun internasional[16];

j. memberikan pelayanan bantuan hukum, khususnya terkait pelaksanaan hak atas kebebasan beragama atau berkeyakinan, sejauh memenuhi persyaratan untuk menjadi lembaga pemberi bantuan hukum[17]; dan

k. aktivitas keagamaan/kepercayaan dapat dilakukan oleh orang asing melalui pendirian ormas keagamaan dengan syarat telah mendapatkan izin terlebih dahulu dari pemerintah serta membuat laporan kegiatan berkala kepada pemerintah atau pemerintah daerah dan dipublikasikan kepada masyarakat melalui media massa berbahasa Indonesia[18].

175. Dalam konteks pembatasan terhadap aktivitas Ormas pada umumnya, hukum positif Indonesia menentukan beberapa larangan sebagai berikut:

a. melakukan tindakan permusuhan terhadap suku, agama, ras, atau golongan;

b. melakukan penyalahgunaan, penistaan, atau penodaan terhadap agama yang dianut di Indonesia;

c. melakukan tindakan kekerasan, mengganggu ketenteraman dan ketertiban umum, atau merusak fasilitas umum dan fasilitas sosial; dan/ atau

d. melakukan kegiatan yang menjadi tugas dan wewenang penegak hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.[19]

176. Pembatasan terhadap hak mendirikan organisasi agama atau keyakinan harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip pembatasan dalam Pasal 28J UUD RI 1945 dan KIHSP.

P. Identitas dan Simbol Agama atau Keyakinan

177. Simbol atau atribut keagamaan dalam dokumen ini diartikan sebagai segala bentuk simbol dan atribut keagamaan atau keyakinan.

---

[16] Lihat: Paragraf 4 Komentar Umum Komite HAM PBB No. 22 terhadap Pasal 18 KHSP; dan Pasal 6 Deklarasi Penghapusan Segala Bentuk Intoleransi dan Diskriminasi Berbasis Agama atau Keyakinan, Resolusi Majelis Umum PBB No. 36/55, 25 November 1981.

[17] Pasal 8-11 Undang-Undang No. 16 tahun 2011 tentang Bantuan Hukum.

[18] Pasal 43-52 Undang-Undang No. 17 tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

[19] Pasal 59 ayat (3) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 17 tahun 2013 tentang Organisasi Masyarakat.

178. UUD RI 1945 Pasal 28E (1) dan (2), Pasal 28I (1), Pasal 28 (J), dan Pasal 29 dan Pasal 22 UU HAM menjamin hak setiap orang untuk memeluk agama dan menjalankan agama atau kepercayaan. Penggunaan simbol agama dalam hal ini merupakan bagian dari hak menjalankan agama atau keyakinan.
179. Penggunaan simbol merupakan bagian dari hak beragama atau berkeyakinan di mana negara wajib menghormati, melindungi, dan memenuhinya. Penentuan apakah hak penggunaan simbol ini merupakan bagian dari pelaksanaan keagamaan atau bentuk penaatan menjadi kewenangan masing-masing komunitas agama atau keyakinan.
180. Berdasarkan Pasal 18 DUHAM, Pasal 18 KIHSP, dan Pasal 6 huruf c Deklarasi 1981, kebebasan membuat dan menggunakan simbol dan bahan yang terkait dengan ritual agama atau keyakinan merupakan bagian dari kekebasan berfikir, hati nurani, dan agama atau keyakinan.
181. Komite HAM PBB dalam Komentar Umum Nomor 22 paragraf 4 menegaskan bahwa hak-hak menjalankan ibadat harus dimaknai secara luas mencakup pula penggunaan simbol-simbol agama (*display of symbols*). Penaatan dan pengamalan keagamaan mencakup hal-hal yang tidak hanya bersifat seremonial, namun juga penggunaan simbol atau atribut keagamaan seperti penggunaan penutup kepala atau pakaian keagamaan.
182. Prinsip HAM menegaskan kewajiban negara untuk menjaga kebebasan positif dan negatif hak beragama atau berkeyakinan secara bersamaan. Kebebasan positif adalah kebebasan setiap orang untuk menggunakan simbol agama, seperti jilbab, cadar, turban, dan *kipran*, sebagai sebuah pilihan yang bebas, tanpa paksaan. Sebaliknya, kebebasan negatif mengharuskan negara atau otoritas publik lainnya untuk tidak menerapkan penggunaan simbol atau atribut keagamaan tersebut secara paksa terhadap individu atau kelompok tertentu.
183. Dengan mempertimbangkan bahwa penentuan apakah simbol atau atribut keagamaan sebagai bentuk pengamalan atau penaatan keagamaan menjadi kewenangan masing-masing komunitas agama atau keyakinan, maka pembatasan penggunaan atau pengungkapan simbol dan atribut oleh negara harus dilakukan berdasar kasus per kasus dengan memegang teguh prinsip-prinsip yang ditentukan UUD RI 1945 dan KISHP.
184. Penggunaan atau pengungkapan simbol dan atribut keagamaan sebagai bentuk ketaatan merupakan suatu sikap individu yang menegaskan bahwa simbol atau

atribut tersebut sebagai bagian dari forum *internum* seseorang, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (1) KIHSP. Penggunaan atau pengungkapan simbol dan atribut sebagai pengamalan atau manifestasi ajaran keagamaan merupakan sikap individu yang meletakan hak tersebut sebagai forum *eksternum* yang ditegaskan di dalam Pasal 18 ayat (3) KIHSP.

185. Pembatasan terhadap hak atas penggunaan simbol dan atribut agama atau keyakinan didasarkan pada prinsip-prinsip berikut ini:
    a. bahasa yang digunakan dalam kebijakan pembatasan atau pelarangan merupakan bahasa atau klausul yang netral dan mencakup semua kelompok agama atau keyakinan. Pembatasan tidak bersifat diskriminatif, tidak memihak hanya kepada suatu pandangan agama atau keyakinan tertentu, dan tidak ditujukan hanya untuk komunitas atau kelompok keagamaan tertentu;
    b. tidak mengandung inkonsistensi atau bias terhadap kelompok agama tertentu, kelompok minoritas agama atau keyakinan atau kelompok rentan;
    c. pembatasan dilakukan untuk memenuhi persyaratan dalam pembuatan kartu identitas seperti KTP dan paspor yang membutuhkan pengambilan gambar kepala, wajah, tubuh dari individu pengguna simbol atau atribut tersebut. Pembatasan dan keleluasaan terhadap penggunaan penutup kepala dilakukan secara proporsional dan sah.
    d. dilakukan karena diperlukan untuk melindungi hak-hak perempuan, agama minoritas, dan kelompok rentan.
    e. diterapkan dengan mengakomodasi pelbagai situasi kerentanan bagi seseorang atau kelompok yang memberikan legitimasi bagi pembatasan seperti untuk melindungi anak-anak, kebebasan orang tua atau wali untuk menentukan arah pendidikan moral dan agama anaknya.

186. Dalam hal penentuan apakah penggunaan simbol atau atribut agama bagian dari forum *internum* dapat memperhatikan fakta apakah terdapat perintah tertulis yang berhubungan dengan permasalahan keagamaan atau keyakinan dalam komunitas agama atau keyakinan tertentu. Sementara dalam hal penggunaan simbol atau atribut agama bagian dari forum *externum* sebagai bentuk pengamalan (*practice*) biasanya berbentuk sesuatu yang tidak tertulis namun secara otoritatif diperintahkan oleh agama atau keyakinan.

187. Pembatasan terhadap hak atas penggunaan simbol atau atribut agama atau keyakinan merupakan pembatasan yang melanggar hak KBB jika ditujukan untuk tujuan-tujuan berikut ini:

a. menghilangkan atau mengingkari hak atau kebebasan individu untuk menjalankan ajaran agama atau keyakinan dan tidak sesuai dengan prinsip-prinsip pembatasan HAM;

b. dilakukan secara eksplisit dan sengaja dimaksudkan atau diarahkan untuk memunculkan diskriminasi kepada kelompok agama atau keyakinan tertentu, termasuk kepada kelompok minoritas dan rentan seperti perempuan dan anak;

c. melindungi moral publik yang hanya didasarkan pada pandangan eksklusif satu tradisi keagamaan, keyakinan, atau satu budaya saja, tidak atas pertimbangan menyeluruh terhadap landasan moral kehidupan warga negara. Dalam hal ini termasuk pula keragaman pandangan dalam aliran-aliran di internal agama atau keyakinan tertentu;

d. dilakukan terhadap simbol-simbol agama secara umum tanpa menetapkan nama simbol-simbol yang dilarang;

e. pembatasan yang dilakukan terhadap simbol-simbol yang menurut kelompok atau aliran keagamaan sebagai bagian dari *forum internum*; menggunakan metode pemaksaan dan/atau sanksi yang diterapkan kepada individu yang tidak ingin mengenakan pakaian agama atau simbol, dengan mendalihkan pada pandangan keagamaan, baik sanksi pidana, administratif, atau dalam relasi lain yang tidak seimbang.

Q. Larangan Siar Kebencian

188. Larangan siar kebencian diatur dalam Pasal 20 ayat (2) KIHSP yang menyatakan "*segala tindakan yang menganjurkan kebencian atas dasar kebangsaan, ras atau agama yang merupakan hasutan untuk melakukan diskriminasi, permusuhan atau kekerasan harus dilarang oleh hukum*."

189. Berdasarkan Prinsip Camden tentang Kemerdekaan Ekspresi dan Kesetaraan (*Camden Principles on Freedom of Expression and Equality*), hasutan merujuk pada pernyataan tentang kelompok bangsa, ras, atau agama yang menciptakan risiko yang dapat segera terjadi terkait diskriminasi, permusuhan, atau kekerasan pada orang yang menjadi bagian dari kelompok tertentu.

190. Rekomendasi Umum tentang Penghapusan Diskriminasi Rasial No. 35 tentang melawan siar kebencian yang rasis menjelaskan bahwa hasutan memiliki karakter berupa usaha-usaha memengaruhi orang lain untuk terlibat dalam bentuk-bentuk perilaku tertentu, termasuk tindakan kejahatan, melalui advokasi atau ancaman. Hasutan dapat diutarakan, diekspresikan, atau tersirat melalui tindakan seperti menampilkan simbol rasis atau distribusi bahan-bahan serta kata-kata. Gagasan tentang hasutan sebagai kejahatan pada taraf permulaan tidak mensyaratkan bahwa hasutan itu telah diikuti dengan tindakan.

191. Berdasarkan penjelasan Pasal 20 ayat (2) KIHSP, larangan siar kebencian tidak hanya berlaku di tempat-tempat terbuka, tetapi juga di tempat atau acara-acara tertutup internal keagamaan atau acara ilmiah tertutup.

192. Merujuk dokumen Rencana Aksi Rabat, siar kebencian merupakan tindakan yang diekspresikan dalam beragam bentuk, namun setidak-tidaknya dapat dikelompokkan dalam tiga jenis berikut ini:
    a. ekspresi berupa tindak pidana seperti menghasut agar orang membunuh orang lain yang berbeda keyakinan;
    b. ekspresi yang tidak dapat dihukum secara pidana tetapi dapat memberikan alasan gugatan perdata atau sanksi administratif seperti menghina seseorang yang berbeda keyakinan; atau
    c. ekspresi yang tidak menimbulkan sanksi pidana, perdata, atau administratif, tetapi dapat berpengaruh bagi kehidupan toleransi, kesopanan, dan penghormatan terhadap hak orang lain, seperti larangan orang tua pada anak-anak untuk berteman dengan anak-anak yang berbeda keyakinan.

193. Dalam hal menentukan jenis-jenis tindakan siar kebencian yang dapat dibatasi dan dipidana, Rencana Aksi Rabat menyebut lima elemen sebagai pertimbangan, yaitu:
    a. *Konteks*. Penting untuk melihat apakah terdapat pernyataan tertentu yang berisi diskriminasi, permusuhan, atau kekerasan terhadap kelompok tertentu; melihat apakah pernyataan ditujukan secara langsung atau sebagai sebab-akibat. Analisis terhadap hal ini perlu melihat konteks sosial politik di mana ekspresi dilakukan, tingkat seringnya hal tersebut diucapkan dan disebarkan.
    b. *Pembicara*. Posisi atau status pembicara dalam masyarakat harus dipertimbangkan, khususnya posisinya terhadap audien. Misalnya, pembicara yang berstatus sebagai pemimpin keagamaan atau menteri akan memiliki bobot yang berbeda dengan pernyataan oleh individu biasa.

c. *Niat atau maksud*. Kelalaian dan kecerobohan tidak cukup untuk menjadi penentu adanya pelanggaran. Siar kebencian dimaksudkan sebagai “advokasi" dan "penghasutan" bukan hanya distribusi atau sirkulasi materi. Dalam hal ini, diperlukan aktivasi hubungan segitiga antara objek, subjek, serta pendengar.

d. *Isi dan bentuk*. Analisis isi dapat mencakup sejauh mana pidato itu bersifat provokasi dan langsung, bentuk, gaya, dan sifat argumen yang digunakan dalam pidato atau keseimbangan yang dilontarkan di antara argumen yang diungkapkan.

e. *Luasnya tuturan*. Luasnya tuturan mencakup unsur-unsur seperti jangkauan tindak tutur, sifat publiknya, jarak dan ukuran pendengarnya. Unsur-unsur lain yang perlu dipertimbangkan termasuk apakah pidato tersebut bersifat publik, sarana penyebaran apa yang digunakan, misalnya melalui selebaran tunggal atau disiarkan di media *mainstream* atau melalui Internet, frekuensi, kuantitas, dan tingkat komunikasi; apakah penonton memiliki sarana untuk bertindak atas hasutan; dan apakah pernyataan (atau karya) diedarkan dalam lingkungan terbatas atau dapat diakses secara luas oleh masyarakat umum;

f. *Kemungkinan, termasuk kemungkinan terjadi segera*. Hasutan, menurut definisi, adalah kejahatan dalam taraf permulaan. Pengadilan harus menentukan bahwa ada probabilitas yang wajar bahwa pidato akan berhasil menghasut tindakan nyata terhadap kelompok sasaran dan mengenali bahwa sebab-akibat tersebut harus bersifat langsung.

194. Pemerintah perlu memberi perhatian kasus-kasus siar kebencian yang sering dijumpai dalam kasus-kasus penodaan agama. Siar kebencian menjadi alat demi menimbulkan sentimen publik dan menuntut orang tertentu dikriminalisasi dengan pasal penodaan agama.

195. Pemerintah perlu memberi perhatian praktik siar kebencian yang bertumpukan dengan pelintiran kebencian (*hate spin).* Pelintiran kebencian menggabungkan konsep siar kebencian atau hasutan kebencian dengan kemarahan karena ketersinggungan. Pelintiran kebencian mengandung kebohongan dan pemutarbalikkan fakta sehingga menimbulkan sentimen atau kebencian publik. Pelintiran kebencian ini dapat dikenali dari adanya selang waktu, yang biasanya dimanfaatkan pihak tertentu untuk memelintir dan menyiarkannya, antara pernyataan awal dengan kemarahan massa.

R. Penyimpangan, Penodaan, dan Permusuhan terhadap Agama

196. Negara Indonesia memiliki peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tindakan yang dikategorikan sebagai penyimpangan, penodaan, dan permusuhan terhadap agama, sebagaimana berikut ini:
    a. *penafsiran dan kegiatan yang menyimpang dari pokok-pokok suatu agama* dalam Pasal 1, UU No.1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan atau Penodaan Agama (PPPA);
    b. *permusuhan, penyalahgunaan atau penodaan terhadap agama* dalam Pasal 4 UU PPPA yang menjadi Pasal 156A KUHP;
    c. *permusuhan, kebencian atau penghinaan terhadap suatu atau beberapa golongan rakyat Indonesia, termasuk yang didefinisikan oleh agamanya* dalam Pasal 156 KUHP; dan Pasal 45A Ayat (2) juncto Pasal 28 Ayat (2) UU Nomor 19 Tahun 2016 tentang Informasi dan Transaksi Elektronika.
197. Terdapat perbedaan subyek hukum yang harus dilindungi antara prinsip KKB dengan peraturan perundang-undangan sebagaimana disebut dalam poin (a) dan (b) di atas. Prinsip KBB menjadikan setiap orang, dan bukan agama, sebagai subyek hukum yang wajib dilindungi dari berbagai bentuk pelanggaran. Sementara peraturan dalam poin (a) dan (b) menjadikan agama sebagai subyek hukum.
198. Dalam praktik hukum di Indonesia, penyimpangan, penodaan dan permusuhan terhadap agama, baik yang telah mendapatkan putusan pengadilan maupun dalam tahap pelaporan ke polisi memiliki cakupan yang luas, namun setidaknya dapat diklasifikasikan dalam empat kelompok besar yaitu:
    a. *Pertama*, kelompok internal dalam suatu agama seperti Syi'ah, Ahmadiyah, Baha'i, Saksi Yehovah;
    b. *Kedua*, kelompok keagamaan baru seperti Gafatar, Kerajaan Tuhan atau Lia Eden, Kingdom Movement Community Church, dan Satria Piningit Weteng Buwono;
    c. *Ketiga*, ujaran publik yang menyinggung kelompok tertentu seperti kasus HB Jassin (1970), Arswendo Atmowiloto (1990), Permadi (1994), Gregory Luke (2010), Basuki Tjahaya Purnama (2016), Rizieq Shihab (2017), Munarman (2017), Meliana (2018), dan Lamboan Djahamao (2019).
    d. *Keempat,* ujaran kebencian, provokasi, atau hasutan untuk kekerasan seperti kasus SMP Santo Bellarminus Bekasi (2010) dan Shobri Lubis (2008).

199. Cakupan yang terlalu luas dan kabur dalam kasus-kasus yang diduga sebagai penyimpangan, penodaan, dan permusuhan agama sering mengakibatkan terjadinya pembatasan negara secara berlebihan dan tidak memenuhi dasar dan syarat pembatasan HAM, khususnya kebebasan berekspresi dalam Pasal 19 ayat (3) KIHSP dan kebebasan beragama dalam Pasal 18 ayat (3) KIHSP.

200. Pembuat kebijakan dan penegak hukum yang menggunakan pasal-pasal di atas harus bersikap hati-hati agar penerapannya tidak diskriminatif dan mengurangi hak kelompok tertentu atau melanggar kebebasan berekspresi dan beragama atau berkepercayaan.

201. Berdasarkan Komentar Umum No. 34 (2011) terhadap Pasal 19 dari KIHSP poin No. 48, berbagai ekspresi yang menunjukkan sikap tidak menghargai suatu agama atau sistem kepercayaan dan bukan bentuk siar kebencian tidak dapat dibatasi atau dilarang.

202. Tindakan-tindakan berupa kritik pada pemimpin keagamaan sebagaimana disebut Pasal 156 KUHP tidak dapat dianggap sebagai bentuk penyimpangan, penodaan, dan permusuhan terhadap agama dan karenanya tidak dapat dilarang melalui hukum. Tindakan tersebut hanya dapat dilarang jika berisi ekspresi kebencian, ajakan pada diskriminasi, permusuhan, atau kekerasan.

203. Pemerintah, lembaga negara, termasuk penegak hukum, tidak dapat menjadikan penilaian atau keputusan seseorang atau komunitas agama atau kepercayaan dalam bentuk fatwa atau pendapat keagamaan tentang kesesatan atau penyimpangan seseorang atau kelompok sebagai dasar pertimbangan dalam membatasi atau melarang hak atas KBB. Pandangan tersebut merupakan wilayah kebebasan masing-masing komunitas agama yang tidak dapat diintervensi. Pemerintah, lembaga negara, termasuk penegak hukum, hanya dapat melihat hal tersebut sebagai perbedaan pandangan atau penafsiran antarwarga negara.

204. Putusan MK Nomor 140/PUU-VIII/2009 tentang pengujian UU PPPA menegaskan perlunya revisi atas UU tersebut oleh pemerintah maupun DPR karena mengandung ketidakjelasan dan dapat menimbulkan diskriminasi terhadap kelompok minoritas.

205. Merujuk berbagai kasus-kasus terkait penyimpangan, penodaan, dan permusuhan terhadap agama di Indonesia, penegak hukum perlu memberi perhatian pada praktik-praktik penggunaan UU PPPA berisi ekspresi kebencian, ajakan pada diskriminasi, permusuhan, bahkan kekerasan, atas nama menjaga kemurnian agama, di antaranya melalui aksi mobilisasi massa. Praktik semacam ini sering

berpotensi melanggar hak kelompok yang menjadi sasaran dan pada umumnya merupakan kelompok minoritas.

206. Demi menghindari praktik pengaturan penyimpangan, penodaan, dan permusuhan terhadap agama yang sering dipandang rentan melanggar hak KBB, pemerintah harus lebih memilih langkah-langkah memerangi intoleransi, stigmatisasi, dan hasutan kekerasan. Langkah-langkah ini sejalan dengan Resolusi Dewan HAM PBB No. 16/18 (2011) yang diinisiasi Organisasi Kerjasama Islam (OKI), tentang *Melawan Intoleransi, pelabelan negatif, stigmatisasi, diskriminasi dan hasutan kekerasan atau kekerasan kepada individu atas dasar agama atau keyakinannya*. Resolusi tersebut ditindaklanjuti dalam bentuk perumusan Rencana Aksi Rabat yang juga dipakai dalam dokumen ini.

S. Anak dalam Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan

207. Pasal 1 Konvensi Hak Anak mendefinisikan anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun termasuk anak yang masih dalam kandungan, kecuali berdasarkan undang-undang yang berlaku dinyatakan telah dewasa.

208. Setiap anak memiliki hak memilih dan menjalankan agama atau keyakinan sendiri tanpa paksaan dari siapa pun termasuk orang tua dan wali atau pengasuhnya. Dalam kasus anak yang tidak di bawah asuhan orang tua atau walinya, anak tetap diberikan kebebasan untuk memilih agama atau keyakinan dengan pertimbangan mendahulukan kepentingan terbaik bagi anak.[20]

209. Orang tua atau wali harus mampu memberikan bimbingan kepada anak hingga dewasa untuk menjalankan agama atau kepercayaannya disertai dengan pendidikan moral.[21]

210. Dilarang adanya pemaksaan bagi anak-anak dari agama minoritas untuk mengikuti pendidikan agama mayoritas atau pendidikan yang dirancang untuk mengubah keyakinan mereka terhadap agama atau keyakinan tertentu.[22]

211. Anak harus dilindungi dari bentuk diskriminasi apa pun berdasarkan alasan agama atau keyakinan. Anak harus dibimbing hingga dewasa dalam semangat pengertian, kerukunan, persahabatan antarbangsa, perdamaian dan persaudaraan universal,

---

[20] Konvensi Hak-Hak Anak, Pasal 14 ayat (1)

[21] Deklarasi Tentang Penghapusan Semua Bentuk Intoleransi dan Diskriminasi Berdasarkan Agama atau Kepercayaan, Pasal 5

[22] Buku Sumber Hak Atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan, hal 337

penghormatan terhadap kebebasan berdasarkan agama atau keyakinan orang-orang lain, dan dalam kesadaran sepenuhnya mendahulukan kepentingan bersama

212. Karena diskriminasi dapat terjadi dalam penerapan berbagai kebijakan di sekolah terkait penerimaan murid dan penggunaan simbol keagamaan, Negara wajib mengambil langkah-langkah untuk menghilangkan praktik dan kebijakan diskriminatif tersebut.

213. Pengamalan suatu agama atau keyakinan dan pengembangan diri anak tidak boleh membahayakan kesehatan jasmani dan rohaninya.

T. Perempuan dan Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan

214. HAM menegaskan prinsip kesetaraan, keadilan, dan larangan diskriminasi antara laki-laki dan perempuan serta mewajibkan Negara mengambil semua langkah dan upaya menghapuskan diskriminasi kepada perempuan, termasuk dalam penikmatan hak atas KBB.

215. Dalam menjalankan prinsip kesetaraan dan keadilan, Negara juga dapat mengambil langkah-langkah untuk memberi perlakuan khusus sementara (afirmasi) yang diperlukan untuk menjamin adanya kesetaraan dalam situasi antara laki-laki dan perempuan yang tidak setara.

216. Resolusi Komisi HAM PBB Nomor 2005/40 menegaskan perhatian PBB tentang banyaknya dampak negatif yang dialami oleh perempuan akibat pelanggaran hak atas KBB. Karena itu, Komisi HAM mendorong agar PBB selalu menggunakan pendekatan sensitivitas gender dalam memantau atau melaporkan kasus-kasus pelanggaran kebebasan beragama.

217. Resolusi 6/37 Dewan HAM PBB mendorong Negara untuk mengambil tindakan dan upaya yang memadai dalam menjamin hak atas KBB perempuan. Dewan HAM juga mendorong Negara membuat dialog-dialog untuk secara spesifik mendiskusikannya, terutama tentang dampak dari pelanggaran hak atas KBB kepada perempuan, termasuk di bidang ekonomi, sosial, dan budaya, di mana dialog dilakukan dengan melibatkan kelompok perempuan, baik dari organisasi masyarakat sipil, kelompok minoritas agama atau keyakinan, maupun korban KBB.

218. Jaminan perlindungan hak atas KBB perempuan diwujudkan dengan melaksanakan kewajiban-kewajiban Negara untuk melakukan dan/atau tidak melakukan tindakan, yang tidak terbatas, pada:

    a. Negara atau pemerintah harus menahan diri untuk melakukan diskriminasi

kepada perempuan, baik melalui hukum tertulis maupun praktik pemerintahan, dengan menggunakan argumentasi keagamaan. Komentar Umum Komite HAM PBB No. 28 menegaskan bahwa pembatasan terhadap pakaian dan ekspresi diri yang didasarkan pada ajaran agama merupakan pelanggaran terhadap Pasal 18 dan 19 KIHSP;

b. Negara harus mengambil semua langkah atau tindakan untuk menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan yang menggunakan argumentasi keagamaan, termasuk pula dalam hal ini mencabut peraturan-peraturan yang membatasi hak perempuan dalam kebebasan berpikir, berhati nurani, dan beragama tanpa alasan yang sah. Upaya dan langkah ini juga harus diambil oleh Negara untuk menghapuskan segala bentuk praktik-praktik diskriminatif di masyarakat yang menggunakan justifikasi ajaran agama.

c. mengambil tindakan khusus sementara untuk mencapai kesetaraan dan keadilan bagi perempuan dalam penikmatan hak atas KBB.

U. Agama Leluhur dan Penghayat

219. Agama leluhur, agama suku, agama tradisional, maupun sebutan-sebutan lain yang semisal dengannya, dipahami sebagai kepercayaan yang dianut serta dipraktikkan sejak jaman dahulu oleh masyarakat yang hidup atau tinggal di suatu wilayah. Secara historis, keberadaan agama-agama ini telah ada sebelum masuknya agama-agama atau kepercayaan yang saat ini dianut oleh sebagian besar warga masyarakat Indonesia. Ajaran dan praktik agama leluhur ini diwariskan secara turun temurun dari generasi sebelumnya kepada generasi berikutnya hingga saat ini. Di beberapa wilayah, agama leluhur juga berakulturasi dengan agama-agama yang masuk ke Indonesia.

220. Dalam prinsip HAM, agama leluhur harus dipandang dan diperlakukan setara dengan seluruh agama yang dominan dianut oleh masyarakat, dan tidak diperlakukan secara diskriminatif, baik terhadap inti ajaran agama tersebut maupun para pemeluknya.

221. Di Indonesia, terdapat perbedaan antara komunitas agama leluhur dan penghayat kepercayaan. Hal ini merujuk pada eksistensi komunitas tersebut yang didasarkan pada kehendak komunitas itu sendiri.[23] Agama leluhur adalah komunitas yang

[23] Menurut konsep hak asasi manusia, kategorisasi agama atau keyakinan suatu kelompok didasarkan pada pilihan bebas dari komunitas-komunitas itu sendiri, dengan apa mereka hendak dikategorisasikan. Idealnya, identitas ini bukan pemberian Negara, pemberian komunitas agama di luarnya, maupun

menurut pemeluknya ingin diidentifikasi sebagai agama, bukan penghayat, karena sejak awal ajaran spiritual ini dilaksanakan telah dipandang oleh komunitas sebagai pedoman hidup layaknya agama. Sementara penghayat kepercayaan adalah komunitas-komunitas yang memang memandang nilai yang dipedomaninya sebagai kepercayaan yang tidak masuk dalam kategori definisi agama.

222. Negara wajib memastikan tersedianya hak atas KBB bagi semua komunitas tersebut terlepas dari pilihan apakah mereka menyebut diri sebagai agama leluhur, penghayat kepercayaan, atau lainnya.

223. Jaminan Negara terhadap hak-hak agama leluhur atau penghayat meliputi pula pelayanan publik terhadap mereka, khususnya identitas dan dokumen kependudukan, seperti terkait dengan pencatatan perkawinan para penganut agama leluhur, kartu tanda penduduk, Kartu Keluarga, Akta Nikah, dan pencatatan kematian

224. Dalam hal pelaksanaan hak atas pendidikan, Negara wajib memastikan tersedianya tenaga pengajar pendidikan agama leluhur dan penghayat pada setiap jenjang sekolah-sekolah umum. Pada praktiknya, layanan pendidikan agama ini biasanya dilaksanakan dengan bekerja sama dengan pemimpin agama ataupun komunitas penghayat sesuai dengan agama atau kepercayaan yang dianut oleh siswa.[24]

V. Hak Korban dan Pemulihan Korban

225. Dengan merujuk pengertian korban dalam UU Nomor 31 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Perlindungan Saksi dan Korban, korban pelanggaran kebebasan beragama dan berkeyakinan dalam dokumen ini diartikan sebagai setiap orang yang secara sendiri atau kolektif, telah menderita kerugian, termasuk, luka-luka fisik atau mental, penderitaan emosional, kerugian ekonomis atau kerugian secara substansial atas haknya dalam menjalankan kebebasan beragama dan berkeyakinan.

226. Korban dapat ditemui dalam berbagai pelanggaran yang terkait dengan kebijakan yang diskriminatif, pengabaian terhadap hak penganut agama minoritas, kekerasan, tindakan aparat yang diskriminatif dan berbagai pelanggaran lainnya yang berakibat

[24] Terkait dengan pelaksanaan Penghayat Kepercayaan, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan mengeluarkan sejumlah peraturan di antaranya adalah Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No. 77 Tahun 2013 tentang Pedoman Pembinaan Lembaga Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan Lembaga Adat dan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No. 27 Tahun 2016 tentang Layanan Pendidikan Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa.

pada terabaikannya hak-hak korban dalam menjalankan ibadah dan keyakinannya, kehilangan harta benda, dan terdiskriminasi.

227. Masalah utama pelanggaran kebebasan beragama dan berkeyakinan adalah adanya impunitas. Aparat penegak hukum seringkali tidak memberikan perlindungan. Impunitas terjadi karena kurangnya kapasitas atau karena tidak netralnya pejabat negara dengan melindungi kelompok mayoritas bahkan sering diperburuk oleh dengan pembuatan kebijakan yang diskriminatif. Negara wajib menyelesaikan semua pelanggaran hak atas KBB dalam jalur hukum dan membuat pemulihan secara berkala.

228. Pemulihan adalah kewajiban dari pihak yang melakukan kesalahan untuk memperbaiki kerusakan yang ditimbulkan terhadap korban dengan melakukan berbagai tindakan semaksimal mungkin untuk mengembalikan situasi kepada kondisi semula.

229. Komentar Umum Nomor 31 Paragraf 15 menyebutkan bahwa pemulihan hak-hak korban pelanggaran HAM harus meliputi prinsip-prinsip sebagai berikut:

    a. Setiap orang yang hak-hak atau kebebasannya dilanggar memperoleh upaya pemulihan yang terjangkau dan efektif.
    b. Pemulihan harus sesuai dengan kelompok rentan, termasuk anak.
    c. Setiap orang yang menuntut upaya pemulihan harus ditentukan haknya oleh peradilan, lembaga administratif, legislatif, atau lembaga berwenang lainnya yang diatur sistem hukum negara.
    d. Negara mengembangkan mekanisme hukum dan administrasi yang sesuai untuk mengurus tuntutan pelanggaran hak di bawah hukum nasional. Mekanisme ini dapat mengambil dua jalan yaitu, peradilan dan administrasi. Dalam hal peradilan berupa pemberlakuan kovenan dalam proses pengadilan, pemberlakuan perbandingan konstitusi atau ketentuan hukum lainnya, atau interpretasi hukum nasional menggunakan ketentuan kovenan di pengadilan. Sementara dalam hal administrasi berupa upaya investigasi segera atas dugaan pelanggaran hak, investigasi menyeluruh dan efektif melalui badan mandiri dan tidak memihak. Lembaga HAM nasional yang diberi kuasa yang sesuai dapat berkontribusi untuk capaian ini.
    e. Penghentian pelanggaran yang berkelanjutan.

f. Reparasi kepada individu yang haknya terlanggar berupa kompensasi sesuai dengan pelanggarannya. Reparasi yang kedua bisa berupa restitusi, rehabilitasi dan langkah kepuasan (*satisfaction*) seperti permohonan maaf secara publik, monumen publik, jaminan tidak berulangnya pelanggaran, perubahan pada hukum serta praktik yang relevan, dan membawa pelaku ke pengadilan

g. Jaminan tidak berulangnya pelanggaran mungkin memerlukan perubahan hukum serta praktik di negara pihak.

h. Negara mengembangkan segala kemungkinan upaya penyelesaian peradilan.

i. Jaminan tentang putusan atau keputusan pemulihan akan dilaksanakan.

230. Negara harus menjamin adanya pemulihan hak-hak para korban dengan memaksimalkan fungsi untuk melindungi setiap warga negara dan fungsi pelaksanaan kewajiban pemerintah dengan institusi dan aparat-aparatnya.

231. Negara diwajibkan untuk melakukan tindakan pemulihan bagi para korban pelanggaran, dengan menjamin bahwa:

a. Setiap orang yang hak atau kemerdekaannya atas kebebasan beragama dan berkeyakinan dilanggar, akan memperoleh upaya pemulihan yang efektif, walaupun pelanggaran tersebut dilakukan oleh orang-orang yang bertindak dalam kapasitas resmi; dan

b. Setiap orang yang menuntut upaya pemulihan tersebut harus ditentukan haknya itu oleh lembaga peradilan, administratif, atau legislatif yang berwenang, atau oleh lembaga berwenang lainnya yang diatur oleh sistem hukum negara, dan untuk mengembangkan segala kemungkinan upaya penyelesaian peradilan.[25]

232. Pemulihan kepada korban berlandaskan pada dua jenis pemulihan, yaitu prosedural dan substantif. Pemulihan prosedural adalah proses terhadap tuntutan yang masuk akal atas pelanggaran, yang didengar dan diputuskan baik oleh pengadilan, badan-badan administratif, atau badan-badan lainnya yang berwenang. Akses kepada keadilan mensyaratkan adanya institusi dan prosedur pemulihan yang dapat diakses oleh korban yang harus bersifat independen atau mandiri, mampu melaksanakan pemulihan pemeriksaan yang adil melalui pengadilan maupun non-pengadilan atau keduanya, dan mampu untuk melakukan penyelidikan, penuntutan, dan penghukuman kepada para pelaku. Pemulihan substantif adalah hasil dari proses

[25] Pasal 2 ayat (1) dan (3) Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik.

untuk memulihkan hak yang dilanggar dengan syarat adanya prosedur yang efektif seperti mengembalikan kerugian yang timbul akibat pelanggaran; dan perbaikan yang layak, efektif, cepat dan proporsional dengan tingkat kerugian yang ditimbulkan.

233. Pemulihan korban berdasarkan pada prinsip-prinsip:
    a. pemulihan dalam keadaan semula (*restutio in integrum*);[26]
    b. non-diskriminasi;
    c. penghormatan harkat dan martabat korban;
    d. cepat, adil, tepat;
    e. kebutuhan korban dan kemudahan;
    f. ganti kerugian yang lengkap dan komprehensif;
    g. perhatian kepada korban dan kebutuhan khusus; dan
    h. tanggung jawab negara[27]
234. Bentuk-bentuk pemulihan korban mencakup restitusi, kompensasi, rehabilitasi, jaminan kepuasan dan jaminan ketidakberulangan.
235. Restitusi (*restitution*) merupakan langkah-langkah yang dilakukan oleh pelaku atau keluarganya atau pihak ketiga untuk mengembalikan korban pada situasi semula dengan syarat sebagai berikut:
    a. Pembayaran ganti kerugian yang dibebankan kepada pelaku berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap atas kerugian materiil dan/atau immateriil yang diderita korban atau ahli warisnya.
    b. Restitusi diberikan untuk menegakkan kembali, sejauh mungkin, situasi yang ada bagi korban sebelum terjadinya pelanggaran terhadap hak asasi manusia.
    c. Restitusi mengharuskan adanya pemulihan terhadap hak dasar yang dimiliki oleh masyarakat seperti hak milik dan hak atas pekerjaan.
236. Kompensasi (*compensation*), merupakan pemberian ganti rugi yang diberikan negara karena hilangnya harta benda dan kerugian lainnya, karena pelaku tidak mampu memberikan ganti kerugian sepenuhnya yang menjadi tanggung jawabnya. Kompensasi akan diberikan untuk setiap kerusakan yang secara ekonomis dapat diperkirakan nilainya, yang timbul dari pelanggaran kebebasan beragama dan berkeyakinan, seperti kerusakan fisik dan mental; kesakitan, penderitaan dan tekanan batin; kesempatan yang hilang, termasuk pendidikan; hilangnya mata

---

[26] REDRESS, *Torture Survivors Handbook* (UK: REDRESS, 2015), 28.
[27] Deklarasi Prinsip-Prinsip Dasar Keadilan Bagi Para Korban Kejahatan dan Penyalahgunaan Kekuasaan (*Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*).

pencaharian dan kemampuan mencari nafkah; biaya medis dan biaya rehabilitasi lain yang masuk akal, termasuk keuntungan yang hilang; kerugian terhadap reputasi dan martabat; biaya dan bayaran yang masuk akal untuk bantuan hukum atau keahlian untuk memperoleh suatu pemulihan; dan kerugian terhadap hak milik usaha, termasuk keuntungan yang hilang.

237. Rehabilitasi (*rehabilitation*) adalah pemulihan pada kedudukan semula seperti kehormatan, nama baik, jabatan, atau hak-hak lainnya. Rehabilitasi juga mencakup pelayanan hukum, perawatan medis dan psikologis, serta tindakan untuk memulihkan martabat dan nama baik sang korban.

238. Jaminan kepuasan dan ketidakberulangan (*satisfaction and guarantees of non-repetition*) adalah tersedianya atau diberikannya kepuasan dan jaminan bahwa perbuatan serupa tidak akan terulang lagi di masa depan yang mencakup hal-hal sebagai berikut:
    a. dihentikannya pelanggaran yang berkelanjutan;
    b. verifikasi fakta-fakta dan pengungkapan kebenaran sepenuhnya secara terbuka;
    c. keputusan yang diumumkan demi kepentingan korban;
    d. permintaan maaf, termasuk pengakuan di depan umum mengenai fakta-fakta dan penerimaan tanggung jawab,
    e. pengajuan orang-orang yang bertanggung jawab atas pelanggaran ke pengadilan;
    f. peringatan dan pemberian hormat kepada para korban;
    g. dimasukkannya suatu catatan yang akurat mengenai pelanggaran HAM dalam kurikulum dan bahan-bahan pendidikan; dan
    h. mencegah berulangnya pelanggaran dengan cara memastikan pengendalian sipil yang efektif atas militer dan pasukan keamanan; membatasi yurisdiksi mahkamah militer; memperkuat kemandirian badan peradilan; melindungi profesi hukum dan para pekerja HAM; dan memberikan pelatihan HAM pada semua sektor masyarakat, khususnya kepada militer dan pasukan keamanan dan para pejabat penegak hukum.

239. Dalam hal terjadi penghambatan pemenuhan hak atas KBB yang timbul dari tindakan masyarakat akibat intoleransi, selain dapat diselesaikan melalui mekanisme hukum, harus pula menyediakan peluang penyelesaian di luar hukum.

240. Upaya pemulihan harus memiliki kepekaan atas dampak berlapis yang dialami oleh kelompok rentan, baik kelompok orang-orang dengan disabilitas, anak, dan perempuan. Pemulihan terhadap kelompok rentan ini harus didahulukan, setidaknya sampai dengan berada dalam posisi yang setara dengan kelompok lainnya.
241. Jaminan ketidakberulangan meliputi usaha-usaha melakukan investigasi dan kewajiban untuk mengambil semua langkah yang wajar untuk mengidentifikasi kegagalan sistem dan kesalahan, dan kewajiban untuk mereformasi hukum dan praktik administratif yang mungkin telah menyebabkan atau menimbulkan terjadinya pelanggaran hak atas KBB.

W. Perilaku Aparat Negara, Aparatur Sipil Negara (ASN), dan Pejabat Publik

242. Aparat Negara, ASN, dan pejabat publik melaksanakan kewajibannya dengan melayani masyarakat dan melindungi semua orang dari pelanggaran hak atas KBB, sesuai dengan rasa tanggung jawab yang tinggi sebagaimana diharuskan oleh profesi mereka.
243. Aparat negara, ASN, dan pejabat publik harus menjunjung tinggi prinsip netralitas dengan tidak berpihak pada satu agama atau kepercayaan tertentu, terutama dalam melakukan kegiatan keagamaan, komunikasi antaragama. Ketidaknetralan akan menjadi kontroversi dan menggambarkan kurangnya komitmen negara.
244. Kewajiban untuk bersikap adil kepada penganut agama atau kepercayaan yang berbeda, berdasarkan pada prinsip dasar yaitu kesetaraan, dan untuk menahan diri dari perlakuan diskriminatif. Netralitas aparat negara dapat dipahami sebagai prinsip normatif yang berasal dari kewajiban implementasi non-diskriminatif kebebasan beragama atau berkeyakinan. Konsekuensinya, harus berdampak juga pada berbagai kegiatan antaragama, misalnya, melakukan kegiatan dialog antaragama.
245. Aparat negara, ASN, dan pejabat publik sama sekali tidak boleh melakukan, menganjurkan, atau membiarkan setiap bentuk penyiksaan ataupun setiap bentuk perlakuan atau penghukuman lainnya yang kejam, tidak manusiawi, atau merendahkan martabat manusia.
246. Pejabat publik tidak boleh membuat kebijakan atau aturan hukum yang melanggar hak atas KBB seperti kebijakan untuk mewajibkan atau melarang penggunaan simbol, atribut dan praktik-praktik penaatan agama atau keyakinan tertentu.

X. Kewenangan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia RI

247. Komnas HAM adalah lembaga mandiri yang kedudukannya setingkat dengan lembaga negara lain. Komnas HAM memiliki fungsi pengkajian dan penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi HAM. Tujuan dari Komnas HAM adalah:
    a. mengembangkan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan HAM sesuai dengan Pancasila, Undang-undang Dasar 1945, Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, dan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia; dan
    b. meningkatkan perlindungan dan penegakan HAM guna berkembangnya pribadi manusia Indonesia seutuhnya dan kemampuan berpartisipasi dalam berbagai bidang kehidupan.
248. Terkait dengan KBB, Komnas HAM memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap segala bentuk upaya pelaksanaan hak atas KBB.
249. Masyarakat dapat mengirimkan laporan pengaduan kepada Komnas HAM. Berdasarkan laporan tersebut Komnas HAM melakukan tindak pengawasan. Pengawasan dapat pula dilakukan tanpa menunggu laporan masyarakat, yaitu atas prakarsa Komnas HAM sendiri.
250. Atas dugaan pelanggaran hak atas KBB, Komnas HAM memberikan rekomendasi kepada perseorangan, kelompok masyarakat atau lembaga swasta atau kepada pimpinan lembaga tersebut untuk ditindaklanjuti dalam waktu 90 hari. Bila diabaikan maka rekomendasi diteruskan kepada pemerintah atau pemerintah daerah untuk melakukan tindakan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
251. Apabila kebijakan pemerintah atau pemerintah daerah diduga mengandung pelanggaran ataupun diskriminasi hak atas KBB, Komnas HAM menyampaikan rekomendasi kepada pimpinan lembaga pemerintahan tersebut. Sejak rekomendasi diterima maka harus dikirimkan pemberitahuan kepada Komnas HAM dalam waktu paling lama 60 hari sejak rekomendasi diterima. Bila diabaikan maka diteruskan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
252. Terhadap rekomendasi Komnas HAM yang tidak ditindaklanjuti maka Komnas HAM mengumumkan hasil penilaian kepada publik.
253. Bila hasil penilaian hasil pengawasan oleh Komnas HAM ditemukan indikasi terjadinya tindak pidana, hasil penilaian tersebut disampaikan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk ditindaklanjuti sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
254. Tindakan pelanggaran atas hak atas KBB dapat dilakukan melalui media massa

atau media penyiaran. Komnas HAM memiliki kewenangan pengawasan untuk menilai apakah ada dugaan tindakan pelanggaran hak atas KBB atau tidak yang dilakukan melalui media massa atau media penyiaran.

255. Komnas HAM memiliki kewenangan untuk memastikan bahwa hak atas KBB dapat diawasi dengan baik sehingga setiap orang dapat menikmati haknya secara setara dan adil.

LAMPIRAN

PERATURAN KOMISI NASIONAL HAK ASASI MANUSIA
REPUBLIK INDONESIA NOMOR 5 TAHUN 2020 TENTANG
PENGESAHAN STANDAR NORMA DAN PENGATURAN
TENTANG HAK ATAS KEBEBASAN BERAGAMA
DAN BERKEYAKINAN

KOMISI NASIONAL HAK ASASI MANUSIA
REPUBLIK INDONESIA
Jalan Latuharhary No. 4B Menteng Jakarta Pusat 10310, Telp. 021-3925230, Fax. 021-3925227
website: www.komnasham.go.id email: info@komnasham.go.id

PERATURAN KOMISI NASIONAL HAK ASASI MANUSIA REPUBLIK INDONESIA

NOMOR 5 TAHUN 2020

TENTANG

PENGESAHAN STANDAR NORMA DAN PENGATURAN TENTANG HAK ATAS KEBEBASAN BERAGAMA DAN BERKEYAKINAN

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

KETUA KOMISI NASIONAL HAK ASASI MANUSIA REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang :

a. bahwa segala tindakan yang termasuk dalam hak untuk beragama dan berkeyakinan merupakan hak dasar setiap manusia dan pelaksanaannya harus sesuai dengan nilai-nilai Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia;
b. bahwa setiap warga negara memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum dan berhak atas perlindungan terhadap setiap bentuk pelaksanaan hak untuk beragama dan berkeyakinan;
c. bahwa penyusunan Standar Norma dan Pengaturan tentang Hak atas Kebebasan Beragama Dan Berkeyakinan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia didasari atas kebutuhan pemaknaan, penilaian, dan petunjuk atas kaidah – kaidah dan peristiwa hak atas kebebasan beragama dn berkeyakinan yang terjadi di masyarakat;

d. bahwa Sidang Paripurna Komnas HAM RI pada 3 Maret 2020 telah mengesahkan Standar Norma dan Pengaturan tentang Hak atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan;

e. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a sampai dengan huruf d, perlu menetapkan Peraturan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia tentang Pengesahan Standar Norma dan Pengaturan tentang Hak atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan;

Mengingat :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang – Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
3. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (KIHESB);
4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik (KIHSP);
5. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
6. Ketetapan MPR Nomor XII/1998 tentang Hak Asasi Manusia.

MEMUTUSKAN

Menetapkan : PERATURAN KOMISI NASIONAL HAK ASASI MANUSIA REPUBLIK INDONESIA TENTANG STANDAR NORMA DAN PENGATURAN TENTANG HAK ATAS KEBEBASAN BERAGAMA DAN BERKEYAKINAN.

Pasal 1

(1) Standar Norma dan Pengaturan tentang Hak atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan merupakan penjelasan, tafsiran, dan elaborasi mendalam yang disusun oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia untuk menentukan bentuk – bentuk pelanggaran dan/atau pembatasan hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan sebagai acuan pelaksanaan sekaligus menilai peraturan kebijakan, dan tindakan dalam penikmatan terhadap hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan.

(2) Salinan naskah asli Standar Norma dan Pengaturan tentang Hak atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan terlampir dalam Lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Komisi ini.

Pasal 2

Setelah penetapan Standar Norma dan Pengaturan tentang Hak atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan ini:

(1) setiap penafsiran dan penanganan kasus pelanggaran hak asasi manusia yang terkait dengan hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia dilakukan berdasarkan Standar Norma dan Pengaturan tentang Hak atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan; dan

(2) Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia bekerja sama dengan Kementerian/Lembaga untuk mengembangkan Standar Norma dan Pengaturan tentang Hak atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan ini menjadi peraturan yang mengikat.

Pasal 3

Peraturan Komisi ini mulai berlaku pada tanggal yang diundangkan.

Agar setiap orang yang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Komisi ini dengan penempatannya dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Ditetapkan di Jakarta
Pada tanggal 28 September 2020

KETUA KOMISI NASIONAL HAK ASASI MANUSIA
REPUBLIK INDONESIA,

AHMAD TAUFAN DAMANIK

Jl. Latuharhary No.4b, RT.1/RW.4, Menteng, Kec. Menteng,
Kota Jakarta Pusat, Daerah Khusus Ibukota Jakarta 10310
Telp: 021-3925230, Fax: 021-3925227

Website : www.komnasham.go.id | Email : info@komnasham.go.id

Komnas HAM Komnas HAM @KomnasHAM @komnas.ham