

PENGUATAN TOLERANSI BERAGAMA DAN BERKEYAKINAN DI INDONESIA (BELAJAR DARI ADVOKASI PUSHAM UII DI KULON PROGO)

Pengantar

Toleransi beragama dan berkeyakinan masih menjadi tantangan yang cukup besar di Indonesia. Tentang ini karena Indonesia belum memiliki dasar hukum secara spesifik untuk menjamin kebebasan beragama dan berkeyakinan, terdapat kesenjangan antara hak beragama dan berkeyakinan yang dijamin dalam konstitusi dengan kebijakan negara, penegakan hukum, dan praktik sosial di sebagian masyarakat. Secara konstitusional, kebebasan beragama dan berkeyakinan telah dijamin, antara lain melalui Pasal 28E ayat (1) dan (2) serta Pasal 29 ayat (2) UUD NRI 1945. Pasal tersebut menjamin hak setiap orang untuk memeluk agama, beribadat, serta meyakini kepercayaan sesuai hati nuraninya. Namun, dalam praktiknya, intoleransi masih sering terjadi dengan menimpa kelompok pemeluk agama dan kepercayaan minoritas di suatu wilayah tertentu.

Problematika Intoleransi di Indonesia

Pertama, kekeliruan memahami hak beragama dan berkeyakinan dengan hak menjalankan agama atau keyakinan. Pasal 18 ayat (1) ICCPR--yang diratifikasi melalui UU No. 12 Tahun 2005--menyatakan hak beragama dan berkeyakinan merupakan hak yang tidak bisa dikurangi (*non-derogable rights*). Hak ini berada dalam batin seseorang (forum internum). Sedangkan Pasal 18 ayat (3) ICCPR menyatakan hak untuk mempraktikkan agama atau keyakinan bisa dibatasi (*derogable rights*), karena hak untuk mengekspresikan agama atau keyakinan di ruang publik berada dalam wilayah forum eksternum sehingga bisa dibatasi. Pembatasannya harus melalui peraturan perundang-undangan untuk melindungi keselamatan, ketertiban, kesehatan, atau moral masyarakat, ataupun hak-hak dan kebebasan dasar orang lain. Problemnya adalah, apa parameter "melindungi keselamatan, ketertiban, kesehatan, atau moral masyarakat" di Indonesia?

Pemerintah Indonesia menafsirkan pembatasan hak untuk menjalankan praktik keagamaan dan keyakinan diakumulasi semuanya dalam Pasal 28J ayat (2) UUD NRI 1945. Namun, sampai saat ini, tidak ada peraturan perundang-undangan yang menguraikan pembatasan dalam menjalankan praktik keagamaan berdasarkan keselamatan, ketertiban, kesehatan, atau moral masyarakat di Indonesia ([Bagir dkk., 2020](#)). [SNP Komnas HAM No. 2 Tahun 2022](#) menjelaskan bahwa pembatasan berbeda dengan pengurangan. Pembatasan di dalam Pasal 18 ayat (3) ICCPR harus memiliki alasan yang sah, negara harus memberikan pilihan dengan tujuan memenuhi prinsip pembatasan yang proporsional, dan pilihan terakhir ([Riyadi, 2018](#)). Pembatasan juga harus memiliki mekanisme koreksi dan pemulihan, tidak diskriminatif, dan berdasarkan hukum.

Kedua, kesenjangan normatif. Konstitusi Indonesia memang sudah menjamin kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia. Tetapi, UU No. 1 Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama memberikan pembatasan untuk

agama “resmi” di Indonesia hanya kepada 6 agama, yaitu Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha, dan Konghucu. Sementara kepada aliran kepercayaan, “pemerintah berusaha menyalurkannya ke arah pandangan yang sehat dan ke arah ke-Tuhanan Yang Maha Esa”. Frasa tersebut telah menimbulkan diskriminasi terhadap pelayanan keagamaan dan intervensi terhadap keyakinan pemeluk kepercayaan di Indonesia. Padahal, ICCPR dengan jelas menyatakan bahwa pemerintah tidak memiliki hak untuk mengarahkan atau mengintervensi keyakinan agama dan kepercayaan. Penghayat kepercayaan baru mendapatkan pengakuan untuk pelayanan administrasi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XIV/2016. Namun, implementasi putusan MK masih menjadi tantangan bagi pemeluk kepercayaan di Indonesia.

Selain itu, praktik menjalankan keagamaan melalui pendirian rumah ibadat didasarkan pada persetujuan orang lain. Ini merupakan suatu subordinasi pelaksanaan hak. Ini yang dialami umat beragama minoritas di wilayah tertentu di Indonesia. Untuk mendirikan rumah ibadat, jumlah mereka minimal 90 orang, mendapatkan persetujuan dari warga sekitar minimal 60 orang, rekomendasi dari Kemenag kabupaten, dan rekomendasi dari FKUB sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (2) Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor: 9/8 Tahun 2006. [Freedom House](#) secara konsisten menyebutkan No. PBM 9/8 Tahun 2006 sebagai penyebab intoleransi.

Ketiga, lemahnya penegakan hukum terhadap tindakan intoleransi. Aparat penegak hukum sangat lemah dalam melindungi hak umat beragama atau berkeyakinan minoritas yang ingin menjalankan ibadat atau ritual keagamaan mereka. Dalam banyak kasus, aparat penegak hukum membiarkan kelompok vigilante bertindak sewenang-wenang, melakukan ancaman kekerasan, dan kekerasan terhadap umat minoritas agama dan keyakinan saat menjalankan ibadat atau ritual keagamaan mereka. Padahal sebagai kelompok rentan, umat minoritas agama dan keyakinan harus mendapatkan perlindungan lebih berkenaan dengan kekhususan mereka dari aparat penegak hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (3) UU No. 39 Tahun 1999.

Keempat, tindakan intoleransi. Tindakan intoleransi merupakan ekspresi yang didasarkan pada ide atau nilai yang menunjukkan adanya pembatasan atau penolakan kepada kelompok berbeda yang dinormalisasi dan diterima sebagai kewajaran di dalam kelompok masyarakat. Praktik ini biasanya muncul dalam komunitas-komunitas eksklusif yang ingin menjaga “kemurnian” kelompok yang tidak mau dipengaruhi oleh kelompok berbeda. Ini bisa ditemui di dalam kasus-kasus penolakan aktivitas keagamaan atau pendirian rumah ibadat agama apa saja. Padahal, realitasnya masyarakat Indonesia sangat majemuk, sehingga eksklusivitas kehidupan sosial sangat tidak mungkin, termasuk masyarakat yang berada di desa.

Kondisi Masyarakat di Tingkat Lokal: Kulon Progo

Pusham UII memandang penguatan toleransi perlu dimulai dari tingkat lokal. Pemilihan advokasi pada tingkat lokal sebagai proyek percontohan dalam memperkuat toleransi di

tingkat nasional. Adapun alasan memilih Kabupaten Kulon Progo sebagai proyek percontohan adalah:

Pertama, secara geografis, Kabupaten Kulon Progo merupakan wilayah yang strategis karena menjadi pintu gerbang mobilisasi orang ke Daerah Istimewa Yogyakarta--sebagai kota pelajar dan budaya--melalui Bandara Internasional Yogyakarta. Oleh karena itu, mengintervensi Kabupaten Kulon Progo berarti memperkuat toleransi di pintu depan Daerah Istimewa Yogyakarta yang harapannya toleransi bisa menjadi nilai seluruh masyarakat di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Kedua, secara demografis, penduduk Kulon Progo terdiri dari beragam pemeluk agama dan kepercayaan. [BPS \(2025\)](#) mencatat penduduk Kulon Progo memeluk agama Islam berjumlah 422.650 jiwa, memeluk agama Katolik berjumlah 16.511 jiwa, memeluk agama Protestan berjumlah 5.555 jiwa, memeluk agama Buddha berjumlah 562 jiwa, memeluk agama Hindu berjumlah 24 jiwa, dan memeluk Penghayat Kepercayaan berjumlah 16 jiwa. Belum semua penghayat kepercayaan menulis keyakinannya di Kartu Tanda Penduduk, sehingga jumlah mereka yang terdata hanya 16 orang, tetapi jumlah komunitas penghayat kepercayaan di Kulon Progo sebanyak 18 paguyuban ([Harian Jogja, 17/12/2019](#)). Sementara jumlah masjid sebanyak 1.286 unit, mushola sebanyak 1.281 unit, gereja Katolik sebanyak 6 unit, gereja Protestan sebanyak 21 unit, dan vihara umat Buddha sebanyak 6 unit. Dari data ini tampak bahwa penduduk Kulon Progo sangat plural, yang terdiri dari umat beragama dan berkeyakinan, sehingga memperkuat toleransi di Kulon Progo merupakan cerminan untuk memperkuat toleransi di Indonesia.

Ketiga, secara struktural, Pemerintah Daerah Kulon Progo merupakan individu yang terbuka pada perbedaan agama dan kepercayaan, serta inovasi pelayanan kepada masyarakat. Keterbukaan ini dibuktikan dengan adanya banyak kolaborasi masyarakat sipil dalam memperkuat pemerintah daerah dan pemberdayaan masyarakat di Kulon Progo.

Keempat, secara sosio-kultural, masyarakat Kulon Progo tinggal di wilayah rural yang masih memiliki hubungan sosial antar tetangga yang sangat kuat. Kondisi ini menjadi modal sosial yang kuat dalam mempererat toleransi di antara masyarakat di Kulon Progo.

Kelima, sebagai pintu gerbang menuju Yogyakarta, wilayah Kulon Progo akan dimasuki banyak investasi dan mobilisasi orang dengan budaya dan agama yang berbeda. Kondisi ini dapat memunculkan gesekan sosial, ketimpangan ekonomi, dan segregasi budaya yang lebar, yang mengancam tatanan sosial masyarakat Kulon Progo. Dengan mengintervensi penguatan toleransi di Kulon Progo berarti menguatkan masyarakat untuk hidup berdampingan dengan kelompok lainnya secara damai.

Penguatan Toleransi di Tingkat Lokal: Kulon Progo

Berdasarkan pada kelima kondisi masyarakat Kulon Progo tersebut, maka Pusham UII melakukan beberapa pekerjaan penting untuk memperkuat toleransi di Kulon Progo.

Pertama, penguatan regulasi dan sumber daya daerah. Dalam menguatkan toleransi di tingkat lokal, Pusham UII menyadari bahwa dukungan regulasi dan sumber daya daerah sangat penting untuk memobilisasi perangkat daerah dan masyarakat dalam memelihara toleransi antar agama dan keyakinan di Kulon Progo. Melalui kesadaran tersebut, maka Pusham UII berkolaborasi dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Kulon Progo, Kantor Kementerian Agama Kulon Progo, dan FKUB Kulon Progo membentuk dan mengesahkan beberapa kebijakan.

- A. Membentuk dan mengesahkan Peraturan Bupati Kulon Progo Nomor 52 Tahun 2020 tentang Pendirian Rumah Ibadat dan Tempat Ibadat. Perbup tersebut memberikan empat terobosan penting. (1) umat beragama yang mengalami kendala persetujuan 60 orang warga saat mendirikan rumah ibadat, maka pemerintah daerah berkewajiban memfasilitasi tersedianya lokasi pembangunan rumah ibadat. (2) pembangunan tempat ibadat tidak memerlukan batas minimal pemeluk agama dan dukungan warga sekitar. (3) penolakan hanya boleh diajukan oleh masyarakat yang berada di lokasi rumah ibadat. (4) bila ada keberatan atas pendirian rumah ibadat, maka penyelesaiannya dilakukan dengan musyawarah secara berjenjang, mulai dari pemerintah desa sampai ke Bupati yang dibantu Kantor Kementerian Agama dan FKUB.
- B. Membentuk dan mengesahkan Peraturan Daerah Kulon Progo Nomor 13 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat. Perda ini mengatur tanggung jawab pemerintah daerah untuk meningkatkan dan memelihara toleransi serta penanganan kasus intoleransi; pencegahan intoleransi melalui pemeliharaan kondisi damai, mengembangkan sistem penyelesaian intoleransi secara damai, meredam potensi intoleransi, dan membangun sistem peringatan dini; larangan sekolah mengeluarkan peraturan diskriminasi, perangkat daerah dilarang mengeluarkan kebijakan diskriminatif, dan perangkat daerah sampai RT dilarang diskriminasi terhadap individu; dan peran masyarakat dalam menjaga toleransi.
- C. Mendorong Pemerintah Daerah Kabupaten Kulon Progo mengalokasikan budget dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kulon Progo untuk membiayai kegiatan toleransi di Kulon Progo. Salah satu dukungan APBD untuk kegiatan toleransi adalah dengan adanya dukungan APBD untuk kegiatan kemah kebangsaan yang diikuti oleh perwakilan pemuda dari agama Islam, Kristen, Katolik, Hindu, dan Buddha.



Gambar 1. Audiensi Pusham UII bersama Bupati Kulon Progo, Drs. Sutedjo
Sumber: Dok. Pusham UII (2019).

Kedua, penguatan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB). Pusham UII memandang FKUB bisa diberdayakan untuk memperkuat toleransi antar umat beragama. Penguatan ini tidak hanya tentang transfer perspektif bina damai bagi anggota FKUB Kulon Progo, tetapi juga meletakkan FKUB sebagai pelopor perdamaian di Kulon Progo. Penguatan peran FKUB tersebut dimasukkan ke dalam Perda Kulon Progo No. 13 Tahun 2022, Pasal 17 ayat (2) berbunyi: “Peran FKUB membantu menyebarluaskan atau menyosialisasikan isu toleransi dan mencegah meluasnya konflik antar dan inter umat beragama di daerah bekerja sama dengan pihak terkait”. Meletakkan peran sebagai pelopor toleransi, harapannya FKUB tidak lagi hanya mengeluarkan rekomendasi pendirian rumah ibadah, tetapi juga aktif melakukan kerja-kerja bina damai.

Ketiga, Forum Pemuda Lintas Agama (FPLA). Penguatan toleransi di tingkat daerah tidak hanya diletakkan pada peran pemerintah daerah. Pusham UII mereorganisasi FPLA, karena sejak pertama kali dibentuk bulan Oktober 2015, FPLA tidak aktif. Oleh karena itu, Pusham UII bekerja sama dengan pengurus FPLA yang lama mereorganisasi FPLA dengan membuat struktur kepengurusan, AD/ART, program kerja, dan dukungan dana dari APBD melalui Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kulon Progo. Selain penguatan kelembagaan FPLA pada tahun 2018, Pusham UII juga meningkatkan pengetahuan dan kapasitas FPLA dalam merajut dan memelihara toleransi melalui kegiatan kemah kebangsaan, karnaval,

diskusi, kunjungan ke rumah ibadah umat beragama, sekolah kebangsaan, hingga memastikan regenerasi berlanjut di FPLA. Cara yang dilakukan selain penguatan kelembagaan, perspektif, dan mempromosikan toleransi antar umat beragama, Pusham UII ikut terlibat dalam AD/ART FPLA yang memungkinkan pemuda dari masing-masing agama memiliki koordinator dan memastikan anggota pemuda masing-masing agama aktif dalam setiap kegiatan dan kepengurusan FPLA. Dengan demikian, secara keorganisasian, FPLA dapat terus berjalan, bahkan tanpa intervensi Pusham UII lagi.



Gambar 2. Karnaval Perayaan 17 Agustus 2019
Sumber: Dok. Pusham UII (2019).

Keempat, penguatan organisasi Perempuan Berkebaya. Perempuan Berkebaya lahir diskusi-diskusi Pusham UII bersama perempuan dan organisasi perempuan di Kulon Progo. Karena intensnya pertemuan perempuan dan organisasi perempuan di tahun 2018 – 2022, maka para perempuan Kulon Progo membentuk organisasi Perempuan Berkebaya dengan fokus pada penggerak budaya dan perdamaian. Sampai saat ini, Perempuan Berkebaya masih sangat aktif mengorganisasi diri, menginisiasi kegiatan, dan mengawal isu-isu perempuan, budaya, dan perdamaian di Kulon Progo.



Gambar 3. Diskusi Penguatan Peran Perempuan Menjaga Toleransi
Sumber: Dok. Pusham UII (2019).

Keempat pekerjaan Pusham UII di Kulon Progo dari tahun 2018 - 2022 dapat menjadi inspirasi bagi para pegiat toleransi beragama dan berkeyakinan untuk mewujudkan Indonesia damai. Hal ini karena intervensi untuk memperkuat toleransi beragama dan berkeyakinan dilakukan dari pelibatan pemerintah daerah, pembentukan regulasi di tingkat lokal, dan penguatan peran tokoh agama, pemuda, dan perempuan. Dengan demikian, toleransi diharapkan dapat terus terpelihara antar umat beragama dan berkeyakinan.

Heronimus Heron

(Ditulis dan disiapkan untuk dipresentasikan di 4th Annual Kartini Conference on Indonesian Feminisms [KCIF 2026] "Tantangan Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan di Indonesia" pada 7 September 2026).