

Pengawasan Aliran Kepercayaan dan Penodaan Agama: Perspektif Penegakan Hukum Pidana

Ully Tasya Simanungkalit*, Amir Ilyas, Ratnawati

Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Indonesia.

* E-mail: ully.tasya09@gmail.com

Abstract:

This study aims to analyze the legal instruments of supervision of religious beliefs and blasphemy in the perspective of criminal law enforcement. This research is normative-empirical legal research through a statute approach and a case approach. The research was conducted at the South Sulawesi High Prosecutor's Office. The results showed that the implementation of Community Trust Flow Monitoring (PAKEM) by the Prosecutor's Office has been running according to its authority. However, the coordination between the Prosecutor's Office as the Pakem Team leader and the Pakem Team members, but in practice, it is not optimal. The absence of Standard Operating Procedures (SOP) for guidelines and uniformity for implementing tasks in the field is also a challenge in practice in the field. Coordination with other agencies (Team Pakem) has not been well managed because it is still incidental, and there is a sectoral ego. The Attorney General's Office as the head of the Pakem Team should be the driving force and give the Pakem Team members the command to carry out activities to minimize the emergence of community unrest regarding the activities of deviant beliefs in society.

Keywords: Beliefs; Religious Rights; Criminal Law; Blasphemy

Abstrak:

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis instrumen hukum pengawasan terhadap aliran kepercayaan dan penodaan agama dalam perspektif penegakan hukum pidana. Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif-empiris melalui pendekatan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan kasus (case approach). Penelitian dilakukan di Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan Pengawasan Aliran Kepercayaan Masyarakat (PAKEM) oleh Kejaksaan sudah berjalan sesuai dengan kewenangannya dan dilakukan dengan koordinasi antara Kejaksaan sebagai ketua Tim Pakem bersama anggota Tim Pakem, namun secara praktis belum optimal. Belum adanya Standar Operasional Prosedur (SOP) untuk pedoman dan keseragaman bagi pelaksanaan tugas di lapangan juga menjadi tantangan tersendiri dalam praktiknya di lapangan. Koordinasi dengan instansi lain (Tim Pakem) belum dikelola dengan baik karena masih bersifat insidental dan adanya ego sektoral. Seharusnya Kejaksaan sebagai ketua Tim Pakem dapat menjadi motor penggerak dan memberikan komando kepada anggota Tim Pakem dalam melakukan kegiatan sehingga dapat meminimalisir timbulnya keresahan masyarakat terhadap kegiatan aliran kepercayaan dalam masyarakat yang menyimpang.

Kata Kunci: Aliran Kepercayaan; Hak Beragama; Hukum Pidana; Penodaan Agama

1. Pendahuluan

Indonesia merupakan Negara dengan tingkat kebhinnekaan yang sangat keberagaman, baik suku, adat, agama dan budaya.¹ Dari keberagaman budaya dan agama tersebut lahirlah setidaknya 833 (delapan ratus tiga puluh tiga) aliran

¹ Arfin Hamid. (2017). Understanding the Characteristics of Dispute Settlement in Sharia Economic System. *Hasanuddin Law Review*, 3(2), 198-207. doi:<http://dx.doi.org/10.20956/halrev.v3i2.1079>

kepercayaan, dan 215 (dua ratus lima belas) aliran keagamaan.² Namun di sisi lain, sebagai Indonesia didasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), tidak semata atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Hal tersebut mengamanatkan bahwa Indonesia menerima hukum sebagai ideologi untuk menciptakan ketertiban, keamanan, keadilan serta kesejahteraan bagi warga negaranya. Konsekuensi hukum tersebut mengikat setiap tindakan yang dilakukan oleh setiap warga termasuk warga Negara asing yang berada dalam wilayah Negara Indonesia.³

Jika kita mengacu pada dasar negara sila pertama Pancasila dan pasal 29 konstitusi yaitu UUD1945, Indonesia dapat dipandang sebagai negara yang "*monotheist*" karena pernyataan bahwa Negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa dapat ditafsirkan demikian.⁴ Atas dasar inilah, Indonesia tidak dapat dikategorikan sebagai Negara agama karena dalam konstitusi tidak dinyatakan bahwa negara didasarkan atas suatu agama tertentu, tetapi Indonesia juga bukan merupakan Negara sekuler yang memperhatikan permasalahan agama dan menyerahkan masalah agama pada perorangan dan masyarakat.⁵

Berbagai pembatasan dan pelanggaran termasuk penyegelan, pembakaran, penyerangan atas nama agama adalah pelanggaran hak asasi manusia seperti yang terdapat dalam Pasal 18 ayat (3) International Covenant On Civil And Political Rights. Khususnya terhadap penghayat kepercayaan dari penganut suatu agama. Selama ini, para penghayat kepercayaan seperti Sunda Wiwitan, Batak Parmalim, Ugamo Bangsa Batak dan Sapto Darmo mengalami diskriminasi dalam mengakses layanan publik. Pasalnya, kolom agama dalam KK dan KTP mereka dikosongkan. Hal itu berdampak pada sulitnya mengurus hak-hak sipil politik, seperti melamar pekerjaan, menikah dan mengakses layanan publik lainnya.

Meskipun Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) telah mengakui keberadaan aliran kepercayaan¹ sebagai ajaran ketuhanan yang keberadaannya harus diakui dalam dokumen kependudukan sebagaimana termaktub dalam Putusan MK No. No.97fPUU-XIVf2016, tetapi persoalan hukum berkaitan dengan pengakuan negara terhadap hak-hak penganut aliran kepercayaan belum sepenuhnya dapat terselesaikan. Fakta paling 'anyar' terkait hal ini ialah munculnya penyegelan bakal makam sesepuh penghayat Sunda Wiwitan oleh Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Kuningan.⁶ Kuat dugaan aksi penyegelan ini diakibatkan oleh adanya aksi penolakan dari beberapa organisasi kemasyarakatan (Ormas) terhadap bangunan makam ini.⁷

Putusan MK memang telah memberikan legitimasi hukum bahwa pengisian kolom agama dalam dokumen kependudukan bukan hanya hak prerogatif agama-agama

² Laporan Singkat Rapat Kerja Komisi III Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR R.I.) dengan Jaksa Agung Republik Indonesia pada hari Senin, 13 Juni 2016, hlm. 5

³ Jimly Assihiddiqie, *Susunan Dalam Suatu Naskah Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen Keempat Tahun 2002*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara, FHUI, 2002, hlm 7.

⁴ Siti Hamimah. (2018). *Dinamika Kasus Ahmadiyah dan Aliran Kepercayaan Lainnya Serta Penyelesaiannya Melalui Hukum Tertulis di Indonesia*. *Syariah: Jurnal Hukum dan Pemikiran*, 18(1), 19-29.

⁵ Hayatun Na'imah, "Perda Berbasis Syari'ah Dalam Tinjauan Hukum Tata Negara," *Khazanah: Jurnal Studi Islam dan Humaniora* 14, no. 1 (2016): 27-40.

⁶ Kompas.com, "Makam Sesepuh Sunda Wiwitan Disegel, Dianggap Tugu dan Akan Dibongkar Jika Tak Berizin", <https://regional.kompas.com/read/2020/07/22/06160021/makam-sesepuh-sunda-wiwitan-disegel-dianggap-tugu-dan-akan-dibongkar-jika?page=all>, (diakses tanggal 20 Juli 2020).

⁷ Warta Ekonomi, "Setara: Putusan MK Soal Aliran Kepercayaan Sisakan Masalah", <https://www.wartaekonomi.co.id/read169297/setara-putusan-mk-soal-aliran-kepercayaan-sisakan-masalah>, (diakses tanggal 23 April 2020).

resmi negara, tetapi juga menjadi hak para penganut aliran kepercayaan untuk bisa mencatatkan keyakinannya dalam dokumen kependudukan. Putusan ini juga telah berhasil memutus rantai diskriminasi yang dilakukan oleh negara terhadap para penganut aliran kepercayaan, khususnya diskriminasi di bidang pemenuhan hak dan kebebasan beragama, hak menjalankan ajaran agama, dan hak untuk mencatatkan identitas keagamaan pada dokumen kependudukan.

Akan tetapi kondisi bernegara saat ini justru menampilkan kebijakan yang sebaliknya, sebab awal mula hadirnya tuduhan dan anggapan penodaan terhadap kesucian ajaran agama oleh penghayat kepercayaan ini justru disebabkan oleh kebijakan negara yang mewajibkan kepada penganut aliran kepercayaan untuk berafiliasi pada agama-agama resmi negara, sehingga ketika para penganut aliran kepercayaan melaksanakan tata-ibadahnya yang memang berbeda dengan ajaran agama resmi negara, dianggap sebagai ajaran yang bertentangan dengan ajaran agama.⁸

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis aturan pelaksanaan dalam pengawasan terhadap aliran kepercayaan oleh kejaksaan dan tantangan yang dihadapi dalam pengawasan terhadap aliran kepercayaan dan penodaan agama dalam perspektif penegakan hukum pidana.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif-empiris melalui pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*).⁹ Penelitian ini bersifat deskriptif analisis, yaitu suatu penelitian yang bermaksud memberikan gambaran sesuatu tentang gejala sosial yang bertujuan untuk memberikan gambaran secara sistematis, faktual dan akurat. Penelitian dilakukan di Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan. Data yang diperoleh dari penelitian, baik data primer maupun data sekunder kemudian dianalisis dengan menggunakan metode induktif, yaitu suatu cara berfikir yang dilaksanakan pada fakta-fakta yang bersifat umum yang kemudian dilanjutkan dengan pengambilan kesimpulan yang bersifat khusus.

3. Pengawasan Aliran Kepercayaan dalam Masyarakat Demi Ketertiban dan Ketenteraman Umum

Sejarah pembentukan Pengawas Aliran Kepercayaan dalam Masyarakat (PAKEM) oleh Kejaksaan dimulai pada Tahun 1952. Awal tahun 1952, Departemen Agama membuat definisi minimum tentang agama yaitu memuat unsur-unsur adanya nabi, adanya kitab suci dan adanya pengakuan internasional. Definisi minimum tentang agama tersebut membawa konsekuensi terhadap aliran kebatinan/kepercayaaan bukan sebagai “ekspresi religius” yang sah. Karena menurut aliran kepercayaan, Tuhan itu ada di dalam hati setiap manusia dan tidak mempunyai perantara baik melalui nabi

⁸ Muwaffiq Jufri, “Akibat Hukum Pemisahan Hak Beragama dengan Hak Berkepercayaan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, *Jurnal Konstitusi*, Vol 16. No. 2, Juni 2019, hlm. 288.

⁹ Irwansyah. 2020. *Penelitian Hukum, Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*, Yogyakarta: Mirra Buana Media, hlm. 134

ataupun kitab sucinya. Definisi ini memperoleh perlawanan dari agama Hindu Bali dan akhirnya dicabut.¹⁰

Departemen Agama melaporkan adanya 360 (tiga ratus enam puluh) agama baru dan kebatinan/kepercayaan pada 1953. Atas dasar laporan Departemen agama inilah maka dibentuk PAKEM (Pengawasan Aliran Kepercayaan Masyarakat) dibawah Departemen Agama, yang pada awalnya fungsi PAKEM saat itu adalah mengawasi agama-agama baru, kelompok kebatinan/kepercayaan dan kegiatan-kegiatan mereka, Sebenarnya pengawasan terhadap aliran kebatinan/kepercayaan sudah ada sejak masa colonial, tetapi tujuannya pada waktu itu adalah untuk meredam pemberontakan yang dilakukan oleh para petani.¹¹

Dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan RI, di mana Pasal 2 ayat (3) yang memberikan tugas kepada Kejaksaan untuk mengawasi aliran kepercayaan/kebatinan yang membahayakan masyarakat dan negara, memperjelas keberadaan PAKEM di institusi penegak hukum ini, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan RI, merupakan produk hukum yang menegaskan tugas Kejaksaan untuk mengawasi aliran kepercayaan/kebatinan, dan ini sekaligus menarik institusi PAKEM berada di bawah Kejaksaan yang sebelum tahun 1961 berada di bawah Departemen Agama.

Undang-undang Nomor 15 Tahun 1961 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kejaksaan RI, menambah tugas Kejaksaan disamping untuk melakukan penuntutan atas suatu perkara pidana di Pengadilan, juga melakukan pengawasan aliran kepercayaan/kebatinan yang membahayakan masyarakat dan negara. Konsideran Undang-undang Nomor 15 Tahun 1961 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kejaksaan RI, menempatkan Kejaksaan sebagai alat negara dalam penegakan hukum untuk menyelesaikan revolusi. Inilah yang menjadikan Kejaksaan terbebani untuk mengamankan revolusi, sehingga hal-hal yang mempunyai potensi “menggangu” atau melanggar revolusi maka Kejaksaan mempunyai tugas untuk melakukan penegakan hukum. Dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 menafsirkan penegakan hukum untuk pengamanan revolusi tidak hanya penuntutan tetapi juga pengawasan terhadap aliran kepercayaan/kebatinan yang membahayakan masyarakat dan negara.¹²

Pasca tragedi 1965, aliran kepercayaan/kebatinan sering dikaitkan dengan tragedi 1965. Disinilah peran PAKEM untuk melakukan pengawasan terhadap pengawasan terhadap para pengikut aliran kepercayaan/kebatinan. Akibat stigmatisasi dan hubungannya dengan tragedi 1965, maka terjadi eksodus besar-besaran kepindahan pengikut aliran kepercayaan/kebatinan ke agama-agama “resmi” lainnya.¹³ Aliran kebatinan perjalanan merupakan contoh bagaimana negara melakukan stigmatisasi terkait tragedi 1965, di mana di beberapa daerah di Jawa Barat seperti di Kabupaten Majalengka, Kejaksaan Negeri setempat melalui PAKEM mengeluarkan Surat Keputusan No.02/Kep/PAKEM/1970 tentang pelarangan/pembubaran Aliran

¹⁰ Amir Ilyas. 2012. *Asas-asas Hukum Pidana, Memahami Tindak Pidana Dan Pertanggungjawaban Pidana Sebagai Syarat Pemidanaan*. Yogyakarta: Rangkang Education, hlm. 5.

¹¹ Siti Hamimah. 2018. *Dinamika Kasus Ahmadiyah dan Aliran Kepercayaan Lainnya Serta Penyelesaiannya Melalui Hukum Tertulis di Indonesia*. *Syariah: Jurnal Hukum dan Pemikiran*, 18(1), 19-29.

¹² Yayan Sopyan. 2015. *Menyoal kebebasan beragama dan penodaan agama di Indonesia*. *Jurnal Cita Hukum*, 3(2), 95-110.

¹³ *Ibid*, hlm.8-10

Kebatinan. Di Kabupaten Sumedang Kejari setempat juga melarang dan membubarkan Aliran Perjalanan Kebatinan, yang menurut Kejari Kabupaten Sumedang bahwa Aliran Kebatinan Perjalan di Kabupaten Sumedang merupakan penjelmaan dari partai yang dilarang oleh Pemerintah, serta pengikutnya berasal dari pemeluk agama Islam yang telah keluar dari Islam. Lebih jauh Kejari Kabupaten Sumedang mengatakan Aliran Kebatinan Perjalan jelas-jelas di dalam melakukan ibadahnya telah menyimpang dari ajaran agama Islam, sehingga telah menimbulkan keresahan di kalangan umat beragama pada umumnya dan umat Islam pada khususnya. Pelarangan dan pembubaran organisasi Aliran Kebatinan Perjalan juga dilakukan oleh PAKEM di Kabupaten Subang.¹⁴

Direktorat Sosial dan Politik Departemen Dalam Negeri pernah mengirimkan surat kepada Aliran Kebatinan Perjalan pada Oktober 1992, yang pada intinya memberitahukan kepada Aliran Kebatinan Perjalan bahwa ada surat keputusan pelarangan dan pembubaran organisasi Aliran Kebatinan Perjalan No.SK-23/PAKEM/1967 pada tanggal 23 Mei 1967.¹⁵ Kejaksaan Agung juga mengeluarkan SK No.Kep-129/JA/12/1976 tentang pelarangan Ajaran-Ajaran Siswa-Siswa Alkitab/Saksi-Saksi Yehova 7 Desember 1976. Kemudian Kejaksaan Agung mengeluarkan Surat Keputusan No.Kep-108/JA/5/1984 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Aliran Kepercayaan Masyarakat, adalah untuk pembinaan dan pengawasan aliran kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa.

Jika dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 15 tahun 1961, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tetap mempertahankan pasal mengenai pengawasan aliran kepercayaan yang dapat membahayakan negara dan masyarakat. Tetapi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 menambahkan tugas di bidang ketertiban dan ketenteraman umum, diantaranya adalah pengawasan aliran kepercayaan yang dapat membahayakan negara dan masyarakat, dan untuk pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1991 dijadikan referensi Surat keputusan Jaksa Agung untuk pembentukan Tim Koordinasi Pengawasan Aliran Kepercayaan di Masyarakat (Timkorpakem) Nomor: Kep-004/J.A/01/1994, disamping Undang-Undang Nomor: 1/PNPS/1965 dan Undang-Undang Nomor: 2/PNPS/1962 tentang Larangan Organisasi-Organisasi Yang Tidak Sesuai Dengan Kepribadian Bangsa.

Kejaksaan Agung memformalkan Tim Pakem dengan mengeluarkan Surat Keputusan Nomor : Kep-004/JA/01/1994 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Pengawasan Aliran Kepercayaan Masyarakat (Timkorpakem), yang kemudian mencabut Surat Keputusan Nomor Kep-108/JA/5/1984. Disini Kejaksaan Agung melihat adanya perkembangan dan meningkatnya kehidupan beragama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, yang menjadi latar belakang pembentukan Surat Keputusan No.Kep-004/JA/01/1994.

Sementara itu dalam implementasi peran pengawasan aliran kepercayaan masyarakat dan pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama di tingkat lokal, Kepala Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara telah mengeluarkan Surat Keputusan Nomor Kep-07/0.02/Dsb.1/02/1994 tentang pelarangan kegiatan dalam bentuk dan

¹⁴ Engkus Ruswana, "Kasus-Kasus Pelanggaran Hukum Dan HAM yang Dialami Masyarakat Adat/Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa", Makalah Seminar Dewan Pertimbangan Presiden Bidang Hukum, (2008) hlm 11-12.

¹⁵ *Ibid.*

cara apapun dari Aliran/Ajaran Ahmadiyah Qodiyah di seluruh Provinsi Sumatera Utara pada 12 Februari 1994, SK Kajati Sumut tersebut berdasarkan pada hasil rapat koordinasi Pakem Tingkat I Sumut masing-masing pada 18 September 1993 dan 15 Januari 1994 di Kejati Sumut, juga fatwa MUI Sumut No.356/MUI/SU/VII/1984 pada 16 Juli 1984 yang merekomendasikan agar Ahmadiyah Qadian (JAI) dilarang berkembang di Sumatera Utara. Kemudian juga hasil Rapat Kerja Nasional (Rakernas) MUI pada 4 Agustus 1984 menegaskan bahwa aliran/ajaran Ahmadiyah Qadian adalah bertentangan dengan kaidah agama Islam dan menimbulkan keresahan masyarakat. Rekomendasi Tim Pakem dan fatwa MUI Sumut serta Rakernas MUI mempunyai pengaruh kuat terhadap SK Kajati Sumut, ketika ketiganya dijadikan referensi atau bahan pertimbangan untuk melarang kegiatan Ahmadiyah Qadian di Sumut.¹⁶

Dalam Peraturan Jaksa Agung Nomor : PER-019/A/JA/09/2015 tersebut dinyatakan bahwa pengawasan aliran kepercayaan dalam masyarakat adalah bagian dari pelaksanaan tugas dan kewenangan Kejaksaan di bidang ketertiban dan ketentraman umum untuk turut menyelenggarakan kegiatan pengawasan kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan Negara serta pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama. Keberadaan Tim Pakem Kejaksaan khususnya peran intelijen dalam mendukung optimalisasi kinerja Kejaksaan dalam sistem peradilan pidana, mempunyai peranan penting dalam mendukung kebijakan penegakan hukum dan keadilan baik preventif maupun represif, melaksanakan dan atau turut menyelenggarakan ketertiban dan ketentraman umum serta pengamanan pembangunan nasional dan hasil-hasilnya.¹⁷

Dalam pola kerjanya Tim Pakem Pusat dan Daerah senantiasa ditekankan untuk melakukan pelaporan secara berkala ataupun insidental kepada Jaksa Agung mengenai pelaksanaan tugas, memberikan saran maupun pendapat dalam rangka pencegahan penyalahgunaan dan atau penodaan agama dan melakukan rapat koordinasi dengan instansi terkait lainnya, ini berarti ada atau tidaknya aliran kepercayaan/kebatinan yang dapat membahayakan Negara dan masyarakat, Tim Pakem tetap melakukan pengawasan. Tim Pakem juga dibentuk di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota. Tim Pakem pada Kejaksaan Tinggi dibentuk dengan keputusan Kepala Kejaksaan Tinggi, sementara Tim Pakem ditingkat Kabupaten/Kota dibentuk dengan keputusan Kepala Kejaksaan Negeri.¹⁸

Perkembangan aliran kepercayaan dan keagamaan di Indonesia sangat pesat, di satu pihak merupakan warisan budaya spiritual leluhur budaya bangsa Indonesia, sedangkan di lain pihak adanya banyak aliran kepercayaan yang pernah dilarang dan kasus-kasus yang masih terjadi yang ditimbulkan oleh aliran kepercayaan menyimpang ataupun kasus penodaan agama dirasa sangat meresahkan. Oleh karena itu diperlukan arah kebijakan yang serius dan upaya pencegahan serta penanggulangan yang lebih efektif.

Peran Kejaksaan melalui Intelijen Yustisial Kejaksaan yang dalam hal ini terakomodir dalam peran Tim Pakem yang mengawasi perkembangan aliran kepercayaan di Indonesia semakin berat. Kejaksaan dituntut untuk lebih pro-aktif dalam melakukan

¹⁶ Uli Parulian Sihombing, *Menggugat Bakor Pakem; Kajian Hukum Terhadap Pengawasan Agama dan Kepercayaan di Indonesia*, Jakarta: The Indonesian Legal Resource Center (ILRC), 2008, Cet. 1, hlm.37

¹⁷ Kejaksaan Agung RI, *Pokok-Pokok Pola Pelaksanaan Tugas Pakem*, Jakarta, 1985, hlm.3.

¹⁸ Data diperoleh pada Direktorat II Jaksa Agung Muda Bidang Intelijen Kejaksaan Agung RI.

peran pengawasan, karena sifat pengawasan yang dilaksanakan tidak hanya penanggulangan yang bersifat pencegahan tetapi mempunyai makna kewajiban yang lebih luas lagi. Jadi bukan hanya waspada atau bersifat menunggu menangani terhadap kasus-kasus yang ditimbulkan oleh aliran kepercayaan, melainkan lebih bersifat represif penanggulangan dalam bentuk tindakan nyata preventif, persuasif bahkan rehabilitatif.

Tindakan preventif dimaksudkan sebagai usaha pencegahan yang bersifat opsional sehingga dapat dihindarkan dan dicegah terjadinya kasus-kasus yang berimplikasi negatif dan ditimbulkan oleh aliran kepercayaan dalam masyarakat. Usaha pencegahan dapat ditempuh secara persuasif edukatif yaitu dengan melakukan pengarahan dan bimbingan masyarakat atau dengan penyuluhan langsung yang bersifat tatap muka serta dengan cara pendekatan lainnya kepada masyarakat yang bersifat himbuan dan ajakan serta bentuk konsultasi tertentu.

Pemberdayaan masyarakat untuk mencegah meningkatnya *trend* aliran kepercayaan menyimpang melalui pendekatan kepada masyarakat yaitu sosialisasi tentang peraturan perundang-undangan dan pencerahan tentang pemahaman aliran kepercayaan yang mempunyai hak hidup di Indonesia, Sekaligus pemahaman tentang indikasi berbagai aliran kepercayaan menyimpang seperti yang ditetapkan dalam Undang-Undang No.1/PNPS/1965 dan Undang-Undang No.5/1969. Cara untuk dapat dicegah misalnya mulai dengan mengumpulkan berbagai informasi, setelah data lengkap selanjutnya kepada pelaku dapat diundang untuk berdialog atau konsultasi serta dapat pula dipanggil untuk dimintai keterangan, kemudian juga melihat secara langsung kegiatan yang dilakukan. Dengan demikian dapat diberikan penilaian yang tegas untuk mengambil tindakan preventif.

Dalam praktiknya, upaya preventif Tim Pakem disebut juga dengan pembinaan, yaitu pembinaan terhadap masyarakat dengan berbagai cara;

- 1) Dengan mengadakan penerangan dan penyebarluasan peraturan perundang-undangan dimungkinkan kesadaran hukum masyarakat lebih cepat meningkat dan benar-benar tercapai. Sekalipun pada hakikatnya tujuan penyuluhan hukum dan penerangan hukum adalah sama yakni memasyarakatkan hukum dan peraturan-peraturan, namun dipandang dari segi pendekatannya ada perbedaan yakni tindakan penyuluhan hukum tidak hanya menggambarkan apa yang menjadi hak-hak dan kewajiban dari seseorang tetapi juga menunjukkan upaya-upaya apa untuk melaksanakan hak dan kewajiban dari seseorang sesuai dengan ketentuan yang berlaku sehingga penyelenggaraannya harus dilakukan dengan kunjungan dari rumah ke rumah dan secara bertatap muka.
- 2) Melakukan pendekatan Keagamaan/Kepercayaan. Dengan melalui jalur agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa juga dapat dapat dibentuk opini public, terutama pada masyarakat desa yang relatif religius dan pada umumnya mengagungkan pimpinan dan informilnya yang kharismatik daripada pimpinan formal atau pejabat pemerintah. Keadaan demikian itu perlu di perhatikan bagi aparat dari instansi Kejaksaan atau instansi lainnya yang bermaksud memasuki daerah pedesaan, termasuk penyuluhan hukum yang diselenggarakan oleh Intelijen Kejaksaan. Misi yang diemban dapat gagal apabila salah pendekatan dan bias berhasil dengan baik bila dilakukan pendekatan sebaik mungkin antara lain dengan melalui pendekatan keagamaan tersebut.

- 3) Melakukan kerjasama dan koordinasi dengan instansi pemerintah. Kerjasama dan koordinasi serta komunikasi sesama instansi/pejabat pemerintah diperlukan untuk mewujudkan keserasian dan keterpaduan dalam rumusan sikap dan tindakan antara sesama instansi/pejabat pemerintah dalam menangani kasus-kasus aliran kepercayaan/ keagamaan terhadap kegiatannya yang mempunyai dampak negatif terhadap masyarakat.

Pendekatan preventif dilakukan dengan kegiatan yang bersifat aktif dengan tindakan represif yaitu untuk menanggulangi kasus-kasus yang sudah terjadi dengan upaya membatasi akibat atau resiko yang timbul. Usaha penanggulangan dapat ditempuh dengan 2 (dua) cara administratif dan yustisial.¹⁹ Penindakan Yustisial dilakukan sebagai bagian dari proses berjalannya sistem peradilan pidana (*criminal justice system*). Data-data dan keterangan-keterangan awal yang sudah dihimpun dalam proses intelijen yustisial sebelumnya dapat membantu dan memudahkan proses penyelidikan dan penyidikan yang dilakukan aparat kepolisian, yang selanjutnya hal tersebut juga sangat membantu kejaksaan dalam melakukan penuntutan di pengadilan. Oleh karena itu, keberhasilan atas keakuratan informasi dan data Intelijen Yustisial Kejaksaan sangat membantu proses penegakan hukum selanjutnya.

4. Kedudukan Undang-Undang No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama

Upaya penegakan hukum dipengaruhi oleh faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum. Semua faktor ini berkaitan sangat erat sehingga kelemahan pada satu faktor dapat mempengaruhi faktor lainnya. Menurut Soerjono Soekanto, ada lima faktor yang mempengaruhi penegakan hukum, yaitu hukum (undang-undang), penegak hukum, sarana atau fasilitas yang mendukung, masyarakat dan kebudayaan.²⁰

Di antara faktor-faktor tersebut, faktor hukum (undang-undang) dan faktor penegak hukum yang paling relevan dibahas dalam permasalahan penegakan hukum khususnya hukum pidana. Faktor hukum (undang-undang) merupakan faktor yang paling penting karena berkaitan dengan langsung dengan tujuan hukum (undang-undang) itu sendiri, yaitu mewujudkan "keadilan", "menjamin kepastian" dan memberikan "manfaat" bagi sebanyak-banyak orang. Menurut Soerjono Soekanto, bahwa gangguan terhadap penegakan hukum yang berasal dari undang-undang disebabkan oleh tidak diikutinya asas-asas berlakunya undang-undang, belum adanya peraturan pelaksana yang sangat dibutuhkan untuk menerapkan undang-undang dan tidakjelasan arti kata-kata di dalam undang-undang yang mengakibatkan kesimpangsiuran di dalam menafsirkan dan serta penerapannya.²¹ Apabila ketiga hal tersebut tidak dipenuhi, maka tujuan hukum sebagaimana telah diuraikan diatas juga akan sulit dicapai.

Suatu peraturan perundang-undangan yang baik harus memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan asas-asas berlakunya undang-undang, dan suatu aturan hukum pidana juga harus bisa mengikuti

¹⁹ IGM Nurdjana, *op cit*, hlm.292-294.

²⁰ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum (Pidato Pengukuhan sebagai Guru Besar Pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2008), hal. 5

²¹ *Ibid*, hal. 17-18

perkembangan masyarakat. Perundang-undangan hukum pidana yang bersifat *obsolete* dan *unjust* (sudah kuno dan tidak adil) serta *outmoded and unrel* (sudah ketinggalan zaman dan tidak sesuai lagi dengan kenyataan) seharusnya dilakukan pemikiran kembali. Pemikiran kembali dapat berupa *reevaluasi*, *review*, *reorientasi*, dan *reformulasi* terhadap kebijakan hukum pidana yang berlaku saat ini.²²

Undang-Undang Nomor 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama (UU Penodaan Agama) adalah produk masa lampau dan dapat dikatakan saat ini sudah kuno, dan sering menimbulkan multitafsir. Di negara-negara dengan sistem demokrasi yang masih lemah, menganut sistem otoriter atau terdapat kompromi dalam sistem yudisial, termasuk Indonesia pada tahun 1965 dimana undang-undang ini dikeluarkan, Undang-Undang Nomor 1/PNPS/1965 telah banyak menimbulkan efek yang merugikan:²³

- 1) Pemerintah menyalahgunakan undang-undang ini untuk membungkam oposisi, pengkritik pemerintah dan kelompok pembangkang lainnya, misalnya di Mesir;
- 2) Individu mereka-reka dakwaan penodaan agama terhadap yang lain dalam kelompok masyarakat untuk menyelesaikan permasalahan sepele, misalnya di Yunani;
- 3) Kelompok religius ekstrem menyalahgunakan undang-undang penodaan agama sebagai pembenaran untuk menyerang kelompok religius minoritas, dengan menciptakan lingkungan yang tidak toleran dimana diskriminasi diperkenankan oleh Negara, misalnya di Pakistan;
- 4) Lembaga keagamaan, baik secara resmi maupun tidak mendapat dukungan pemerintah, menggunakan undang-undang penodaan agama untuk menekan anggota kelompok sekte minoritas yang menyimpang dari penafsiran mengenai doktrin agama yang disetujui pemerintah, misalnya Indonesia.

Terhadap Undang-Undang Nomor 1/PNPS/1965 telah diajukan permohonan pembatalan oleh sekelompok masyarakat ke Mahkamah Konstitusi.²⁴ Dalam menyikapi uji materiil undang-undang *a quo*, dipersidangan muncul tiga pendapat yaitu: 1) kelompok yang menyatakan undang-undang *a quo* konstitusional dan harus dipertahankan eksistensinya, 2) kelompok yang menyatakan undang-undang *a quo* konstitusional tapi perlu dilakukan di *revisi*; dan, 3) kelompok yang menyatakan undang-undang *a quo* inkonstitusional dan harus dibatalkan dan dicabut.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MK) dalam putusannya Nomor: 140/PUU-VII/2009 tanggal 19 April 2010, menyatakan menolak semua permohonan pemohon dalam sidang Uji Materiil Undang-Undang No.1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama. Mahkamah Konstitusi mengakui bahwa Undang-Undang No.1/PNPS/1965 memerlukan penyempurnaan, bahkan sebuah undang-undang baru pun mungkin perlu dibuat untuk mengakomodasi substansi undang-undang itu, untuk menjamin perlindungan dan kebebasan beragama. Tetapi sampai undang-undang baru seperti itu disahkan, maka Undang-Undang

²² Yesmil Anwar dan Adang, *Pembaharuan Hukum Pidana*, (Jakarta : Grasindo, 2008), hal.14-15

²³ Jo-Anne Prud'homme, *op.cit.*, hal. 1

²⁴ Permohonan diajukan oleh empat individu yaitu KH Abdurahman Wahid (Alm), Siti Musdah Mulia, Dawam Rahardjo, dan Maman Imanul Haq, dan tujuh organisasi masyarakat sipil, yaitu: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLHBI), Imparsial, Setara Institute, Demos, Elsam, Desantara, dan Perhimpunan Bantuan Hukum Indonesia (PBHI)

No.1/PNPS/1965 jo. Undang-Undang No.5 Tahun 1969 tidak perlu dicabut karena akan menyebabkan kevakuman hukum.²⁵

Mahkamah Konstitusi juga berpendapat bahwa undang-undang itu masih berada dalam koridor UUD 1945 dan masih dalam koridor dokumen-dokumen internasional tentang Hak Asasi Manusia. Mahkamah Konstitusi juga berargumen bahwa negara memang tidak boleh mencampuri urusan doktrin agama, tetapi negara justru harus mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk menjamin kebebasan dan kerukunan beragama. Bahkan negara juga dapat melakukan pembatasan.

Secara sepintas, rumusan Pasal 1 ini memberi kesan seolah-olah UU ini mengatur tentang kebolehan intervensi Pemerintah atau negara terhadap agama atau terhadap keyakinan warga masyarakat, sehingga memasuki *forum internum* kebebasan beragama. Sesungguhnya apabila kita perhatikan penjelasan UU itu yang merupakan suatu kesatuan dengan batang tubuh UU-nya, maka kita akan memahami bahwa Undang-Undang No.1/PNPS/1965 hanya mengatur *forum externum* kebebasan beragama karena tujuan UU ini bukanlah untuk intervensi Pemerintah/negara terhadap agama, atau aspek-aspek doktrin agama, atau penafsiran agama, melainkan bertujuan untuk memupuk dan melindungi ketentraman beragama sebagaimana disebut pada Butir 4 Penjelasan Umum UU tersebut. Dengan kata lain, UU ini adalah bagian dari upaya negara atau Pemerintah untuk mencegah terjadinya benturan umat beragama dan memelihara ketentraman serta ketertiban masyarakat yang dapat terganggu karena adanya polarisasi dan pertentangan dalam masyarakat yang terjadi akibat penyebaran paham keagamaan yang menyimpang. Bahkan pada Butir 2 dan 3 Penjelasan Umum UU tersebut ditegaskan bahwa UU itu diperlukan untuk memelihara persatuan nasional dan persatuan bangsa. Tentu saja, tugas Pemeliharaan ketentraman dan ketertiban masyarakat serta pemeliharaan persatuan dan kesatuan nasional adalah tugas dan kewajiban negara yang sah dan legal.²⁶

Hal itulah sebenarnya yang dilakukan Pemerintah ketika menerbitkan Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama, Jaksa Agung, dan Menteri Dalam Negeri RI, Nomor: 3 Tahun 2008, Nomor: KEP-033/A/JA/6/2008, dan Nomor: 199 Tahun 2008, tentang Peringatan dan Perintah kepada Penganut, Anggota, dan/atau Anggota Pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) dan Warga Masyarakat, tanggal 9 Juni 2008. SKB itu pada intinya memperingatkan dan memerintahkan kepada penganut, anggota, dan/atau anggota pengurus JAI, sepanjang mengaku beragama Islam, untuk menghentikan penyebaran paham atau penafsiran agama yang nyata-nyata telah menimbulkan polarisasi dan pertentangan dalam masyarakat, sehingga mengganggu keamanan dan ketertiban masyarakat. SKB itu juga memperingatkan dan memerintahkan warga masyarakat pada umumnya untuk menjaga dan memelihara kerukunan umat beragama serta ketentraman dan ketertiban kehidupan bermasyarakat dengan tidak melakukan perbuatan dan/atau tindakan melawan hukum terhadap penganut, anggota, dan/atau anggota pengurus JAI.

²⁵ M. Atho Mudzhar, *Pengaturan Kebebasan Beragama dan Penodaan Agama di Indonesia dan Berbagai Negara*. Makalah Disampaikan pada Kajian tentang Putusan Mahkamah Konstitusi No. 140 tanggal 19 April 2010 tentang Uji Materil UU No.1/PNPS/1965, diselenggarakan oleh Kementerian Hukum dan HAM, dilaksanakan di Hotel Anna Muara, Padang, pada 28 Juni 2010. Hal. 4

²⁶ *Ibid*, hal. 7

Bagi Pemerintah, nampaknya masalah JAI ketika itu mempunyai dua aspek pertimbangan. Pada satu sisi, JAI sebagai penyebab lahirnya pertentangan dalam masyarakat yang berakibat terganggunya keamanan dan ketertiban masyarakat. Pada sisi lain, warga JAI ketika itu adalah korban tindakan kekerasan sebagian masyarakat, yang karenanya harus dilindungi. Untuk menangani kedua sisi masalah itu secara simultan maka Menteri Agama, Jaksa Agung dan Menteri Dalam Negeri mengeluarkan SKB tersebut pada tanggal 9 Juni 2008. Perlu dicatat, bahwa dasar kebijakan untuk memelihara ketertiban masyarakat dan melindungi kelompok masyarakat JAI itu adalah Undang-Undang No.1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama ini. Dengan pertimbangan tersebut di atas maka Undang-Undang No.1/PNPS/1965 tidak bertentangan dengan UUD 1945 dan secara yuridis serta sosiologis masih relevan dengan tugas-tugas kenegaraan.

Seperti diketahui, meskipun Khonghucu adalah salah satu dari 6 agama yang disebutkan dalam Undang-Undang No.1/PNPS/1965 tetapi umat Khonghucu Indonesia pada suatu masa telah dibatasi ruang geraknya oleh Instruksi Presiden RI No. 14 Tahun 1967,²⁷ sehingga mereka tidak dapat menyelenggarakan kegiatan keagamaan, kepercayaan, dan adat istiadat mereka di muka umum. Sebagai akibatnya, sebagian mereka kemudian bergabung dengan salah satu dari 5 agama lainnya, baik dalam kegiatan keagamaan, kepercayaan, dan adat istiadat, maupun dalam pencantuman identitas agama dalam Kartu Tanda Penduduk dan sebagainya, (meskipun mungkin mereka masih tetap memeluk agama Khonghucu). Hal ini berlangsung selama 33 tahun, yaitu sejak tahun 1967 hingga 2000. Pada tahun 2000, Presiden Abdurrahman Wahid mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 6 Tahun 2000, yang pada intinya menetapkan pencabutan larangan sebagaimana diatur oleh Inpres No. 14 Tahun 1967 tersebut.²⁸ Dengan pencabutan ini, maka secara legal pembatasan kegiatan keagamaan, kepercayaan dan adat istiadat Cina di Indonesia tidak berlaku lagi.

5. Penutup

Pelaksanaan Pengawasan Aliran Kepercayaan Masyarakat (PAKEM) oleh Kejaksaan sudah berjalan sesuai dengan kewenangannya dan dilakukan dengan koordinasi antara Kejaksaan sebagai ketua Tim Pakem bersama anggota Tim Pakem namun belum optimal. Terdapat dissinkronisasi antara Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan dengan Peraturan Jaksa Agung, yaitu Perja 006/A/JA/07/2017 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia dan Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: PER-019/A/JA/09/2015 tentang Tim Koordinasi Pengawasan Aliran Kepercayaan Dan Aliran Keagamaan Dalam Masyarakat mengenai frasa "aliran keagamaan" sehingga menjadi "aliran kepercayaan dan aliran keagamaan".

Selain itu, belum adanya Standar Operasional Prosedur (SOP) untuk pedoman dan keseragaman bagi pelaksanaan tugas di lapangan juga menjadi tantangan tersendiri dalam praktiknya di lapangan. Koordinasi dengan instansi lain (Tim Pakem) belum

²⁷ Instruksi Presiden RI No. 14 Tahun 1967 tentang Agama, Kepercayaan dan Adat Istiadat Cina. Jakarta 6 Desember 1967.

²⁸ Keputusan Presiden Nomor 6 Tahun 2000 tentang Pencabutan Instruksi Presiden RI No. 14 Tahun 1967 tentang Agama, Kepercayaan dan Adat Istiadat Cina, Jakarta 17 Januari 2000.

dikelola dengan baik karena masih bersifat insidental dan adanya ego sektoral. Seharusnya Kejaksaan sebagai ketua Tim Pakem dapat menjadi motor penggerak dan memberikan komando kepada anggota Tim Pakem dalam melakukan kegiatan sehingga dapat meminimalisir timbulnya keresahan masyarakat terhadap kegiatan aliran kepercayaan dalam masyarakat yang menyimpang.

Referensi

- Achmad Ali. 2002. *Menguak tabir Hukum (Suatu Kajian Sosiologis dan Filosofis)*, Jakarta: Gunung Agung.
- Ahmad Jais, Hartono. 2010. *Aliran Dan Paham Sesat Di Indonesia*, Jakarta: Pustaka Al-Kautsar.
- Amir Ilyas. 2012. *Asas-asas Hukum Pidana, Memahami Tindak Pidana Dan Pertanggungjawaban Pidana Sebagai Syarat Pemidanaan*. Yogyakarta: Rangkang Education.
- Arfin Hamid. 2017. Understanding the Characteristics of Dispute Settlement in Sharia Economic System. *Hasanuddin Law Review*, 3(2), 198-207.
- Bryan A. Garner, 2009. (Edition in Chief), *Black's Law Dictionary 9th Edition*, West Thomson Reuters, St. Paul.
- Chistina Soerya, Rr. Yoeniarti Sasongko, Abdul Gofar, J.A. Alwahdy. 2001. *Kedudukan Kejaksaan Sebagai Penegak Hukum Dalam Sistem Peradilan Pidana*, Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Kejaksaan Agung RI.
- Engkus Ruswana, 2008. "Kasus-Kasus Pelanggaran Hukum Dan HAM yang Dialami Masyarakat Adat/Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa", Makalah Seminar Dewan Pertimbangan Presiden Bidang Hukum.
- Fachrizal Afandi. 2009. PAKEM: Salah Satu Upaya Negara dalam Melindungi Agama, dalam Al-Qanun, *Arena Hukum*, Vol. 12 No. 2: 127-133
- Hayatun Na'imah, "Perda Berbasis Syari'ah Dalam Tinjauan Hukum Tata Negara," *Khazanah: Jurnal Studi Islam dan Humaniora* 14, no. 1 (2016): 27-40.
- Irwansyah. 2020. *Penelitian Hukum, Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*, Yogyakarta: Mirra Buana Media, hlm. 134
- Jimly Ashiddiqie. 2006. *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi.
- Kompas.com, "Makam Sesepuh Sunda Wiwitan Disegel, Dianggap Tugu dan Akan Dibongkar Jika Tak Berizin", <https://regional.kompas.com/read/2020/07/22/06160021/makam-sesepuh-sunda-wiwitan-disegel-dianggap-tugu-dan-akan-dibongkar-jika?page=all>, (diakses tanggal 20 Juli 2020).
- Laporan Singkat Rapat Kerja Komisi III Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR R.I.) dengan Jaksa Agung Republik Indonesia pada hari Senin, 13 Juni 2016.
- Muwaffiq Jufri, "Akibat Hukum Pemisahan Hak Beragama dengan Hak Berkepercayaan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945", *Jurnal Konstitusi*, Vol 16. No. 2, Juni 2019, hlm. 288.

- Nazar Nurdin. 2017. "Delik Penodaan Agama Islam Di Indonesia." *International Journal Ihya' Ulum al-Din* 19, no. 1: 129-160.
- Siti Hamimah. 2018. Dinamika Kasus Ahmadiyah dan Aliran Kepercayaan Lainnya Serta Penyelesaiannya Melalui Hukum Tertulis di Indonesia. *Syariah: Jurnal Hukum dan Pemikiran*, 18(1), 19-29.
- Soerjono Soekanto, 2008. *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum (Pidato Pengukuhan sebagai Guru Besar Pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.*
- Uli Parulian Sihombing, 2008. *Menggugat Bakor Pakem; Kajian Hukum Terhadap Pengawasan Agama dan Kepercayaan di Indonesia*, Jakarta: The Indonesian Legal Resource Center (ILRC).
- Warta Ekonomi, "Setara: Putusan MK Soal Aliran Kepercayaan Sisakan Masalah", <https://www.wartaekonomi.co.id/read169297/setara-putusan-mk-soal-aliran-kepercayaan-sisakan-masalah>, (diakses tanggal 23 April 2020).
- Yayan Sopyan. 2015. Menyoal kebebasan beragama dan penodaan agama di Indonesia. *Jurnal Cita Hukum*, 3(2), 95-110.
- Yesmil Anwar dan Adang, 2008. *Pembaharuan Hukum Pidana*, Jakarta: Grasindo.