

Pentingnya Keterlibatan Komnas Perempuan dalam Judicial Review UU Penodaan Agama

Oleh Danielle Samsueroi
(Koordinator Divisi Reformasi Hukum dan Kebijakan Komnas Perempuan)

Pendahuluan

Sudah hampir 5 bulan sejak November 2009, sidang Judicial Review terhadap UU No. 1 Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama (UU Penodaan Agama) dilakukan di Mahkamah Konstitusi. Judicial Review ini telah didaftarkan para Pemohon yang tergabung dalam Tim Advokasi Kebebasan Beragama dengan perkara Nomor: 140/PUU-VII/2009 perihal Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1965 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

UU No. 1/PNPS/1965 merupakan produk hukum zaman Orde Lama. Salah satu alasan dari pembentukan UU ini, bahwa pada masa-masa tersebut kondisi negara belum stabil dan isu penodaan agama dipandang sebagai ancaman revolusi. Dengan demikian, keberadaan UU ini penting sebagai mekanisme pengamanan negara dan masyarakat agar negara dapat terlindungi dari paham 'komunisme' (baca: atheisme).

UU ini awalnya hanya berbentuk Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1965. Melalui UU No. 5 Tahun 1969, Penetapan Presiden itu dinyatakan menjadi Undang-Undang. Peraturan ini merupakan realisasi dari Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang dikeluarkan pada masa demokrasi terpimpin. Menurut keterangan para Pihak Pemohon di dalam permohonannya, konfigurasi politik pada era demokrasi terpimpin adalah otoriter, sentralistik dan terpusat di tangan Presiden Soekarno. Akibatnya, produk-produk hukum yang diciptakan pada masa tersebut juga bersifat otoriter dan sentralistik, tidak terkecuali UU No. 1/PNPS/1965 ini.

Persoalan utama yang diajukan para Pihak Pemohon terkait dengan UU ini adalah dibatasinya hak kebebasan beragama dan berkeyakinan dari masyarakat. Padahal, sesuai ketentuan UUD 1945 dalam beberapa pasal, seperti Pasal 28D Ayat (1), Pasal 28E Ayat (1) dan (2), Pasal 28I Ayat (1), dan Pasal 29 Ayat (2) yang secara tegas menjelaskan bahwa setiap warga negara Indonesia diberikan kebebasan untuk memeluk agama dan beribadat menurut agamanya. Hak tersebut merupakan Hak Asasi Manusia yang tidak dapat dikurangi ataupun dibatasi dalam keadaan apapun (*non derogable rights*). Hal ini semakin diperkuat oleh ketentuan beberapa undang-undang ataupun peraturan, baik yang bersifat nasional ataupun internasional, seperti Deklarasi Hak Asasi Manusia (DUHAM) Tahun 1948 (Pasal 18), Undang-Undang No. 5 Tahun 1998 tentang Pengesahan Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman and Degrading Treatment or Punishment (Konvensi Menentang Penyiksaan/CAT), Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 Tentang HAM (Pasal 4, Pasal 22 Ayat (2), Undang-Undang No. 29 Tahun 1999 tentang Pengesahan International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Konvensi Penghapusan Semua Bentuk Diskriminasi Rasial/CERD), Undang-Undang No. 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Economic, Social and

Cultural Rights (Kovenan tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya/Ecosob), dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Civil and Political Rights (Kovenan tentang Hak-hak Sipil dan Politik/ICCPR). Semua undang-undang ataupun peraturan tersebut telah menjelaskan secara tegas keberadaan hak-hak dasar tersebut yang harus dilindungi dan diakui negara, salah satunya adalah hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan.

Undang-Undang No. 1/PNPS/1965 sebagai Produk Hukum yang Inkonstitusional

Pasal 1:

“Setiap orang dilarang dengan sengaja di muka umum menceritakan, menganjurkan atau mengusahakan dukungan umum, untuk melakukan penafsiran tentang sesuatu agama yang dianut di Indonesia atau melakukan kegiatan-kegiatan keagamaan yang menyerupai kegiatan-kegiatan keagamaan dari agama itu, penafsiran dan kegiatan mana menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama itu.”

Secara umum dapat dilihat bahwa ketentuan Pasal 1 di atas menimbulkan anggapan atau pendapat yang bermacam-macam dari masyarakat. Semua anggapan itu menyebabkan pelarangan baru dalam kaitannya dengan dukungan terhadap hak tersebut. Ketentuan Pasal 1 itu sangatlah multitafsir. Ketentuan tersebut juga memberikan batasan yang tegas tentang pengakuan negara terhadap agama, yaitu hanya 5 agama resmi dan satu aliran kepercayaan yang diakui oleh negara, meliputi Islam, Kristen Protestan, Katolik, Hindu, Budha dan Kong Hu Cu. Ketentuan pasal ini telah melanggar hak kebebasan dalam beragama dan, karena itu, telah terjadi pembatasan terhadap agama atau kepercayaan lainnya yang dianut masyarakat, khususnya masyarakat tradisional atau aliran-aliran kepercayaan yang sudah berkembang sejak adanya agama-agama yang lain, misalnya aliran kepercayaan Sunda Wiwitan di Jawa Barat dan Kaharingan di Kalimantan.

Oleh karena itu, ketentuan Pasal 1 UU No. 1 Tahun 1965 bertentangan dengan ketentuan beberapa pasal dalam UUD 1945, seperti Pasal 28D ayat (1)¹, Pasal 28E ayat (1) & ayat (2)², Pasal 28I ayat (1)³, dan Pasal 29 ayat (2) UUD 1945⁴, khususnya bertentangan dengan hak untuk memeluk agama, beribadat, meyakini keyakinan, serta menyatakan sikap sesuai dengan hati nuraninya. Selain itu, ketentuan Pasal 1 ini bertentangan dengan ketentuan Pasal 18 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) Tahun 1948 yang secara tegas menyatakan bahwa “Setiap orang berhak atas kebebasan pikiran, hati nurani dan agama; dalam hal ini termasuk kebebasan

¹ Pasal 28D ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945:

‘Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum’.

² Pasal 28E ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945:

‘Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali’;

Pasal 28E ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945:

‘Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya’.

³ Pasal 28I ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945:

‘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 apapun’.

⁴ Pasal 29 ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945:

‘Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.’

berganti agama atau keyakinan , dan kebebasan untuk menyatakan agama atau keyakinan dengan cara mengajarkannya, mempraktikannya, melaksanakan ibadahnya dan menaatinya, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, di muka umum maupun sendiri.” Pasal 1 ini juga bertentangan dengan dua Kovenan Internasional yang telah diratifikasi Pemerintah Indonesia menjadi UU No. 12 Tahun 2005 tentang ICCPR (Pasal 18) dan UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM (Pasal 4 dan Pasal 22 Ayat 2).

Persoalan kedua dari UU No. 1 Tahun 1965 adalah memasukkan unsur pidana ke dalam aturan atau UU ini, yaitu ketentuan Pasal 4 yang menyebutkan:

“Pada Kitab Undang-undang Hukum Pidana diadakan pasal baru yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 156a

Dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya lima tahun barangsiapa dengan sengaja di muka umum mengeluarkan perasaan atau melakukan perbuatan:

- a. yang pada pokoknya bersifat permusuhan, penyalah-gunaan atau penodaan terhadap suatu agama yang dianut di Indonesia;
- b. dengan maksud agar supaya orang tidak menganut agama apapun juga, yang bersendikan ke-Tuhanan Yang Maha Esa.”

Secara prinsip, ketentuan seperti ini sangatlah bertentangan dengan ketentuan Hukum Pidana. Pada dasarnya, sebagaimana keterangan Prof. Andy Hamzah dalam sidang keempat, Rabu, 3 Maret 2010:

“UU No. 1 Tahun 1965 tentang PNPS adalah merupakan sebuah UU Administratif. Sehingga, jika akan memasukkan ketentuan pidana ke dalamnya, tidak boleh lebih dari satu tahun. Sedangkan, ketentuan pidana yang dimasukkan ke dalam UU No. 1 Tahun 1965 adalah telah melebihi batas atau jangka waktu tersebut, yaitu akan dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya lima tahun. dan ini telah melanggar ketentuan dari Hukum Pidana tersebut.”

Hal inilah yang juga menjadi salah satu bentuk ketidakkonsistenan UU No. 1 Tahun 1965, khususnya, karena dimasukkannya unsur pidana ke dalam perundang-undangan ini.

Pembentukan Pasal 4 UU a quo yang lebih melindungi kesucian agama bukan pemeluk agama, yang, menurut pendapat Tim Kuasa Hukum dari pihak Pemohon, menimbulkan beberapa persoalan cukup krusial, seperti⁵:

1. Dalam keniscayaan tidak tunggalnya pemahaman keagamaan, siapakah yang dapat mengatasmakan agama untuk berdiri sebagai pembela agama. Keniscayaan tidak tunggalnya pemahaman agama ditujukan dengan tidak ada satupun agama yang memiliki penafsiran tunggal;
2. Dalam konteks di atas, otoritas seperti apa yang akan digunakan untuk menafsirkan bahwa suatu agama telah dimusuhi, disalahgunakan atau dinodai.

⁵ Dikutip dari Berkas Permohonan dari Pihak Pemohon dan Tim Kuasa Hukumnya terkait dengan ‘Permohonan Pengujian Materiil UU No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan Dan/atau Penodaan Agama terhadap UUD Negara RI Tahun 1945’. Per Tgl. 2 Desember 2009.

Pada dasarnya, sama dengan keberadaan Pasal 1 di atas, ketentuan Pasal 4 ini juga bertentangan dengan isi beberapa pasal dalam UUD 1945, seperti ketentuan dari Pasal 28D ayat (1) tentang kepastian hukum yang tidak menentu; Pasal 27 ayat (1), Pasal 28E ayat (2), Pasal 28I ayat (1) dan (2), dan Pasal 29 ayat (2).

Kedua pasal dalam UU No. 1 Tahun 1965 tersebut telah memunculkan berbagai polemik dan persoalan yang serius terkait dengan hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan, baik di dalam hidup bernegara ataupun bermasyarakat.

Penerapan UU No. 1/PNPS/1965 dan Diskriminasi terhadap Perempuan

Keberadaan UU No. 1/PNPS/1965 sudah tidak sesuai lagi atau “inkonstitusional,” yang membuat penerapan UU ini menjadi tidak ideal. Akibatnya, penerapan UU ini menyebabkan pelanggaran terhadap hak-hak dasar warga masyarakat Indonesia, khususnya pihak perempuan. Oleh karena itu, Komnas Perempuan melalui Subkom Pemantauan pada beberapa tahun yang lalu, sekitar tahun 2007, telah melakukan advokasi terhadap satu kasus yang cukup fenomenal, yaitu kasus kekerasan yang dialami Jamaah Ahmadiyah, khususnya perlindungan terhadap kelompok perempuannya. Hasil pemantauan yang telah dilakukan Komnas Perempuan ini menunjukkan telah terjadinya pelanggaran serius terhadap Hak Asasi Perempuan sebagai warga negara. Pelanggaran yang timbul akibat penerapan UU No.1/PNPS/1965 adalah sebagai berikut:

a. Hak perempuan untuk bebas dari kekerasan berbasis gender

Pengaturan dan jaminan dari adanya hak ini telah diatur secara tegas di dalam ketentuan dari Pasal 28G ayat (1) UUD 1945⁶. Selain itu di dalam Deklarasi PBB tentang Penghapusan Segala Bentuk Kekerasan terhadap Perempuan (1993) menegaskan, bahwa “kekerasan terhadap perempuan merupakan sebuah pelanggaran hak-hak asasi dan kebebasan fundamental perempuan dan menghalangi atau meniadakan kemungkinan perempuan untuk menikmati hak-hak asasi dan kebebasan mereka.”

Hasil pemantauan tersebut juga menunjukkan bahwa perempuan Ahmadiyah mengalami kekerasan seksual dan ancaman kekerasan pada saat berlangsungnya penyerangan terhadap komunitasnya. Tiga perempuan Ahmadiyah mengalami ancaman perkosaan di Cianjur, satu perempuan mengalami pelecehan di pengungsian, satu anak perempuan mengalami pelecehan verbal oleh Satpol PP penjaga pengungsian, serta ancaman *pelet* dan upaya memeluk perempuan Ahmadiyah di pasar.

b. Hak perempuan untuk berkeluarga dan melanjutkan keturunan

Konstitusi menjamin hak warga negara untuk berkeluarga dan melanjutkan keturunan seperti yang tercantum dalam ketentuan Pasal 28B ayat (1) UUD 1945⁷. Ketentuan ini ditegaskan lebih lanjut dalam UU Nomor 39 Tahun 1999

⁶ Pasal 28G ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945:

‘Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi’.

⁷ Pasa 28B ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945:

‘Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah’.

tentang HAM. Namun, fakta hukum yang ada di lapangan, seperti contoh kasus yang terjadi di daerah Praya, Lombok Tengah pada tahun 2005, dalam gugatan di KUA, menunjukkan tidak diakui secara sah pernikahan antara seorang perempuan Ahmadiyah dengan seorang Muslim yang bukan dari kelompok Ahmadiyah. Akibatnya, hubungan seksual yang telah mereka lakukan dianggap sebagai perbuatan zina. Sehingga, anak yang lahir dari hubungan tersebut dianggap sebagai anak haram.

c. Hak perempuan atas penghidupan yang layak

Pada dasarnya, negara memberikan hak atas penghidupan yang layak bagi setiap masyarakat (khususnya perempuan). Untuk hal ini telah diakomodir di dalam ketentuan dari Pasal 27 ayat (2) UUD 1945⁸. Selain dijamin UUD 1945, hak atas penghidupan yang layak ini juga dijamin dalam ketentuan beberapa pasal dalam UU No. 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (ECOSOB), ketentuan Pasal 6 ayat (2)⁹ dan Pasal 7¹⁰.

d. Hak perempuan atas kesehatan reproduksi

Hak untuk mendapatkan layanan kesehatan, khususnya tentang kesehatan reproduksi perempuan merupakan sebuah hak konstitusional yang dijamin dalam ketentuan Pasal 28H ayat (1) UUD 1945¹¹. Hak ini berlaku untuk semua warga negara. Hasil pemantauan Komnas Perempuan menemukan bahwa seorang perempuan Ahmadiyah mengalami keguguran di pengungsian akibat menggondong dan membawa lari anaknya dalam upaya penyelamatan diri; seseorang perempuan Ahmadiyah lain mengalami kesulitan dalam proses melahirkan di tempat persembunyian di hutan setelah mendapatkan ancaman perkosaan dari massa penyerang. Pemulihan yang didapatkan oleh perempuan Ahmadiyah belum holistik, belum ada layanan khusus untuk kebutuhan kesehatan reproduksi perempuan, termasuk dalam melahirkan dan pengobatan gangguan fungsi reproduksi akibat tekanan konflik yang mereka alami.

Kesimpulan dan Rekomendasi

⁸ Pasal 27 ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945:

“Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”.

⁹ Pasal 6 ayat (2) UU No. 11 Tahun 2005:

‘Langkah-langkah yang akan diambil oleh Negara Pihak pada Kovenan ini untuk mencapai perwujudan hak ini sepenuhnya, harus meliputi juga bimbingan teknis dan kejuruan serta program-program pelatihan, kebijakan, dan teknik-teknik untuk mencapai perkembangan ekonomi, sosial dan budaya yang mantap serta lapangan kerja yang penuh dan produktif, dengan kondisi-kondisi yang menjamin kebebasan politik dan ekonomi yang mendasar bagi perorangan’.

¹⁰ Pasal 7 UU No. 11 Tahun 2005:

‘Negara Pihak pada Kovenan ini mengakui hak setiap orang untuk menikmati kondisi kerja yang adil dan menguntungkan, dan khususnya menjamin:

(a). Bayaran yang memberikan semua pekerjaan, sekurang-kurangnya:

1. Upah yang adil dan imbalan yang sesuai dengan pekerjaan yang senilai tanpa pembedaan dalam bentuk apapun, khususnya bagi perempuan yang harus dijamin kondisi kerja yang tidak lebih rendah daripada yang dinikmati laki-laki dengan upah yang sama untuk pekerjaan yang sama.
2. Kehidupan yang layak bagi mereka dan keluarga mereka, sesuai dengan ketentuan-ketentuan Kovenan ini;

(b). Kondisi kerja yang aman dan sehat;

(c). Kesempatan yang sama bagi setiap orang untuk dipromosikan ke jenjang yang lebih tinggi, tanpa didasari pertimbangan apapun selain senioritas dan kemampuan;

(d). Istirahat, liburan dan pembatasan jam kerja yang wajar, dan liburan berkala dengan gaji maupun imbalan-imbalan lain pada hari libur umum’.

¹¹ Pasal 28H ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945:

‘Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan’.

Sesuai pendapat hukum yang telah disusun Komnas Perempuan, ada beberapa poin penting yang menjadi kesimpulan dalam proses Pengujian terhadap UU No. 1 Tahun 1965 tentang Pencegahan, Penyalahgunaan Dan/atau Penodaan Agama, yaitu:

1. Bahwa Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama adalah merupakan sebuah Undang-undang yang bersifat inkonstitusional. Oleh karena itu ketentuan dari UU ini sarat dengan pengingkaran terhadap jaminan-jaminan konstitusional bagi semua warga negara karena, atau secara substansi bertentangan dengan ketentuan dari UUD RI Tahun 1945 (khususnya ketentuan dari Bab XA tentang HAM dan Bab XI tentang Agama);
2. Bahwa Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1965 tentang PNPS berpotensi mengancam persatuan bangsa dan landasan kebangsaan Bhineka Tunggal Ika.

Oleh karena itu, rekomendasi yang disusun Komnas Perempuan bagi pihak Mahkamah Konstitusi, adalah:

1. Menerima dan mengabulkan seluruh permohonan dari para Pemohon yang tergabung kedalam Tim Advokasi Kebebasan Beragama;
2. Menyatakan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1965 tentang PNPS bertentangan dengan UUD Negara RI Tahun 1945. Sehingga, UU ini penting untuk dibatalkan.