

Legal Protection Against Belief-Based Discrimination Among Communities of the Same Religion Islam (A Study in Sidoarjo Regency)

[Perlindungan Hukum Terhadap Diskriminasi Berbasis Keyakinan dalam Umat Seagama Islam (Studi di Kabupaten Sidoarjo)]

Febrian Valentino Jordan¹⁾, Rifqi Ridhlo Pahlevy^{*,2)}

1) Program Studi Hukum, Fakultas Bisnis Hukum dan Ilmu Sosial, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia

2) Program Studi Hukum, Fakultas Bisnis Hukum dan Ilmu Sosial, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia

*Email Penulis Korespondensi: qq_levy@umsida.ac.id

Abstract. Legal scholarship on religious freedom in Indonesia has largely framed discrimination as an interfaith phenomenon, leaving a subtler pattern of exclusion under-examined: minorities being pushed aside by the majority within their own religion. Such a gap is difficult to reconcile with the state's constitutional duties under Article 28E and Article 29 paragraph (2) of the 1945 Constitution together with Law Number 39 of 1999 on Human Rights, since neither instrument confines its protective scope to relations across different faiths. Building on fieldwork conducted in Sidoarjo Regency among former members of Lembaga Dakwah Islam Indonesia (LDII) and Muhammadiyah congregants positioned as local minorities, this article examines what unfolds when perpetrator and victim belong to the same faith. Data were gathered through a combination of legal-document analysis and semi-structured interviews with the FKUB Chair and MUI officials in Sidoarjo, within a socio-legal design that reads written norms together with how they operate on the ground. The findings reveal a paradox: the written law is broad enough to reach intra-religious cases, yet no single institution has actually been mandated to enforce it there. FKUB's authority halts at the boundary between religions, while MUI, notwithstanding its moral weight, cannot compel anyone's compliance. As a result, victims are channeled by default into informal mediation, not because the law demands it, but because no formal complaint channel has ever been established. Addressing this gap, the article proposes four instruments the state could employ: clarifying or broadening institutional mandates, enforcing existing criminal provisions with greater consistency, positioning dialogue and tabayyun as a recognized track rather than a fallback, and pairing religious moderation programs with digital literacy training.

Keywords - Legal Protection; Intra-Religious Discrimination; Freedom of Religion; Religious Harmony

Abstrak. Wacana hukum seputar kebebasan beragama di Indonesia hampir selalu membingkai diskriminasi sebagai persoalan lintas agama, sehingga satu pola yang tak kalah nyata luput dari sorotan: warga yang justru disingkirkan oleh kelompok mayoritas dari agama yang sama dengan dirinya. Kesenjangan perhatian semacam ini janggal bila dihadapkan dengan Pasal 28E dan Pasal 29 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maupun Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, sebab kedua instrumen tersebut tidak pernah membatasi cakupan perlindungannya hanya pada relasi lintas agama. Artikel ini disusun dari penelusuran lapangan di Kabupaten Sidoarjo terhadap mantan anggota Lembaga Dakwah Islam Indonesia (LDII) dan warga Muhammadiyah yang hidup sebagai minoritas di lingkungannya sendiri, dengan pertanyaan inti: apa yang terjadi ketika pelaku dan korban diskriminasi sama-sama memeluk Islam? Data dihimpun melalui dua jalur, yakni penelusuran bahan hukum dan wawancara semi-terstruktur dengan Ketua FKUB serta Pengurus MUI Kabupaten Sidoarjo, mengikuti desain socio-legal yang membaca norma tertulis berdampingan dengan praktiknya di lapangan. Temuannya menyingkap sebuah paradoks: aturan tertulis sesungguhnya cukup luas untuk menjangkau kasus intra-agama, tetapi tidak satu pun lembaga yang benar-benar diberi mandat untuk menegakkannya di ranah tersebut. Kewenangan FKUB berhenti tepat di batas antaragama, sementara MUI, meski dihormati secara moral, tidak dapat memaksa siapa pun untuk patuh. Akibat praktisnya, korban selalu diarahkan ke jalur mediasi informal, bukan karena hukum menghendaki demikian, melainkan karena memang belum ada saluran formal yang dibangun untuk menampung keluhan mereka. Menjawab persoalan itu, artikel ini menawarkan empat instrumen agar kekosongan tersebut dapat ditutup: memperjelas atau memperluas mandat kelembagaan, menegakkan ketentuan pidana yang ada secara lebih konsisten, menjadikan dialog dan tabayyun sebagai jalur resmi dan bukan sekadar pilihan terakhir, serta memadukan program moderasi beragama dengan penguatan literasi digital.

Kata Kunci - *Perlindungan Hukum; Diskriminasi Intra-Agama; Kebebasan Beragama; Kerukunan Umat Beragama*

I. Pendahuluan

Status Indonesia sebagai negara hukum tidak semata berhenti pada penyebutan dalam teks konstitusi; ia membawa konsekuensi mengikat bahwa setiap hak asasi manusia, termasuk hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan, wajib terwujud secara nyata, bukan sekadar tercantum di atas kertas [3]. Kewajiban tersebut bersumber dari Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2) juncto Pasal 29 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang pada pokoknya menjamin setiap warga negara untuk memeluk agama serta menjalankan ibadah sesuai keyakinannya masing-masing, tanpa tekanan maupun perlakuan diskriminatif dalam bentuk apa pun. Konsekuensi logis dari jaminan ini adalah negara tidak boleh bersikap pasif; ia dituntut mengambil langkah aktif supaya jaminan tersebut benar-benar dirasakan warganya, bukan sekadar dijanjikan [10], [16].

Penegasan serupa juga hadir pada tataran undang-undang, tepatnya melalui dua ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Pasal 22 ayat (1) memberikan ruang bagi setiap orang untuk memeluk agama dan beribadah sesuai keyakinannya, sementara Pasal 3 ayat (3) menegaskan bahwa tidak seorang pun boleh diperlakukan berbeda di hadapan hukum dalam bentuk apa pun. Pertemuan kedua pasal ini signifikan: begitu seseorang dibeda-bedakan semata karena apa yang diyakininya, dua nilai sekaligus tercederai, yakni hak asasi manusia itu sendiri dan prinsip equality before the law yang menopang gagasan negara hukum [21].

Persoalannya, lapisan jaminan normatif tersebut belum sepenuhnya terwujud dalam kehidupan sosial. Berbagai catatan lembaga pemantau kebebasan beragama memperlihatkan masih berlangsungnya praktik diskriminasi atas dasar agama dan keyakinan, mulai dari pengucilan sosial, pembatasan aktivitas peribadatan, hingga hambatan keterlibatan warga dalam kehidupan bermasyarakat [1], [8], [24]. Fenomena ini tidak hanya berlangsung pada relasi antaragama, tetapi juga tumbuh di internal satu agama akibat perbedaan penafsiran dan orientasi keagamaan, termasuk pada level komunitas lokal. Di Kabupaten Sidoarjo misalnya, perbedaan afiliasi keorganisasian di tubuh umat Islam antara kelompok yang secara sosial dominan dengan kelompok yang berkedudukan minoritas kerap memicu pengucilan, penolakan partisipasi dalam kegiatan keagamaan, hingga pembatasan akses atas fasilitas ibadah bersama. Fokus penelitian ini bertumpu pada salah satu wujud konkret diskriminasi intra-agama, yakni pengalaman individu yang keluar dari Lembaga Dakwah Islam Indonesia (LDII) dan kemudian menghadapi penolakan sosial serta pembatasan aktivitas keagamaan di lingkungannya. Pola serupa turut dialami sebagian warga Muhammadiyah yang berkedudukan sebagai kelompok minoritas di wilayah-wilayah tertentu Kabupaten Sidoarjo, misalnya melalui tekanan agar mengikuti praktik keagamaan kelompok mayoritas atau pembatasan peran mereka dalam kegiatan keagamaan tingkat lokal. Persoalan semacam ini kerap dipandang sebagai konflik internal umat beragama sehingga negara cenderung enggan turun tangan, padahal begitu tindakan tersebut menyentuh hak dasar warga negara, kewajiban perlindungan hukum oleh negara semestinya tetap melekat.

Literatur mengenai kebebasan beragama di Indonesia sesungguhnya sudah cukup ramai [11], [17], [20], [21], [22], [26], hanya saja arah kajiannya nyaris seragam: relasi antaragama, pergulatan mayoritas-minoritas lintas iman, serta cara negara menjaga toleransi dan netralitas dalam skala besar. Kontribusi karya-karya tersebut tidak bisa dipandang remeh, terutama dalam memetakan pola intoleransi dan mengevaluasi arah kebijakan negara. Namun ada satu titik buta yang konsisten muncul di hampir semua kajian itu: diskriminasi yang tumbuh di internal satu agama nyaris tidak pernah dibahas sebagai persoalan perlindungan hukum tersendiri, apalagi pada skala komunitas lokal sekecil Kabupaten Sidoarjo.

Titik buta itulah yang hendak diisi tulisan ini. Perbedaannya dengan kajian-kajian terdahulu terletak pada cara pandang: diskriminasi intra-agama di sini tidak diperlakukan sekadar sebagai beda tafsir teologis yang cukup diselesaikan sendiri oleh umat, melainkan diangkat setara dengan isu hukum dan hak asasi manusia lain yang layak mendapat perhatian negara. Mantan anggota LDII, warga Muhammadiyah yang menjadi minoritas di lingkungannya sendiri, dan kelompok serupa lainnya, ditempatkan bukan sebagai objek belas kasihan, melainkan sebagai pemegang hak konstitusional yang berhak atas perlindungan negara. Cara pandang ini menuntut metode yang sepadan, sehingga penelitian ini memilih pendekatan socio-legal, yang tidak berhenti pada bunyi pasal semata, melainkan turut menelusuri bagaimana norma itu benar-benar hidup, atau justru mati, dalam interaksi masyarakat dan aparat negara sehari-hari [18].

Tiga pertanyaan hendak dijawab tulisan ini. Pertama, mampukah kerangka hukum yang berlaku saat ini benar-benar melindungi hak beragama dan berkeyakinan tatkala konflik justru pecah di antara sesama pemeluk agama yang sama? Kedua, jika instrumen hukum itu sudah tersedia, cukupkah ia melindungi kelompok minoritas seagama yang berhadapan dengan tekanan dari kelompok mayoritasnya sendiri? Ketiga, dan ini yang paling penting untuk arah ke depan, bagaimana idealnya negara merancang jaminan perlindungan agar potensi diskriminasi oleh mayoritas seagama tidak terus dibiarkan? Ketiga pertanyaan tersebut diterjemahkan ke dalam tiga langkah kerja: menganalisis

kerangka hukum yang berlaku atas konflik intra-agama di Indonesia, menguji kecukupan instrumen dan kelembagaan negara melalui praktik penanganan kasus di Kabupaten Sidoarjo, dan pada akhirnya menyusun rumusan model perlindungan yang lebih ideal bagi persoalan tersebut.

II. Metode

Penelitian ini secara sengaja tidak berhenti pada pembacaan teks undang-undang semata. Persoalan yang diangkat, yaitu kesenjangan antara bunyi pasal dan penanganannya di lapangan, tidak mungkin terjawab hanya dengan menelaah peraturan, sehingga jenis penelitian yang dipilih adalah socio-legal, yang memperlakukan hukum sekaligus sebagai *law in the books* dan *law in action*. Dua pendekatan dijalankan berdampingan: pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) untuk merapikan dan mensistematisasi regulasi yang relevan, serta pendekatan sosiologis (*sociological approach*) untuk melihat bagaimana regulasi tersebut benar-benar bekerja di lapangan, yang dalam penelitian ini digali melalui wawancara dengan pihak-pihak yang sehari-hari menangani isu kerukunan umat beragama di Kabupaten Sidoarjo.

Tulisan ini ditopang oleh dua lapis bahan hukum. Lapis pertama adalah peraturan perundang-undangan itu sendiri, meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia sebagai payung normatif, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Civil and Political Rights serta Kitab Undang-Undang Hukum Pidana untuk sisi penegakannya, hingga Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan Nomor 8 Tahun 2006 yang mengatur kerukunan di tingkat kelembagaan. Lapis kedua adalah data primer dari lapangan, yaitu hasil wawancara bersama Ketua FKUB dan Pengurus MUI Kabupaten Sidoarjo. Kedua lapis tersebut ditopang lebih lanjut oleh bahan hukum sekunder berupa literatur buku dan jurnal ilmu hukum, laporan lembaga pemantau kebebasan beragama, serta pemberitaan media massa yang relevan dengan isu yang diangkat.

Analisis Bahan Hukum

Terhadap kedua lapis bahan hukum tersebut, penelitian ini menempuh dua teknik analisis yang berjalan beriringan. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dianalisis melalui interpretasi gramatikal dan sistematis, yaitu memaknai rumusan tiap pasal sesuai teksnya sendiri sekaligus menempatkannya dalam kaitan dengan pasal lain yang secara hierarkis maupun tematis saling bertaut, sebagaimana lazim ditempuh dalam kajian ilmu hukum normatif [25]. Adapun data primer hasil wawancara dianalisis dengan teknik analisis kualitatif-deskriptif: data lapangan direduksi ke dalam tema-tema pokok, dibandingkan dengan norma yang telah diidentifikasi pada tahap sebelumnya, kemudian ditarik pola kesenjangan di antara keduanya, mengikuti prosedur analisis data kualitatif yang lazim digunakan dalam penelitian hukum empiris [13]. Kedua teknik analisis ini bertemu pada tahap ketiga proses kerja yang diuraikan berikut, sehingga kesenjangan antara *law in the books* dan *law in action* tidak sekadar diasumsikan, melainkan ditelusuri secara sistematis berdasarkan kategori tematik yang muncul dari data lapangan itu sendiri.

Proses pengumpulan bahan hukum menempuh dua jalur yang saling melengkapi, yaitu penelusuran pustaka atas regulasi yang relevan dan wawancara semi-terstruktur dengan kedua narasumber tersebut. Setelah terkumpul, seluruh bahan tidak langsung ditarik kesimpulan, melainkan diproses melalui empat tahap kerja. Tahap awal berupa identifikasi bahan hukum yang tersedia. Tahap berikutnya menata bahan tersebut berdasarkan hierarki pengaturannya. Tahap ketiga, yang menjadi inti analisis sebagaimana telah diuraikan pada paragraf sebelumnya, mempertemukan norma yang berlaku dengan data empiris hasil wawancara, untuk melihat di mana keduanya sejalan dan di mana justru berjarak. Barulah pada tahap terakhir disusun argumentasi hukum yang menjadi dasar simpulan dan rekomendasi penelitian.

III. Hasil dan Pembahasan

A. Kerangka Teoritis dan Normatif Perlindungan Hak Beragama dalam Relasi Intra-Agama

Untuk menilai apakah negara telah menjalankan kewajibannya, perlu ditelusuri lebih dulu akar gagasan negara hukum (*rechtsstaat*), yaitu bahwa kekuasaan negara dalam bentuk apa pun harus tunduk pada hukum sebagai rujukan tertinggi. Prinsip ini bukan sekadar filosofi abstrak, melainkan dituangkan langsung dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Salah satu rumusan klasik mengenai unsur-unsur negara hukum, sebagaimana banyak dirujuk dalam kajian ketatanegaraan Indonesia, datang dari Julius Stahl, yang menyebut empat unsur dalam arti formal: pemerintahan yang terikat pada peraturan perundang-undangan, pembagian atau pemisahan kekuasaan agar tidak menumpuk pada satu tangan, tersedianya peradilan administrasi untuk menguji sengketa, dan, yang paling relevan bagi pembahasan ini, perlindungan terhadap hak asasi manusia [3], [10]. Unsur terakhir inilah yang menjadi pisau uji dalam tulisan ini: sejauh mana negara benar-benar menempatkan hak beragama

dan berkeyakinan sebagai bagian tak terpisahkan dari kekuasaannya, bukan hanya ketika berhadapan dengan kelompok agama lain, tetapi juga ketika diskriminasi itu datang dari sesama pemeluk agama yang sama.

Pertanyaan berikutnya, perlindungan seperti apa yang sesungguhnya dibutuhkan? Philipus M. Hadjon menjawabnya dengan membedakan dua watak perlindungan hukum: yang bersifat preventif, mencegah sengketa sebelum terjadi lewat aturan yang jelas, dan yang represif, turun tangan setelah sengketa telanjur pecah [6]. Perbedaan ini relevan karena kasus di Sidoarjo, sebagaimana akan tampak pada bagian hasil, justru memperlihatkan absennya kedua watak tersebut sekaligus. Untuk menjelaskan mengapa hal itu bisa terjadi padahal aturannya sudah tersedia, tulisan ini meminjam kerangka Lawrence M. Friedman tentang tiga komponen sistem hukum, yaitu struktur, substansi, dan kultur hukum [5], yang juga banyak digunakan dalam kajian sistem hukum Indonesia untuk membedah kesenjangan antara norma dan praktik [19], [25]. Ketiga komponen tersebut berguna sebagai alat diagnostik: kerap kali substansi hukum sudah cukup memadai di atas kertas, tetapi macet justru pada struktur kelembagaan yang menjalankannya, atau pada kultur hukum masyarakat yang belum sepenuhnya mendukung penegakannya. Kerangka Friedman ini pula yang kelak dipakai untuk membaca secara lebih sistematis model perlindungan yang dirumuskan pada bagian C.

Ada satu perbedaan penting yang sering luput dari perhatian: hukum Indonesia sebenarnya membedakan dua dimensi kebebasan beragama. Dimensi pertama, forum internum, yaitu keyakinan yang dianut seseorang di dalam batinnya, diberi status *non-derogable rights* oleh Pasal 28I ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berarti tidak dapat dikurangi dalam kondisi apa pun, sekeras apa pun tekanan yang menyertainya. Dimensi kedua, forum externum, yaitu manifestasi keyakinan tersebut dalam tindakan nyata, memang masih dapat dibatasi negara, tetapi hanya melalui undang-undang dan semata untuk menjaga ketertiban umum sebagaimana diatur Pasal 28J ayat (2), bukan atas dasar tekanan sosial dari kelompok mana pun. Perbedaan forum internum dan forum externum ini turut ditegaskan melalui Pasal 22 ayat (1) dan Pasal 3 ayat (3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999, serta oleh ratifikasi ICCPR melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 yang secara eksplisit menyebut sifat absolut kebebasan berkeyakinan pada level forum internum. Yang perlu digarisbawahi, tidak satu pun dari ketentuan-ketentuan ini membatasi keberlakuannya hanya pada relasi lintas agama; artinya, secara tekstual, perlindungan yang sama berlaku pula ketika tekanan itu datang dari sesama pemeluk agama.

Pertanyaannya kemudian, apakah definisi hukum tentang “diskriminasi” itu sendiri cukup luas untuk menjangkau kasus semacam ini? Jawabannya, merujuk pada Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999, tampaknya iya. Ketentuan tersebut mendefinisikan diskriminasi secara luas, yakni setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan atas dasar agama, baik langsung maupun tidak langsung, yang berujung pada tereduksinya pengakuan, pelaksanaan, atau penggunaan hak asasi manusia seseorang. Tidak ada satu kata pun dalam rumusan tersebut yang mensyaratkan pelaku dan korban harus berlainan agama. Dengan demikian, ketika seseorang dikucilkan atau dibedakan oleh sesama pemeluk agama semata karena berbeda mazhab, afiliasi organisasi, atau tafsir keagamaan, secara konseptual hal itu tetap tergolong diskriminasi menurut definisi ini, sekalipun dalam praktiknya persoalan semacam itu kerap dianggap sebatas urusan teologis internal dan luput dari jangkauan hukum.

Namun payung hukum yang luas tersebut ternyata tidak diikuti oleh kelembagaan yang setara luasnya. Dua lembaga yang paling sering disebut dalam urusan kerukunan beragama justru memiliki keterbatasan masing-masing. Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB), yang dibentuk melalui Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan Nomor 8 Tahun 2006, mandatnya secara eksplisit dipatok hanya untuk membangun dan memelihara kerukunan antarumat beragama, sehingga begitu konflik terjadi di internal satu agama, forum ini sejak awal memang tidak dirancang untuk menanganinya. Majelis Ulama Indonesia (MUI) pun tidak jauh berbeda: meski memosisikan diri sebagai *shodiqul hukumah* sekaligus *khadimul ummah*, kewenangannya berhenti pada ranah moral, yakni fatwa, mediasi, dan pembinaan umat, tanpa daya eksekutorial untuk menindak pelanggaran hukum. Padahal, dari sisi hukum pidana, perangkat untuk bertindak sesungguhnya sudah tersedia: Pasal 262, Pasal 448, dan Pasal 257 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana masing-masing dapat menjerat tindakan kekerasan bersama-sama, perbuatan tidak menyenangkan, hingga memasuki pekerjaan orang lain tanpa izin; ketentuan-ketentuan ini cukup relevan untuk menindak pelaku persekusi maupun pembubaran kegiatan keagamaan secara sepihak, seandainya benar-benar diaktifkan [27].

B. Hasil Penelitian: Praktik Diskriminasi Intra-Agama di Kabupaten Sidoarjo dan Instrumen Penanganannya di Lapangan

Data lapangan yang dihimpun penulis di Kabupaten Sidoarjo memperlihatkan satu benang merah yang cukup konsisten: diskriminasi berbasis keyakinan di internal umat Islam setempat cenderung mengulangi pola yang sama, baik dari segi bentuk perbuatan, cara pihak terkait meresponsnya, maupun instrumen pemerintahan yang (tidak) turut bergerak. Data ini digali melalui wawancara semi-terstruktur pada 11 Juni 2026, masing-masing bersama Bapak Muhammad Idam Khalid selaku Ketua FKUB Kabupaten Sidoarjo dan Pengurus MUI Kabupaten Sidoarjo setempat. Perlu ditegaskan, kedua narasumber ini diposisikan sebagai jendela untuk melihat realitas di lapangan, bukan sebagai objek penelitian itu sendiri. Atas dasar itu, uraian berikut disusun secara tematik, mencakup bentuk praktik, pola

penanganan, dan instrumen kelembagaan yang terlibat, sementara keterkaitannya dengan ketentuan normatif baru dibahas pada bagian C.

1. Bentuk-Bentuk Praktik Diskriminasi Berbasis Keyakinan yang Ditemukan di Lapangan

Berdasarkan keterangan kedua narasumber, ditemukan lima pola diskriminasi berbasis keyakinan yang paling sering berulang, yang seluruhnya selaras dengan kondisi yang dialami mantan anggota LDII dan warga Muhammadiyah minoritas di Kabupaten Sidoarjo. Pertama, eksklusi sosial, yaitu pengucilan dari kegiatan kemasyarakatan dan keagamaan di lingkungan tempat tinggal, mulai dari pengajian rutin hingga kegiatan sosial kampung. Kedua, hambatan administratif dalam proses perizinan pendirian maupun pemanfaatan tempat ibadah, yang kerap dipersulit ketika pemohon diketahui berafiliasi dengan kelompok minoritas seagama. Ketiga, stigmatisasi melalui pelabelan sesat atau menyimpang, yang menempatkan korban dalam posisi rentan secara sosial meskipun secara akidah tidak keluar dari agama Islam. Keempat, persekusi halus berupa tekanan sosial maupun ekonomi agar korban berpindah tempat tinggal. Kelima, perlakuan tidak adil di lingkungan pendidikan, termasuk pembatasan peran maupun akses anak-anak dari keluarga minoritas seagama dalam kegiatan sekolah berbasis keagamaan.

Pola semacam ini ternyata bukan hanya milik Sidoarjo. Di Cigugur, sebagaimana dicatat Sabandiah dan Wijaya, masyarakat hukum adat penganut Ajaran Djawa Sunda mengalami tekanan dengan bentuk yang tak jauh berbeda, mulai dari pelarangan aktivitas keagamaan tertentu hingga upaya sistematis mengarahkan mereka berpindah ke agama yang diakui negara [23]. Kemiripan lintas-lokasi ini menyiratkan sesuatu yang lebih dalam: mekanisme tekanan terhadap kelompok minoritas keagamaan tampaknya tidak terlalu mempersoalkan apakah relasinya lintas agama atau sesama agama; yang menentukan justru siapa yang berkuasa secara sosial dan siapa yang tidak. Ihsani sampai pada simpulan yang sejalan: akar kerentanan kelompok minoritas keagamaan di Indonesia lebih banyak terletak pada timpangnya relasi kuasa sosial, ketimbang semata perbedaan pandangan teologis [9].



Figure 1. Interview session with the FKUB Sidoarjo Regency management held on 11 June 2026.

2. Pola Penanganan dan Penegakan Hukum atas Praktik yang Terjadi

Penanganan atas kelima bentuk praktik tersebut, berdasarkan keterangan narasumber, tidak pernah bermuara pada jalur hukum formal. Ketua FKUB menjelaskan bahwa laporan mengenai konflik intern umat beragama tidak ditangani langsung oleh lembaganya, karena tugas pokok dan fungsi FKUB secara eksplisit diarahkan pada pemeliharaan kerukunan antarumat beragama, bukan konflik di internal satu agama. Kondisi ini konsisten dengan temuan Faqih bahwa mandat FKUB dalam praktiknya memang secara struktural dibatasi pada relasi lintas agama, sehingga forum ini tidak memiliki basis kewenangan formal untuk menjangkau perselisihan yang timbul di antara kelompok-kelompok dalam satu agama yang sama [4]. Konsekuensinya, laporan-laporan tersebut diarahkan kepada MUI Kabupaten Sidoarjo untuk difasilitasi melalui mediasi dan dialog tabayyun.

Pilihan MUI menempuh jalur persuasif bukan tanpa alasan. Pengurus MUI menjelaskan, selama perbedaan pendapat dalam fikih tidak melanggar hukum positif, tidak menistakan agama, tidak memicu kekerasan, dan tidak mengganggu ketertiban umum, hal itu dipandang bagian wajar dari dinamika intelektual Islam yang tidak perlu ditindak secara represif. Masalahnya justru muncul saat pendekatan persuasif ini menemui jalan buntu: fatwa dan rekomendasi MUI, sebagaimana dicatat Ansori dan Ulumuddin, memang tidak duduk dalam hierarki peraturan perundang-undangan [2]; artinya, tidak satu pun pihak, baik masyarakat umum maupun sesama umat Islam, dapat dipaksa mematuhi. Bahkan di ruang sidang sekalipun, sebagaimana ditemukan Ni'mah, Hidayatullah, dan Wibawa, kedudukan fatwa MUI hanya sebatas keterangan ahli yang memperkuat pertimbangan hakim, bukan dasar hukum yang berdiri sendiri untuk menjatuhkan sanksi [15]. Maka ketika mediasi MUI gagal, di situlah persoalan sesungguhnya baru dimulai: belum ada jalur lanjutan yang jelas untuk membawa kasus tersebut naik ke penegakan

hukum formal.

Ironisnya, kedua narasumber sama-sama mengakui bahwa perangkat pidana untuk menindak kasus semacam ini sesungguhnya sudah tersedia, yaitu Pasal 262, Pasal 448, dan Pasal 257 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, hanya saja jarang benar-benar dipakai secara proaktif. Beberapa hal tampak membuat aparat enggan bergerak: superioritas kelompok mayoritas yang dianggap wajar, kekhawatiran soal stabilitas keamanan jangka pendek jika perselisihan keagamaan dibawa ke ranah pidana, politisasi identitas, rendahnya literasi moderasi beragama, ditambah derasnya hoaks dan ujaran kebencian di media sosial yang membuat persoalan keburu keruh sebelum sempat ditangani secara hukum. Hidayat menemukan gejala serupa pada penanganan ujaran kebencian bermuatan SARA di media sosial: penerapan Pasal 28 ayat (2) Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik cenderung tidak konsisten, dan anehnya justru lebih cepat menjerat pihak yang dituduh sebagai penyimpang keagamaan ketimbang pihak yang benar-benar menyebarkan kebencian [7].

3. Instrumen Kelembagaan Pemerintahan yang Digerakkan dalam Penanganan

Dari seluruh proses penanganan yang dipaparkan di atas, instrumen kelembagaan pemerintahan yang benar-benar digerakkan di lapangan hanya mencakup dua lembaga, yaitu FKUB sebagai forum rujukan awal yang meneruskan laporan karena keterbatasan mandat, dan MUI sebagai lembaga keagamaan yang memfasilitasi mediasi tanpa daya paksa hukum. Instrumen penegakan hukum pidana melalui kepolisian, sekalipun tersedia secara normatif, pada praktiknya tidak pernah diaktifkan dalam kasus-kasus yang menjadi fokus penelitian ini. Demikian pula program moderasi beragama Kementerian Agama, yang menurut Widhiyana seharusnya berfungsi meningkatkan kesadaran hukum masyarakat sekaligus mencegah paham yang berpotensi memicu diskriminasi [28], belum menyentuh secara langsung penanganan kasus intra-agama di tingkat kabupaten seperti yang terjadi di Sidoarjo. Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik (Kesbangpol) serta pemerintah daerah, sebagai pemangku kewenangan administratif atas perizinan tempat ibadah dan pembinaan kerukunan, turut absen dari proses penanganan yang dialami mantan anggota LDII dan warga Muhammadiyah minoritas.

Perbedaan mendasar antara FKUB dan MUI sesungguhnya perlu ditegaskan lebih eksplisit, sebab kedua lembaga ini kerap disamaratakan begitu saja sebagai ‘lembaga kerukunan’, padahal berangkat dari basis kewenangan yang berbeda. FKUB merupakan forum yang dibentuk secara resmi melalui Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan Nomor 8 Tahun 2006, dengan keanggotaan yang difasilitasi pemerintah daerah dan tugas pokok serta fungsi yang secara eksplisit dan tekstual dibatasi pada pemeliharaan kerukunan antarumat beragama, yakni forum dialog, sosialisasi peraturan keagamaan, dan pemberian rekomendasi izin pendirian rumah ibadah lintas agama [4]. Karena basis kewenangannya bersumber dari regulasi pemerintah, FKUB sesungguhnya bertaut dengan struktur administrasi negara, sekalipun tidak memiliki daya eksekutorial layaknya aparat penegak hukum. Sebaliknya, MUI adalah organisasi kemasyarakatan keagamaan yang independen dari struktur pemerintahan, sehingga kewenangannya tidak berasal dari pendelegasian negara, melainkan dari otoritas keagamaan yang diakui secara sosial oleh umat Islam [2]. Cakupan tugas MUI jauh lebih luas dibanding FKUB karena tidak dibatasi pada relasi lintas agama, melainkan meliputi seluruh persoalan keumatan Islam, termasuk perbedaan pandangan dan perselisihan di internal umat. Titik lemahnya justru berbeda dari FKUB: bukan pada sempitnya cakupan kewenangan, melainkan pada ketiadaan daya paksa hukum atas keputusan maupun fatwa yang dikeluarkannya. Dengan kata lain, FKUB gagal menjangkau kasus intra-agama karena keterbatasan yurisdiksi kelembagaan yang bersifat struktural, sedangkan MUI mampu menjangkau substansi persoalan tersebut tetapi terhambat oleh lemahnya daya ikat keputusannya secara hukum positif. Perbedaan karakter kegagalan inilah yang menjelaskan mengapa kekosongan penanganan di Kabupaten Sidoarjo tidak dapat diselesaikan hanya dengan mendorong salah satu lembaga untuk ‘lebih aktif’, melainkan menuntut penataan ulang relasi kewenangan di antara keduanya, sebagaimana akan diuraikan lebih lanjut pada bagian C.

Ketiga aspek yang dipaparkan di atas, yaitu bentuk praktik, pola penanganan, dan instrumen kelembagaan yang digerakkan, menunjukkan bahwa penanganan diskriminasi intra-agama di Kabupaten Sidoarjo sepenuhnya bertumpu pada mekanisme informal berupa mediasi dan dialog tabayyun, tanpa pernah bersentuhan dengan jalur formal ketatanegaraan maupun penegakan hukum pidana, meskipun kerangka hukum untuk itu sesungguhnya telah tersedia sebagaimana dipetakan pada bagian A. Kesenjangan antara ketersediaan norma dan minimnya pendayagunaan instrumen penegakan hukum inilah yang menjadi titik tolak analisis yuridis pada bagian berikut.

C. Analisis Yuridis: Keterkaitan Praktik dengan Ketentuan Normatif dan Kualifikasi Hukum atas Diskriminasi Intra-Agama

1. Kerangka Kualifikasi Yuridis: Pelanggaran HAM, Tindak Pidana, atau Perkara Perdata?

Guna mengaitkan praktik yang ditemukan di lapangan dengan ketentuan normatif yang seharusnya berlaku, diperlukan kerangka kualifikasi yang menempatkan setiap bentuk praktik diskriminasi ke dalam ranah hukum yang tepat: apakah tergolong pelanggaran hak asasi manusia, tindak pidana, ataukah semata perkara keperdataan

(muamalah) di internal umat. Ketiga ranah ini membawa konsekuensi yuridis yang berlainan, sehingga kekeliruan kualifikasi berpotensi menyebabkan penanganan yang tidak tepat sasaran.

Untuk menentukan apakah suatu praktik layak disebut pelanggaran hak asasi manusia, ada dua syarat yang harus terpenuhi secara kumulatif, bukan alternatif. Syarat pertama menyangkut keterlibatan negara, baik melalui tindakan aktif, misalnya pejabat berwenang menolak izin pendirian tempat ibadah, maupun melalui pembiaran (omission) atas kewajiban melindungi yang semestinya dijalankan. Poin ini penting ditegaskan sebab pelaku langsungnya bisa saja bukan aparat negara, melainkan warga atau kelompok masyarakat sendiri, namun kewajiban negara tidak lantas gugur, karena tanggung jawab untuk mencegah, menyelidiki, dan memulihkan setiap pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi di dalam yurisdiksinya tetap melekat, siapa pun pelaku langsungnya. Syarat kedua menyangkut substansinya, yakni apakah tindakan tersebut memenuhi unsur diskriminasi sebagaimana telah diuraikan sebelumnya berdasarkan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999. Jika kedua syarat ini dipertemukan dengan temuan lapangan, hambatan administratif dalam perizinan tempat ibadah oleh pejabat pemerintah daerah jelas memenuhi kualifikasi pelanggaran hak asasi manusia, sebab aktor negara terlibat langsung dan dampaknya nyata berupa hilangnya hak untuk menjalankan ibadah. Logika yang sama berlaku bagi perlakuan tidak adil di lingkungan pendidikan, sepanjang institusi pendidikan yang bersangkutan berada di bawah pembinaan atau pengawasan pemerintah.

Kualifikasi di atas perlu diteruskan dengan penjelasan konkret mengenai peran ideal pemerintah daerah agar unsur pembiaran (omission) tidak terus berulang di Kabupaten Sidoarjo. Pemerintah daerah, melalui Kantor Kementerian Agama dan Kesbangpol setempat, semestinya menjalankan tiga fungsi. Pertama, fungsi pengawasan perizinan, yaitu memastikan proses perizinan pendirian dan pemanfaatan tempat ibadah berjalan berdasarkan kriteria administratif yang objektif, tanpa mempertimbangkan afiliasi keorganisasian pemohon di internal satu agama. Kedua, fungsi penyediaan kanal pengaduan, yaitu membuka saluran formal yang secara eksplisit menerima laporan diskriminasi intra-agama, bukan hanya laporan lintas agama sebagaimana selama ini menjadi cakupan FKUB. Ketiga, fungsi pemantauan dini, yaitu melakukan pemetaan berkala atas potensi konflik keagamaan di tingkat kecamatan dan desa, termasuk yang bersifat intra-agama, sebagai bagian dari kewajiban pembinaan kerukunan yang melekat pada pemerintah daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 [10]. Kekurangan yang tampak dari temuan pada bagian B.3 justru terletak pada ketiadaan ketiga fungsi tersebut secara bersamaan: Kesbangpol dan pemerintah daerah Kabupaten Sidoarjo sama sekali tidak muncul dalam proses penanganan kasus yang diteliti, sehingga fungsi pengawasan perizinan, kanal pengaduan, dan pemantauan dini tersebut praktis tidak berjalan. Ketidadaan inilah yang menjadi bukti paling konkret dari unsur pembiaran yang disyaratkan pada syarat pertama kualifikasi pelanggaran HAM.

Peran ideal MUI perlu dibedakan dari peran pemerintah daerah, sebab MUI bukan organ negara sehingga tidak dapat dibebani kewajiban HAM secara langsung. Meski demikian, MUI semestinya berfungsi sebagai mitra rujukan yang aktif, bukan sekadar mediator yang berhenti pada dialog dan tabayyun. Fungsi rujukan ini idealnya mencakup dua hal: pertama, menetapkan kriteria atau batas waktu yang jelas mengenai kapan suatu proses mediasi dinyatakan gagal; dan kedua, secara proaktif mengarahkan pihak yang bersengketa ke jalur formal yang relevan, baik Komnas HAM, kepolisian, maupun Pengadilan Tata Usaha Negara, begitu batas tersebut terlampaui. Berdasarkan temuan pada bagian B.2, kekurangan MUI Kabupaten Sidoarjo terletak persis pada ketiadaan kedua unsur ini: mediasi dan dialog tabayyun diperlakukan sebagai titik akhir penyelesaian, bukan sebagai tahap awal yang terhubung dengan mekanisme rujukan (referral mechanism) menuju jalur litigasi. Akibatnya, penyelesaian informal menjadi pilihan tunggal bukan karena disepakati secara sadar oleh para pihak yang bersengketa, melainkan karena memang tidak tersedia alternatif lain yang ditawarkan secara aktif oleh lembaga yang memfasilitasi.

Berbeda dengan kualifikasi HAM yang menuntut keterlibatan negara, kualifikasi tindak pidana justru sebaliknya: cukup dilihat apakah perbuatannya memenuhi unsur delik dalam ketentuan pidana positif, siapa pun pelakunya. Persekusi halus berupa tekanan agar korban pindah tempat tinggal, misalnya, berpotensi masuk Pasal 448 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana tentang perbuatan tidak menyenangkan; jika disertai ancaman fisik dan dilakukan secara berkelompok, dapat meningkat menjadi Pasal 262 tentang kekerasan bersama-sama. Pola lain muncul pada stigmatisasi melalui pelabelan sesat yang disebarluaskan di media sosial; hal ini berpotensi memenuhi unsur ujaran kebencian berbasis SARA dalam Pasal 28 ayat (2) Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik, mengikuti pola yang pernah dianalisis Hidayat pada kasus sebanding [7]. Bagaimana posisi fatwa MUI dalam konteks ini? Fatwa atas suatu paham yang dipandang menyimpang memang dapat menjadi salah satu keterangan ahli dalam proses pidana, sebagaimana ditemukan Ni'mah, Hidayatullah, dan Wibawa dalam kasus penodaan agama [15], tetapi kedudukannya berhenti sampai di situ. Fatwa tidak pernah dapat berdiri sendiri sebagai dasar hukum untuk menjatuhkan pidana tanpa didukung alat bukti lain sesuai hukum acara pidana.

Kualifikasi sebagai perkara keperdataan (muamalah) relevan apabila persoalan yang terjadi murni menyangkut hubungan hukum privat antarindividu atau antarkelompok di internal umat, tanpa melibatkan aktor negara dan tanpa memenuhi unsur delik pidana. Perbedaan pendapat dalam masalah fikih, penolakan menghadiri kegiatan keagamaan kelompok lain, atau ketidaksepakatan atas penafsiran keagamaan tertentu, sepanjang tidak disertai ancaman,

kekerasan, atau pelanggaran hak yang konkret, pada dasarnya termasuk ranah ini dan idealnya diselesaikan melalui mekanisme internal umat, seperti dialog dan tabayyun yang telah dipraktikkan MUI Kabupaten Sidoarjo. Eksklusi sosial dalam bentuk paling ringan, yaitu sekadar tidak diundang dalam kegiatan sosial tertentu tanpa disertai pelanggaran hak yang lebih luas, juga dapat dipandang termasuk ranah ini, meskipun kualifikasinya dapat berubah menjadi pelanggaran hak asasi manusia apabila eksklusi tersebut berdampak sistemik pada penghapusan akses terhadap fasilitas maupun layanan publik.

Uraian kualifikasi pada tiga sub-bahasan sebelumnya, yaitu pelanggaran HAM, tindak pidana, dan perkara keperdataan, merupakan substansi dan argumentasi utama dari bagian C ini. Tabel 1, Tabel 2, dan Tabel 3 yang disajikan setelah paragraf ini sama sekali bukan substansi baru dan bukan pula argumentasi tambahan; keduanya hanya alat bantu visual yang menyederhanakan uraian analitis di atas agar lebih mudah dibaca sekilas. Keterkaitan antara uraian di atas dan ketiga tabel bersifat satu arah: setiap baris pada tabel merupakan ringkasan dari penjelasan yang telah dipaparkan sebelumnya, bukan sumber argumentasi yang berdiri sendiri. Tabel 1 merangkum lima bentuk praktik yang telah diuraikan pada bagian B.1 sepanjang memenuhi dua syarat kumulatif pelanggaran HAM sebagaimana dijelaskan di atas, lengkap dengan dasar hukum dan upaya hukum yang relevan. Tabel 2 melakukan hal yang sama untuk bentuk praktik yang memenuhi unsur delik pidana, sedangkan Tabel 3 memetakan bentuk praktik yang, sepanjang tidak disertai unsur kekerasan atau pelanggaran hak yang konkret, cukup diselesaikan melalui mekanisme keperdataan internal umat. Dengan demikian, pembaca yang ingin memahami dasar argumentasi di balik setiap baris pada ketiga tabel tersebut harus kembali pada uraian kualifikasi di atas, sebab tabel hanya memvisualkan hasil akhir penalaran dan tidak dapat berdiri sendiri sebagai rujukan utama.

Table 1. Classification of Discriminatory Practices Meeting the Elements of Human Rights Violation

Bentuk Praktik Diskriminasi	Unsur Keterlibatan Negara	Dasar Hukum	Upaya Hukum yang Dapat Ditempuh
ambatan administratif dalam proses izin/pendirian/pemanfaatan ibadah oleh pejabat pemerintah daerah	tidak aktif negara: menolak/penyulitan izin oleh pejabat berwenang	Pasal 28E jo. Pasal 29 ayat (2) UUD RI 1945; Pasal 1 angka 3 jo. Pasal 22 at (1) UU No. 1/1999	pengaduan ke Komnas HAM; gugatan Pengadilan Tata Usaha Negara TUN
melakukan tidak adil di lingkungan pendidikan berbasis keagamaan yang berada di bawah pembinaan/pengawasan pemerintah	kebiaran (omission) negara atas kewajiban melindungi hak pendidikan tanpa diskriminasi	Pasal 3 ayat (3) UU No. 39/1999; Pasal 28E ayat (1) UUD NRI 1945	pengaduan ke Komnas HAM; mediasi lembaga lintas instansi
eksklusi sosial yang berdampak sistemik pada hilangnya akses terhadap fasilitas/layanan publik	kebiaran negara atas hilangnya akses layanan publik akibat tekanan kelompok mayoritas	Pasal 1 angka 3 UU No. 39/1999	pengaduan ke Komnas HAM; komendasi ke instansi terkait

Source: compiled by the author based on the research results, 2026.

Table 2. Classification of Discriminatory Practices Meeting the Elements of a Criminal Offense

Bentuk Praktik Diskriminasi	Unsur Delik	Dasar Hukum yang Relevan	Upaya Hukum yang Dapat Ditempuh
persekusi halus berupa tekanan sosial/ekonomi agar korban pindah tempat tinggal, tanpa kekerasan fisik berkelompok	perbuatan tidak menyenangkan	Pasal 448 KUHP	laporan ke Kepolisian; penyidikan-penuntutan-meriksa di Pengadilan Negeri; permohonan substitusi
persekusi disertai ancaman fisik dan cara berkelompok	dilakukan kekerasan bersama-sama terhadap orang/barang	Pasal 262 KUHP	laporan ke Kepolisian; proses pidana bagaimana di atas
igmatisasi melalui pelabelan sat/menyimpang yang disebarluaskan di media sosial	larangan kebencian bermuatan SARA	Pasal 28 ayat (2) UU ITE	laporan ke Kepolisian; dapat disertai pendekatanadilan restoratif untuk delik ringan
emasuki/membubarkan kegiatan kelompok minoritas tanpa izin	emasuki pekarangan orang lain tanpa izin	Pasal 257 KUHP	laporan ke Kepolisian; proses pidana bagaimana di atas

Source: compiled by the author based on the research results, 2026.

Table 3. Classification of Discriminatory Practices Meeting the Elements of a Civil (Muamalah) Matter

Copyright © Universitas Muhammadiyah Sidoarjo. This preprint is protected by copyright held by Universitas Muhammadiyah Sidoarjo and is distributed under the Creative Commons Attribution License (CC BY). Users may share, distribute, or reproduce the work as long as the original author(s) and copyright holder are credited, and the preprint server is cited per academic standards.

Authors retain the right to publish their work in academic journals where copyright remains with them. Any use, distribution, or reproduction that does not comply with these terms is not permitted.

Bentuk Praktik Diskriminasi	Karakteristik	Mekanisme Penyelesaian	Upaya Hukum Lanjutan
Perbedaan pendapat dalam fikih yang tidak melanggar hukum positif, tidak menistakan agama, tidak memicu kekerasan, dan tidak mengganggu ketertiban umum	Hubungan hukum privat internal umat; tanpa melibatkan negara dan tanpa unsur delik pidana	Dialog dan tabayyun fasilitasi MUI/FKUB	Gugatan perbuatan melawan hukum asal 1365 KUHPerdara) ke Pengadilan Negeri apabila mediasi gagal dan terdapat kerugian nyata yang dapat dibuktikan
Menolak menghadiri kegiatan keagamaan kelompok lain	Isu HAM/kekerasan/pelanggaran hak konkret	Dialog dan tabayyun fasilitasi MUI/FKUB	Gugatan Pasal 1365 KUHPerdara bila terdapat kerugian nyata
Eksklusi sosial ringan (tidak diundang kegiatan sosial tertentu) tanpa dampak sistemik pada akses layanan publik	Isu HAM/kekerasan/pelanggaran HAM apabila berdampak sistemik (lih. Tabel 1 No. 3)	Dialog dan tabayyun fasilitasi MUI/FKUB	Gugatan Pasal 1365 KUHPerdara bila terdapat kerugian nyata

Source: compiled by the author based on the research results, 2026.

Ketiga tabel tersebut menegaskan kembali inti argumentasi yang telah dipaparkan: persoalan utamanya bukan terletak pada ketiadaan norma hukum yang mengatur, melainkan pada belum optimalnya pendayagunaan norma tersebut secara litigasi oleh kelembagaan yang berwenang, sebagaimana akan diuraikan lebih lanjut pada sub-bagian berikut dan pada bagian Simpulan.

2. Konsekuensi Yuridis dan Model Perlindungan Menurut Kualifikasi

Ketiga kualifikasi di atas melahirkan konsekuensi yuridis yang berlainan, baik dari segi bentuk perlindungan yang seharusnya diberikan, pihak yang bertanggung jawab melindungi, pihak yang menegakkan hukum, maupun upaya hukum yang dapat ditempuh untuk memulihkan hak yang didiskriminasi.

Konsekuensi dari kualifikasi pelanggaran HAM tergolong berat: perlindungan yang harus diberikan bukan hanya represif, yakni memulihkan hak korban yang telah dilanggar, tetapi juga preventif, yaitu negara wajib membenahi kebijakan dan prosedur administratif agar pelanggaran serupa tidak terulang. Tanggung jawab ini tidak dapat dilimpahkan ke pihak lain, karena memang melekat pada negara. Secara konkret, yang berperan sebagai duty holder di sini adalah pemerintah daerah Kabupaten Sidoarjo dan Kantor Kementerian Agama setempat, sesuai Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999. Penegakannya berjalan melalui Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), lembaga yang berwenang menerima pengaduan, memfasilitasi mediasi, dan mengeluarkan rekomendasi kepada instansi terkait. Apabila yang dipersoalkan adalah keputusan administratif diskriminatif, seperti penolakan izin tempat ibadah, korban memiliki opsi tambahan berupa gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Singkatnya, ada tiga pintu yang dapat ditempuh korban: pengaduan ke Komnas HAM, permohonan mediasi kelembagaan, atau gugatan tata usaha negara.

Beda kualifikasi, beda pula konsekuensinya. Untuk tindak pidana, perlindungan yang dituntut adalah penegakan hukum yang tegas dan tidak pandang bulu, sebagaimana juga menjadi rekomendasi yang disampaikan langsung oleh Ketua FKUB saat diwawancarai. Rangkaian kewenangannya berjenjang: kepolisian sebagai penyidik dan penyidik, kejaksaan sebagai penuntut umum, hingga pengadilan negeri yang memutus perkara. Bagi korban, jalur yang tersedia meliputi pelaporan ke kepolisian atas dasar pasal-pasal yang relevan, yaitu Pasal 262, 448, dan 257 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, atau Pasal 28 ayat (2) Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik khusus untuk ujaran kebencian daring, disertai permohonan restitusi atas kerugian yang dialami. Namun tidak semua kasus perlu berujung pemidanaan penuh; untuk delik ringan yang dampak sosialnya terbatas, Muhaimin menawarkan pendekatan keadilan restoratif sebagai jalan tengah, yaitu memulihkan hubungan antarpihak sekaligus tetap memberikan efek jera, dengan melibatkan pelaku, korban, tokoh masyarakat, dan tokoh agama dalam mediasi penal yang tetap diawasi aparat penegak hukum [14].

Terakhir, ranah keperdataan menempuh pendekatan paling lunak: perlindungan yang diberikan bersifat preventif melalui penguatan forum dialog dan mediasi non-litigasi, dengan para pihak yang bersengketa sendiri sebagai penanggung jawab utama penyelesaian, dibantu tokoh agama, MUI, atau FKUB sebagai mediator. Barulah jika mediasi gagal dan terdapat kerugian nyata yang dapat dibuktikan, korban memiliki opsi menggugat perbuatan melawan hukum (onrechtmatige daad) berdasarkan Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata ke pengadilan negeri.

Terlepas dari kualifikasinya, akses terhadap upaya hukum bagi kelompok minoritas seagama pada praktiknya

masih menghadapi kendala struktural. Yulia Erika, dalam kajiannya mengenai akses keadilan bagi kelompok rentan, menemukan bahwa keterbatasan pengetahuan hukum, sumber daya, dan rasa percaya terhadap institusi formal kerap membuat korban diskriminasi memilih diam atau menyelesaikan persoalan secara informal, meskipun upaya hukum formal sesungguhnya tersedia [29]. Kondisi ini menegaskan pentingnya penguatan kapasitas kelembagaan pada ketiga jalur di atas, agar pilihan penyelesaian informal tidak semata didasarkan pada ketiadaan alternatif, melainkan pada pilihan sadar para pihak yang bersengketa.

Sebagai penutup sub-bahasan konsekuensi yuridis, ketiga rangkaian konsekuensi di atas perlu dibaca ulang melalui model teori Friedman yang telah diperkenalkan pada bagian A. Friedman [5] membagi sistem hukum ke dalam tiga komponen yang saling berkaitan: substansi hukum, yaitu isi norma atau aturan tertulis itu sendiri; struktur hukum, yaitu kelembagaan dan aparat yang menjalankan norma tersebut; dan kultur hukum, yaitu nilai, sikap, dan kebiasaan masyarakat maupun aparat dalam merespons norma yang berlaku. Ketiga komponen ini dipakai untuk memetakan tiga titik intervensi yang berbeda pada kasus diskriminasi intra-agama di Kabupaten Sidoarjo. Pada level substansi, hukum Indonesia, mulai dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hingga Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, telah menyediakan rumusan norma yang cukup memadai untuk menjangkau ketiga kualifikasi tersebut, sehingga persoalan bukan terletak pada komponen ini. Pada level struktur, sebagaimana telah dipetakan pada bagian B.3, justru di titik inilah kegagalan paling nyata terjadi: FKUB terbatas secara yurisdiksi, MUI terbatas secara daya ikat hukum, sementara kepolisian dan pemerintah daerah nyaris tidak pernah diaktifkan meski secara normatif berwenang. Adapun pada level kultur hukum, superioritas sosial kelompok mayoritas, rendahnya literasi moderasi beragama, dan kekhawatiran akan stabilitas keamanan jangka pendek sebagaimana diakui kedua narasumber pada bagian B.2, menjelaskan mengapa perangkat struktur yang sudah tersedia pun jarang benar-benar digerakkan. Model Friedman ini menunjukkan bahwa persoalan utama diskriminasi intra-agama di Sidoarjo bukan terletak pada komponen substansi, melainkan pada komponen struktur yang lemah dan komponen kultur hukum yang belum mendukung, sehingga model perlindungan yang ideal tidak cukup hanya membenahi salah satu komponen. Ketiga komponen tersebut, yaitu substansi, struktur, dan kultur hukum, perlu dibenahi secara simultan, sebagaimana tercermin dalam empat langkah instrumental yang dirumuskan pada sub-bagian berikut.

3. Model Ideal Perlindungan Negara terhadap Potensi Diskriminasi oleh Mayoritas Seagama

Bertolak dari kerangka kualifikasi dan konsekuensi yuridis pada dua sub-bahasan sebelumnya, serta rekomendasi kedua narasumber, model perlindungan negara yang lebih ideal dirumuskan melalui empat langkah instrumental yang disusun mengikuti tiga komponen model teori Friedman, yaitu substansi, struktur, dan kultur hukum, agar pembenahannya berimbang dan tidak berhenti hanya pada satu komponen saja. Pertama, penegakan mandat kelembagaan (komponen struktur): negara perlu menegaskan atau memperluas kewenangan FKUB agar turut menjangkau konflik intra-agama, atau membentuk forum mediasi khusus tingkat kabupaten/kota yang melibatkan MUI, Kementerian Agama, dan pemerintah daerah secara lebih terkoordinasi. Kedua, penguatan konsistensi penegakan hukum (komponen struktur sekaligus substansi): aparat penegak hukum perlu melaksanakan ketentuan pidana yang telah tersedia, yaitu Pasal 262, 448, dan 257 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, secara tegas, adil, dan tidak pandang bulu, termasuk terhadap kelompok mayoritas, dengan tetap membuka ruang pendekatan keadilan restoratif untuk delik ringan. Ketiga, penguatan dialog dan tabayyun sebagai jalur penyelesaian yang diutamakan untuk perkara yang tergolong ranah keperdataan (komponen struktur), dengan kejelasan kriteria mengenai kapan suatu persoalan harus dieskalasi ke jalur hukum formal berdasarkan kerangka kualifikasi yang telah diuraikan. Keempat, penguatan moderasi beragama dan literasi digital (komponen kultur hukum), yang menurut Widhiyana efektif meningkatkan kesadaran hukum masyarakat sekaligus mencegah penyebaran paham maupun stigma yang berpotensi memicu diskriminasi antarkelompok seagama [28]. Keempat langkah tersebut memperlihatkan bahwa perlindungan hukum yang benar-benar efektif terhadap diskriminasi intra-agama tidak cukup hanya berhenti pada penguatan aturan tertulis, melainkan harus disertai penataan ulang kelembagaan, penegakan hukum yang konsisten sesuai kualifikasi yuridis masing-masing kasus, serta penguatan dialog dan moderasi beragama hingga ke tingkat akar rumput.

IV. Simpulan

Bertolak dari hasil analisis pada bagian III, penelitian ini menjawab ketiga rumusan masalah sebagai berikut.

Pertama, terkait kemampuan kerangka hukum yang berlaku untuk melindungi hak beragama dan berkeyakinan ketika konflik terjadi di antara sesama pemeluk agama yang sama, penelitian ini menyimpulkan bahwa persoalannya bukan terletak pada ketiadaan hukum. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, hingga Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan 8 Tahun 2006 telah membentuk lapisan perlindungan yang, di atas kertas, cukup memadai untuk menjangkau konflik intra-agama, sebagaimana dipetakan melalui klasifikasi pada Tabel 1, Tabel 2, dan Tabel 3. Yang hilang justru pada ranah kelembagaan: FKUB berhenti di batas antaragama, MUI tidak

memiliki daya eksekutorial, dan tidak ada satu lembaga pun yang mengambil alih ruang kosong penegakan hukum secara litigasi di antara keduanya.

Kedua, dan ini merupakan titik krusial penelitian, terkait kecukupan instrumen hukum bagi kelompok minoritas seagama yang berhadapan dengan tekanan dari kelompok mayoritasnya sendiri, penelitian ini menyimpulkan bahwa perlindungan hukum yang ada belum cukup melindungi korban dari kelompok minoritas seagama. Simpulan ini didasarkan pada temuan lapangan bahwa penyelesaian atas seluruh bentuk praktik diskriminasi yang teridentifikasi di Kabupaten Sidoarjo selama ini belum berjalan optimal, sebab semata bertumpu pada mekanisme informal berupa mediasi dan dialog tabayyun, tanpa pernah bersentuhan dengan jalur hukum formal. Padahal, berdasarkan kualifikasi yuridis pada Tabel 1 dan Tabel 2, sebagian dari praktik tersebut telah memenuhi unsur pelanggaran HAM maupun tindak pidana yang semestinya dapat ditindaklanjuti secara litigasi. Ketidadaan peran kelembagaan yang secara khusus berwenang mengeksekusi tindakan hukum atas sengketa tersebut menjadikan kepastian hukum bagi korban minoritas seagama sebagai sesuatu yang belum sepenuhnya terjamin.

Ketiga, terkait model ideal perlindungan yang perlu dirancang negara, penelitian ini merumuskan empat langkah instrumental, yaitu penegasan mandat kelembagaan, penguatan konsistensi penegakan hukum, penguatan dialog dan tabayyun disertai kriteria eskalasi ke jalur formal, serta penguatan moderasi beragama dan literasi digital. Bertolak dari ketiga simpulan tersebut, penelitian ini merumuskan sejumlah rekomendasi berikut.

Bagi Kementerian Agama dan pemerintah daerah, disarankan agar segera menegaskan atau memperluas mandat FKUB supaya turut menjangkau penanganan konflik intra-agama, atau membentuk forum mediasi khusus tingkat kabupaten/kota yang melibatkan MUI, Kementerian Agama, dan pemerintah daerah secara lebih terkoordinasi, dengan prosedur yang tetap berpijak pada prinsip perlindungan hukum hak asasi manusia [12].

Bagi MUI dan FKUB, penyelesaian sengketa yang selama ini difasilitasi melalui mediasi dan dialog tabayyun tidak boleh berhenti sebagai jalur tunggal dan final. Ketika mediasi tersebut gagal mencapai kesepakatan di antara para pihak yang bersengketa, atau ketika substansi sengketa telah memenuhi unsur pelanggaran HAM maupun tindak pidana sebagaimana dipetakan pada Tabel 1 dan Tabel 2, para pihak harus dijamin kepastian hukumnya melalui jalur litigasi, baik berupa pengaduan ke Komnas HAM, gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, pelaporan pidana ke kepolisian, maupun gugatan perbuatan melawan hukum ke pengadilan negeri. Dengan demikian, MUI dan FKUB idealnya berperan bukan sebagai pemutus akhir sengketa, melainkan sebagai pintu masuk awal yang dilengkapi mekanisme rujukan (referral mechanism) yang jelas menuju jalur litigasi apabila penyelesaian non-litigasi tidak berhasil, sehingga kepastian hukum bagi para pihak tetap terjamin.

Bagi aparat penegak hukum, penyelesaian atas laporan yang memenuhi unsur delik pidana harus dioptimalkan. Kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan negeri perlu secara proaktif dan konsisten menindaklanjuti laporan berdasarkan Pasal 262, Pasal 448, dan Pasal 257 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, serta Pasal 28 ayat (2) Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik, tanpa terkendala pertimbangan non-yuridis seperti kekhawatiran stabilitas keamanan jangka pendek atau superioritas sosial kelompok mayoritas, termasuk terhadap pelaku dari kelompok mayoritas, dengan tetap membuka ruang pendekatan keadilan restoratif untuk delik yang tergolong ringan. Optimalisasi peran aparat penegak hukum ini penting agar kerangka hukum pidana yang secara normatif telah tersedia tidak sekadar menjadi ketentuan yang tidur (dead letter law), melainkan benar-benar hidup sebagai instrumen perlindungan bagi kelompok minoritas seagama.

Bagi peneliti selanjutnya, disarankan memperluas lokus penelitian ke wilayah lain di Indonesia guna menguji konsistensi pola diskriminasi intra-agama serta efektivitas model perlindungan, khususnya mekanisme rujukan dari penyelesaian non-litigasi menuju litigasi, yang dirumuskan dalam penelitian ini.

Referensi

- [1] Amnesty International Indonesia, *Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Indonesia*. 2024.
- [2] A. I. Ansori and M. Ulumuddin, "Kedudukan Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) dalam Hukum Islam," *Jurnal Mahkamah: Kajian Ilmu Hukum dan Hukum Islam*, 5(1), 2020: 37-56.
- [3] A. Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2017.
- [4] A. Faqih, "The Role of Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) for Religious Harmony and the Rights of Freedom of Religion or Belief (FoRB)," *Religio: Jurnal Studi Agama-agama*, 11(1), 2021: 65-82.
- [5] L. M. Friedman, *The Legal System*. New York: Russell Sage Foundation, 1975.
- [6] P. M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu, 2011.
- [7] Hidayat, "Ujaran Kebencian pada Media Sosial pada Saat Pandemi Covid-19: Studi Kasus Putusan No. 72/PID.SUS/2020/PT.DPS." *Jurnal Magister Ilmu Hukum: Hukum dan Kesejahteraan*, 2023.
- [8] Human Rights Watch, *Atas Nama Agama*. New York: Human Rights Watch, 2013.

- [9] M. H. Ihsani, "Diskriminasi dalam Kehidupan Beragama di Indonesia," *Konstruksi Sosial: Jurnal Penelitian Ilmu Sosial*, 2(3), 2024: 95-104.
- [10] B. Manan, *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Hak Asasi Manusia di Indonesia*. Bandung: Alumni, 2019.
- [11] Marzuki, "Politik Hukum Hak Asasi Manusia tentang Kebebasan Beragama Pasca Orde Baru," *Ius Quia Iustum: Law Journal*, 26(2), 2019.
- [12] S. Mayasari and R. R. Phahlevy, "Prosedur Perlindungan Hak Perempuan dalam Perspektif Otonomi Daerah di Indonesia," *Journal Customary Law*, 1(3), 2024: 21. doi: 10.47134/jcl.v1i3.2869.
- [13] L. J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya, 2018.
- [14] M. Muhaimin, "Restoratif Justice dalam Penyelesaian Tindak Pidana Ringan," *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 19(2), 2019: 185-206.
- [15] M. Ni'mah, H. Hidayatullah, and I. Wibawa, "Kedudukan Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) terhadap Pertimbangan Putusan Perkara Penodaan Agama (Studi Kasus Putusan Pengadilan Negeri Medan Nomor: 1612/Pid.B/2018/PN.Mdn)," *Jurnal Suara Keadilan*, 2019.
- [16] R. R. Phahlevy and M. Farhan, "Government Responsibility and Liability in the Implementation of the Free Nutritious Food Program," *UMSIDA Preprints Server*, 2026. doi: 10.21070/ups.10365.
- [17] S. A. G. Pinilih and S. N. Hikmah, "Aktualisasi Nilai-Nilai Pancasila terhadap Hak atas Kebebasan Beragama dan Beribadah di Indonesia," *Masalah-Masalah Hukum*, 47(1), 2018: 40-46.
- [18] S. Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*. Jakarta: Kompas, 2009.
- [19] I. R. Rahim, "The Controversy on the Prohibition of Ahmadiyya in Indonesia: A Human Rights Perspective," *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, 1(1), 2014.
- [20] M. I. Rahmat, "Jaminan Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Indonesia," *Jurnal HAM*, 11, 2014.
- [21] M. Rozi, "Diskriminasi Berbasis Agama dalam Perspektif Hak Asasi Manusia," *Jurnal HAM*, 2021.
- [22] R. N. Sabandiah and E. Wijaya, "Diskriminasi terhadap Agama Tradisional Masyarakat Hukum Adat Cigugur," *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 18(3), 2018: 335-352.
- [23] Setara Institute, *Laporan Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Indonesia*. 2023.
- [24] B. A. Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia*. Bandung: Mandar Maju, 2016.
- [25] S. Wahyudi, "Kebebasan Beragama dalam Negara Hukum," *Jurnal Konstitusi*, 2022.
- [26] S. Rahardjo, *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014.
- [27] E. R. Wati and A. Fatah, *Hukum Pidana*. Sidoarjo: Umsida Press, 2020. doi: 10.21070/2020/978-623-6833-81-0.
- [28] M. Widhiyana, "Implementasi Moderasi Beragama dalam Meningkatkan Kesadaran Hukum Masyarakat terhadap Pencegahan Paham Radikalisme," *Belom Bahadat: Jurnal Hukum Agama Hindu*, 12(2), 2022: 38-53.
- [29] S. Yulia Erika, "Upaya Masyarakat Memperoleh Akses Keadilan untuk Perwujudan Hak Asasi Manusia," *Nomos: Jurnal Penelitian Ilmu Hukum*, 1(4), 2021: 142-151.
- [30] F. M. Yunus, "Konflik Agama di Indonesia: Problem dan Solusi Pemecahannya," *Substantia: Jurnal Ilmu-Ilmu Ushuluddin*, 16(2), 2014: 217-228.

Peraturan Perundang-Undangan

- [1] Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- [2] Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
- [3] Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Civil and Political Rights.
- [4] Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.
- [5] Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.
- [6] Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

- [7] Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama.

Conflict of Interest Statement:

The author declares that the research was conducted in the absence of any commercial or financial relationships that could be construed as a potential conflict of interest.