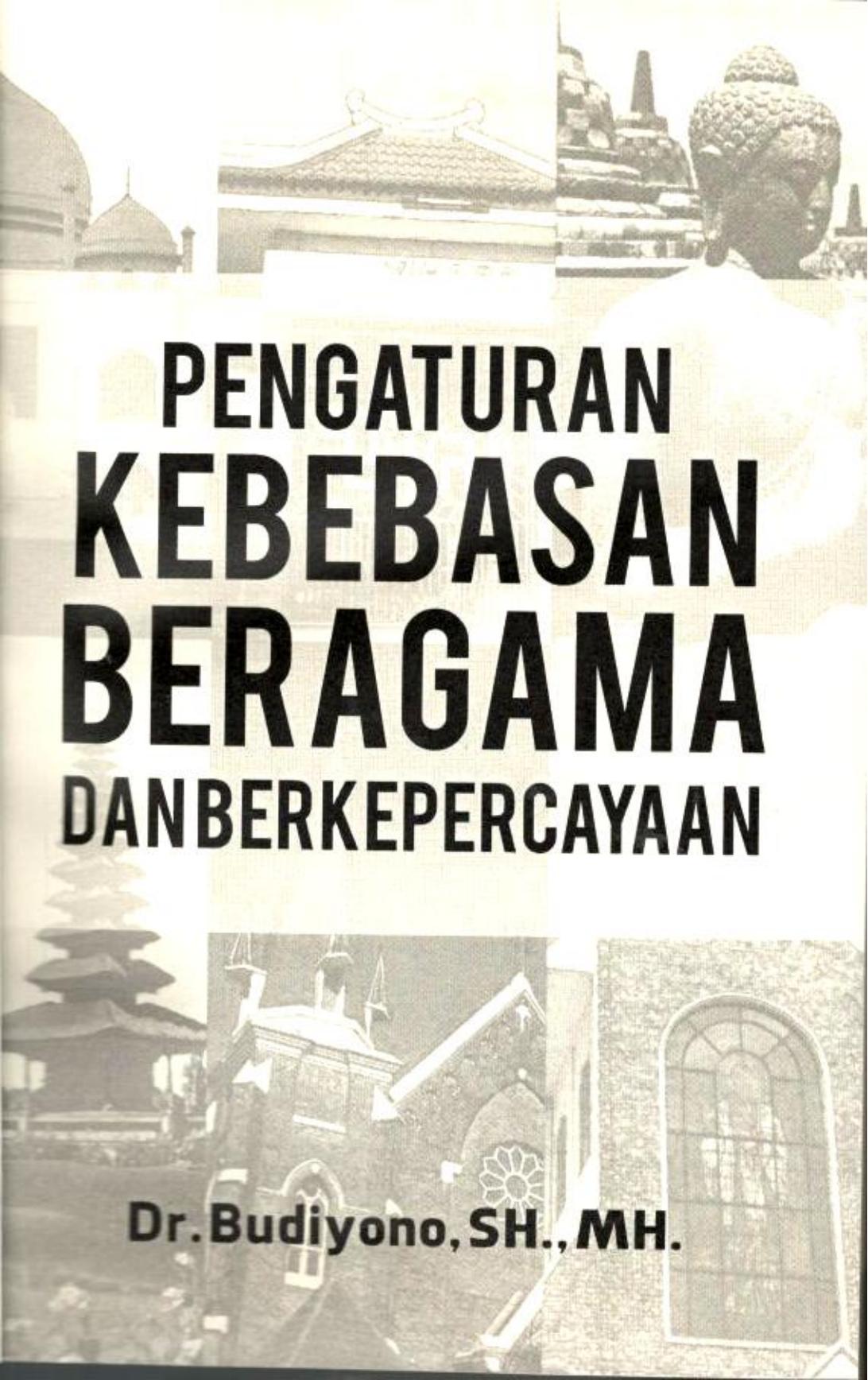


**Dr. Budiyo, SH., MH.**

# **PENGATURAN KEBEBASAN BERAGAMA DAN BERKEPERCAYAAN**



Justice Publisher



**PENGATURAN  
KEBEBASAN  
BERAGAMA  
DAN BERKEPERCAYAAN**

**Dr. Budiyo, SH., MH.**

Hak cipta pada penulis  
Hak penerbitan pada penerbit  
Tidak boleh diproduksi sebagian atau seluruhnya dalam bentuk apapun  
Tanpa izin tertulis dari pengarang dan/atau penerbit

**Kutipan Pasal 72 :**

Sanksi pelanggaran Undang-undang Hak Cipta (UU No. 10 Tahun 2012)

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal (49) ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau hasil barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)

**PENGATURAN KEBEBASAN  
BERAGAMA DAN BERKEPERCAYAAN**

**Dr. Budiyo, SH., MH.**

*Jp*

*BP. Justice Publisher*

2014

**PENGATURAN KEBEBASAN BERAGAMA DAN BERKEPERCAYAAN**  
**Dr. Budiyo, SH., MH.**

Diterbitkan oleh *Justice Publisher*  
Badan Penerbitan Fakultas Hukum Universitas Lampung

Lt. 1 Gedung C Fakultas Hukum  
Jl. Soemantri Brodjonegoro No. 1 Gedung Meneng  
Bandar Lampung 35145  
Telp. (0721) 701609 Pesawat 401  
Fax. (0721) 709911  
[www.fh.unila.ac.id](http://www.fh.unila.ac.id)  
email : [justicepublisher.fhunila@gmail.com](mailto:justicepublisher.fhunila@gmail.com)

Editor : Dr. Yasnani Hasyim Zoem. SH. M.Hum  
Desain cover & lay out : Aura Team

---

Hak cipta dilindungi Undang-undang. Dilarang memperbanyak buku ini sebagian atau seluruhnya, dalam bentuk dan dengan cara apapun juga, baik secara mekanis maupun elektronik, termasuk fotokopi, rekaman, dan lain-lain tanpa ijin tertulis dari penerbit.

ISBN : 978-602-1071-12-0

Perpustakaan Nasional : Katalog Dalam Terbitan (KDT)

---

Budiyo.

**PENGATURAN KEBEBASAN BERAGAMA DAN BERKEPERCAYAAN**  
**Dr. Budiyo, SH., MH.**

Ed. 1, Cet. 1, --Bandar Lampung: Justice Publisher, 2014  
140 hlm + x; 15,5 x 23 cm.



## KATA PENGANTAR

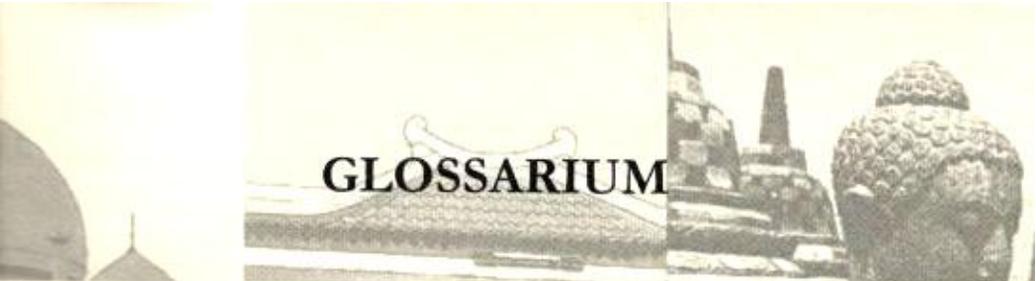
Kebebasan beragama dan berkepercayaan adalah hak asasi manusia yang paling mendasar di muka bumi ini. Indonesia sebagai Negara yang mempunyai beranekaragam agama dan kepercayaan sudah memberikan jaminan kebebasan kepada setiap penduduk atau warga Negara untuk memeluk dan menjalankan ibadah sesuai dengan keyakinan yang mereka pilih. Jaminan perlindungan kebebasan beragama dan berkepercayaan itu di tuangkan di dalam UUD 1945. Kebebasan beragama dan berkepercayaan dalam pelaksanaannya masih banyak kendala dan hambatan tertentu di banyak bagian di dunia ini termasuk Indonesia.

Hambatan dan kendala dalam pelaksanaan kebebasan beragama dan berkepercayaan berkaitan dengan tradisi, adat istiadat budaya setempat yang mungkin masih belum menerima adanya perbedaan dalam beragama dan berkepercayaan serta adanya ketentuan-ketentuan hukum dan kebijakan-kebijakan tertentu dari Negara, yang mungkin dapat menyebabkan individu atau golongan masyarakat tertentu terhalangi atau tidak dapat melaksanakan sepenuhnya agama dan kepercayaan yang mereka anut. negara mempunyai aspek legalitas dalam mengatur pelaksanaan kebebasan beragama dan berkepercayaan tetapi aspek legalitas Negara hanya sebatas wilayah yang bersifat eksternal dari agama dimana kebebasan dan kemerdekaan menyebarkan agama, menjalankan misi atau berdakwah dengan syarat semua kegiatan penyebaran agama itu tidak menggunakan cara-cara kekerasan maupun paksaan secara langsung maupun tidak langsung.

Setiap warga negara memiliki hak untuk menganut dan melaksanakan agama dan kepercayaanya sesuai dengan keyakinan

masing-masing, namun dalam konteks nasional, negara juga wajib mengatur agar dalam kehidupan beragama tidak terjadi benturan antara penganut agama yang satu dengan penganut agama lainnya. Pasal 29 UUD 1945 secara tegas memberikan tugas kepada negara untuk menjamin kebebasan beragama dan beribadah bagi para pemeluknya. Peran negara diperlukan untuk menciptakan dan memelihara suasana kebebasan beragama dan kerukunan umat beragama guna mewujudkan masyarakat Indonesia yang aman, damai, sejahtera dan bersatu.

Penulis



## GLOSSARIUM

**Hak Asasi Manusia:** hak yang dimiliki atau melekat pada setiap manusia yang merupakan pemberian Tuhan Yang Maha Esa

**Kebebasan beragama :** kebebasan untuk memeluk atau memilih agama sesuai dengan keyakinannya

**Kebebasan internal:** kebebasan setiap warga negara untuk memilih agama atau menentukan agama dan kepercayaan yang dipeluk, serta kebebasan melaksanakan ibadah menurut agama dan keyakinan masing-masing.

**Kebebasan eksternal :** kebebasan dan kemerdekaan menyebarkan agama, menjalankan misi atau berdakwah dengan syarat semua kegiatan penyebaran agama itu tidak menggunakan cara-cara kekerasan maupun paksaan secara langsung maupun tidak langsung

**Tanggungjawab Negara:** kewajiban atau tugas Negara dalam memberikan perlindungan, penghormatan, serta pemenuhan pelaksanaan kebebasan beragama dan berkepercayaan

**Negara beragama :** Negara yang menjadikan agama sebagai sebagai moral dalam bernegara dan berbangsa bukan Negara yang mendasari pada salah satu agama tertentu.

**Negara agama :** Negara yang berdasarkan pada satu agama tertentu

**Negara sekular :** Negara yang memisahkan agama dan Negara

**Aliran kepercayaan:** faham-faham kebatinan dalam bentuk sinkretisme yang sama sekali tidak bersumber dari Wahyu Tuhan dan hanya bersumber dari budaya bangsa

**Pemajuan kebebasan beragama:** negara menjamin penganut agama dan kepercayaan untuk menyebarluaskan dan menyiarkan ajaran agama ajaran dan kepercayaan yang dianut.

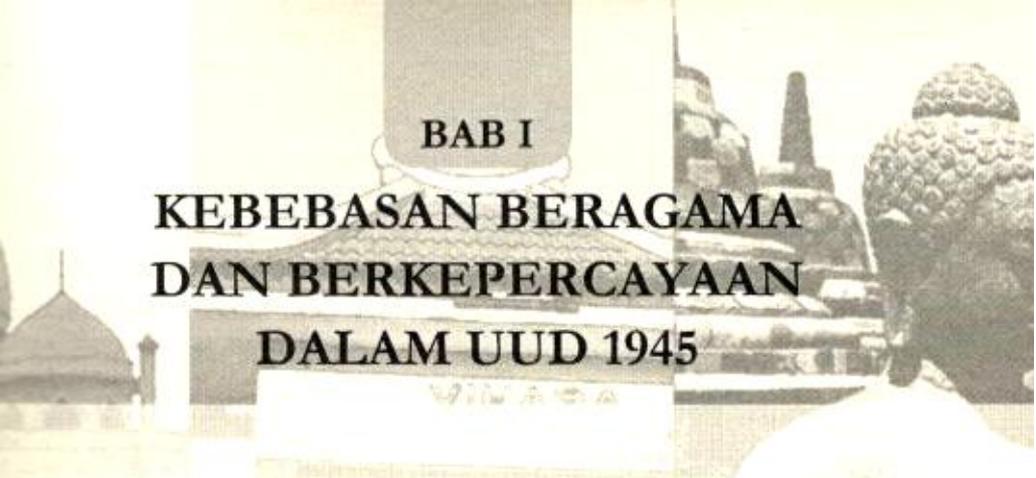
**Perlindungan kebebasan beragama:** Negara melakukan perlindungan terhadap pelaksanaan kegiatan keagamaan, termasuk pencegahan penyalahgunaan dan penodaan agama melalui undang-undang .

**Pemenuhan kebebasan beragama:** Negara memberikan pelayanan dan bimbingan kepada masyarakat beragama dan berkepercayaan.



# DAFTAR ISI

Kata Pengantar .....	v
Glossorium.....	vii
<b>BAB I : KEBEBASAN BERAGAMA DAN BERKEPERCAYAAN DALAM UUD 1945 .....</b>	<b>1</b>
<b>BAB II : HUBUNGAN NEGARA DAN AGAMA .....</b>	<b>40</b>
<b>BAB III : PENGATURAN KEBEBASAN BERAGAMA DAN BERKEPERCAYAAN.....</b>	<b>57</b>
<b>BAB IV : DASAR DAN KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PELAKSANAAN KEBEBEASAN BERAGAMA.....</b>	<b>82</b>
<b>BAB V : KASUS- KASUS PENODAAN AGAMA YANG SUDAH DIVONIS OLEH PENGADILAN.....</b>	<b>124</b>
<b>Indeks.....</b>	<b>134</b>
<b>Daftar Pustaka.....</b>	<b>137</b>



# BAB I

## KEBEBASAN BERAGAMA DAN BERKEPERCAYAAN DALAM UUD 1945

Konstitusi menempati posisi yang sangat penting dalam perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara. Konstitusi merupakan aturan dasar ketatanegaraan yang dibuat oleh masyarakat guna memberikan arah penyelenggaraan hubungan kehidupan berbangsa dan bernegara, tidak terkecuali persoalan Hak Asasi Manusia (HAM). Konstitusi tidak saja memberikan gambaran dan penjelasan tentang mekanisme hubungan antara lembaga-lembaga negara, lebih dari itu di dalamnya ditemukan letak relasional dan kedudukan dan kewajiban warga negara,<sup>1</sup>

Undang-Undang Dasar 1945 (konstitusi tertulis) sebelum perubahan dapat dikatakan tidak mencantumkan secara tegas jaminan hak asasi manusia. UUD 1945 hanya berisi tujuh butir ketentuan yang juga tidak sepenuhnya dapat disebut sebagai jaminan hak asasi manusia<sup>2</sup>. Namun setelah perubahan kedua UUD 1945 tahun 2000, ketentuan mengenai hak asasi manusia dan hak asasi warga negara dalam UUD 1945 telah mengalami banyak perubahan yang sangat mendasar<sup>3</sup>. Namun jika

<sup>1</sup> Majda El-Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2007, hlm. 8

<sup>2</sup> Pasal 27 Ayat (1) (2), Pasal 28, Pasal 29 Ayat (2), Pasal 30 Ayat (1), Pasal 31 Ayat (1) dan Pasal 34 UUD 1945

<sup>3</sup> Pasal 27 Ayat (1) (2), Pasal 28, 28 A, Pasal 28 B Ayat (1) (2), Pasal 28 C Ayat (1) (2), Pasal 28 D Ayat (1) (2) (3) (4), Pasal 28 E (1) (2) (3), Pasal 28 F, Pasal 28 G (1) (2), Pasal 28 H (1) (2) (3) (4), Pasal 28 I (1) (2) (3) (4) (5), Pasal 29 Ayat (2)

diperhatikan dengan sungguh-sungguh hanya ada 1 ketentuan saja yang memang benar-benar memberikan jaminan konstitusional atas HAM, yaitu Pasal 29 Ayat (2) yang menyatakan:

“Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu”.<sup>4</sup>

Ketentuan Pasal 29 Ayat (2) UUD 1945 memberikan dasar tanggungjawab negara dalam memberikan jaminan dan perlindungan kepada setiap penduduk untuk memeluk dan menjalankan agama dan kepercayaannya. Untuk mengetahui inti dan makna tentang kebebasan atau kemerdekaan beragama maka perlu dikaji pikiran-pikiran yang diutarakan pada waktu UUD 1945 yang disusun oleh BPUPKI dan PPKI, serta pikiran-pikiran pada saat Amandemen UUD 1945.

## 1. Pemikiran Pada Saat Penyusunan UUD 1945

Rancangan Undang-Undang Dasar. Rancangan Undang-Undang Dasar ini dibahas dalam sidang-sidang BPUPKI dari tanggal 1 Juni 1945 dan tanggal 10 Juli sampai dengan 17 Juli 1945. Pemikiran yang muncul dalam perdebatan sidang-sidang BPUPKI antara lain masalah dasar negara dan masalah penggunaan agama sebagai dasar negara.

Pemikiran mengenai dasar negara mulai muncul dan dibahas pada masa sidang pertama. Ketua BPUPKI K.R.T. Rajiman Widiodynamicrat mengajukan pertanyaan pada forum apa yang

---

<sup>4</sup>Ketentuan dalam Pasal-Pasal UUD 1945 bukanlah rumusan tentang HAM atau human rights, melainkan hanya ketentuan mengenai hak warga Negara atau *citizens'rights* atau biasa juga disebut *the citizens' constitutional rights*. Hak konstitusional warga Negara hanya berlaku bagi orang-orang yang berstatus sebagai warga Negara, sedangkan bagi warga Negara asing tidak dijamin. Satu-satunya yang berlaku bagi tiap-tiap penduduk, tanpa membedakan status kewarganegaraannya adalah Pasal 29 Ayat (2). *Jimly Assiddiqie, Menuju Negara Hukum Yang Demokratis, hlm 584.*

menjadi dasar negara bagi negara Indonesia yang akan disusun.<sup>5</sup> Pertanyaan penting tersebut ditanggapi beragam oleh anggota BPUPKI. Pendapat mereka dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu kelompok pertama yang berpendapat agar Negara Indonesia yang akan dibangun kelak berdasarkan kebangsaan tanpa kaitan khusus pada ideologi keagamaan. Kelompok kedua yang berpendapat agar Negara Indonesia berdasarkan Islam.

Perbedaan pendapat yang berlainan mengenai dasar negara dan hubungan negara dengan agama dipengaruhi latar belakang ideologi para penggagasnya. Ada tiga ideologi besar yang hidup pada waktu itu, yaitu Islam, nasionalisme atau kebangsaan dan ideologi barat modern-sekuler (liberalisme, kapitalisme, dan komunisme).<sup>6</sup> Secara ideologis dapat dikelompokkan menjadi dua kelompok, yaitu kelompok nasionalis sekuler (gabungan antara ideologi kebangsaan dan ideologi barat modern) dan kelompok nasionalis Islam (gabungan antara ideologi kebangsaan dan Islam).<sup>7</sup> Mereka yang menginginkan negara Islam pada umumnya mempunyai latar belakang pendidikan Islam, sementara mereka yang menganjurkan pemisahan antara negara dengan agama berasal dari pendidikan Barat yang sangat terpengaruh modernisme Eropa dimana paham sekulerisme bergema kuat, sehingga kurang memahami alam keagamaan.<sup>8</sup>

Ada tiga pandangan penting yang disampaikan oleh tiga orang anggota dari kalangan nasionalis sekuler mengenai perumusan dasar negara.

*Pertama*, pada pidato tanggal 29 Mei 1945 Muhammad Yamin menyampaikan. Mengenai Peri Ketuhanan sebagai dasar negara

<sup>5</sup> Muh. Yamin dalam Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi*, Jakarta, Rajawali Pers, PT Rajagrafindo Persada, 2008, hlm 110.

<sup>6</sup> *Ibid*, hlm 110.

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm, 110

<sup>8</sup> Lihat Yudi Latif, *Negara Paripurna, Historis, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, 2011, hlm 71-72

selain Peri Kebangsaan, Peri Kemanusiaan, Peri Kerakyatan dan Kesejahteraan Rakyat. M. Yamin mengatakan bahwa bangsa Indonesia yang akan merdeka itu ialah bangsa yang beradaban luhur dan peradabannya itu mempunyai Tuhan Yang Maha Esa. Oleh sebab itu, dengan sendirinya diinsyafi bahwa Negara Kesejahteraan Indonesia Merdeka itu berke-Tuhanan. Tuhan akan melindungi Negara Indonesia Merdeka itu.<sup>9</sup>

*Kedua*, Soepomo menyampaikan pandangannya pada tanggal 31 Mei 1945. Soepomo berpendirian agama yang harus dipisahkan dengan urusan negara dimana dengan menyerahkan kepada golongan-golongan agama yang bersangkutan.<sup>10</sup> Soepomo menyatakan :

“Negara Nasional yang bersatu itu akan memelihara budi pekerti kemanusiaan yang luhur, akan memegang teguh cita-cita moral yang luhur. Maka negara demikian itu hendaknya Negara Indonesia juga memakai dasar moral yang luhur yang dianjurkan juga oleh agama Islam. Sebagai contoh, negara Indonesia itu hendaknya dianjurkan, supaya warga negara cinta kepada tanah air, ikhlas akan diri sendiri dan suka berbakti kepada tanah air, supaya mencintai dan berbakti kepada pemimpin dan kepada negara, supaya takluk kepada Tuhan. Itu semuanya harus dianjurkan. Harus dipakai sebagai dasar moral dari negara moral dari negara nasional yang bersatu itu. dan saya yakin bahwa dasar-dasar itu dianjurkan oleh agama Islam”.<sup>11</sup>

*Ketiga*, menurut Soekarno. Dasar pertama negara Indonesia adalah kebangsaan Indonesia (Nasionalisme Indonesia), Internasionalisme atau peri kemanusiaan, mufakat atau demokrasi,

<sup>9</sup> Muh. Yamin dalam Jajim Hamidi dan M. Husnu. Abadi, *Intervensi Negara Terhadap Agama*, Yogyakarta, UII Press, 2001, hlm 88

<sup>10</sup> *Ibid*, hl, 89

<sup>11</sup> *Ibid*. hlm. 89

kesejahteraan sosial, dan Ketuhanan. Mengenai dasar ketuhanan Yang Maha Esa, dinyatakan :

“Kita menyusun Indonesia Merdeka dengan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa. Bukan saja bangsa Indonesia ber-Tuhan, tetapi masing-masing orang Indonesia hendaknya bertuhan, Tuhannya sendiri. “Hendaknya Negara Indonesia ialah negara yang tiap-tiap orangnya dapat menyembah Tuhannya dengan cara yang leluasa. Segenap rakyat hendaknya bertuhan secara kebudayaan, yakni dengan tiada egoisme agama.” Dan hendaknya Negara Indonesia satu negara yang ber-Tuhan.”<sup>12</sup>

Para pemimpin Islam ternyata tetap bertahan pada tuntutan bahwa Islam harus menjadi dasar negara. Untuk menyelesaikan masalah ini dibentuklah panitia yang terdiri dari sembilan orang yang dipimpin oleh Soekarno untuk menyusun pembukaan UUD 1945 yang akan dibuat. Setelah melalui pembahasan yang mendalam antara dua kelompok yang berbeda pendapat, Panitia Sembilan berhasil menyepakati rancangan Pembukaan UUD. Oleh Soekarno Naskah tersebut diberi judul ‘Mukadimah’, oleh Muh Yamin dinamakan Piagam Jakarta dan oleh Dr. Sukiman disebut sebagai suatu *gentlemen agreement* karena belum menjadi keputusan BPUPKI, naskah tersebut kemudian dikenal sebagai Piagam Jakarta. Butir penting hasil kesepakatan itu tertulis dalam bagian Mukaddimah UUD 1945, yaitu alinea ke-4

“ Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia Merdeka yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan

---

<sup>12</sup> M. Yamin dalam Prof. Mr. Soediman Kartohadiprodo, *Pancasila Sebagai Pandangan Hidup Bangsa Indonesia*, Bandung, 2009, hlm 31.

ketertiban dunia yang berdasarkan kepada kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu hukum dasar Negara Indonesia yang berbentuk dalam susunan Negara Republik Indonesia, yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada: Ketuhanan, dengan kewajiban menjalankan *Syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya*, menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan-perwakilan serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pada alinea keempat tertulis secara eksplisit ketentuan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya. Hasil ini merupakan hasil kesepakatan di antara Panitia Sembilan sebagai jalan tengah untuk mengakomodasi baik pandangan nasionalis sekuler, maupun dari kelompok nasionalis Islam<sup>13</sup>. Dasar Negara Indonesia telah disepakati secara bulat, sementara kata-kata 'dengan kewajiban menjalankan Syariat Islam tersebut yang terdapat dalam bagian pembukaan dan pada Pasal 29 ayat (1) yang diusulkan, hanya berlaku bagi kalangan Islam saja.

Mengenai Bab Agama, panitia kecil beranggotakan Soepomo (Ketua), Wongsonegoro, Subardjo, Singgih, Sukiman Lin, Kyai Wachid Hasyim, Agus Salim, Latuharhary dan Maramis, juga telah menerima dengan suara bulat Bab X tentang Agama.

1. Negara berdasarkan atas Ke-Tuhanan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluknya. "Perkataan itu kita ambil dari pembukaan sesuai dengan gentlement

---

<sup>13</sup> Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia*, Jakarta, Pustaka Utama Grafitti, 1995, hlm 61.

agreement itu sebetulnya ketentuan di dalam pembukaan sudah cukup.

2. Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agama lain dan untuk beribadat menurut kepercayaan masing-masing. Ayat (2) masuk dalam pembukaan dan dimajukan juga dalam kompromis itu. Sekali-kali bukan maksudnya akan mengganggu dan membatasi golongan-golongan lain yang beragama lain, sama sekali tidak. Itu juga diterangkan. Memang kita menghendaki dasar ke-Tuhanan dan dasar kemanusiaan dan atas dasar-dasar itu dengan sendirinya kita harus menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agama lain dan beribadah menurut kepercayaan masing-masing.<sup>14</sup>

Anggota Abdul Fatah Hasan mempertanyakan kembali rumusan Panitia Kecil yang menurutnya menyingung perasaan umat muslim karena mengandung sedikit sugesti halus, yang menimbulkan perkiraan bahwa dalam Negara Republik Indonesia salah seorang umat Islam meninggalkan agamanya dan kepada agama lain. Pembicara mengusulkan agar kata “untuk” diganti dengan “yang” dan kata “dan” dibuang saja.<sup>15</sup>

Anggota Soepomo menyetujui usulan di atas<sup>16</sup>. rumusan Panitia Kecil tersebut memang hendak menegaskan bahwa bangsa Indonesia yang memeluk agama lain tidak usah kuatir tentang kebebasan memeluk agama itu dan menjalankan ibadatnya. Panitia Kecil memang menolak paksaan kebatinan terhadap agama itu. Sedangkan anggota Dahler mengusulkan perubahan itu menjadi, “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya dan akan beribadat menurut agamanya dan

<sup>14</sup> *Ibid*, hlm 90-91

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm 91

<sup>16</sup> *Ibid*, hlm, 91

kepercayaannya masing-masing.”<sup>17</sup> Menanggapi hal tersebut, Wongsonegoro memberikan pandangannya dengan mengatakan bahwa rumusan Panitia Kecil mengandung arti kata lain, yaitu : .. disamping maksud terhadap pemeluk agama dalam arti arti kepercayaan, oleh para anggota dirasakan bahwa usul ini lenyap segala sesuatu yang barangkali, oleh sebab ayat 1, akan mengandung bahaya pergantian agama lagi untuk pemeluk agama lain akan menjalankan syarat-syarat agama<sup>18</sup>.

Setelah anggota M. Hatta menyatakan persetujuannya atas segala usulan Dahler, dengan alasan agar maknanya mencakup segala agama, maka anggota Soepomo merumuskan perubahan itu sehingga menjadi, “ negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya masing-masing.”<sup>19</sup> Berdasarkan hal itu, ketua Rajiman, mengambil keputusan dan menyatakan rumusan itu diterima dengan suara bulat.

Pada tanggal 18 Agustus 1945, PPKI bersidang untuk menetapkan UUD, dan terjadi beberapa perubahan seperti yang diusulkan oleh M. Hatta, yang bunyinya menjadi :

1. Negara berdasar atas ke-Tuhanan Yang Maha Esa
2. Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya dan beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

## **2. Pemikiran Dalam Penyusunan Konstitusi RIS dan UUDS 1950.**

Sebagai perbandingan, rumusan mengenai kebebasan beragama dapat dilihat dalam dua konstitusi yang pernah berlaku

---

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm, 91

<sup>18</sup> *Ibid*

<sup>19</sup> *Idem*, hlm, 92

di Indonesia yakni Konstitusi RIS dan Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950). Konstitusi RIS lahir setelah disahkannya pernyataan dunia tentang Hak-hak Asasi Manusia oleh PBB tanggal 10 Desember 1948. Konstitusi RIS 1949 terdiri dari 157 Pasal. Hak Asasi Manusia dicantumkan secara khusus dalam bab V, dari Pasal 7 sampai Pasal 33, yang memberikan jaminan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi itu tercantum hak-hak hukum, politik, ekonomi, agama, peradilan bebas, praduga tak bersalah dan lain-lain

Mengenai kebebasan beragama, rumusnya tercantum dalam Pasal 18 Konstitusi RIS 1949 menyatakan :

“ Setiap orang berhak atas kebebasan pikiran keinsyafan batin dan agama, hak ini meliputi pula kebebasan bertukar agama atau keyakinan. Begitu pula kebebasan menganut agamanya atau kejakinannya. Begitu pula kebebasan menganut agamanja atau keyakinannja. Baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, baik dimuka umum maupun dalam lingkungannya sendiri dengan dijalan mengajarkan, mengamalkan, beribadat, mentaati perintah dan aturan-aturan agama, serta dengan jalan mendidik anak-anak dalam dan kejakinan orang tua mereka.”

Sementara Undang-Undang Dasar Sementara 1950, landasaanya tidak berbeda dengan Konstitusi RIS 1949, yaitu sangat dipengaruhi oleh Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia PBB. UUDS 1950 mengatur hak asasi warga negaranya dalam babV tentang Hak-Hak dan Kebebasan –kebebasan dasar manusia. Pasal yang mengenai hak-hak asasi manusia terdiri dari 28 Pasal, yaitu Pasal 7 sampai Pasal 34. UUDS 1950 menjamin lebih konkrit kebebasan berpolitik, menyatakan pikiran secara terbuka, keleluasan dalam peradilan, kebebasan ekonomi dan hak-

hak dasar lainnya. Khusus mengenai kebebasan beragama diatur di dalam Pasal 18 UUDS 1950, yang menjamin :Kebebasan keisyafan batin (*Gewetensvrijheid*), kebebasan berpikir (*denverjheid*), dan kebebasan beragama (*Godsdienstvrijheid*)

Kedua kebebasan pertama yang disebut di atas dapat dianggap sebagai salah satu dari ketiga kebebasan yang menjadi dasar segala kebebasan –kebebasan lainnya. Ketiga kebebasan dasar dapat dirumuskan sebagai berikut:

- a. Kebebasan tiap-tiap individu untuk membina, dan mempertahankan keyakinan individu, keyakinan mana menentukan ukuran nilai dan norma tingkah lakunya
- b. Kebebasan keyakinan-keyakinan interindividual
- c. Kebebasan berorganisasi dan beraksi kolektif berdasarkan keyakinan yang sama.<sup>20)</sup>

Kebebasan beragama sebenarnya telah ada dalam kedua kebebasan pertama, namun disebut khusus karena asas kebebasan beragama baru diakui dalam beberapa negara demokratis-liberal setelah peperangan-peperangan agama. Ketiga asas kebebasan Beragama yaitu: kebebasan keyakinan agama, kebebasan melakukan ibadah agama, dan kebebasan menyebarkan agama.

Kebebasan beragama Pasal 18 dan Pasal 43 yang isinya ada perbedaan dengan Konstitusi RIS, khususnya mengenai kalimat hak untuk berganti agama. Pasal 18 UUDS 1950 menyatakan :

“setiap orang berhak atas kebebasan beragama, keinsyafan batin dan pikiran.”

Pasal 43 UUDS 1950 merumuskan kebebasan beragama sebagai berikut :

---

<sup>20</sup> G.J. Wolhoff, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Timun Mas, Jakarta, 1960, hlm, 157

1. Negara berdasarkan atas ke-Tuhanan Yang Maha Esa.
2. Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaan itu.
3. Penguasa memberi perlindungan yang sama kepada segala perkumpulan dan persekutuan agama yang diakui. Pemberian sokongan berupa apapun oleh penguasa kepada pejabat-pejabat agama dan persekutuan-persekutuan atau perkumpulan-perkumpulan dilakukan atas dasar sama hak.
4. penguasa mengawasi supaya segala persekutuan dan perkumpulan agama patut dan taat kepada undang-undang, termasuk aturan-aturan hukum yang tak tertulis.<sup>21</sup>

Menurut Muhamad Yamin, alasan Pemerintah RI yang disampaikan kepada parlemen mengenai tidak dimasukkannya rumusan hak berganti agama adalah karena Pemerintah RI tidak mau dituduh menganjurkan bertukar agama seperti yang disebutkan dalam Pasal 18 Konstitusi RIS.<sup>22</sup>

### 3. Pemikiran Menjelang dan Setelah Kembali Ke UUD 1945

Undang-Undang Dasar Sementara 1950 adalah Undang-Undang Dasar yang bersifat sementara, karena itu pada tahun 1955 diadakan pemilihan umum mengisi keanggotaan DPR RI dan Konstituante RI.<sup>23</sup> Sidang-sidang Konstituante kembali membicarakan dasar negara. Kelompok Islam memperjuangkan dasar negara adalah Islam. Kelompok kebangsaan

<sup>21</sup> *Op.cit* , hlm, 182 -183

<sup>22</sup> *Op. cit.* Muh. Yamin dalam Jazim Hamidi dan M. Husnu Abadi, hlm 93

<sup>23</sup> Pasal 134 UUDS 1950 " Konstituante (Sidang Pembuat Undang-Undang Dasar) bersama-sama pemerintah secepat-lekasnya menetapkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang akan menggantikan Undang-Undang dasar Sementara ini." Kententuan konstitusional ini menjadi dasar diselenggarakannya pemilu tahun 1955 untuk memilih anggota DPR dan Konstituante.

memperjuangkan Pancasila. Ada juga kelompok yang memperjuangkan sosial ekonomi.

Untuk mempermudah tercapainya mufakat maka diadakan permufakatan. Ada lima butir permufakatan mengenai dasar negara yaitu:

1. sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia;
2. dijiwai semangat revolusi 17 Agustus tahun 1945;
3. musyawarah hendaknya menjadi dasar dalam segala perundingan dan penyelesaian mengenai segala persoalan kenegaraan;
4. terjamin adanya kebebasan beragama dan beribadat;
5. berisikan jaminan sendi-sendi perikemanusiaan, kebangsaan yang luas dan keadilan sosial.<sup>24</sup>

Perdebatan berlangsung dari tanggal 11 November hingga Desember 1957 mengenai asas Ke-Tuhanan Yang Maha Esa dan masalah kebebasan beragama dan berkepercayaan, dari pembicaraan-pembicaraan terdapat pemikiran pemikiran sebagai berikut:

#### **A. Aliran Yang mengusulkan Pancasila**

Aliran ini menghendaki Pancasila sebagai dasar negara; Aliran ini merupakan kelompok yang memiliki ideologi yang heterogen karena terdiri dari partai nasionalis, agama, dan komunis (PNI, IPKI, PARKINDO, Partai Katolik, PKI). Alasan menghendaki Pancasila sebagai dasar negara adalah: ditekankan pada usul-usul Pancasila sebagai titik temu berbagai ideologi di Indonesia, Pancasila mendukung sikap toleransi dalam masyarakat Indonesia

---

<sup>24</sup>. *Op. Cit. Adnan Buyung Nasution, hlm 50.*

yang pluralistik.<sup>25</sup> Pancasila terjadi bukan karena diciptakan melainkan karena tumbuh dan berkembang di dalam negara Indonesia. Pancasila kemudian menjadi sumber hukum Republik Indonesia;

“Menurut sejarahnya, ideologi Pancasila itu lebih dahulu ditemukan lahir, tumbuh dan berkembang, dan kemudian lantas dapat melahirkan negara Republik Indonesia. Bukan Negara Republik Indonesia yang melahirkan paham Pancasila, melainkan paham Pancasila yang melahirkan Negara Republik Indonesia, oleh sebab itu mau tidak mau dasar negara RI harus Pancasila .....Paham Pancasila adalah merupakan resultant dari semua kekuatan perjuangan kemerdekaannya Bangsa Indonesia sejak dahulu sampai sekarangini”. Itulah sebabnya, maka Pancasila dapat mempersatukan seluruh tenaga perjuangan Bangsa Indonesia dan mengerahkan jalan kekuatan bertemu itu pada satu jurusan..... jika dasar Negara Republik Indonesia tidal lagi Pancasila maka berarti, tidak saja gagalnya perjuangan paham Pancasila, melainkan juga bersarti gagalnya perjuangan persatuan Bangsa Indonesia. Oleh kerana itu jika dasar Pancasila diganti dengan dasar lain, maka dikhawatirkan akibatnya adalah perpecahan Bangsa Indonesia, selanjutnya pecah-belahnya Negara RI yang sekarang ini.”<sup>26</sup>

Argumentasi yang berpihak kepada Pancasila, menyatakan bahwa posisi Pancasila sebagai sebuah kompromi; yaitu sebagai hasil permusyawaratan dan kesepakatan dengan nilai moral yang tinggi untuk mempertahankan kesatuan bangsa Indonesia. Pancasila merupakan satu-satunya dasar yang dapat diterima oleh mayoritas golongan yang ada dalam masyarakat Indonesia. Sila

---

<sup>25</sup> *Ibid*, hlm. 51.

<sup>26</sup> *Ibid*, hlm. 72

pertama, “Ketuhanan Yang Maha Esa”, menegaskan bahwa negara yang berdasarkan Pancasila memberikan kesempatan penuh pada paham negara Islam untuk mengejar pelaksanaan cita-cita mereka secara demokratis, Pancasila mencakup Pandangan Islam maupun pandangan sosial ekonomi.<sup>27</sup> Lebih lanjut bahwa yang berkenaan dengan asas Ketuhanan Yang Maha Esa, aliran yang mendukung Pancasila menyatakan; pengakuan terhadap Ketuhanan Yang Maha Esa tidak hanya sekedar sila pertama tetapi ia adalah titik pertemuan semua agama dan sumber dari sila-sila lainnya.<sup>28</sup>

## B. Aliran Yang mengusulkan Islam

Aliran yang mengusulkan Islam sebagai dasar negara menyatakan, Islam cukup memberikan toleransi pada siapapun. Islam merupakan wahyu Ilahi yang mengandung hukum ajaran yang paling lengkap dan sempurna, baik yang mengatur hubungan manusia dengan manusia tetapi juga mengatur hubungan manusia dengan Penciptanya. Islam memberikan prinsip dasar untuk mengatur hidup keduniaan yang bersifat abadi. Islam juga menerangkan batas-batas mana yang boleh dan yang tidak boleh, batas-batas yang patut dan tidak patut, batas-batas mana tak dapat tidak harus diindahkan oleh manusia untuk keselamatan dan kesejahteraan manusia sendiri, baik pribadi maupun masyarakat.<sup>29</sup>

Bagi aliran yang mendukung dasar negara Islam, upaya mengajukan Islam sebagai dasar negara merupakan tugas keagamaan. Kasman Singodimedjo (Masyumi) menyatakan bahwa manusia bebas untuk memilih agama apapun. Tetapi, begitu ia

<sup>27</sup> Ibid, hlm,75

<sup>28</sup> Pranarka, sebagaimana dikutip oleh Ibrahim Sagio, *Tolak Ukur dan Implementasi Kemerdekaan Beragama Berdasarkan Pasal 29 Undang-Undang Dasar 1945 (Studi Agama Khonghucu)*, Tesis Program Studi Ilmu Hukum, Pasca Sarjana Universitas Padjajaran, Bandung, 2000, hlm, 116

<sup>29</sup> *Op. Cit.*, Pendapat Natsir, dalam *Risalah, 1957/V/:377, sebagaimana terpeti dalam Adnan Buyung Nasution, hlm. 71*

mengaku Islam, ia diwajibkan memenuhi tuntutan pengakuan tersebut dan diwajibkan oleh Allah untuk menjalankan Islam secara total, kalau bisa diseluruh Indonesia. Orang Islam lebih takut kepada Allah daripada kepada manusia, bagaimanapun besarnya kekuasaan manusia itu.<sup>30</sup> M.S. Soetisna Sendjaja menyatakan bahwa bagi orang Islam tidak ada pemisahan antara agama dengan negara. Orang Islam tidak mungkin membebaskan diri dari hukum agamanya. Tuntutan Islam harus menjadi dasar negara merupakan kewajiban yang berasal dari perintah Allah untuk memuliakan dan menjalankan perintah-Nya supaya perintah tersebut tidak menjadi huruf mati belaka.<sup>31</sup>

### C Rumusan Kebebasan Beragama Menjelang Berlakunya Kembali UUD 1945

Hak asasi manusia merupakan suatu hal yang sangat penting yang tidak terpisahkan dari negara konstitusional sehingga mewarnai perdebatan dalam sidang Konstituante yang dimulai sejak tanggal 20 Mei dan 13 Juni 1957. Beberapa anggota Konstituante, bahkan berpendapat bahwa bab tentang HAM sebaiknya mendahului bab-bab UUD lainnya. Anggota Pratikno Sastro Hadikusumo (PNI) menyatakan) :

“ Negara itu timbulnya karena kehendak manusia. Dan oleh karena itulah maka bab yang mengatur soal-soal hak asasi manusia didahulukan dari pada bab yang mengatur soal-soal kenegaraan.....Adanya HAM ini merupakan suatu jaminan akan kkelangsungan demokrasi dan pula sebagai jaminan bahwa setiap orang dipandang sebagai pokok di dalam pergaulan hidup”<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> *ibid*, hlm, 77

<sup>31</sup> *ibid*, hlm, 78

<sup>32</sup> *Op.cit*, Adnan Buyung Nasution, hlm131

Rumusan kebebasan beragama sebagai hak asasi yang mendasar disepakati penuh oleh Subkomisi HAM dan Panitia Persiapan Konstitusi dengan Keputusan No. 26/K/PK/1958 sebagai berikut :

#### Pendapat Pertama

1. Setiap orang berhak atas kebebasan agama, keisyaan batin dan pikiran; dalam hal ini termasuk kebebasan berganti agama atau kepercayaan termasuk kebebasan untuk menyatakan agamanya atau kepercayaannya dengan jalan mengajarkannya, beribadat dan menepatnya baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama untuk menyatakan agamanya atau kepercayaannya dalam lingkungannya sendiri juga dengan jalan mendidik anak-anak dalam agama atau kepercayaan orang tua mereka.
2. Tiada seorangpun yang memasuki badan pendidikan akan dimintai turut serta melakukan sesuatu perintah agama atau mengikuti suatu peribadatan suatu agama, selain daripada agama atau aliran agamanya sendiri.

#### Pendapat kedua :

1. kemerdekaan beragama dan hak untuk menyatakan, mengamalkan dan mempropagandakan agama adalah dijamin dengan tunduk kepada ketertiban umum dan moral. Tiada sesuatu aturanpun yang dapat mengurangi hak seseorang untuk memeluk dan mengamalkan ibadat dan syarat agamanya menurut suatu keyakinannya. Tiada seorangpun yang memasuki suatu badan pendidikan dipaksa turut serta melakukan perintah agama atau mengikuti sesuatu peribadatan suatu agama.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> *Op. cit.* Jazim Hamidi dan M. Husnu Abadi, hlm 95

Pemikiran tentang dasar negara antara golongan pendukung Pancasila dan Islam tergambar juga pada pemikiran mengenai HAM oleh golongan Islam dan Kristen. Kebebasan beragama harus diperjuangkan oleh semua golongan yang menghendaki negara demokrasi. Sehubungan dengan persyaratan para tokoh Islam bahwa di dalam negara Islam Kaum Dzimmi (golongan non-Islam) diberikan perlindungan sepenuhnya.<sup>34</sup> Menurut Sihombing (Kristen) bahwa sepanjang pengetahuannya, orang-orang Dzimmi ini memang dapat menjalankan agamanya dengan bebas, tetapi tidak disertakan dalam proses pengambilan keputusan dan urusan politik.<sup>35</sup> DST. Sihombing menyatakan:

1. kebebasan beragama adalah dasar dari segala hak kebebasan lainnya dan merupakan suatu tantangan terhadap anarki dan diktator negara;
2. Kebebasan beragama haruslah diakui dan dijamin oleh pemerintah dan bukan dianugerahkan;
3. Kebebasan individu dalam hal agama keinsyafan batin adalah suatu kodrat alam yang oleh tiap individu itu tidak diserahkan kepada negara
4. Negara terpengil untuk memperlakukan dan melayani semua agama atas dasar yang sama, negara menjamin kebebasan agama an sich dan menjamin setiap orang beragama
5. Hak atas kebebasan agama dan keinsyafan batin diakui dan dijamin oleh negara dan itu kebebasan bertukar agama atau keyakinan, begitu pula kebebasan menganut agamanya atau keyakinannya, baik sendiri maupun lingkungan dengan jalan mengajarkan, mengamalkan, beribadat mentaati perintah dan aturan-aturan agama, serta dengan jalan

<sup>34</sup> *Op. cit.* Adnan Buyung Nasution, hlm, 197

<sup>35</sup> *Ibid*, hlm, 197

mendidik anak-anak dalam iman dan keyakinan orang tua mereka.<sup>36</sup>

Berdasarkan pendapat dari kedua golongan tersebut, memang terdapat perbedaan, namun keduanya sama-sama sepakat. Negara harus memperlakukan dan melayani semua agama atas dasar yang sama, negara menjamin kebebasan agamadan menjamin setiap orang beragama. Dengan demikian, penganut agama Islam, Budha, Protestan, Kotolik, Hindu serta Animisme semuanya memiliki kebebasan yang sama dalam beragama dan berkepercayaan.

#### **D. Pemikiran Tentang Kebebasan Beragama Setelah Berlakunya Kembali UUD 1945.**

Konstituante sebenarnya telah berhasil menyelesaikan 90 persen dari tugasnya dalam menyusun rancangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Sisanya 10 persen terutama mengenai dasar negara dan Pasal 29 UUD 1945, yang sampai detik terakhir sidang konstituante belum dapat mencapai kata sepakat. Walaupun demikian konstituante tidak putus asa dan tetap mencari jalan keluar. Usaha terakhir dengan cara melakukan pemungutan suara. Namun pada akhirnya gagal juga sebab usulan dari kelompok Islam hanya disetujui oleh 201 suara dan ditolak oleh 265 suara anggota konstituante.<sup>37</sup>

Dewan Menteri yang dipimpin oleh Perdana Menteri IR. Djuanda pada tanggal 19 Agustus 1945, telah mengambil keputusan dengan suara bulat mengenai pelaksanaan demokrasi terpimpin dalam rangka kembali ke Undang-Undang Dasar 1945,

---

<sup>36</sup> DST Sihombing, sebagaimana yang dikutip oleh Asep Dadang Mulyana, Implementasi Ketentuan Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 dalam Kemerdekaan Beragama di Indonesia dilihat dari Perspektif Hak Asasi Manusia, Tesis, Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Padjadjaran, Bandung, 2007, hlm, 133

<sup>37</sup> *Op.Cit.* Valina Singka Subekti, hlm 124.

tentang prosedur kembali ke Undang-Undang Dasar 1945 dan tentang masuknya golongan fungsional ke dalam DPR.<sup>38</sup>

Keterangan Pemerintah RI tersebut mengenai keputusan Dewan Menteri tersebut diucapkan di depan rapat pleno Dewan Perwakilan Rakyat tanggal 22 Maret 1959, berdasarkan keterangan tersebut sejumlah anggota DPR RI mengajukan tanggapan dan pertanyaan yang disampaikan pada rapat pleno DPR RI pada tanggal 3 dan 4 Maret 1959. ada 2 tanggapan yang perlu diketahui sehubungan dengan masalah kebebasan beragama yaitu dari anggota DPR RI DR. MR. AM. Tambunan dan K.H. Ahmad Syaichu. Tambunan menyatakan bahwa kembali ke UUD 1945 pada prinsipnya tidak ada keberatan sebab satu soal pokok yang sampai sekarang masih belum dapat diselesaikan oleh konstituante adalah soal dasar negara dan masalah Pasal 29 UUD 1945. Tambunan menyatakan bahwa dalam negara demokrasi haruslah memberikan kesempatan untuk mengembangkan kepribadian manusia dengan menjamin syarat-syarat pokok, perlu guna perkembangan itu, seperti kebebasan mengeluarkan pendapat, berkumpul, mencetak, kebebasan keyakinan beribadat, berganti agama, dan persamaan di depan hukum.<sup>39</sup>

Syaichu atas nama Fraksi Nahdhatul Ulama menyampaikan sejumlah pertanyaan dan salah satunya adalah sebagai berikut :

1. apakah maksud kata-kata Pemerintah yang berbunyi” untuk mendekati golongan Islam, berhubung dengan penyelesaian dan pemeliharaan keamanan, diakui adanya “Piagam Jakarta tertanggal 22 juni 1945” dan seterusnya apakah dengan kata-kata itu dengan menghubungkan arti

<sup>38</sup> Endang Saifudin Anshari, *Piagam Jakarta 22 Juni 1945 dan Sejarah Konsensus Nasional antara Nasionalis Islami dan Nasionalis Sekuler tentang Dasar Negara Republik Indonesia 1945-1959*. Pustaka Perpustakaan ITB, 1981, hlm, 83.

<sup>39</sup> *Op. Cit.* Pranaka dalam Jajim Hamidi dan M. Husnu Abadi, *Intervensi Negara Terhadap Agama*, Yogyakarta, UII Press, 2001, hlm 96

bahwa seolah-olah pemerintah menganggap yang menyebabkan keamanan kurang terpelihara dan kurang terjamin adalah didekatinya hasrat golongan Islam, sehingga selama ini tidak dilakukan, maka pemeliharaan kurang terjamin? Apakah demikian pendapat pemerintah

2. apakah pengakuan Piagam Jakarta tersebut hanya sekedar diakui saja sebagai "*Historis document*" yang tidak lebih dari itu atautkah pengakuan tersebut mempunyai akibat hukum atau dengan perkataan lain arti ke-Tuhanan dalam mukaddimah Undang-Undang Dasar 1945 tersebut berarti "Ketuhanan, dengan kewajiban bagi umat Islam untuk menjalankan syariatnya? Apakah ini tafsiran dari pemerintah? sehingga atas dasar itu bisa diciptakan perundang-undangan yang bisa disesuaikan dengan syariat Islam bagi pemeluknya?".<sup>40</sup>

Atas dasar pertanyaan dari Syaichu tersebut Pemerintah RI menyatakan bahwa gangguan keamanan merupakan suatu penyelenggaraan dari jiwa dan semangat revolusi nasional. Untuk menyelesaikan dan memelihara keamanan diperlukan persatuan semua potensi nasional termasuk masyarakat Indonesia. Persatuan semua golongan dapat diupayakan dengan melaksanakan demokrasi terpimpin dalam rangka kembali ke UUD 1945. jalan ini dapat disetujui umat Islam dengan diakuinya Piagam Jakarta yang mendahului pembentukan UUD 1945 dan Pemerintah RI. Selanjutnya Pemerintah. Selanjutnya Pemerintah RI menegaskan bahwa pengaruh Piagam Jakarta terhadap UUD 1945 tidak hanya mengenai pembukaan UUD 1945 saja tetapi juga mengenai Pasal 29 UUD 1945, pasal yang harus menjadi dasar bagi kehidupan hukum bidang keagamaan.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> *Ibid*, hlm 96

<sup>41</sup> *Ibid*, hlm 97

Ruh dan semangat Pasal 29 UUD 1945 sebagai dasar kebebasan beragama di atas terus mengalami pemaknaan dalam perjalanan sejarah. Hal ini dapat kita lihat berbagai pemikiran muncul setelah kembali kepada UUD 1945 dengan Dekrit 5 Juli 1959, kemudian dikukuhkan ke dalam Keputusan Presiden RI No. 150 Tahun 1959.

Diantara substansi dari konsideran keputusan Presiden tersebut sebagai berikut :

- a) Bahwa anjuran Presiden dan Pemerintah untuk kembali kepada UUD 1945, yang disampaikan kepada segenap rakyat Indonesia pada tanggal 22 April 1959, tidak memperoleh keputusan dari konstituante sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Dasar Sementara.
- b) Bahwa sehubungan dengan pernyataan sebagian terbesar anggota-anggota sidang pembuat Undang-Undang Dasar untuk tidak menghadiri lagi sidang, konstituante tidak mungkin lagi menyelesaikan tugas yang dipercayakan oleh rakyat kepadanya
- c) Bahwa hal yang demikian menimbulkan keadaan ketatanegaraan yang membahayakan persatuan dan keselamatan negara, nusa dan bangsa, serta merintangi pembangunan semesta untuk mencapai masyarakat adil dan makmur
- d) Bahwa dengan dukungan dari bagian terbesar rakyat Indonesia dan didorong oleh keyakinan kami sendiri, kami terpaksa menempuh satu-satunya jalan untuk menyelamatkan Negara Proklamasi.
- e) Bahwa kami berkeyakinan bahwa Piagam Jakarta tertanggal 22 Juni 1945 menjiwai Undang-Undang Dasar 1945 dan

adalah merupakan suatu rangkaian kesatuan dengan konstitusi tersebut.<sup>42</sup>

Keppres No. 150 Tahun 1959 di atas menetapkan pembubaran konstituante, menetapkan UUD 1945 berlaku lagi bagi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dihitung mulai tanggal penetapan dekrit ini dan tidak berlakunya lagi Undang-Undang Dasar Sementara, menetapkan Majelis Perwakilan Rakyat Sementara, yang terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan serta pembentukan Dewan Pertimbangan Agung Sementara, akan diselenggarakan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya. Naskah UUD 1945 juga dilampirkan dalam Keputusan Presiden tersebut diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 1945 dengan berita Republik Indonesia Nomor 7 tahun II tanggal 15 Pebruari 1946.<sup>43</sup> khusus bab tentang agama tidak ada perbedaan. Perbedaan hanya terdapat pada ayat (1) yang berbunyi : “ Negara berdasar atas ke-Tuhanan Yang Maha Esa”. (BRI No. 7 tahun 1946) sedangkan menurut LN No. 75 Tahun 1959 berbunyi “ Negara berdasarkan atas ke-Tuhanan Yang Maha Esa”( adanya akhiran kan).

Pada tahun 1965, terjadi pemberontakan Gerakan 30 September yang dilakukan oleh Partai Komunis Indonesia (G30S/PKI) yang kemudian mengakibatkan terjadinya koreksi total terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Rakyat Indonesia melalui wakil-wakilnya di MPRS, menuntut agar Pancasila dan UUD 1945 dilaksanakan secara murni dan konsekuen. Hal dapat di artikan bahwa jaminan terhadap hak Asasi Manusia yang telah

<sup>42</sup> *Ibid*, Simorangkir dalam Jajim Hamidi dan M. Husnu Abadi, *Intervensi Negara Terhadap Agama*, Yogyakarta, UII Press, 2001, hlm 97

<sup>43</sup> Sri Soemantri, *Tinjauan Terhadap Tiga Undang-Undang Dasar yang berlaku dan Pernah berlaku di Indonesia*, dalam Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia, Bandung, Alumni, 1992, hlm 52-71

diatur dalam UUD 1945 harus menjadi dasar penyelenggaraan pemerintahan. hal ini di latarbelakangi oleh praktek pelaksanaan UUD 1945 yang masa lalu mengabaikan Hak Asasi Manusia yang mungkin juga diakibatkan karena sedikitnya pasal-pasal tentang Hak Asasi Manusia. Berdasarkan hal tersebut MPRS memerintahkan agar disusun piagam tentang Hak- Hak Asasi Manusia yang lengkap. MPRS melalui Panitia Ad Hoc IV menghasilkan suatu rancangan Piagam hak-Hak Asasi Manusia, namun rancangan tersebut tidak berhasil menjadi suatu Ketetapan MPR. Adapun rumusan kebebasan beragama menurut Rancangan Ketetapan MPRS tersebut adalah:

Pasal 2 :

- (1) Negara berdasar atas Ke-Tuhanan Yang Maha Esa;
- (2) Negara menjamin kebebasan setiap orang atau kebebasan berpikir dan keisyafan batin untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu;
- (3) Penyebaran dan perkembangan paham anti agama apa pun dan anti ke- Tuhanan dan segala bentuk dan manifestasinya dilarang.

Walaupun baru sampai pada tingkatan Rancangan (tidak disetujui), tetapi sudah dapat diketahui persepsi terhadap hak asasi pada waktu itu. Perkembangan selanjutnya, dikeluarkan TAP MPRS No.XXVII/MPRS/1966 tentang Agama, Pendidikan dan Kebudayaan. Pasal 1 berbunyi :

“Menetapkan pendidikan agama menjadi mata pelajaran di sekolah-sekolah mulai dari sekolah dasar sampai dengan universitas-universitas negeri”

Lebih lanjut, pada penjelasan huruf (a) TAP MPRS tersebut dinyatakan bahwa semua agama yang diakui pemerintah diberikan

kesempatan yang sama. Berdasarkan Tap MPRS No.XXVII/MPRS/1966 tersebut jelas tersirat pemikiran bahwa pemerintah menjadi sumber legitimasi agama-agama, sehingga berwenang melakukan interpretasi terhadap ajaran agama atau kepercayaan tertentu.

Kewenangan pemerintah dalam kehidupan beragama berkaitan dengan pemulihan stabilitas negara, maka dikeluarkannya Resolusi MPRS No.III/Res/MPRS/1966 tentang Pembinaan Kesatuan Bangsa. Sebagai dasar sosiologis dikeluarkannya Resolusi MPRS tersebut antara lain :

- (1) Sudah menjadi kenyataan Pancasila (dasar negara) telah diselewengan dan dinodai oleh ajaran-ajaran asing yang tidak sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia;
- (2) Bahwa negara RI yang merupakan kepulauan, mencakup di dalamnya bermacam-macam suku bangsa yang dengan tegas berjiwa Bhinneka Tunggal Ika;
- (3) Bahwa dengan kenyataan adanya dalam masyarakat warganegara keturunan asing yang mengarah kepada eksklusivis.

Ditegaskan lagi, pada Pasal 1 Resolusi MPRS bahwa pendidikan agama diintensifkan, sebagai unsur mutlak *nation* dan *character building* di semua sekolah dan lembaga pendidikan dengan memberi kesempatan yang seimbang. Diadakan juga pelarangan usaha menumbuhkan dan mengembangkan doktrin-doktrin komunis leninisme. Dapat disimpulkan bahwa kehidupan beragama dikaitkan dengan masalah politik, yaitu untuk membendung paham komunis, namun memang pemikiran ini berkembang pada tindakan diskriminatif pada etnis Cina, bahkan pada kegiatan keagamaannya yaitu Khonghuchu.

TAP MPR RI No.II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila, terhadap rumusan sila Ketuhanan Yang Maha Esa, MPR memberikan penjelasan sebagai berikut bahwa:

“...Kebebasan beragama adalah merupakan salah satu hak yang paling asasi diantara hak-hak asasi manusia, karena kebebasan beragama itu langsung bersumber kepada martabat sebagai makhluk ciptaan Tuhan. Hak kebebasan beragama bukan pemberian negara atau bukan pemberian golongan”.

Sejalan dengan prinsip kebebasan beragama tersebut, amanat Presiden Soeharto dihadapkan para peserta Rapat Kerja Departemen Agama pada tanggal 24 Maret 1984, antara lain menegaskan, bahwa :

“...Apa yang harus kita lakukan adalah melayani hajat kehidupan beragama bangsa kita sebaik-baiknya dan seadil-adilnya....kita ingin kebebasan beragama benar-benar dilaksanakan, sehingga tidak ada golongan agama, betapapun kecil jumlah mereka, yang merasa tertekan atau dibatasi kebebasan beragama mereka.”<sup>44</sup>

Presiden Soeharto dalam kesempatan acara ramah tamah dengan para peserta rapat kerja Majelis Ulama Indonesia (MUI) tanggal 8 Maret 1984 menegaskan :

“...Negara kita menganut kebebasan beragama dan kebebasan menjalankan ibadah menurut agama dan kepercayaan masing-masing. Prinsip ini hendaknya menjadi anutan dan pegangan, bukan saja oleh negara melainkan juga oleh lembaga keagamaan masyarakat kita. Masing-masing kita, perorangan atau kelompok maupun lembaga bahkan

<sup>44</sup> Komaruddin Hidayat (ed), *Passing Over (Melintasi Batas Agama)*, PT. Gramedia dan Yayasan Paramadina, Jakarta, 1997, hlm.119

negara sekalipun tidak berhak memaksakan suatu paham, baik dalam keyakinan, bentuk dan pelaksanaan ibadah maupun pelembagaan.”<sup>45</sup>

TAP MPR No.IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, dalam bagian Agama dan Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa, pada butir (3) dinyatakan bahwa diusahakan bertambahnya sarana-sarana yang diperlukan bagi pengembangan kehidupan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, termasuk pendidikan agama yang dimasukkan ke dalam kurikulum di sekolah-sekolah mulai dari sekolah dasar sampai dengan universitas-universitas negeri.

Pemikiran tentang kebebasan beragama, kemudian dapat dilihat pada TAP MPR No.II/MPR/1988 tentang GBHN, pada bagian Agama dan Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, Sosial Budaya, butir I (b) dinyatakan bahwa :

“Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa tidak merupakan agama. Pembinaan terhadap Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa dilakukan agar tidak mengarah pada pembentukan agama baru, untuk mengefektifkan pengambilan langkah yang perlu agar pelaksanaan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa benar-benar sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab”

Berdasarkan pernyataan di atas, pemerintah mengkhawatirkan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa akan menjadi agama baru, dengan demikian penganut aliran kepercayaan diharapkan memilih satu agama yang ada di Indonesia. Kecenderungan Pemerintah yaitu mengakui kemerdekaan aliran kepercayaan atau paling tidak kedudukannya dibedakan dari agama.

---

<sup>45</sup> *Ibid*, hlm. 120

Pada era reformasi, disadari pentingnya perlindungan hak asasi manusia dan pelaksanaan hak asasi dalam menyelenggarakan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Bangsa Indonesia sebagai bagian masyarakat dunia patut menghormati hak asasi manusia yang tercantum dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) PBB tahun 1948. Untuk itu perlunya ada Ketetapan MPR tentang Hak Asas Manusia. TAP MPR No.XVII/MPR/1998, yang di dalam Pasal 5 memuat sistematika naskah Hak Asasi Manusia sebagai berikut :

1. Pandangan dan sikap bangsa Indonesia terhadap hak asasi manusia;
2. Piagam Hak Asasi Manusia.

Ketetapan MPR tersebut sebagai tindak lanjut dari Permusyawaratan dalam Sidang Istimewa MPR RI tanggal 10 sampai dengan 13 Nopember 1998 yang membahas Rancangan TAP MPR tentang Hak Asasi Manusia yang dipersiapkan oleh Badan Pekerja MPR RI. Pada dasarnya pemikiran yang tertuang di dalam TAP ini terhadap Hak Asasi Manusia, bahwa penjabaran maupun pengaturannya harus sesuai dengan sistem nilai yang terkandung dalam Pancasila, maka pada tanggal 23 September 1999 diundangkannya Undang-Undang No.39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Dalam Pasal 1 ayat (1) dijelaskan yang dimaksud dengan hak asasi manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugrah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.

#### **4. Pemikiran Pada Saat Amandemen UUD 1945**

Puluhan tahun kemudian isu mengenai dasar negara dan agama diperdebatkan kembali di MPR antara tahun 1990-2002.

Hal yang membedakan adalah pada masa lalu esensi perdebatannya mengenai perlunya agama sebagai dasar negara, sedangkan perdebatan di MPR 1999-2002 tidak lagi mengenai agama sebagai dasar negara melainkan perdebatan tentang hubungan agama dan negara. Fraksi-fraksi di PAH I pada masa sidang tahun 2000 sudah mulai mengajukan pandangannya mengenai perubahan UUD 1945 berkaitan dengan Pasal 29 UUD 1945. Secara umum dapat dikatakan terdapat tiga macam pandangan yang disampaikan fraksi-fraksi.

*Pertama*, agar rumusan Pasal 29 UUD 1945 tetap seperti adanya sekarang. *Kedua*, usul mengubah Pasal 29 UUD 1945 dengan memasukkan “tujuh kata” seperti yang tertuang di dalam rumusan Piagam Jakarta 22 Juni 1945 yaitu dengan kewajiban melaksanakan Syariat Islam bagi pemeluknya. *Ketiga*, merupakan usul jalan tengah yang mencoba mencari titik temu antara usul pertama dengan usul kedua yaitu : “ Tiap pemeluk agama diwajibkan melaksanakan ajaran agamanya masing-masing.” Usul ini disampaikan oleh Fraksi Reformasi dan Fraksi PKB.<sup>46</sup> Ada tiga fraksi yang mulai menyampaikan pandangannya mengenai Pasal 29 UUD 1945. Fraksi PDIP mengajukan tiga isu, yaitu, (1) perlunya penegasan hubungan sila pertama Pancasila, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa dengan Pasal 29 ayat (2) UUD1945, (2) bagaimana kedudukan agama-agama di Indonesia dan, (3) sejauh mana kekuasaan pemerintah terhadap agama-agama tersebut<sup>47</sup>. Sementara Fraksi PDKB menyampaikan pandangan agar Pasal 29 UUD 1945 rumusnya tetap dipertahankan seperti semula. Lain halnya dengan Fraksi PBB yang menyampaikan usulan perubahan terhadap Pasal 29 ayat (1) UUD 1945. Fraksi

<sup>46</sup> SekretariatJenderal MPR RI, Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2000 Buku Satu , Sekretariat Jenderal MPR-RI, Jakarta, 2008, hlm, 82-83

<sup>47</sup> *Ibid*, hlm, 366-368

PBB dengan juru bicaranya Hamdan Zoelva menyatakan sebagai berikut:

“ Untuk mempertegas Indonesia bukanlah negara sekuler, pengaturan mengenai agama harus lebih dipertegas lagi di dalam UUD 1945 yang menentukan bahwa negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa haruslah diartikan bahwa negara harus dibangun atas dasar prinsip –prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa. Sebagaimana dipahami dalam ajaran agama masing-masing dan setiap pemeluk agama berkewajiban untuk menjalankan ajaran dan Syariat agama yang dianut masing-masing.”<sup>48</sup>

Usulan Fraksi PBB ini sama dengan usulan dari Fraksi Reformasi. Pembahasan masalah perubahan Pasal 29 UUD 1945 dalam Rapat PAH I dibuka oleh Harun Kamil dengan mengatakan pentingnya masalah hubungan agama dan negara di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ia mengajukan pertanyaan yang menarik sebagai berikut :

“ Mestikah agama mengatur negara dan negara harus mengatur agama? Bagaimana sesungguhnya jarak ideal antara agama dengan negara/ bagaimana pula hubungan agama dengan hak asasi manusia ? apakah setiap negara harus beragama? Haruskah ada kriteria khusus yang digunakan untuk keberadaan suatu agama/ bagaimana pula dengan agama-agama yang tidak termasuk dalam lima agama yang diakui?”<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Secara lengkap usulan Fraksi PBB mengusulkan perubahan untuk Pasal 29 ayat (1) sebagai berikut: “ Negara berdasar Ketuhanan Yang Maha Esa, dengan kewajiban bagi para pemeluk agama untuk menjalankan ajaran dan syariat agamanya masing-masing.” Sementara kata ‘kepercayaannya itu’ yang tercantum dalam Pasal 29 ayat (2) perlu dihapus karena menimbulkan kekaburan pengertian agama yang dimaksud secara keseluruhan dalam Pasal 29 tersebut. *Ibid* hlm,368

<sup>49</sup> *Ibid*, hlm, 406

Harun Kamil menyebut secara umum ada tiga model hubungan antara negara dengan agama yaitu :

“ (1) negara sekuler di mana negara memisahkan secara total hubungan antara negara dengan agama, (2) negara agama di mana negara menjadikan agama sebagai dasar kekuasaan dan kedaulatan, dan (3) negara kita adalah negara Pancasila, yaitu negara yang memberikan peran agama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Pada umumnya kita sepakat bahwa negara Pancasila adalah yang kita anut dan kita berpendapat bahwa Indonesia bukan negara agama dan bukan negara sekuler, tetapi negara yang memberikan tempat terhormat kepada agama”<sup>50</sup>

Pembicara pertama yang dalam rapat PAH I tersebut Ir. A.M. Lutfi dari Fraksi Reformasi mengingatkan pentingnya merumuskan secara baik dan tepat Pasal 29 terkait dengan keadaan bangsa dan negara Indonesia yang unik. Fraksi Reformasi mengusulkan tiga ayat untuk Pasal 29, yaitu :

“..... Ayat “(1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa. Ayat (2) negara menjamin tiap-tiap warga negara untuk memeluk agamanya dan untuk beribadat menurut agamanya, dan ayat ke (3) Tiap pemeluk agama diwajibkan melaksanakan ajaran agamanya masing-masing.”

Hamdan Zoelva sebagai pembicara kedua dari Fraksi PBB menyampaikan pandangannya<sup>51</sup> :

“Pertama, secara filosofis negara mempunyai tugas pasif terhadap masalah agama. Dalam hal ini hanya memberikan jaminan kepada seluruh penduduk untuk secara merdeka menjalankan ajaran agamanya. Oleh karena itu, negara tidak boleh membuat berbagai larangan dan hambatan bagi setiap

<sup>50</sup> *Ibid*, hlm, 287

<sup>51</sup> *Ibid*, hlm, 408

penduduk untuk menjalankan ajaran agamanya. Bahkan negara harus memberikan ruang yang seluas-luasnya bagi setiap penduduk untuk melaksanakan ajaran agamanya. Kedua., posisi agama dalam negara kita sangat spesifik ditinjau dari sosiologis, filosofis, dan historis dari negara kita. Walaupun secara fasif masalah agama adalah menjadi tugas negara, sudah banyak hal yang memang dalam kenyataan secara kehidupan kenegaraan kita mengenai agama diatur juga oleh negara. oleh karena itu perlu dipertegas satu prinsip lagi sebagai negara spesifik ini untuk membuat satu tambahan ayat mengenai masalah yang berkaitan dengan tugas warga negara dalam kaitan dengan pelaksanaan ajaran agamanya.”<sup>52</sup>

Sebaliknya, Fraksi PDIP, Fraksi PDKB, dan Fraksi TNI/Polri menentang dengan tegas usulan dari Fraksi PBB dan Fraksi PPP. Pada dasarnya pandangan yang menentang perubahan Pasal 29 ayat (1) berpangkal pada tiga masalah pokok, yaitu, hubungan negara dengan agama. Mereka berpandangan bahwa urusan agama merupakan urusan pribadi yang tidak perlu diatur oleh negara. akan sangat berbahaya apabila negara ikut mengatur urusan agama karena agama adalah menyangkut kepercayaan dan keyakinan yang bersifat individual. Pandangan tergambar dari pendapat G. Seto Harianto dari Fraksi PDKB sebagai berikut.

---

<sup>52</sup> Usulan Fraksi PBB terhadap Pasal 29 UUD 1945 yang mengalami perubahan dari usulan pertama “ (1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa dengan kewajiban menjalankan Syariat Islam bagi penganutnya. (2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya itu.” Usulan Fraksi PBB itu sama dengan usulan Fraksi PPP yang memasukan Syariat Islam dalam Pasal 29 UUD 1945. sementara fraksi-fraksi lain yang berbasis masa Islam seperti Fraksi PKB, Reformasi, dan Fraksi PDU yang juga partai Islam tidak menolak secara tegas usulan tersebut. *Ibid*, hlm, 152-153

“ Dalam keyakinan kami bahwa agama sebagai perwujudan atau lebih tepat sebagai salah satu perwujudan dari keyakinan manusia kepada Tuhan yang Maha Esa merupakan hak yang bersifat pribadi, bahkan sebagai manusia kita tidak bisa menuntut kepada Tuhan untuk dibenarkan masuk surga bersama istri tercinta karena persoalan pribadi....”<sup>53</sup>

*Kedua*, adanya kekhawatiran dari yang beragama lain selain Islam bahwa agama Islam diutamakan dalam negara Indonesia dan Islam akan menjadi dasar negara. hal ini tergambar dari berbagai pernyataan resmi yang disampaikan, seperti pernyataan Oleh G. Seto Harianto dan Fraksi PDKB:

“ ..... Sifat religius bangsa Indonesia disepakati dan dituangkan dalam satu bab atau Pasal 29 ayat (1) yang berbunyi Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa, ayat ini sebetulnya kepercayaan bangsa Indonesia kepada Tuhan Yang Maha Esa, jadi tidak menegaskan bahwa negara Indonesia ini berdasar pada satu agama tertentu.....”<sup>54</sup>

*Ketiga*, Pasal 29 adalah kesepakatan maksimal dari para pendiri bangsa, sehingga kalau membuka perdebatan ini akan memakan waktu lama dan akan tidak pernah selesai. Bangsa ini adalah bangsa plural dan hal ini sudah tercermin dalam Pasal 29 itu. Pandangan ini tercermin dari pandangan Fraksi TNI/Polri yang disampaikan Taufiqurrahman Ruki, yaitu sebagai berikut :

“..... Fraksi TNI/Polri mengusulkan dan mengajak teman-teman yang lain agar bab tentang agama Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2) tetap seperti apa adanya tanpa perlu diubah, supaya kita tidak berdebat pada perdebatan yang panjang yang mengakibatkan kita lepas dari tujuan semula, yaitu memperbaiki hal-hal mendasar dari UUD 1945 yang menjadi

---

<sup>53</sup> *Ibid*, hlm, 413

<sup>54</sup> *Ibid*, hlm, 414

landasan paling kuat buat bangsa Indonesia ke depan.”<sup>55</sup> Berdasarkan tiga alasan tersebut maka Fraksi PDIP, Fraksi PDKB, dan Fraksi TNI/Polri mengusulkan agar Pasal 29 itu tetap.<sup>56</sup>

Pengambilan keputusan untuk Pasal 29 tidak dilakukan melalui voting, tetapi melalui musyawarah mufakat. Penyelesaian perdebatan Pasal 29 dapat diselesaikan secara damai melalui proses bargaining sehingga menghasilkan kompromi politik yang dapat diterima oleh semua pihak.<sup>57</sup> Fraksi PAN melalui A.M. Fatwa menegaskan sikap partainya untuk kembali pada teks asli Pasal 29 yang ada sebagai titik temu yang disepakati.<sup>58</sup> Akhirnya Pasal 29 UUD 1945 tidak mengalami perubahan. Hal ini dapat dilihat sebagai sebuah keberhasilan peningkatan pemahaman masyarakat atas nilai-nilai demokrasi dan pluralitas yang meningkat di Negara Indonesia.

## 5. Kebebasan Beragama dalam Undang-Undang Dasar 1945

Pembukaan UUD 1945 Alinea ke III menyatakan bahwa Kemerdekaan Indonesia adalah berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa. Selanjutnya dalam alinea ke IV menyatakan dengan jelas

---

<sup>55</sup> *Ibid*, hlm. 414

<sup>56</sup> Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia (KKI) mempunyai pandangan agak berbeda dengan baik dengan golongan Islam dan PDIP, PDKB, dan TNI/Polri. Fraksi KKI mengajukan perubahan Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2) serta menambahkan satu ayat. Sehingga menjadi tiga ayat, yaitu sebagai berikut: Ayat (1) Negara berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat permusyawaratan/ perwakilan rakyat dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Ayat (2) Negara Menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan beribadah menurut agamanya dan kepercayaannya serta untuk mendirikan tempat peribadatan masing-masing. Sementara ayat (3) Negara menjamin peranan yang adil dan merata untuk semua pemeluk agamanya.” Usulan Fraksi KKI ini pada ayat (1) sama seperti rumusan Pancasila yang terdapat dalam Pembukaan UUD 1945. *Ibid*, hlm, 432.

<sup>57</sup> Menurut Amin Rais *voting* tidak dilakukan tetapi melalui lobi yang ditempuh karena merupakan cara yang terbaik untuk menyelesaikan secara elegant, karena apabila *voting* yang ditempuh maka fraksi-fraksi Islam akan kalah, dan hal ini akan mempermalukan partai Islam.. <sup>57</sup>. Op cit Valina Singka Subekti, hlm 124.

<sup>58</sup> *Ibid*, hlm, 124

bahwa Bangsa Indonesia adalah negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa. Paham Ketuhanan Yang Maha Esa mengharuskan adanya pengakuan ke-Maha Kuasa-an Yang Maha Esa, Tuhanlah yang sebenarnya berdaulat atas perikehidupan kita semua.<sup>59</sup> Artinya Negara Kesatuan Republik Indonesia bukan negara agama atau teokrasi dan juga bukan negara sekuler, tetapi Negara Pancasila di mana sila pertama Ketuhanan Yang Maha Esa menjiwai sila-sila lainnya. Ini menunjukkan kepercayaan bangsa Indonesia terhadap Tuhan Yang Maha Esa atau *monoteisme* dalam katagori Islam Tauhid atau bangsa yang religius.

Soekarno yang merupakan pencetus Pancasila sebagai dasar negara menyatakan bahwa prinsip Ketuhanan mengandung arti bahwa Indonesia harus menjadi bangsa yang bertuhan<sup>60</sup>. Agus Salim menyatakan bahwa dasar Ketuhanan Yang Maha Esa adalah merupakan pokok atau dasar dari seluruh sila-sila lainnya. Sila Ketuhanan Yang Maha Esa merupakan pedoman dasar bagi kehidupan kenegaraan yang terdiri atas berbagai elemen bangsa<sup>61</sup>.

Dalam pada itu, Mohammad Roem sebagai tokoh Masyumi, berpendapat :

“Kepercayaan manusia tentang Tuhan Yang Maha Esa, tentang penciptaan bukan bidang untuk campur tangan bagi yang berkuasa, baikpun ia badan eksekutif, maupun ia badan legislatif. Negara yang pada akhirnya dijelmakan oleh orang-orang yang berkuasa, tidak mencampuri penghidupan bathin rakyat sampai sedalam-dalamnya mengenai hubungan manusia dengan Tuhan. Kata sepakat tentang dasar negara mengenai Ketuhanan Yang Maha Esa, berarti bahwa masing-

<sup>59</sup>Kedaulatan Tuhan tidak mewujudkan dalam konsep kedaulatan raja, melainkan konsep kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum. Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, 2005, Konstitusi Pers, Jakarta, hlm 85-102

<sup>60</sup>Op. cit. Yudi Latif, hlm 72

<sup>61</sup> Mohammad Roem, dan Agus Salim, *Ketuhanan Yang Maha Esa dan Lahirnya Pancasila*, 1977. Bulan Bintang, Jakarta, hlm, 155

masing percaya kepada Tuhan menurut agamanya sendiri-sendiri, dengan kesadaran bahwa bersama kita dapat mendirikan negara yang kuat sentausa karena esensi dari agama, ialah hidup berbakti, menjunjung keadilan, cinta dan kasih sayang terhadap sesama makhluk.<sup>62</sup>

Sementara Muhamad Natsir, seorang tokoh Islam mengemukakan pendapatnya tentang Pancasila :

“ Pancasila adalah pernyataan dari niat dan cita-cita kebajikan yang harus kita laksanakan di dalam negara dan bangsa kita. Maka apabila yang dituju oleh sila pertama Ketuhanan Yang Maha Esa itu adalah penegasan kepada segala warga negara dan penduduk negara dan dunia luar, bahwa sesungguhnya seorang manusia tidak akan dapat memulai kehidupannya menuju kebajikan dan keutamaan, kalau belum ia dapat menyadarkan dan mempersembahkan dirinya kepada Tuhan Yang Maha Esa. Maka bagaimana Al-Quran akan bertentangan dengan sila yang demikian itu .....<sup>63</sup>.

Abdurrahman Wahid (Gus Dur) berpendapat Pancasila adalah sebuah ideologi yang bersumber dari nilai-nilai luhur agama<sup>64</sup>. Sebagai ideologi dan pandangan hidup bangsa, maka pancasila memberikan jaminan kebebasan pemeluk agama untuk menjalankan ajaran agamanya. Dengan demikian, keberadaan agama merupakan sebagai motivator bagi kegiatan individu, melalui nilai-nilai luhur yang diserap pancasila dan dituangkan dalam bentuk pandangan hidup bangsa. Pandangan hidup bangsa menentukan bahwa warga negara harus taat kepada ajaran agama dan kepercayaannya masing-masing.<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> *ibid*, hlm 155

<sup>63</sup> Makmun Murod Al- Brebesy, *Menyingkap Pemikiran Politik Gus Dur dan Amin Rais tentang Negara*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 1999, hlm. 259

<sup>64</sup> *ibid*, hlm, 255

<sup>65</sup> *ibid*, hlm, 255

Berdasarkan pernyataan para tokoh agama dan negara Indonesia, maka sebenarnya Ketuhanan Yang Maha Esa, sama sekali bukan merupakan suatu prinsip yang memasuki ruang akidah umat beragama melainkan suatu prinsip hidup bersama dalam suatu negara, dari berbagai lapisan masyarakat yang memiliki keyakinan agama yang berbeda-beda. Hal ini dimaksudkan untuk menciptakan kehidupan manusia yang bermartabat dan berkeadaban.

Secara yuridis Ketuhanan Yang Maha Esa tercantum dalam sila pertama dan terkandung dalam Pembukaan UUD 1945. Dalam ilmu hukum kedudukan Pembukaan UUD 1945 yang di dalamnya terkandung nilai Ketuhanan Yang Maha Esa merupakan suatu *staatsfundamentalnorn* dalam negara Indonesia<sup>66</sup>. Dalam pengertian ini Ketuhanan Yang Maha Esa merupakan prinsip konstitutif maupun regulatif bagi tertib hukum Indonesia, sehingga merupakan suatu pangkal tolak derivasi bagi tertib hukum Indonesia serta hukum positif yang berada di bawahnya.<sup>67</sup> Penegasan Pancasila sebagai hukum dasar dalam norma hukum terdapat dalam Aline keempat Pembukaan UUD 1945, yaitu :

“ Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia Merdeka yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kepada kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah

<sup>66</sup> A. Hamid S. Attamimi, *Pancasila, Cita hukum dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia*, 1990, Perum Percetakan Negara, Jakarta, hlm 83.

<sup>67</sup> Sebagai Norma fundamental negara atau *Staatsfundamentalnorn* Pancasila membentuk norma-norma hukum bawahannya secara berjenjang-jenjang. Norma hukum dibawahnya terbentuk berdasar dan bersumber pada norma hukum yang lebih tinggi. Karena itu tidak terdapat pertentangan antara norma-norma hukum yang tinggi dan yang lebih rendah apalagi bertentangan dengan pancasila. *Ibid*, hlm, 83.

kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu hukum dasar Negara Indonesia yang berbentuk dalam susunan Negara Republik Indonesia, yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada: Ketuhanan, dengan kewajiban menjalankan, menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan-perwakilan serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kebebasan beragama dalam negara Pancasila telah diperjelas dalam beberapa pasal-pasal dalam UUD 1945, yaitu Pasal 28E yang menyatakan “Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya...” serta Pasal 29 ayat (1) UUD bahwa “Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa” dan Pasal 29 ayat (2) UUD bahwa “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.”

Konsekuensi dari ketentuan di atas adalah:

1. Negara hanya menjamin kebebasan warga negara untuk memeluk agama masing-masing. Ini berarti, kebebasan untuk tidak memeluk agama tidak dijamin, bahkan bisa dikatakan dilarang jika disertai dengan upaya mengajak orang lain untuk melakukan hal yang sama, karena secara tidak langsung merusak jaminan negara kepada warganya untuk memeluk agamanya masing-masing.
2. Setiap warga negara harus patuh pada ketentuan peribadatan yang berlaku pada agamanya masing-masing. Kalau memeluk agama Islam harus beribadat menurut Islam, bukan berdasarkan cara lain. Begitu pula kalau memeluk Katolik, Protestan, Hindu, Budha, Khonghucu, dan lain sebagainya.

3. Ritus-ritus keagamaan yang dijalankan institusi agama bersama pemeluknya harus dapat mempertegas pelaksanaan prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa dalam segala aspeknya serta dapat memperteguh persatuan dan persaudaraan di kalangan masyarakat Indonesia, bukan sebaliknya menjadi pemicu terjadinya konflik horizontal<sup>68</sup>.

Menurut penulis berdasarkan berbagai pendapat di atas hubungan Pancasila dengan kebebasan beragama, Pancasila memberikan kebebasan kepada setiap warga negara atau penduduk untuk memeluk dan menjalankan agama dan kepercayaannya, Pancasila di sini berperan sebagai *Rule of the game* dalam kehidupan beragama dan berkepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa. Pancasila harus memperlakukan hal yang sama kepada setiap pemeluk agama dan kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa.

Kebebasan beragama yang tercantum dalam Pasal 22 Undang-Undang No.39 Tahun 1999, yang menyebutkan :

- (1) Setiap orang bebas memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu;
- (2) Setiap orang bebas mempunyai, mengeluarkan dan menyebarkan pendapat sesuai dengan hati nuraninya, secara lisan dan atau tulisan melalui media cetak, maupun elektronik dengan memperhatikan nilai-nilai agama, kesusilaan, ketertiban, kepentingan umum, dan keutuhan bangsa.

Kebebasan beragama bukan saja merupakan masalah hukum, tetapi juga merupakan penghormatan terhadap harkat manusia. Oleh karena itu sudah semestinya memberi wewenang otonomi

---

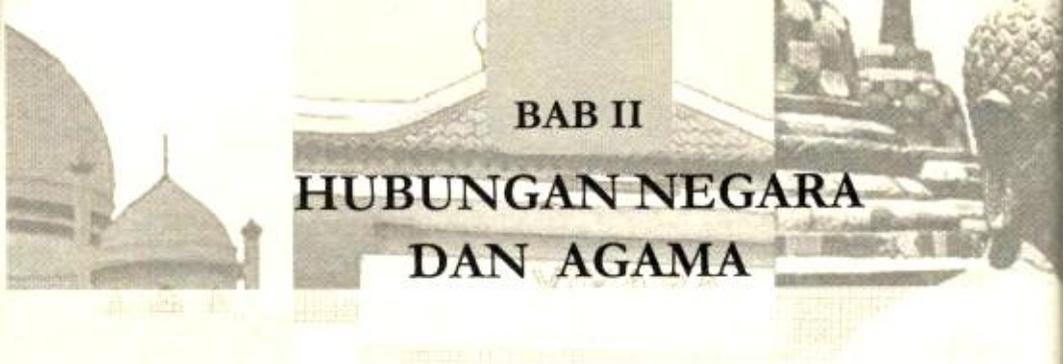
<sup>68</sup> Lukman Hakim Saifuddin Ketua Fraksi PPP DPR RI, Makalah, Indonesia adalah Negara Agamis: *Merumuskan Relasi Agama dan Negara dalam Perspektif Pancasila*

terhadap agama-agama untuk mengatur dirinya sendiri, dan keberadaan suatu agama tidaklah tergantung pada besarnya dukungan politik, karena prinsip persamaan tidak dikorbankannya yang kecil untuk kepentingan yang besar. Prinsip kebebasan beragama, berarti negara tidak berwenang memaksakan suatu paham agama ataupun menafsirkan suatu agama atau kepercayaan tertentu, namun negara berkewajiban mengembangkan kehidupan beragama. Kebebasan beragama menurut Agus Salim bahwa:

“ Negara mengakui kemerdekaan orang yang meniadakan Tuhan (*Atheis*), orang yang mengakui Tuhan berbilang (*Polytheisme*) dengan batasan tidak melanggar hak-hak pergaulan dan orang masing-masing serta tidak melanggar tertib keamanan dan damai”<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> Op Cit Komarudin Hidayat (ed), *Passing over (Melintas Batas Agama)* PT, Gramedia dan Yayasan Paramadina, Jakarta, 1997, hlm,117



## BAB II

# HUBUNGAN NEGARA DAN AGAMA

Hubungan agama dan negara sebenarnya telah lama terjadi dalam realitas sejarah yang cukup lama. Dalam perkembangan peradaban manusia, agama senantiasa memiliki hubungan dengan negara. Hubungan agama dan negara selalu mengalami pasang surut seiring dengan perkembangan pemahaman sebagaimana dialami Indonesia selalu mengalami pasang surut. Suatu ketika hubungan di antara keduanya berlangsung harmonis sebagaimana terjadi belakangan ini, namun di saat yang lain mengalami ketegangan. Hubungan antar agama dan negara tidak berdiri sendiri, melainkan juga dipengaruhi persoalan politik, ekonomi, dan budaya. Puncak hubungan antara agama dan negara terjadi ketika konsep Kedaulatan Tuhan (*theocracy*) dimana pelaksanaannya diwujudkan dalam diri raja. Kedaulatan Tuhan dan Kedaulatan Raja berhimpitan satu sama lain sehingga kekuasaan raja sangat absolut. Kekuasaan raja yang sangat absolut tersebut mengungkung peradaban manusia seperti yang terjadi pada abad pertengahan. Kondisi tersebut melahirkan gerakan sekulerisme yang berusaha memisahkan agama (gereja) dan negara.<sup>70</sup>

Di Indonesia ada tiga macam pemikiran yang berkembang mengenai hubungan antara agama dan negara, pertama, pemikiran yang menghendaki pemisahan antara agama dengan sistem

---

<sup>70</sup> Menurut Budhy Munawar-Rahman, sekulerisme lahir dari otoriterisme agama (gereja) yang bersekutu dengan penguasa (negara) sehingga memasung kebebasan beragama. Budhy Munawar-Rahman, *sekulerisme, Liberalisme, dan Pluralisme, Islam Progresif dan perkembangan diskursusnya*, Grasindo, Jakarta, 2010, hlm, XX1.

ketetanegearaan<sup>71</sup>. Kedua, pemikiran yang melihat hubungan yang saling membutuhkan antara agama dan negara<sup>72</sup>. Ketiga, pemikiran yang menghendaki agama dan negara adalah satu dengan negara yang tidak dapat dipisahkan<sup>73</sup>.

### 1. Tipologi Hubungan Agama dan Negara di Indonesia

Sejarah mencatat, bahwa agama dan negara adalah dua institusi yang sangat berpengaruh pada perkembangan kehidupan manusia. Hanya untuk kedua hal tersebut manusia bersedia mengorbankan dirinya, hanya untuk memperoleh gelar syhid atau syhada dalam pandangan agama, atau untuk gelar pahlawan atau patriot dalam pandangan negara. Kedudukan agama dan negara yang sama kuat, tidak jarang diantara keduanya, terjadi. Pertama, rivalitas di antara keduanya dalam kurun waktu tertentu, dimana masing-masing saling meniadakan (antagonistik). Kedua, sebaliknya terjadi "perkoncoan" atau "kolusi" atau "hubungan simbiotik" antara agama dan negara, dimana antara keduanya saling memanfaatkan dan pada saat tertentu ingin memeralat.<sup>74</sup>

Hubungan antara agama dan negara dalam konteks ke-Indoneisan dibagi dalam empat tipologi yaitu.

1. tumbuhnya kerajaan Perelak dan Samudera Pasai di Aceh. Di kerajaan ini hukum negara adalah hukum agama.
2. pertarungan antara hukum adat dan hukum agama (Islam) di Sumatera Barat. Disebabkan tidak adanya kerajaan besar yang bisa memenangkan yang adat atau syari'ah. Perang

<sup>71</sup> Op. cit. Jajim Hamidi dan M. Husnu Abadi, hlm, 1

<sup>72</sup> *Ibid*, hlm, 1

<sup>73</sup> *Ibid*, hlm, 1

<sup>74</sup> Model pertama terjadi pasca tumbangya Khilafah Utsmaniyah di Turki, sedangkan model kedua terjadi pada masa kerajaan majapahit, dimana secara bergantian terjadi pemberian legitimasi antara agama dan negara. Kerajaan Majapahit lahir lantaran agama memberikan legitimasi kepadanya, sebaliknya agama juga dilindungi oleh negara. Silih berganti pemberian legitimasi juga terjadi pada Kerajaan Mataram, tepatnya ketika Walisanga memegang peran dominan di kerajaan. *Ibid*, hlm, 45.

Paderi merupakan puncak pertarungan antara hukum adat dan hukum agama (Islam). Di sini terjadi permasalahan karena hukum Islam akan dijadikan hukum negara tetapi masyarakat menolak, mengigat mereka sudah mempunyai hukum adat tersendiri. Akhir dari semuanya disepakati bahwa kedua-keduanya diakui . kesepakatan ini terkenal dengan kata-kata ” adat bersendikan syara dan syara bersendikan *Kitabullah*”, artinya eksistensi hukum adat diakui selama tidak bertentangan dengan hukum Islam.

3. pola dalam Kerajaan Goa, dimana ada kerajaan yang kuat yang menggunakan hukum adat istiadat dan hukum serta tata cara hukum pra-Islam. Kemudian datang hukum Islam melalui pedagang, para ulama yang memasuki keraton secara bertahap melalui perkawinan dan aliansi-aliansi ekonomi. Dari sini timbul kerajaan-kerajaan yang di Islamkan secara berangsur-angsur dengan tidak memamatkan unsur-unsur pra-Islam yang sudah ada.
4. pola yang terjadi di Kerajaan Jawa, ketika penembahan Pasopati secara sadar memberikan tempat kepada tradisi pra-Islam dalam bentuk Hindu-Budha yang digabung dengan sistem kepercayaan sebelum hindu datang. Dengan kata lain ada agama bayangan disamping agama formal. Disini masyarakat tidak harus ikut-ikutan. Mereka jadi santri dipersilahkan dan berbeda dengan raja pun bukan persoalan<sup>75</sup>.

Sementara selain tipologi hubungan agama dan negara sebagaimana yang dipaparkan di atas, ada juga beberapa tipologi hubungan antara agama dan negara. Ada empat tipeologi hubungan antara agama dan negara, yaitu :

---

<sup>75</sup> Taufik Abdulah yang dikutip oleh Ma'mun Murod Al-Brebesy , *Ibid*, hlm,47.

1. Tipe negara sekularistik atau "seperasi mutlak", yaitu tipe negara yang menghendaki pemisahan mutlak antara agama dan negara. Disini negara tidak mengurus agama, dan agama tidak mengurus negara, agama dipandang tidak berbeda dari perkumpulan dan organisasi swasta lainnya yang dibentuk oleh warga masyarakat. Agama tidak ditindas, tidak didukung, dan juga tidak dikut sertakan dalam kebijaksanaan-kebijaksanaan negara.
2. Tipe negara totaliter atau subordinasi agama oleh negara, dalam negara model ini, posisi agama berada dibawah bayang-bayang negara. Disini negara hampir menjadi mahluk raksasa, yang memiliki kewenangan, kekuatan, dan klaim yang hampir tak terbatas. Dengan keberadaan negara yang kuat, sudah tentu agama menjadi tidak berkembang dan terpasung eksistensinya. Negara model ini bisa disebut negara atheis, dimana agama dipandang sebagai candu masyarakat
3. Tipe negara agama atau subordinasi negara oleh agama, yaitu negara yang mendasarkan pada salah satu agama tertentu, atau negara yang diatur dan diselenggarakan menurut hukum agama tertentu. Dan pula diartikan bahwa agama-agama lain dikucilkan dari pengaruh atas penyelenggaraan agama.
4. Tipe negara sekular yang mementingkan agama atau negara dimana terjadi relasi timbal balik antara agama dan negara. Dalam negara model ini, keberadaan agama tidak saja dipentingkan, dipelihara, tapi juga dikembangkan. Hal ini mengigat negara melihat berkembangnya agama pada tataran tertentu akan semakin memperkuat kedudukan negara. Karenanya negara berkepentingan pada negara agama. Dalam konteks Indonesia, " negara Pancasila"

merupakan bentuk lain dari negara sekuler yang mementingkan agama<sup>76</sup>.

Menurut Dawam Rahardjo, mengenai negara sekuler di negara-negara Barat terdapat tiga varian sekulerisme. Pertama, sekulerisme Perancis. Sekulerisme di negeri ini pada dasarnya mencurigai agama sebagai sumber konflik yang bisa merusak ruang publik. Karena itu sekulerisme diterapkan untuk melindungi dan menjaga ruang publik dari ekspresi-ekspresi keagamaan, walaupun setiap warga negara bisa memilih dan memeluk agama yang mereka percayai. Perlindungan ruang publik itu misalnya, dilakukan dengan melarang pemakaian simbol-simbol keagamaan di ruang publik, seperti pemakaian jilbab pada perempuan muslim, memakai tanda salib oleh seseorang atau bahkan memakai kopiah-kopiah Yahudi.<sup>77</sup>

Sekulerisme model kedua, sekulerisme model negara Kanada yang juga memisahkan agama dan negara walaupun menyebut monoteisme dalam konstitusinya. Sekulerisme model Kanada diperkuat dengan pluralisme karena masyarakat adalah bersifat multietnis dan multiagama. Sebagai negara sekulerisme, negara tidak memfasilitasi kehidupan beragama dan membiarkan aliran-aliran besar keagamaan untuk hidup mandiri terpisah dari negara. namun sebaliknya, negara justru memberikan perlindungan dan

---

<sup>76</sup> *Ibid* hlm, 47. Dalam pemikiran politik islam, ada tiga paradigma hubungan agama dan negara, pertama paradigma bersatunya agama dan negara. Yakni pemerintahan negara diselenggarakan atas kedaulatan Ilahi. Kedua, memandang agama dan negara berhubungan timbal-balik dan saling memerlukan. Agama memerlukan negara agar dapat berkembang. Sebaliknya negara memerlukan agama untuk mendapatkan bimbingan moral dan etika. Ketiga bersifat sekularistik. Paradigma ini menolak baik hubungan integralistik maupun hubungan simbiotik antara agama dan negara. Paradigma sekuleristik mengajukan pemisahan agama dan negara. Dalam konteks islam, paradigma sekuleristik menolak pendasaran negara pada Islam atau menolak determinasi Islam dalam negara. Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fiqh Siyasah, Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, Glora Aksara Pratama, 2008, hlm, 80-89.

<sup>77</sup> M. Dawam Rahardjo, *Merayakan Kemajemukan Kebebasan dan Kebangsaan*, Kencana, Jakarta, 2010, hlm, 129.

bantuan kepada kelompok keagamaan minoritas. Dengan perkataan lain negara Kanada memberikan kebebasan beragama pada tingkat kelompok.<sup>78</sup>

Sedangkan varian ketiga, sekulerisme Amerika Serikat (AS). Titik tekan sekulerisme AS adalah kebebasan sipil, dimana kebebasan beragama diletakan pada tingkat individu, walaupun demokrasi di AS telah melahirkan sekte-sekte gereja Kristen dalam jumlah yang cukup banyak sekitar 325 denominasi. AS memberikan kebebasan kepada gereja-gereja untuk melakukan wacana publik. Sehingga kegiatan dakwah di gedung-gedung umum atau ruang publik banyak dilakukan. Hanya pendidikan agama tidak diperkenankan di sekolah-sekolah publik, pendidikan agama ditempatkan di gereja-gereja.<sup>79</sup>

Dalam pemikiran politik Islam kontemporer, khususnya kajian mengenai hubungan agama dengan negara, ditemukan tiga pola pemikiran, yaitu pola sekularis, tradisional, dan reformis<sup>80</sup>. Pola sekularis menyatakan, bahwa Islam adalah agama yang hanya mengatur hubungan manusia dengan Tuhan, dan didalamnya tidak ditemukan aturan-aturan yang berkaitan dengan masalah kenegaraan. Sebaliknya, pola tradisional bahwa Islam adalah agama yang paripurna, yang didalamnya ditemukan semua aturan, termasuk aturan yang berkaitan dengan kenegaraan. Karena itu, umat Islam tidak perlu meniru Barat, tetapi harus kembali kepada aturan yang digariskan Islam. Adapun pola reformis menolak kedua pendapat yang ekstrim tersebut. Pola ini menegaskan bahwa Islam bukanlah agama semata-mata mengatur hubungan manusia dengan Tuhan, tetapi bukan pula yang agama serba lengkap dalam arti ajarannya mencakup segala aturan secara rinci termasuk aturan mengenai kenegaraan. Islam cukup memberikan prinsi-prinsip

<sup>78</sup> *Ibid*, hlm, 130

<sup>79</sup> *Ibid*, hlm, 131

<sup>80</sup> Musdah Mulia, *Negara Islam*, KataKita, Jakarta, 2010, hlm, 21-23

dasar yang dapat menjadi pedoman manusia mengatur perilaku dan hubungannya dengan sesama manusia dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.<sup>81</sup>

Dari sisi Islam menurut Katerina Dalacaoura relasi agama (Islam) dan politik (negara) tidak dapat dipisahkan<sup>82</sup>. Dalacaoura menyebutkan dalam bukunya *Islam Liberalism & Human Rights* bahwa; *religion and politics are one*.<sup>83</sup> Jika memperhatikan sejarah kehidupan Nabi Muhammad SAW, maka tidak dapat dipungkiri jalinan (relasi agama dan politik/negara) tersebut terjadi.<sup>84</sup> Bahkan Piagam Madinah oleh beberapa ahli dianggap merupakan sebuah konstitusi dikarenakan memuat kontrak di antara kelompok-kelompok masyarakat di Madinah yang berisi pokok-pokok pedoman kenegaraan dan pemerintahan. Piagam Madinah sering disebut sebagai Konstitusi Madinah, seperti dirumuskan oleh salah seorang ahli terkemuka tentang Islam dari Barat, Montgomery Watt yang menyebut Piagam Madinah sebagai *The Constitution of Medina*.<sup>85</sup>

Hal yang sama sesungguhnya terjadi pada negara-negara Barat. Amerika Serikat yang menyatakan memiliki konsep

---

<sup>81</sup> M. Husein Haikal mengemukakan pendapat bahwa di dalam Al-quran dan sunah tidak ditemukan aturan-aturan yang langsung dan rinci mengenai persoalan kenegaraan, yang ada hanyalah seperangkat tata nilai etika yang dapat dijadikan pedoman dasar bagi pengaturan tingkah laku manusia dalam kehidupan dan pergaulan dengan sesamanya, yang juga memadai untuk dijadikan landasan pengelolaan hidup bernegara. Nilai-nilai yang dimaksud adalah prinsip tauhid, sunatullah, dan prinsip persamaan... , Musdah Mulia, hlm, 21-23

<sup>82</sup> Katerina Dalacaoura, *Islam Liberalism & Human Rights*, I.B. Tauris, London and New York, 2003, hlm. 42

<sup>83</sup> *Ibid*, hlm, 42.

<sup>84</sup> Sejarah Kehidupan Nabi Muhammad SAW yang memperlihatkan adanya pengaruh agama dalam membangun negara salah satunya dapat ditelusuri melalui karangan Muhammad Husain Haekal, *Sejarah Hidup Muhammad*, Litera AntarNusa, Bogor dan Jakarta, 2003, hlm. 203.

<sup>85</sup> Op cit Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 16-17. Mengenai materi Piagam Jakarta dapat dibaca antara lain dalam buku *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar 1945: Kajian Perbandingan tentang Dasar Hidup Bersama dalam Masyarakat yang Majemuk* yang diterbitkan UI Press, Jakarta, 1995. Buku ini berasal dari disertasi Ahmad Sukardja (Prof, DR)

*separation of church and state* saja sesungguhnya tidak sepenuhnya dapat mengabaikan keberadaan agama. Dalam konteks Amerika, pemisahan agama dan negara tersebut berarti menjauhkan campur tangan negara atas prinsip-prinsip hukum agama tetapi tidak memberikan dinding pemisah (*wall*) terhadap masuknya prinsip-prinsip agama ke dalam jalannya pemerintahan bernegara.

Tentu saja relasi agama dan negara di Amerika memiliki perbedaan dengan pandangan keIndonesiaan. Indonesia memperlihatkan terdapatnya "jalinan mutualisme" antara agama dan negara. Negara diisi dengan spirit kerohanian agama dan agama dilindungi bahkan ditertibkan (diatur) oleh negara. Keberadaan UU Perkawinan dan UU Peradilan Agama memperlihatkan peran negara dalam hukum agama. Namun jika dilihat dalam takaran yang lebih luas dan dalam, keberadaan produk perundang-undangan tersebut juga memperlihatkan bahwa agama mempengaruhi jalannya hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah (masyarakat). Dengan kata lain, agama juga berperan serta dalam pemerintahan.

Hubungan negara dan agama yang seperti dijelaskan di atas seringkali menjadi "rumit". Agama seringkali dipergunakan untuk bertentangan dengan pemerintahan atau pemerintahan sering dijadikan kekuatan untuk menekan agama. Dalam diskursus politik dan ketatanegaraan serta agama jalinan tersebut masih diperdebatkan dan dikaji baik di (negara) Barat maupun di (negara) Timur.

## **2. Hubungan Negara dan Agama dalam Pancasila dan UUD 1945**

Dalam perjalanan sejarah bangsa Indonesia telah menemukan suatu formulasi yang khas tentang hubungan negara dan agama, di tengah-tengah tipe negara yang ada di dunia, yaitu negara sekuler, negara ateis dan negara teokrasi. Para pendiri negara bangsa ini

menyadari bahwa 'kausa materialis' negara Indonesia adalah pada bangsa Indonesia sendiri. Bangsa Indonesia sejak zaman dahulu adalah bangsa yang religius, yang mengakui adanya 'Dhzat Yang Maha Kuasa', yaitu Tuhan, dan hal ini merupakan suatu dasar ontologis bahwa manusia sebagai warga negara adalah sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa.

Berdasarkan konstataasi tersebut maka pemikiran filosofis tentang hubungan negara dengan agama yang tertuang dalam dasar filsafat negara Pancasila, yang sila pertamanya berbunyi Ketuhanan Yang Maha Esa, adalah merupakan pemikiran inovatif para pendiri bangsa ini. Dalam hubungan ini pendiri Republik ini mampu meletakkan konteks hubungan negara dan agama di tengah-tengah model negara sekuler, teokrasi dan ateis, berdasarkan *local wisdom* bangsa Indonesia sebagai kausa materialis. Sila Ketuhanan Yang Maha Esa dalam filsafat Pancasila merupakan suatu nilai bahkan esensi nilai (*core values*), bagi kehidupan kebangsaan dan kenegaraan. Oleh karena itu persoalan yang cukup penting berikutnya adalah bagaimana derivasi nilai-nilai tersebut pada tataran normatif, aktual dan praksis serta aktualisasinya dalam era global dewasa ini yang penuh dengan tantangan.

Bilamana dipetakan maka persoalan yang menyangkut hubungan agama (khususnya Islam) dengan Pancasila di negara Republik Indonesia ini dapat dikelompokkan menjadi tiga tahap.

*Pertama*, terjadi ketika kaum 'Nasionalis' mengajukan Pancasila sebagai dasar filsafat negara menjelang kemerdekaan Indonesia pada tahun 1945. Sebagaimana para pendiri negara-negara lain, para pendiri Republik ini menyadari betapa pentingnya dasar filsafat dan ideologi dalam suatu negara. Oleh karena itu tatkala menjelang kemerdekaan 17 Agustus 1945, para tokoh pendiri negara dari kelompok Nasionalis Islam dan Nasionalis, terlibat

perdebatan tentang dasar filsafat dan ideologi negara Indonesia yang akan didirikan kemudian. *The Founding Fathers* kita menyadari betapa sulitnya merumuskan dasar filsafat negara Indonesia yang terdiri atas beraneka ragam etnis, ras, agama serta golongan politik yang ada di Indonesia ini. Perdebatan tentang dasar filsafat negara dimulai tatkala Sidang BPUPKI pertama, yang pada saat itu tampilah tiga pembicara, yaitu Yamin pada tanggal 29 Mei 1945, Soepomo pada tanggal 31 Mei, dan Soekarno pada tanggal 1 Juni, tahun 1945. Berdasarkan pidato dari ketiga tokoh pendiri negara tersebut, persoalan dasar filsafat negara (Pancasila) menjadi pusat perdebatan antara golongan Nasionalis dan Golongan Islam. Pada awalnya golongan Islam menghendaki negara berdasarkan Syari'at Islam, namun golongan nasionalis tidak setuju dengan usulan tersebut. Kemudian terjadilah suatu kesepakatan dengan ditandatanganinya Piagam Jakarta yang dimaksudkan sebagai rancangan Pembukaan UUD Negara Indonesia pada tanggal 22 Juni 1945..

Dalam membahas hubungan antara Negara dengan Agama Islam tersebut kiranya layak dipertimbangkan berbagai pemikiran dari kalangan intelektual Islam. Teori-teori yang dikembangkan oleh kalangan intelektual Islam modern mengenai hubungan antara agama dengan negara dapat diklasifikasikan ke dalam tiga teori utama. *Pemikiran pertama*, menyatakan bahwa antara agama dan negara tidak harus dipisahkan, karena Islam sebagai agama yang integral dan komprehensif mengatur baik kehidupan duniawi maupun kehidupan ukhrawi. Menurut pandangan ini, tidak ada aspek dari aktivitas keseharian umat Islam termasuk dalam pengelolaan negara dapat dipisahkan dari agama. Oleh karena itu, konstitusi negara secara resmi harus didasarkan pada syariat Islam. Teori ini antara lain dikemukakan oleh antara lain Abdul A'la Maududi (1903-1979) (Khurshid, 1990), Sayyid Quth (1906-1966) dan para ideolog lain dari Ikhwan al-Muslimin. Baik Jamaat-Islami

maupun Ikhwan al-Muslimin dikenal sebagai gerakan fundamentalis. Saudi Arabia, Iran dan Pakistan dapat dilihat sebagai contoh dari negara Islam dalam tipe ini. Mereka mengembangkan ideologi bahwa kesatuan negara dan agama dimanifestasikan dalam qhitho politikanya bahwa Islam adalah '*al-din wa al-daulah*' (agama dan negara).<sup>86</sup>

*Pemikiran kedua*, negara dan agama harus dipisahkan, dan dalam hal ini agama terbatas pada urusan-urusan pribadi. Dalam hubungan negara harus tidak ada campur tangan agama dalam urusan-urusan politik. Konstitusi negara tidak harus didasarkan pada Islam, namun pada nilai-nilai sekuler. Contoh dari teori ini adalah pada negara Turki Modern di bawah Kemal Attaturk<sup>87</sup>.

*Pemikiran ketiga*, menghendaki pemisahan resmi antara negara dan agama, sehingga negara tidak didasarkan atas Islam namun negara tetap memberikan perhatian terhadap atau mengurus persoalan-persoalan agama. Dengan kata lain, negara terlibat dalam masalah-masalah agama yang ada dalam wilayahnya. Ketiga kemungkinan hubungan agama dengan negara tersebut nampaknya dapat memberikan gambaran atas pilihan-pilihan yang dapat menentukan semua karakteristik struktur sosial dan politik dari negara Muslim dan bagaimana negara harus dijalankan dalam menghadapi tuntutan dan tantangan modernitas. Dalam hubungan ini Ali Abdul al-Raziq (1888-1966), menegaskan bahwa khalifah pada hakikatnya bukan rezim agama, namun rezim keduniaan tanpa landasan agama. Raziq berpendapat bahwa meskipun mempunyai klaim terhadap kekuasaan, para khalifah tidak mungkin menggantikan Nabi, karena menurutnya, Nabi tidak pernah menjadi seorang raja dan tidak pernah berupaya

<sup>86</sup> Kaelan, M.S, Makalah, *Relasi Negara dan Agama dalam Perspektif Filsafat Pancasila*, 2010, hlm, 10

<sup>87</sup> Berkes, *The Development of Secularism in Turkey*, Mc. Gill University Press 1964. sebagaimana dikutip Kaelan, M.S, Makalah, *Relasi Negara dan Agama dalam Perspektif Filsafat Pancasila*, 2010, *ibid.* hlm. 10

membangun pemerintahan atau negara. Beliau adalah sebagai utusan Tuhan dan tidak pernah menjadi pemimpin politik<sup>88</sup>. Menurut Raziq bahwa Islam tidak menentukan suatu rezim tertentu dan tidak memaksakan umat Islam untuk mengikuti sistem tertentu dari pemerintahan yang ada, tetapi Islam memberikan kebebasan penuh untuk mengatur negara sesuai dengan kondisi intelektual, sosial dan ekonomi di mana kita berada dengan mempertimbangkan pembangunan sosial kita dan kebutuhan zaman.

Formulasi hubungan negara dengan agama Islam dalam proses pendirian negara Indonesia memang tidak secara historis dipengaruhi oleh pemikiran-pemikiran teori-teori tersebut. Dalam perkembangan berikutnya ketika bangsa Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya pada Tanggal 17 Agustus 1945, yang diproklamasikan oleh Soekarno dan Hatta, atas nama seluruh bangsa Indonesia, kemudian PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia) yang diketuai oleh Soekarno dan Hatta sebagai wakil ketuanya memulai tugas-tugasnya. Menjelang pembukaan sidang resmi pertamanya pada tanggal 18 Agustus 1945, Hatta mengusulkan perubahan rancangan Pembukaan UUD dan isinya, dan hal ini dilakukan oleh karena menerima keberatan dari kalangan rakyat Indonesia timur, tentang rumusan kalimat dalam Piagam Jakarta “dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluknya”. Pada pertemuan bersejarah tersebut, kemudian disetujui dengan melalui suatu kesepakatan yang luhur menjadi “Ketuhanan yang Maha Esa”.

*Kedua*, Respon umat Islam terhadap Pancasila tatkala pada tahun 1978 Pemerintah Orde Baru mengajukan P-4 (Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila) untuk disahkan. Dalam

---

<sup>88</sup> Muhamad Imarah, *Al Islam wa Uslul al-Hukm Li Ali Abd al-Raziq*, edisi ke 2, al-Mu'assasah al-Arabiyyah li al-Dirasat wa al-Nashr, Beirut, 1998, sebagaimana dikutip, Kaelan, M.S.2010. *Ibid*, hlm, 10

hubungan ini pada awalnya banyak tokoh-tokoh Islam merasa keberatan, namun kemudian menerimanya.

*Ketiga*, ketika pada tahun 1982 Pemerintah mengajukan Pancasila sebagai asas tunggal bagi semua organisasi politik dan kemasyarakatan di Indonesia. Kebijakan ini banyak mendapatkan tantangan dari umat Islam, bahkan terdapat beberapa ormas yang dibekukan karena menolak asas tersebut.

Berdasarkan perkembangan respons umat Islam atas Pancasila sebagai dasar Filsafat negara, yang diaktualisasikan oleh pemerintah saat itu, maka munculah berbagai sikap dan penilaian terhadap Pancasila sebagai dasar filsafat serta ideologi bangsa dan negara Indonesia, yang hasilnya menimbulkan kerancuan pemahaman tentang Pancasila sebagai dasar filsafat negara Indonesia.

Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa” [Pasal 29 ayat (1) UUD 1945] serta penempatan “Ketuhanan Yang Maha Esa” sebagai sila pertama dalam Pancasila mempunyai beberapa makna, yaitu:

Pertama, Pancasila lahir dalam suasana kebatinan untuk melawan kolonialisme dan imperialisme, sehingga diperlukan persatuan dan persaudaraan di antara komponen bangsa. Sila pertama dalam Pancasila “Ketuhanan Yang Maha Esa” menjadi faktor penting untuk mempererat persatuan dan persaudaraan, karena sejarah bangsa Indonesia penuh dengan penghormatan terhadap nilai-nilai “Ketuhanan Yang Maha Esa.”

Kerelaan tokoh-tokoh Islam untuk menghapus kalimat “dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya” setelah “Ketuhanan Yang Maha Esa” pada saat pengesahan UUD, 18 Agustus 1945, tidak lepas dari cita-cita bahwa Pancasila harus mampu menjaga dan memelihara persatuan dan persaudaraan antarsemua komponen bangsa. Ini berarti,

tokoh-tokoh Islam yang menjadi *founding fathers* bangsa Indonesia telah menjadikan persatuan dan persaudaraan di antara komponen bangsa sebagai tujuan utama yang harus berada di atas kepentingan primordial lainnya.

Kedua, Seminar Pancasila ke-1 Tahun 1959 di Yogyakarta berkesimpulan bahwa sila "Ketuhanan Yang Maha Esa" adalah sebab yang pertama atau *causa prima* dan sila "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan" adalah kekuasaan rakyat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara untuk melaksanakan amanat negara dari rakyat, negara bagi rakyat, dan negara oleh rakyat.<sup>89</sup> Ini berarti, "Ketuhanan Yang Maha Esa" harus menjadi landasan dalam melaksanakan pengelolaan negara dari rakyat, negara bagi rakyat, dan negara oleh rakyat.

Ketiga, Seminar Pancasila ke-1 Tahun 1959 di Yogyakarta juga berkesimpulan bahwa sila "Ketuhanan Yang Maha Esa" harus dibaca sebagai satu kesatuan dengan sila-sila lain dalam Pancasila secara utuh. Hal ini dipertegas dalam kesimpulan nomor 8 dari seminar tadi bahwa: Pancasila adalah (1) Ketuhanan Yang Maha Esa, yang berkemanusiaan yang adil dan beradab, yang mempersatukan Indonesia (berkebangsaan) yang berkerakyatan dan yang berkeadilan sosial; (2) Kemanusiaan yang adil dan beradab, yang ber-Ketuhanan Yang Maha Esa, yang mempersatukan Indonesia (berkebangsaan), yang berkerakyatan dan yang berkeadilan sosial; (3) Persatuan Indonesia (kebangsaan) yang ber-Ketuhanan Yang Maha Esa, yang berkemanusiaan yang adil dan beradab, berkerakyatan dan berkeadilan sosial; (4) Kerakyatan, yang ber-Ketuhanan Yang Maha Esa, yang berkemanusiaan yang adil dan beradab, yang mempersatukan Indonesia (berkebangsaan)

---

<sup>89</sup> Kesimpulan Seminar Pancasila ke-1 Tahun 1959 di Yogyakarta yang lengkap dapat dilihat dalam Satya Arinanto, "Proses Perumusan Dasar Negara Pancasila" (Tesis Program Pascasarjana Program Studi Ilmu Hukum Universitas Indonesia, 1997), Halaman 42-46.

dan berkeadilan sosial; (5) Keadilan sosial, yang ber-Ketuhanan Yang Maha Esa, yang berkemanusiaan yang adil dan beradab, yang mempersatukan Indonesia (berkebangsaan) dan berkerakyatan. Ini berarti bahwa sila-sila lain dalam Pancasila harus bermuatan Ketuhanan Yang Maha Esa dan sebaliknya Ketuhanan Yang Maha Esa harus mampu mengejewantah dalam soal kebangsaan (persatuan), keadilan, kemanusiaan, dan kerakyatan.

Keempat, “Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa” juga harus dimaknai bahwa negara melarang ajaran atau paham yang secara terang-terangan menolak Ketuhanan Yang Maha Esa, seperti komunisme dan atheisme. Karena itu, Ketetapan MPRS No. XXV Tahun 1966 tentang Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunis/Marxisme Leninisme masih tetap relevan dan kontekstual. Pasal 29 ayat 2 UUD bahwa “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing ...” bermakna bahwa negara hanya menjamin kemerdekaan untuk beragama. Sebaliknya, negara tidak menjamin kebebasan untuk tidak beragama (atheis). Kata “tidak menjamin” ini sudah sangat dekat dengan pengertian “tidak membolehkan”, terutama jika atheisme itu hanya tidak dianut secara personal, melainkan juga didakwahkan kepada orang lain.

Pancasila yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945, sila pertama dan utamanya, yaitu sila Ketuhanan Yang Maha Esa, telah menjadi landasan hukum dalam Pasal 29 ayat (1) UUD Tahun 1945 yang menentukan bahwa Negara Berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa. Oleh karena itu, Negara Republik Indonesia berkewajiban melindungi warga negaranya agar dapat menjalankan hukum agamanya yang Berketuhanan Yang Maha Esa, dalam sistem kenegaraan Pancasila adalah makna bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah bukan merupakan Negara Islam, bukan pula Negara Gereja, dan bukan pula Negara

Hindu, bukan Negara Buddha, bukan Negara Konghucu, atau bukan Negara Agama apa pun, Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah bukan suatu *negara Theokrasi* dan bukan pula suatu *negara Sekularistis* tetapi negara beragama dan negara yang harus melindungi umat yang beragama. Negara Indonesia sebagai negara hukum, dipertegas lagi dalam Pasal 29 ayat (1) UUD 1945, bahwa Negara Berdasar atas KeTuhanan Yang Maha Esa Jadi, Negara Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan atas KeTuhanan Yang Maha Esa.

“ Sebagai Negara Pancasila kita tidak menganut paham sekuler, sehingga Negara dan pemerintah sama sekali bersikap tidak memperdulikan perikehidupan beragama kita. Karena itu pemerintah tidak menempatkan usaha dan bagi pembinaan dan pengembangan kehidupan beragama sebagai masalah masyarakat dan umat beragama semata-mata. Dilain pihak, Negara kita juga bukan Negara Agama dalam arti didasarkan pada salah satu agama. Dalam hubungan ini, maka Negara tidak mengatur dan tidak ingin mencampuri urusan syari’ah dan ibadah-ibadah agama yang umumnya terbentuk dalam aliran agama masing-masing.<sup>90</sup>

Menyadari arti pentingnya agama dalam pembangunan nasional maka Pemerintah juga menaruh perhatian yang serius dalam pembangunan kehidupan beragama. Pembangunan di bidang kehidupan beragama bertujuan agar kehidupan beragama itu selalu menuju ke arah yang positif dan menghindari serta mengurangi ekses-ekses negatif yang akan muncul dan merusak kesatuan dan ketentraman masyarakat. Kebijakan pemerintah

---

<sup>90</sup> Op. cit. Jajim Hamidi dan Husnu Abadi, hlm, 11

dalam pembangunan kehidupan beragama, terutama difokuskan pada penyiaran agama dan hubungan antar umat beragama, karena disinyalir bahwa penyiaran agama sering memicu ketegangan hubungan antar umat beragama.



# BAB III

## PENGATURAN KEBEBASAN BERAGAMA DAN BERKEPERCAYAAN

### A. Kebebasan Beragama sebagai Hak Asasi Manusia

Kebebasan beragama dan berkepercayaan adalah bagian tak terpisahkan dari hak asasi manusia itu sendiri. Hak asasi manusia dalam disiplin hak asasi manusia diberi posisi sebagai "*guaranteed constitutional right*". Hak asasi menjadi hak konstitusional karenanya, hak asasi bukanlah "*regulated rights*", yang pemenuhannya tergantung pada undang-undang atau peraturan pemerintah belaka. Hak asasi mengandung nilai-nilai universal, tidak boleh diderogasi, dilimitasi, dihilangkan sebagian dan atau seluruhnya, termasuk lewat perundang-undangan yang berlaku di sebuah negara.

Hak atas kebebasan beragama dan berkepercayaan sebagai hak asasi manusia dimuat dalam berbagai standar dan norma internasional tentang hak asasi manusia. Dipandang dari perspektif apapun, hak atas kebebasan beragama dan berkepercayaan tak pernah bisa dipisahkan dari kehidupan, bahkan agama dan kepercayaan adalah kehidupan itu sendiri. Dalam perspektif konsep hak asasi manusia, dalam hal hubungan negara dengan warganya, rakyat berposisi sebagai pemegang hak (*right holder*), sementara di sisi lain negara berkedudukan sebagai pengemban kewajiban (*duty holder*). Dimana kewajiban negara yang mendasar adalah melindungi dan menjamin hak asasi warganya (rakyat) dimana salah satunya adalah hak atas kebebasan

beragama<sup>91</sup>, mengupayakan pemenuhan secara positif atau menjamin akses rakyat atas kebebasan beragama dan berkepercayaan untuk segala kebutuhannya mulai dari hak memilih atau memeluk agama dan menjalankan ibadah sesuai dengan agama dan kepercayaanya.

Pada tanggal 23 September 1999 Presiden Republik Indonesia telah mensahkan UU No.39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 No.165, dimana dalam Konsiderans Menimbang huruf d, dinyatakan:

“Bahwa bangsa Indonesia sebagai anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa mengemban tanggungjawab moral dan hukum untuk menjunjung tinggi dan melaksanakan Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia yang ditetapkan Perserikatan Bangsa-Bangsa, serta berbagai instrumen internasional lainnya...”.

Hak beragama sebagai hak asasi manusia diatur dalam Pasal 4 :

“ Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kebebasan pribadi, pikiran dan hati nurani, **hak beragama**, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dan persamaan dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asai manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun”.

Mengenai kebebasan beragama dinyatakan dalam Pasal 22 :

- (1) setiap orang bebas memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaanya itu.

---

<sup>91</sup> Pasal 29 ayat (2) UUD 1945

- (2) Negara menjamin kemerdekaan setiap orang memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu

Selanjutnya Pasal 71 UU No.39 Tahun 1999 menyatakan.

“Pemerintah wajib dan bertanggungjawab menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam undang-undang ini, peraturan perundangan lain, dan hukum internasional hak asasi manusia...”

Begitu besar perhatian negara terhadap kebebasan beragama dan berkepercayaan sepertinya ada suatu kesepakatan bahwa ada suatu hak yang disebut hak asasi terhadap beragama, selanjutnya wacana ini dikenal sebagai hak asasi manusia. Dalam hal ini negara dituntut menjalankan fungsinya untuk menjamin (*provider*) pelaksanaan dalam hak asasi manusia tersebut, jika itu mengenai hak atas beragama maka negara berkewajiban memberikan jaminan dan perlindungan yang adil terhadap setiap pihak yang menjalankan atau melaksanakan agama dan kepercayaannya sesuai dengan yang diyakininya..

Carol C.Gould<sup>102</sup> melihat ada beberapa kelemahan di dalam teori hak asasi diantaranya mengenai (1) persoalan wilayah cakupan-apakah hak asasi lebih dari hak negatif yakni hak yang melindungi individu dari paksaan atau campur tangan negara atau orang lain? (2) persoalan prioritas-apakah hak sipil dan politik berada di atas atau lebih utama dibandingkan hak ekonomi? (3) masalah kebebasan dan kesamaan-apakah terjadi konflik antara keduanya dan mana diantara keduanya yang menjadi landasan hak asasi? (4) masalah individualitas dan sosialitas-pendekatan atau

---

<sup>102</sup> Carol C.Gould, *Demokrasi Ditinjau Kembali*, Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta, 1993, hlm.196

ontologi yang digunakan oleh teori-teori hak asasi bersifat individualistik atau holistik?

Deskripsi tersebut di atas jika dihubungkan dengan kebebasan beragama sebagai kebutuhan asasi, maka permasalahan yang sering muncul adalah konflik antara pihak-pihak yang berkepentingan atas pelaksanaan kebebasan beragama dan berkepercayaan, sehingga yang tepat dibahas lebih lanjut adalah persoalan wilayah cakupan dimana apakah hak asasi lebih dari hak negatif yakni hak yang melindungi individu dari paksaan atau campur tangan negara atau orang lain atau apakah hak asasi juga mencakup hak positif dimana negara bisa ikut campur dalam pelaksanaan kebebasan beragama

Carol<sup>108</sup> menyimpulkan bahwa pembatasan kekuasaan negara terkait dengan campur tangan dalam kegiatan individu merupakan sesuatu yang baik, untuk itu perlu pembedaan antara tindakan positif yang bertujuan membatasi dan memperluas kekuasaan negara, dalam hal masuknya negara ke wilayah kesejahteraan dan negara juga harus bertindak secara positif untuk mencegah atau melemahkan pelanggaran hak oleh orang lain atau lembaga lain.

Pelaksanaan kebebasan beragama, negara bertindak dan melindungi pelaksanaan dari sejumlah perundang-undangan untuk melindungi hak-hak setiap individu dan atau kelompok masyarakat dalam menjalankan agama dan kepercayaannya. Upaya ini dilakukan dengan memberikan perlindungan yang sama di depan hukum, dengan mengintrepretasikannya untuk menolak prosedur diskriminatif dalam hal memperoleh hak atas kebebasan beragama. Mengenai hak untuk menyebarluaskan ajaran agama dan kepercayaannya, negara dapat ikut campur tangan. Dengan

---

<sup>108</sup> Carol C.Gould, *op cit.*, hlm. 200

demikian, negara bertindak secara positif melalui peraturan perundang-undangan.

Pasal 28J Undang-Undang Dasar 1945, terdapat ketentuan yang menyatakan bahwa, "Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara." Ketentuan tersebut menimbulkan pertanyaan, apakah meningkatkan derajat kebebasan beragama sebagai suatu hak asasi manusia juga sekaligus merupakan kewajiban asasi manusia?.

Seperti telah dikemukakan, kebebasan beragama dan berkepercayaan sebagai hak asasi manusia tidak terlepas dari ciri-ciri hak asasi manusia, yaitu "hak" dalam arti yang sesungguhnya dan bersifat *prima facie*. Kalaupun ada kewajiban yang melekat pada hak asasi manusia, hal itu semata-mata sebagai pembatasan agar pelaksanaan hak asasi manusia tersebut tidak melanggar hak asasi orang lain. Apabila kewajiban tersebut tidak dilaksanakan, tidak memungkinkan terlaksana dan tegaknya hak asasi manusia

Sungguhpun demikian, suatu kewajiban asasi di samping hak asasi manusia agak sulit diterima jika menggunakan konsep hak asasi manusia menurut pikiran dunia barat, karena kewajiban asasi berasal dari sumber yang berbeda. Ajaran-ajaran agama di dunia telah melahirkan dua preposisi. Pertama, bahwa Tuhan menciptakan alam semesta beserta seluruh isinya, termasuk manusia. Kedua, manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan wajib mempertanggung jawabkan kepada Tuhan atas semua perbuatan dan tindakannya terhadap sesama manusia.<sup>92</sup>

Kedua preposisi tersebut terdapat dalam atau bersumber langsung dari petunjuk Ilahi, seperti Taurat, Zabur, Injil dan AlQur'an, serta petunjuk-petunjuk lain yang disampaikan

<sup>92</sup> Eleanor D. Kinney, *The International Human Rights to Health: What Does This Mean for Our Nation and World*, Indiana Law review, Vo. 34:1457, hlm.2

melalui para Nabi. Dalam Islam, kedua preposisi itu tergambar dalam kategori *huquququllab* dan *huquuqul-'ibad*. *Huquuqullab* adalah kewajiban-kewajiban manusia terhadap Allah yang diwujudkan dalam berbagai ritual ibadah, sedangkan *huquuqul-'ibad* (hak asasi manusia) merupakan kewajiban-kewajiban manusia terhadap sesama dan makhluk hidup lainnya.<sup>93</sup>

Menurut Muhammad Alim adanya perbedaan konsep antara konsep barat dengan konsep Islam adalah ukuran hak asasi manusia bagi konsep barat, manusia menjadi ukuran dari segala-galanya, sedangkan dalam perspektif Islam (*teosentris*), Tuhan menjadi patokan utama<sup>94</sup>. Muhammad Alim mengutip pendapat Jawahir Tantowi mengenai ketidaksamaan antara konsepsi Barat dan Islam mengenai hak asasi manusia, bahwa :

“ Prinsip hak asasi manusia dalam Islam sangat jelas, berbeda dengan konsep Barat, terutama ketika kebebasan individual atau kolektif umat manusia dibatasi oleh kemauan Tuhan yang suci, sehingga umat Islam tidak bisa memprioritaskan hak asasi manusia yang ditentukan oleh manusia.<sup>95</sup>

Menurut Muhammad Alim, hak asasi menurut Islam adalah hak asasi manusia yang bertimbal balik dengan kewajiban asasi manusia. Artinya, setiap manusia selain mempunyai hak asasi, juga dibebani dengan kewajiban asasi yang harus dipenuhi, sehingga antara dan kewajiban harus berjalan secara seimbang, yang pada

---

<sup>93</sup> Syekh Syaikat Hussain, *Hak Asasi Manusia dalam Islam*, Gema Insani Press, Jakarta, 1996, hal. 54

<sup>94</sup> Muhammad Alim, *Asas-Asas Negara Hukum Modern dalam Islam, Kajian komprehensif Islam dan Ketatanegaraan*, YogyakartaLkiS, 2010, hlm 32

<sup>95</sup> *Ibid*, hlm, 132

gilirannya memberi dimensi keharmonisan di dalam hidup individu, masyarakat, bangsa, dan negara, bahkan antarnegara.<sup>96</sup>

Bagi bangsa Indonesia, kedua preposisi tersebut bukan merupakan sesuatu yang asing, bahkan merupakan bagian integral dari kehidupan bernegara. Dalam Pembukaan UUD 1945, alinea keempat, memuat lima prinsip dasar yang berlaku dalam penyelenggaraan negara, yang dikenal sebagai Pancasila. Sila pertama adalah Ketuhanan Yang Maha Esa, dan Sila kedua adalah kemanusiaan yang adil dan beradab. Menurut ketentuan UUD 45, adanya kewajiban asasi disamping hak asasi tersebut tersurat dengan tegas dalam ketentuan Pasal 27 ayat (1) dan (2), yang menyatakan bahwa :

- (1) "Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan dengan tidak ada kecualinya."
- (2) "Setiap warga negara berhak dan ikut serta dalam upaya pembelaan negara."

Pasal 30 ayat (1), yang menyatakan bahwa:

"tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara."<sup>97</sup>

Pemahaman seperti itu terdapat juga pada bangsa-bangsa di Afrika. Hal tersebut tampak dalam *African Charter* yang berbeda konsepnya dengan Konvensi hak asasi manusia di Eropa dan Amerika. Pertama, *African Chapter* tidak hanya menetapkan serangkaian hak melainkan juga kewajiban-kewajiban. Kedua, hak-hak individual sama pentingnya dengan hak-hak masyarakat (publik). Ketiga, untuk menjamin pelaksanaan hak-hak sipil dan politik, adalah melalui perlindungan hak-hak sosial, ekonomi dan

<sup>96</sup> *Ibid*, hlm, 132

<sup>97</sup> Sebelum Perubahan UUD 45, , bunyi Pasal 30 ayat (1) adalah, "Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pembelaan negara."

budaya. Keempat, adanya kewenangan negara untuk membatasi pelaksanaan hak-hak asasi tersebut, meski pembatasan itu ditujukan untuk melindungi hak asasi orang lain, moral dan kepentingan umum,<sup>98</sup>

Penulis menilai kewajiban tersebut melekat pada pelaksanaan hak dan kebebasan, lebih sebagai sebuah “pembatasan”. Setiap orang harus tunduk semata-mata pada pembatasan yang ditentukan oleh hukum (undang-undang) dengan maksud untuk menjamin pengakuan dan penghargaan terhadap hak dan kebebasan orang lain, dan untuk memenuhi syarat-syarat yang adil bagi moralitas, ketertiban dan kesejahteraan umum dalam suatu masyarakat yang demokratis.<sup>99</sup>

## **B. Pengaturan Hak atas Kebebasan Beragama dan Berkepercayaan dalam Hukum Internasional.**

Rumusan kebebasan beragama dan berkeyakinan atau berkepercayaan selalu disatukan dengan kebebasan berpikir, keinsyafan batin dan kebebasan berkeyakinan dan berkepercayaan. Hal tentang kebebasan beragama serta berkeyakinan dan berkepercayaan bisa terlihat dalam dokumen-dokumen internasional seperti : UDHR (1948), Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik (1966); Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (1966); Konvensi Eropa Bagi Perlindungan Hak-Hak Asasi Manusia dan kebebasan-kebebasan Manusia Yang Hakiki(1950); Deklarasi tentang Kewajiban-kewajiban Dasar bagi masyarakat dan Pemerintah di Negara-negara Ascan; dan deklarasi Organisasi Konferensi Islam tentang Hak Asasi Manusia (HAM) Islam. Kebebasan beragama dan berkeyakinan atau berkepercayaan sangat luas diatur di dalam

---

<sup>98</sup> Article 27(2) dari African Charter menyatakan, “*the rights and freedom of each individual shall be exercised with due regard to the rights of others, collective security, morality and common interest*”.

<sup>99</sup> Lihat Pasal 29 ayat (2) *Universal Declaration of Human Rights*.

instrumen-instrumen atau dokumen-dokumen Internasional. Hak kebebasan beragama dan berkeyakinan atau berkepercayaan tersebut mempunyai dua unsur yang berbeda, yakni forum *internum* sebagai inti keyakinan atas agama atau keyakinan tersebut dan forum *externum* sebagai manifestasi dari agama atau keyakinan atau kepercayaan tersebut.

Terbentuknya lembaga Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) pasca Perang Dunia ke II merupakan muara dari evolusi nilai-nilai hak asasi manusia. PBB menggunakan hak asasi manusia sebagai strategi utama untuk menjaga ketertiban dunia, dan pada tahun 1948 PBB menetapkan Deklarasi Hak Asasi Manusia 1948 (*UN Declaration of Human Rights*). Sejak saat itu substansi hukum internasional berkembang dengan dasar pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia.

Isu kebebasan beragama selain tercantum di dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (disingkat DUHAM), ditemukan juga di dalam berbagai dokumen historis tentang HAM, seperti dokumen *Rights of Man France* (1789), *Bill of Rights of USA* (1791) dan *International Bill of Rights* (1966). Pasal 2 DUHAM menyatakan:

“Setiap orang berhak atas semua hak dan kebebasan-kebebasan yang tercantum di dalam Deklarasi ini tanpa perkecualian apapun, seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau pendapat yang berlainan, asal mula kebangsaan atau kemasyarakatan, hak milik, kelahiran, ataupun kedudukan lain”.

Secara umum DUHAM yang diumumkan PBB tahun 1948 mengandung empat hak pokok<sup>100</sup>. **Pertama**, hak individual atau hak-hak yang dimiliki setiap orang. **Kedua**, hak kolektif atau hak masyarakat yang hanya dapat dinikmati bersama orang lain, seperti

<sup>100</sup> Abdul Hakim Nusantara dalam Antonio Cassese, *Hak asasi Manusia di Dunia Yang Berubah*, Yayasan obor Indonesia, Jakarta, 2005, hlmxi

hak akan perdamaian, hak akan pembangunan dan hak akan lingkungan hidup yang bersih. *Ketiga*, hak sipil dan politik, antara lain memuat hak-hak yang telah ada dalam perundangan Indonesia seperti: hak atas penentuan nasib sendiri, hak memperoleh ganti rugi bagi mereka yang kebebasannya dilanggar; hak atas kehidupan, hak atas kebebasan berfikir, berkeyakinan dan beragama, hak yang sama bagi perempuan dan laki-laki untuk menikmati hak sipil dan politik, hak seorang untuk diberi tahu alasan-alasan pada saat penangkapan, persamaan hak dan tanggung jawab antara suami-istri, hak atas kebebasan berekspresi. *Keempat*, hak ekonomi, sosial dan budaya, antara lain memuat hak untuk menikmati kebebasan dari rasa ketakutan dan kemiskinan; larangan atas diskriminasi ras, warna kulit, jenis kelamin, gender, dan agama, persamaan hak antara laki-laki dan perempuan untuk menikmati hak ekonomi, sosial dan budaya; hak untuk mendapat pekerjaan; hak untuk memperoleh upah yang adil bagi buruh laki-laki dan perempuan; hak untuk membentuk serikat buruh; hak untuk mogok; hak atas pendidikan: hak untuk bebas dari kelaparan.

Prinsip kebebasan beragama dan berkeyakinan dalam dokumen HAM internasional tersebut secara jelas disebutkan dalam Pasal 18:

"Setiap orang berhak atas kemerdekaan berfikir, berkeyakinan dan beragama; hak ini mencakup kebebasan untuk berganti agama atau kepercayaan, dan kebebasan untuk menjalankan agama atau kepercayaannya dalam kegiatan pengajaran, peribadatan, pemujaan dan ketaatan, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, dimuka umum atau secara pribadi."

Pasal 18 tersebut terdiri dari tiga bagian. *Pertama*, ia menjamin hak atas kemerdekaan pemikiran, keyakinan, dan agama, yaitu

umumnya dideskripsikan sebagai *forum internum*. Kedua, Pasal 18 membahas perubahan dan penyebaran agama, hak untuk mengajarkan dan menyebarkan agama seseorang dan hak untuk melakukan aktivitas penyebaran agama menjadi masalah yang kontroversial. Kebebasan berganti agama dan menyebarkan agama ini kadang-kadang berbenturan dengan hak-hak lain seperti hak untuk tidak diganggu (*privacy*), gangguan terhadap keutuhan identitas suatu kelompok seperti jika etnitas dan agama berhubungan erat dan bahkan tindakan-tindakan ilegal. Tindakan ilegal tersebut bisa meliputi penyalahgunaan hak mengubah dan menyebarkan agama, pemaksaan terhadap *captive audiences* (pendengar yang terperangkap) dan penggunaan bujukan yang tidak tepat. Ketiga Pasal 18 menyeruakan forum eksternal, atau dengan kata lain, manifestasi kebebasan beragama.<sup>101</sup>

Hak kebebasan beragama dinyatakan pula secara lebih rinci dalam Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik Pasal 18, 19, 20, dan 27, pasal-pasal tersebut relevan dengan hak keagamaan. Kovenan ini telah diratifikasi pemerintah Indonesia melalui UU No. 12 Tahun 2005. Pasal 18 Isinya sebagai berikut:

- (1) Setiap orang berhak atas kebebasan berfikir, berkeyakinan dan beragama. Hak ini mencakup kebebasan untuk menganut atau menerima suatu agama atau kepercayaan atas pilihannya sendiri, dan kebebasan, baik secara individu maupun bersama-sama dengan orang lain, di tempat umum atau tertutup, untuk menjalankan agama atau kepercayaannya dalam kegiatan ibadah, ketaatan, pengamalan dan pengajaran;

---

<sup>101</sup> Natan Ierner, *Sifat dan Standart Minimum Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan, Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan Seberapa Jauh?*, Kanisius, Yogyakarta, 2010, hlm.176-178.

- (2) Tidak seorang pun boleh dipaksa sehingga mengganggu kebebasannya untuk menganut atau menerima suatu agama atau kepercayaan sesuai dengan pilihannya.
- (3).Kebebasan untuk menjalankan agama dan kepercayaan seseorang hanya dapat dikenai pembatasan-pembatasan yang ditentukan oleh hukum dan yang diperlukan untuk melindungi keselamatan, ketertiban, kesehatan, atau kesusilaan umum, atau hak-hak dan kebebasan-kebebasan mendasar milik orang lain.
- (4). Negara-negara peserta perjanjian sepakat untuk menghargai kebebasan orang tua dan, apabila dapat diterapkan, wali-wali hukum untuk menjamin agar pendidikan agama serta budi pekerti bagi anak-anak mereka sesuai dengan kepercayaan mereka sendiri.

*Paragraf* pertama Pasal 18 ini dapat dilihat merupakan rumusan seperti yang tercantum dalam Pasal 18 Deklarasi Universal, dengan sedikit adanya perubahan, dimana tidak secara eksplisit menyebutkan hak untuk mengubah agama seseorang. Tetapi kebanyakan ahli menafsirkan Pasal 18 Kovenan ini sepenuhnya mengakui kebebasan untuk mengubah agama, seperti yang diproklamirkan dalam Deklarasi Universal. Pasal 18 (2) melarang “Pemaksaan” yang akan mengganggu kebebasan seseorang untuk memiliki atau mengadopsi suatu agama atau kepercayaan. Pemaksaan ini harus dipahami tidak hanya pemaksaan dengan menggunakan kekerasan atau ancaman tetapi juga bentuk-bentuk pengaruh tidak sah yang lebih halus, misalnya pertimbangan keluarga, pengaruh publik, dan hubungan sosial. Sementara Pasal 18 ayat (3) berhubungan dengan batasan, pada kebebasan memmanifestasikan agama dan kepercayaan seseorang seperti yang ditentukan oleh undang-undang.<sup>102</sup> Pasal 18 dapat

---

<sup>102</sup> *Ibid*, 180

kita lihat tidak memasukan keamanan nasional sebagai pembenaran untuk melakukan diskriminasi atau pembatasan praktek keagamaan dan kepercayaan oleh suatu negara. Pasal 18 tersebut hanya membolehkan pembatasan pada manifestasi praktek keagamaan atau kepercayaan yaitu aspek eksternal, jika batasan tersebut ditentukan oleh undang-undang. Sementara aspek internal yaitu hak beragama tidak dapat dilarang atau di batasi. Paragraf terakhir pasal 18 (4) berhubungan dengan hak orang tua dalam bidang pendidikan, dimana dalam memberikan pendidikan agama sesuai dengan agama dan keyakinan yang mereka sendiri.

Pasal 19 secara umum berhubungan dengan kebebasan ekspresi.<sup>103</sup> Sementara Pasal 20 (2) membebaskan kepada negara-negara pihak dalam konvenan 1966 tentang Hak Sipil dan Politik berkewajiban melarang kampanye kebencian terhadap agama yang menimbulkan diskriminasi, permusuhan, atau kekerasan. Pasal 27 berhubungan dengan minoritas, termasuk minoritas agama dimana negara-negara dilarang melakukan perbedaan terhadap seseorang yang agamanya minoritas di negara tersebut terutama dalam mempraktekan agama adan kepercayaan yang mereka anut. .

Komentar Umum Komite HAM PBB No. 22 (48) tentang Pasal 18 menekankan bahwa hak atas kebebasan berpikir, bernurani, dan beragama (yang termasuk kebebasan menganut keyakinan) pada pasal 18 (1) berpengaruh sangat besar atau mempunyai cakupan yang luas, pasal 18 melindungi keyakinan teistik, non teistik, dan ateis, maupun hak untu tidak menganut agama dan keyakinan. Istilah 'keyakinan' dan 'agama' harus diterangkan secara luas. Pasal 18 dalam aplikasinya tidak terbatas kepada agama-agama tradisional atau agama dan keyakinan karakteristik kelembagaan atau pengamalanya mirip agama tradisional. Pasal 18 juga membedakan kebebasan untuk berpikir,

---

<sup>103</sup> Lihat Pasal 19 ayat 1, 2, 3, Konvensi Hak Sipil dan Politik 1966

bernurani, beragama, atau berkeyakinan dengan kebebasan menjalankan ajaran agama atau keyakinan. Ini berarti tidak mengizinkan adanya pembatasan apapun juga dalam kebebasan berpikir, bernurani, atau dalam kebebasan menganut agama atau keyakinan sesuai pilihannya. Kebebasan ini dilindungi tanpa syarat. Ayat 4 komentar Umum Komite HAM PBB berisi daftar rangkaian kegiatan terkait dengan kebebasan untuk memmanifestasikan agama dan kepercayaan, baik yang dilakukan sendiri maupun bersama dengan orang lain dalam komunitas. Dalam hal ini konsep ibadah mencakup pelaksanaan ritual dan seremonial yang memberikan dampak langsung kepada keyakinan, maupun pengamalan sejenis yang integral termasuk pembangunan tempat ibadah, penggunaan formula maupun peralatan ritual dan simbol keagamaan, dan ibadah pada hari libur.<sup>104</sup>

Komite juga berpendapat bahwa kebebasan untuk 'menganut atau mengikuti' suatu agama atau kepercayaan mencakup kebebasan memilih agama atau keyakinan, termasuk untuk mengganti agama dan keyakinan yang sedang dianut dengan agama atau keyakinan lainnya termasuk mengadopsi atau mengikuti faham-faham ateisme maupun hak untuk memeluk agama dan keyakinan yang pernah dipeluknya. Bekenaan dengan memeluk agama atau keyakinan melalui pemaksaan berupa ancaman fisik maupun non fisik ini. Dilarang. Komite juga berpendapat terhadap Pasal 18 ayat (4) mengizinkan diajarkannya pelajaran-pelajaran seperti sejarah agama-agama etika secara umum diperbolehkan jika diberikan secara netral dan objektif. Ayat 7 Komentar Umum Komite HAM PBB sesuai dengan Pasal 20, maka tidak dibenarkan adanya pelaksanaan ajaran agama atau keyakinan yang menciptakan kebencian terhadap agama orang lain

---

<sup>104</sup> Pasal 1, 2, 3, dan 4 Komentar Umum Komite HAM PBB terhadap Pasal 18 Konvensi tentang Hak Sipil Dan Politik 1966

yang mengarah kepada timbulnya diskriminasi. Sementara ayat 8 Komentar Umum Komite HAM PBB terhadap Pasal 18 (30 membolehkan adanya pembatasan untuk menjalankan ajaran agama atau keyakinan hanya jika pembatasan itu ditentukan untuk melindungi keamanan, perjanjian, kesehatan maupun moral publik, atau hak-hak dan kebebasan fundamental lainnya. Ayat 9 dan 10 Komentar Umum Komite HAM PBB menyerukan tentang diakuinya suatu agama atau ideologi menjadi agama atau ideologi resmi negara karena pengikutnya merupakan mayoritas populasi disuatu negara jangan sampai mengakibatkan terjadinya diskriminasi terhadap pengikut minoritas suatu agama atau ideologi dinegara tersebut.<sup>105</sup> Komentar Umum Komite HAM PBB ini terhadap Pasal 18 Kovenan Hak Sipil dan Politik merupakan penafsiran resmi tentang cakupan Pasal 18 oleh badan yang bertanggung jawab atas pelaksanaan Kovenan tentang Hak Sipil dan Politik.<sup>106</sup>

Instrumen Internasional HAM tentang kebebasan beragama dan berkeyakinan atau berkepercayaan yang lain adalah Deklarasi Majelis Umum PBB tahun 1981 tentang Penghapusan Segala Bentuk Intoleransi dan Diskriminasi Berdasarkan agama dan Keyakinan. Deklarasi 1981 sama seperti deklarasi-deklarsi PBB lainnya adalah deklarasi ini bersifat tidak mengikat tetapi sekedar harapan supaya deklarasi ini dipatuhi. Deklarasi ini sebagian ketentuannya telah ada dalam instrumen-instrumen internasioanal yang lain, yang lebih mengikat. Deklarasi 1981 merumuskan Kebebasan beragamanya dalam Pasal 1, 2, 3, 4,5, dan 6.

Pasal 1 Deklarasi 1981 merumuskan kebebasan beragama sekaligus mengatur adanya pembatasan dalam pelaksanaan kebebasan beragama. Rumusan lengkapnya sebagai berikut :

---

<sup>105</sup> Ayat 5, 6, 7, 8,9, 10 Komentar Umum Komite HAM PBB

<sup>106</sup> *Op Cit.* Natan Lerner, hlm, 183.

- (1) Setiap orang mempunyai hak atas kebebasan pikiran, nurani, dan agama. Hak ini meliputi kebebasan untuk mempunyai agama atau keyakinan apapun atas dasar pilihannya sendiri, dan kebebasan, baik sendiri maupun bersama dengan orang lain, secara publik maupun pribadi, untuk memmanifestasikan agama atau keyakinannya dalam peribadatan, ketaqwaan, praktek dan pengajaran.
- (2) Tidak seorang pun yang boleh dikenakan paksaan yang akan menghambat kebebasannya untuk mempunyai agama dan keyakinannya atas dasar pilihannya.
- (3) kebebasan untuk memmanifestasikan agama atau keyakinan seseorang hanya bisa dikenakan pembatasan-pembatasan yang ditentukan oleh hukum yang diperlukan untuk melindungi keselamatan umum, ketertiban umum, kesehatan atau moral publik atau hak-hak dan kebebasan-kebebasan fundamental orang lain.

Deklarasi 1981 mendefinisikan 'agama' mencakup 'kepercayaan', yaitu keyakinan non agama, misalnya ateisme, agnotisme, dan 'kepercayaan' lainnya, asalkan kepercayaan tersebut berhubungan dengan agama.<sup>107</sup> Sementara Pasal 2 Deklarasi 1981 mengenai pelarang diskriminasi seseorang atas dasar agama, rumusnya sebagai berikut

- (1) Tidak ada seseorang yang boleh didiskriminasi oleh negara, lembaga, kelompok orang atau orang atas dasar agama dan keyakinan lainnya.
- (2) untuk tujuan deklarasi ini, ungkapan "intoleransi dan diskriminasi berdasarkan agama atau keyakinan" berarti

---

<sup>107</sup> *Ibid*, hlm, 184

pembedaan, pengecualian, pembatasan atau preferensi yang didasarkan atas agama atau keyakinan dan yang mempunyai tujuan atau akibat ditiadakannya atau terganggunya pengakuan, penikmatan atau pelaksanaan hak-hak asasi dan kebebasan-kebebasan fundamental secara sama.

Dalam Pasal 2 Deklarasi 1981 ini adanya penggunaan istilah *'diskriminasi'* dan *'intoleransi'* yang masing-masing merupakan konsep yang mempunyai makna berbeda, tetapi diberi makna yang sama oleh deklarasi ini. Dimana konsep diskriminasi merupakan konsep hukum, sementara intoleransi pada dasarnya merujuk pada sikap emosional, psikologis, filosofis dan sikap-sikap lain yang dapat menimbulkan diskriminasi, kebencian, dan penganiayaan. Terlebih lagi deklarasi tidak memasukkan ketentuan tentang pelarangan terhadap intoleransi dan diskriminasi berdasar agama atau keyakinan.<sup>108</sup> Pelarangan diskriminasi dalam deklarasi tidak hanya oleh negara, tetapi juga oleh lembaga, kelompok, dan pribadi. Pasal 3 Deklarasi 1981 menegaskan bahwa : diskriminasi antar manusia atas dasar agama atau keyakinan merupakan pencederaan terhadap manusia dan suatu penyangkalan terhadap prinsip-prinsip PBB, sementara Pasal 4 Deklarasi 1981 mengharuskan semua negara melakukan pencegahan serta penghapusan segala bentuk diskriminasi atas dasar agama atau keyakinan dalam semua bidang kehidupan baik sipil, politik, budaya, sosial, dan ekonomi.<sup>109</sup>

Sementara Pasal 5 Deklarasi 1981, memberikan kebebasan atau hak kepada orang tua atau wali untuk menata kehidupan dalam keluarga sesuai dengan agama atau keyakinan mereka, dan untuk setiap anak untuk mempunyai akses terhadap pendidikan di bidang agama atau keyakinan sesuai dengan harapan dari orang

<sup>108</sup> Ibid, hlm, 185

<sup>109</sup> Pasal 3 dan 4 Deklarasi 1981

tuanya, serta tidak boleh dipaksa untuk menerima pengajaran agama atau keyakinan yang bertentangan dengan harapan orang tuanya atau walinya yang sah. Anak harus dilindungi dari setiap bentuk diskriminasi atas dasar agama atau keyakinan. Praktek-praktek agama atau keyakinan tidak boleh mencederai kesehatan fisik atau mental anak atau pertumbuhannya.

Pasal 6 Deklarasi 1981 memberikan ketentuan mengenai hak kebebasan pikiran, nurani, agama atau keyakinan meliputi antara lain; kegiatan untuk beribadah dan berserikat dan memelihara tempat-tempat untuk tujuan kegiatan keagamaan; untuk mendirikan lembaga-lembaga; untuk membuat, memperoleh, dan menggunakan materi/bahan yang penting untuk agama tersebut; untuk menghasilkan publikasi yang relevan; untuk mengajarkan agama di tempat-tempat yang sesuai; untuk menerima sokongan dana; untuk melatih dan memilih pemimpin yang tepat; dan untuk berkomunikasi dengan individu atau komunitas dalam urusan agama di tingkat nasional dan internasional.

Konvensi Eropa untuk Perlindungan atas Hak-Hak Asasi Manusia dan Kebebasan-Kebebasan Yang Hakiki. Konvensi Eropa dibuat oleh Dewan Eropa yang ditandatangani di Roma Pada tahun 1950 dan diberlakukan pada tanggal 3 September 1953. Konvensi Eropa merumuskan kebebasan beragama dalam Pasal 9 ayat (1) dan (2). Rumusan kebebasan beragama dalam Pasal 9 ayat (1) dan (2) sekaligus mengatur juga pembatasan dalam pelaksanaan kebebasan beragama. Rumusan lengkapnya sebagai berikut :

- (1) Setiap orang berhak atas kebebasan berpikir, keyakinan, dan agama; hak ini mencakup juga kebebasan berganti agama atau kepercayaan, dan kebebasan untuk sendirian maupun bersama dengan orang lain dan baik secara terbuka maupun diam-diam, mewujudkan agama atau

kepercayaannya dalam beribadat, mengajar, pengamalan, dan pentaatan.

- (2) Kebebasan seseorang untuk mewujudkan agama atau kepercayaan hanya boleh dikenakan pembatasan yang diatur dengan undang-undang dan perlu dalam suatu masyarakat yang demokratis demi kepentingan keselamatan umum, untuk menjaga ketertiban, kesehatan atau kesusilaan umum, atau untuk menjaga segala hak dan kebebasan orang-orang lain.

Pasal 14 Konevensi Eropa menjelaskan prinsip kesamaan dan melarang diskriminasi berbasis agama.<sup>110</sup> Sementara protokol pertama Konvensi Eropa mengesahkan hak-hak orang tua memilih orientasi agama atau ideologi bagi pendidikan anak-anak mereka.<sup>111</sup>

Dalam Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, sebetulnya tidak ada rumusan yang mengatur masalah kebebasan beragama, hal ini mengigat judul Kovenan ini adalah sosial ekonomi, sosial dan budaya. Namun dalam hal pendidikan, Kovenan ini mengkaitkannya dengan pendidikan agama, sebagaimana tercantum dalam Pasal 13 ayat (3):

- (3) Para negara peserta Kovenan ini bersedia untuk menghormati kebebasan orang tua dan bilamana diterapkan. Para wali yang sah, untuk memilih sekolah bagi anak-anak

---

<sup>110</sup> "Pelaksanaan hak dan kebebasan yang ada dalam konvensi ini hendaknya dilakukan tanpa diskriminasi atas dasar jenis kelamin, ras, warna kulit, bahasa, agama, pendapat politik atau pendapat lain, asal usul kebangsaan atau sosial, kaitan dengan minoritas kebangsaan, kekayaan, kelahiran atau status lain". (Pasal 14 Konvensi Eropa)

<sup>111</sup> "Tak seorangpun yang boleh diingkari haknya atas pendidikan. Dalam pelaksanaan fungsi apapun yang diamanahkan oleh negara dalam kaitannya dengan pendidikan dan pengajaran, negara harus menghormati hak orang tua untuk mendapat pengajaran dan pendidikan yang sesuai dengan keyakinan agama maupun filosofis mereka." (Protokol (No. 1) Konvensi Eropa, 20 Maret 1952 Pasal 2, 213 UNTS 262).

mereka yang bukan didirikan oleh instansi pemerintah asal memenuhi kriteria pendidikan minimal sebagaimana ditetapkan atau disetujui oleh pemerintah negara yang bersangkutan dan untuk memastikan pendidikan agama dan budi pekerti anak-anak mereka itu sesuai dengan keyakinan masing-masing.

Deklarasi tentang Kewajiban-kewajiban Dasar bagi Masyarakat dan Pemerintah di Negara-negara ASEAN, dicetuskan oleh Dewan Regional Hak-Hak Asasi Manusia di Asia, yang anggotanya bukan merupakan wakil resmi negara. Walaupun bukan dihasilkan oleh suatu forum yang mewakili negara secara resmi, tetapi deklarasi ini dapat dinilai sebagai perhatian yang serius dari bangsa-bangsa di Asia akan Hak-Hak Asasi Manusia. Dalam Pasal 1 ayat (2) yang mengatur prinsip-prinsip dasar, antara lain dirumuskan tentang kebebasan beragama. Bunyi pasal yang menuliskan kebebasan beragama tersebut adalah:

“Khususnya, merupakan kewajiban setiap pemerintah untuk menghargai, melaksanakan, menyelenggarakan, menjamin, mempertahankan dan melindungi, setiap waktu, kemerdekaan-kemerdekaan dan hak-hak fundamental/asasi masyarakat dan menjamin bahwa hak-hak dan kebebasan-kebebasan itu dimasukkan masyarakat dan menjamin bahwa hak-hak dan kebebasan-kebebasan itu dimasukkan ke dalam undang-undang nasional serta dibatasi oleh Anggaran dasar atau Peraturan Pemerintah”.

Organisasi Konferensi Islam (OKI) adalah salah satu organisasi yang beranggotakan negara-negara Islam dan negara-negara yang mayoritas rakyatnya beragama Islam. Khusus menghadapi masalah HAM, OKI telah berhasil mencetuskan suatu deklarasi atau memorandum tentang HAM. Memorandum ini mempunyai sedikit perbedaan dengan UDHR misalnya, khusus

berkenaan dengan memilih jodoh bagi wanita muslim dan hak untuk memilih agama (dalam rangka murtad dari Islam).<sup>112</sup> Rumusan kebebasan beragama tertuang dalam Butir Kesembilan dan Keduapuluh sembilan :

Butir Kesembilan:

Bagi laki-laki dan wanita jika sampai pada batas usia perkawinan mempunyai hak untuk menikah dan membentuk keluarga. Tidak dapat dihalangi dengan ikatan keturunan, warna kulit dan kebangsaan. Pernikahan tidak sah kecuali atas persetujuan kedua belah pihak dengan tetap memegang teguh keimannya kepada Allah bagi setiap muslim, dan kesatuan agama bagi setiap muslimah (wanita muslim). Kedua pasangan suami isteri bertanggung jawab atas harta benda mereka secara merdeka.

Butir Keduapuluh sembilan:

Setiap manusia berhak berpikir bebas, mendengar, melihat dan mengeluarkan pendapat, mengungkapkan (ide) dan beragama. Hak ini meliputi hak menggunakan alat-alat untuk menjamin ketertiban dan kebebasan dan menghilangkan kendala-kendalanya. Kecuali ketentuan-ketentuan bagi si muslim yang telah diberi petunjuk secara bebas untuk teguh pada Islam.

Bahwa mengacu pada ketentuan internasional sebagaimana telah dipaparkan di atas, dapat dijelaskan bahwa hak atas kebebasan beragama atau berkeyakinan memiliki pengertian yang tidak terpisahkan dengan kebebasan menyatakan pikiran (*thought*) dan sikap sesuai hati nurani (*conscience*). Hak ini meliputi kebebasan memeluk agama atau keyakinan apapun berdasarkan pilihannya sendiri, dan kebebasan, baik secara perseorangan atau

---

<sup>112</sup> Lukman Hakim dalam Jajim Hamidi dan Husnu Abadi, *op.cit.* hlm 31.

berkelompok dengan yang lain di tempat terbuka atau tertutup, memanasifestasikan agama atau keyakinan dalam penyembahan, perayaan, praktek, dan pengajaran;

Dengan demikian, hak atas kebebasan beragama mengandung dua aspek. **Pertama**, aspek kebebasan memeluk agama dan kepercayaan sebagai hak individu yang melahirkan kewajiban pemerintah untuk memenuhinya. **Kedua**, aspek kebebasan menjalankan dalam ibadah keagamaan dan kepercayaan sesuai dengan apa yang diyakini termasuk menyebarkan ajaran agama dan kepercayaannya. Kebebasan beragama sebagai hak individu harus mendapat jaminan dan perlindungan yang bersifat “tidak dapat dikurangi” (*Non derogable*). Sedangkan aspek menjalankan ibadah agama dalam hal menyebarkan agama dan kepercayaannya menurut penulis ini hak ini “dapat dikurangi”.

Upaya pemenuhan dan perlindungan terhadap hak kebebasan beragama di Indonesia yang masyarakatnya dikenal sangat heterogen dalam hal agama dan keyakinan menjadi sangat relevan dan signifikan. Sebab, akan membawa kepada tumbuhnya rasa saling menghargai dan menghormati di antara warga negara yang berbeda agama, dan pada gilirannya membawa kepada timbulnya sikap toleransi dan cinta kasih di antara mereka. Toleransi beragama dan perasaan cinta kasih merupakan faktor dominan bagi terwujudnya keadilan sosial seperti diamanatkan dalam Pancasila, dan terciptanya kerjasama kemanusiaan menuju perdamaian dunia, sebagaimana tercantum dalam cita-cita kemerdekaan Republik Indonesia.

### **C. Ruang Lingkup Hak Atas Kebebasan Beragama dan Berkepercayaan**

Dari pengertian kebebasan beragama yang sangat luas dan dilandasi konsep yang subyektif, serta dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti geografis, budaya, dan sosial-ekonomi, maka sulit

untuk menentukan tentang apa saja yang termasuk ke dalam hak atas kebebasan beragama Sebagai contoh seperti hak untuk berganti agama.

Untuk mengatasi ketidakjelasan konsep tersebut, sebagaimana diatur di dalam Deklarasi Penghapusan Intoleransi dan Diskriminasi Agama. Materi muatan terdiri dari seperangkat unsur-unsur yang harus dijamin oleh Negara dalam keadaan apapun., tanpa mempertimbangkan ketersediaan sumberdaya.

- a. *To worship or assemble in connection with a religion or belief, and to*
- b. *establish and maintain places for these purposes;* (bersembahyang atau berkumpul dalam kaitannya dengan keagamaan atau keyakinan, dan mendirikan dan memelihara tempat untuk maksud ini)
- c. *To establish and maintain appropriate charitable or humanitarian institutions;* (mendirikan dan memelihara lembaga derma atau kemanusiaan yang sesuai)
- d. *To make, acquire and use to an adequate extent the necessary articles and materials related to the rites or customs of a religion or belief;* (membuat, memperoleh dan menggunakan sampai pada tingkat tertentu Pasal-Pasal dan bahan-bahan yang terkait dengan ritual atau kebiasaan suatu agama atau keyakinan)
- e. *To write, issue and disseminate relevant publications in these areas;*(menulis, menerbitkan dan menyebarkan publikasi yang relevan dalam wilayah ini)
- f. *To teach a religion or belief in places suitable for these purposes;* (menyampaikan pengajaran agama atau keyakinan di tempat yang cocok untuk maksud ini)
- g. *To solicit and receive voluntary financial and other contributions from individuals and institutions;* (mencari dan menerima

sumbangan keuangan sukarela dan pemberian lain dari perseorangan dan dari kelembagaan)

- h. *To train, appoint, elect or designate by succession appropriate leaders called for by the requirements and standards of any religion or belief;* (melatih, menunjuk, memilih atau menugaskan melalui suksesi pemimpin yang tepat dan memenuhi syarat dan standar suatu agama atau keyakinan)
- i. *To observe days of rest and to celebrate holidays and ceremonies in accordance with the precept of one's religion or belief;* (merayakan hari istirahat, hari raya dan kegiatan keagamaan sesuai ajaran suatu agama atau keyakinan)
- j. *To establish and maintain communications with individuals and communities in matters of religion and belief at the national and international levels.* (menetapkan dan memelihara komunikasi dengan individu dan komunitas terkait dengan soal-soal keagamaan pada tingkat nasional dan internasional)

Dari ruang lingkup kebebasan beragama yang demikian luas itu, membawa konsekuensi makna hak atas kebebasan beragama dan berkepercayaan yang begitu yang luas pula. Terutama untuk menempatkan hak atas kebebasan beragama itu dalam posisi di atas hak-hak asasi manusia lainnya, baik hak-hak sipil dan politik, maupun hak-hak di bidang ekonomi, sosial dan budaya. Artinya, hak atas kebebasan beragama terkait dengan hak-hak asasi lainnya yang diatur dalam berbagai Piagam Hak Asasi Manusia, seperti:

1. hak atas perlindungan hukum yang sama tanpa diskriminasi
2. hak atas bantuan yang efektif dari pengadilan nasional
3. hak asasi manusia atas perlindungan hukum terhadap gangguan atau pelanggaran terhadap urusan pribadinya, keluarganya; dan rumah tangganya

4. hak akses kebebasan bergerak dan berdiam di dalam batas-batas setiap negara;
5. hak atas untuk menikah dan membentuk keluarga dengan tidak dibatasi kebangsaan, kewarganegaraan atau agama;
6. hak atas kebebasan berpikir dan mengeluarkan pendapat
7. hak atas kebebasan berserikat dan berkumpul secara damai.
8. hak atas kebebasan dari prektek diskriminasi sosial (*discriminatory social practices*),
9. hak atas pendidikan <sup>113</sup>

---

<sup>113</sup> Lihat Deklarasi Hak Asasi Manusia, Pasal 7, 8, 12, 13, 14, 16, 19, 20

## BAB IV

# DASAR DAN KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PELAKSANAAN KEBEBEASAN BERAGAMA

Kemajemukan atau Pluralisme dalam beragama dan berkepercayaan adalah suatu hal yang wajar karena hal tersebut adalah sunnatullah yang tidak dapat dihindari dan diingkari oleh kita sebagai umat manusia, oleh karena itu yang diharapkan adalah dari setiap warga masyarakat bisa menerima kemajemukan itu sebagaimana adanya dan negara dalam hal ini bertugas atau melaksanakan fungsing memberikan perlindungan serta jaminan pelaksanaan kebebasan beragama dan berkeyakinan tanpa membedakan umat mayoritas dan minoritas.

Agama memainkan peran yang penting dalam kehidupan bernegara dan berbangsa terutama di Indonesia. Agama adalah elemen yang sangat diperlukan bagi pembangunan moral bangsa. ini berarti kepemilikan agama dan kepercayaan bagi bangsa Indonesia adalah merupakan “jati diri bangsa”. Karena kemerdekaan yang diraih oleh bangsa Indonesia adalah peran besar dari agama dan kepercayaan di Indoensia. Dengan demikian penting sekali negara dalam hal ini memberikan jaminan perlindungan kebebasan beragama berkepercayaan atau berkeyakinan tanpa adanya diskriminasi bagi setiap warga negara Indonesia.

Kerangka hukum jaminan kebebasan beragama dan berkepercayaan atau berkeyakinan di Indonesia sudah diakui cukup kuat. Namun, kerangka yang diakui sudah cukup kuat ini belum tentu serta merta baik dalam legislasi serta peraturan pelaksanaannya. Seringkali dikeluhkan juga oleh sebagian warga masyarakat bahwa jaminan kerangka hukum kebebasan beragama dan berkepercayaan atau berkeyakinan di Indonesia belum menjadi realitas yang dapat dinikmati oleh seluruh warga negara. Secara tegas dapat dilihat bahwa jaminan kebebasan beragama dan berkepercayaan di Indonesia tercantum di dalam UUD 1945. Tanggung jawab Negara dalam memajukan, melindungi, dan memenuhi hak asasi manusia terutama kebebasan beragama dan kepercayaan mengandung beberapa aspek.

*Pertama*, hak atas kebebasan beragama yang menjadi tanggung jawab negara. Hak atas kebebasan beragama dengan tegas dijamin oleh Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28E dan Pasal 29. Selain dijamin di dalam konstitusi, juga dijamin di berbagai peraturan perundangan. Salah satunya adalah Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menegaskan kembali jaminan konstitusional ini. Kemudian, kita pada tahun 2005, meratifikasi konvensi internasional hak-hak sipil dan politik melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005. Artinya secara yuridis, jaminan terhadap kebebasan beragama dan berkeyakinan sangat kuat di dalam rezim hukum di Indonesia. Bahkan, kalau kita memperhatikan ketentuan di dalam konstitusi kita, hak atas kebebasan beragama ini diberikan dengan kualitas *non derogable rights* atau hak yang tidak boleh dicabut dalam situasi apapun. Jadi, kualitas dari hak kebebasan beragama ini memiliki kedudukan atau status yang sangat tinggi di dalam heirarki hak asasi manusia. Oleh karena itu, Negara Republik Indonesia memiliki kewajiban konsitusional untuk menjamin terpenuhinya hak-hak ini. Komponen hak-hak kebebasan beragama ada dua aspek

kebebasan yang terkandung di dalam hak atas kebebasan beragama itu.

Yang *pertama* adalah, aspek kebebasan internal atau disebut dengan *forum internum*, dan yang *kedua* adalah aspek kebebasan eksternal atau disebut *forum externum*. Apa yang dimaksud kebebasan internum? Itu adalah kebebasan individual yang dimiliki oleh setiap orang untuk meyakini, atau berpikir, atau memilih agama yang diyakininya, meyakini doktrin-doktrin keagamaan yang menurut dia benar. Dan forum internum tidak bisa diintervensi oleh negara. Sedangkan *forum eksternal* atau kebebasan eksternal, yang dimaksud dengan itu adalah kebebasan seseorang untuk mengekspresikan atau memanasifasikan agama yang diyakininya itu melalui dakwah, melalui pendidikan, dan melalui sarana-sarana yang lain. Dan kebebasan ini juga harus dijamin untuk setiap orang pemeluk agama bebas menyampaikan misi agamanya, mendakwahnya, mewariskannya kepada anak-cucunya, dan sebagainya. Itu harus dijamin oleh setiap negara. Kebebasan juga dikenakan pembatasan. Walaupun kualitas dari hak ini berstatus sangat tinggi karena bersifat *non derogable*, tetapi terhadap kebebasan ini juga diterapkan pembatasan-pembatasan. Tetapi, pembatasannya ditujukan terutama kepada kebebasan yang bersifat eksternal, yaitu dalam konteks menyebarluaskan ajaran agama itu, mewariskannya, mendakwahnya, dan seterusnya seperti itu. Pembatasan yang diperkenankan untuk kebebasan, yang *pertama* adalah pembatasan dari sudut keamanan masyarakat. Yang *kedua* adalah ketertiban masyarakat atau *public order*. Yang ketiga adalah kesehatan atau moralitas masyarakat. Dan yang *ketiga* adalah hak dan kebebasan orang lain. Inilah alat ukur untuk membatasi kebebasan beragama itu, khususnya kebebasan dalam lingkup kebebasan eksternal. Tetapi pembatasan-pembatasan harus dinyatakan oleh hukum, bukan didasarkan oleh kesepakatan atau apa pun, tetapi harus dinyatakan melalui hukum.

Pasal 29 ayat (2) merupakan rangkaian ayat yang tidak dapat diceraipisahkan dengan Pasal 29 ayat (1) UUD 1945, yang menentukan bahwa Negara Berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa. Oleh karena itu, dalam rangka menjalankan kewajibannya, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 29 ayat (2) *juncto* Pasal 29 ayat (1) *juncto* Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu, tentu memerlukan perangkat hukum, antara lain antara lain Undang-Undang Nomor 1 /PNPS/1965. Atas dasar pandangan filosofis tentang kebebasan beragama yang demikian maka di Indonesia sebagai negara Pancasila, tidak boleh dibiarkan adanya kegiatan atau praktik yang menjauhkan warga negara dari Pancasila. Atas nama kebebasan, seseorang atau kelompok tidak dapat mengikis religiusitas masyarakat yang telah diwarisi sebagai nilai-nilai yang menjiwai berbagai ketentuan perundang-undangan di Indonesia, Pasal-pasal penodaan agama tidak semata-mata dilihat dari aspek yuridis saja melainkan juga aspek filosofisnya yang menempatkan kebebasan beragama dalam perspektif ke-Indonesiaan, sehingga praktik keberagamaan yang terjadi di Indonesia adalah berbeda dengan praktik keberagamaan di negara lain yang tidak dapat disamakan dengan Indonesia. Terlebih lagi, aspek preventif dari suatu negara menjadi pertimbangan utama dalam suatu masyarakat yang heterogen. Negara Indonesia adalah negara yang berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa [alinea IV Pembukaan dan Pasal 29 ayat (1) UUD 1945]. Bangsa Indonesia pun, mengakui kemerdekaan Indonesia tidak hanya dicapai dengan perjuangan panjang seluruh bangsa Indonesia, tetapi juga dicapai dengan rahmat Allah Yang Maha Kuasa (alinea III Pembukaan UUD 1945). Rumusan dasar falsafah Negara Indonesia yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 ini lahir dari kompromi antara dua aliran pemikiran yang berkembang dalam perumusan dasar negara

di BPUPK antara yang menghendaki Negara sekuler dan negara Islam. Prinsip negara sekuler ditolak dan negara Islam pun tidak disetujui, akan tetapi Rapat Pleno BPUPK menyetujui secara bulat Negara Indonesia adalah negara berdasarkan Ketuhanan, dengan kewajiban menjalankan syari'at Islam bagi para pemeluknya, yang kemudian disahkan pada Rapat Pleno PPKI tanggal 18 Agustus 1945, dengan mengubah rumusan "Ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syari'at Islam bagi pemeluk-pemeluknya" menjadi "Negara berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa"; Dalam konstitusi, rumusan dasar falsafah negara tersebut tercermin dari adanya Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, "*Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa*". Selain itu, tercermin juga dari adanya Pasal 9 UUD 1945 yang mewajibkan Presiden atau Wakil Presiden bersumpah menurut agamanya, sebelum memangku jabatan Presiden/Wakil Presiden. Pasal 28E ayat(1) UUD 1945 menyatakan, "*Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadah menurut agamanya, ...*". Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 yang menentukan bahwa pertimbangan nilai-nilai agama adalah salah satu pertimbangan untuk dapat membatasi hak asasi manusia melalui Undang-Undang. Dengan demikian, agama bukan hanya bebas untuk dipeluk, tetapi nilai-nilai agama menjadi salah satu pembatas bagi kebebasan asasi yang lain semata-mata untuk menjamin pengakuan dan penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain. Dalam tingkat praktik kenegaraan, negara membentuk satu kementerian khusus yang membidangi urusan agama yaitu Kementerian Agama.

Hari-hari besar keagamaan dihormati dalam praktik bernegara. Demikian pula hukum agama dalam hal ini syari'at Islam yang terkait dengan nikah, talak, rujuk, waris, hibah, wasiat, wakaf, ekonomi syari'ah, dan lain-lain telah menjadi hukum negara khususnya yang berlaku bagi pemeluk agama Islam; Dasar falsafah negara, konstitusi negara, serta praktik dan kenyataan

ketatanegaraan . Penghormatan Negara Indonesia atas berbagai konvensi serta perangkat hukum internasional termasuk hak asasi manusia haruslah tetap berdasarkan pada falsafah dan konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia, Dalam kerangka itulah kita memaknai prinsip negara hukum Indonesia yang tidak harus sama dengan prinsip negara hukum dalam arti *rechtsstaat* maupun *the rule of law*. Prinsip negara hukum Indonesia harus dilihat dengan cara pandang UUD 1945, yaitu negara hukum yang menempatkan prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa sebagai prinsip utama, serta nilai-nilai agama yang melandasi gerak kehidupan bangsa dan negara, bukan negara yang memisahkan hubungan antara agama dan negara (*separation of state and religion*), serta tidak sematamata berpegang pada prinsip individualisme maupun prinsip komunalisme, Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak memberikan kemungkinan adanya kampanye kebebasan untuk tidak beragama, kebebasan untuk promosi anti agama serta tidak memungkinkan untuk menghina atau mengotori ajaran agama atau kitab-kitab yang menjadi sumber kepercayaan agama ataupun mengotori nama Tuhan. Elemen inilah yang merupakan salah satu elemen yang menandakan perbedaan pokok antara negara hukum Indonesia dengan negara hukum Barat, sehingga dalam pelaksanaan pemerintahan negara, pembentukan hukum, pelaksanaan pemerintahan serta peradilan, dasar ketuhanan dan ajaran serta nilai-nilai agama menjadi alat ukur untuk menentukan hukum yang baik atau hukum yang buruk, bahkan untuk menentukan hukum yang konstitusional atau hukum yang tidak konstitusional. Dalam kerangka pemikiran seperti diuraikan di atas, pembatasan hak asasi manusia atas dasar pertimbangan “nilai-nilai agama” sebagaimana disebutkan dalam Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 merupakan salah satu pertimbangan untuk membatasi pelaksanaan hak asasi manusia. Hal tersebut berbeda dengan Article 18 ICCPR yang tidak mencantumkan nilai-nilai agama sebagai pembatasan kebebasan individu; Jaminan atas

kebebasan beragama ini telah banyak dikonstruksi baik melalui instrumen hukum nasional maupun instrumen hukum internasional. Konstitusi sebagai hukum tertinggi (*the supreme law of the land*) di Indonesia merupakan *Staatsfundamentalnorm* yang memberikan pedoman kebebasan beragama dalam tiga pasal sekaligus. Pertama, adalah dalam Pasal 28E ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa :

“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”.

Kedua, adalah dalam Pasal 28I ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, bahwa :

“Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut, adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun.”

Ketiga, adalah dalam BAB XI yang berbicara khusus tentang agama yakni Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, Bahwa :

“Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu”;

Sebagai realisasi dari kebijakan tersebut adalah terbitnya peraturan perundangan-undangan antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 1/PNPS/ 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama

2. Keputusan bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 01/Ber/MDN-MAG/1969 Tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan Dalam Menjamin Ketertiban dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan dan Ibadat Agama Oleh Pemeluk-Pemeluknya dengan telah diganti dengan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor: 9 Tahun 2006, Nomor: 8 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, Dan Pendirian Rumah Ibadah.
3. Instruksi Menteri Agama Nomor : 4 Tahun 1978 tanggal 14 April 1978 tentang Kebijakan Mengenai Aliran Kepercayaan
4. Keputusan Menteri Agama No. 70 Tahun 1978 tanggal 1 Agustus 1978 tentang Pedoman Penyiaran Agama
5. Keputusan Menteri Agama No. 77 Tahun 1978 tanggal 15 Agustus 1978 tentang Bantuan Asing bagi Lembaga Keagamaan di Indonesia
6. Keputusan Menteri Agama Nomor 44 Tahun 1978 tentang Pelaksanaan Dakwah Agama dan Kuliah Subuh melalui Radio
7. Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1979 tentang Tatacara Pelaksanaan Penyiaran Agama Dan Bantuan Luar Negeri Kepada Lembaga Keagamaan di Indonesia
8. Instruksi Menteri Agama Nomor; 8 tahun 1979 tanggal 27 September 1979 tentang Pembinaan, Bimbingan dan

Pengawasan Terhadap Organisasi dan Aliran dalam Islam yang bertentangan dengan Ajaran Islam

9. Keputusan Menteri Agama Nomor 35 Tahun 1980 tanggal 30 juni 1980 tentang Wadah Musyawarah Antar Umat Beragama
10. Surat Edaran Menteri Agama No; MA/432/1981 perihal Penyelenggaraan Peringatan Hari-Hari Besar Keagamaan
11. Instruksi Menteri Agama RI Nomor : 3 Tahun 1995 Tentang Tindak Lanjut Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor: 01/BER/MDN-MAG/1969 di Daerah

#### **A. Pembatasan-Pembatasan dalam Kebebasan Beragama dan Berkepercayaan**

Kebebasan beragama (*freedom of religion*) merupakan salah satu hak asasi manusia yang paling mendasar (*basic*) dan fundamental bagi setiap manusia. Hak atas kebebasan beragama telah disepakati oleh masyarakat dunia sebagai hak individu yang melekat secara langsung, yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia;

Deklarasi dan Kovenan internasional menunjukkan pentingnya jaminan kebebasan beragama sebagai standar dasar kemanusiaan dan HAM di dunia. Pasal 18 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM), dan *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) yang telah diadopsi baik langsung maupun tidak langsung melalui Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia serta Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-

Hak Sipil dan Politik), telah memberikan pengaturan atas jaminan memeluk agama bagi setiap manusia di dunia;

Bersamaan dengan diberikannya hak atas kebebasan beragama, negara juga berhak memberikan pengaturan dan batasan atas pelaksanaan kebebasan beragama. Pembatasan itu secara eksplisit terkandung dalam Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, bahwa ;

“Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.”

Selain melindungi hak asasi manusia sebagai hak yang secara kodrati melekat dan bersifat universal, negara juga memberikan kewajiban dasar yang merupakan seperangkat kewajiban yang apabila tidak dilaksanakan, tidak memungkinkan terlaksana dan tegaknya hak asasi manusia (Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999). Secara integral, UUD 1945 mengatur bahwa dalam menegakkan hak asasi, setiap elemen baik negara, pemerintah, maupun masyarakat juga memiliki kewajiban dasar yang mendukung penghormatan HAM itu sendiri;

Pembatasan lainnya juga diberikan dalam Pasal 19 ayat (3) ICCPR yang menyatakan bahwa hak yang diberikan atas kebebasan beragama juga harus dilaksanakan dengan penuh rasa tanggung jawab. Pembatasan ini dapat diberikan hanya dengan pengaturan menurut Undang-Undang yang ditujukan untuk:

(a)menghormati hak dan reputasi orang lain, (b) melindungi keamanan nasional, ketertiban umum, kesehatan masyarakat dan/atau moral.

Selengkapnya Pasal 19 ayat (3) ICCPR menyatakan:

*"The exercise of the rights provided for in paragraph 2 of this article carries with it special duties and responsibilities. It may therefore be subject to certain restrictions, but these shall only be such as are provided by law and are necessary:*

*(a) For respect of the rights or reputations of others; (b) For the protection of national security or of public order (order public), or of public health or morals."*

Kebebasan beragama yang diberikan kepada setiap manusia bukanlah merupakan kebebasan yang bebas nilai dan kebebasan *an sich*, melainkan kebebasan yang disertai dengan tanggung jawab sosial untuk mewujudkan HAM bagi setiap orang. Dalam hal ini negara memiliki peran sebagai penyeimbang antara hak asasi dan kewajiban dasar untuk mewujudkan HAM yang berkeadilan. Negara memiliki peran untuk memastikan bahwa dalam pelaksanaan kebebasan beragama seseorang tidak melukai kebebasan beragama orang lain. Di sinilah negara akan mewujudkan tujuannya yakni untuk mencapai kehidupan yang lebih baik (*the best life possible*).

Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, Indonesia telah mendeklarasikan diri sebagai negara hukum. Konsep negara hukum ini dikenal juga dengan istilah "*rechtsstaat*" dan "*the rule of law*". Konsep ini sekaligus menandakan bahwa penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan negara adalah hukum (*supremacy of law*) dan bukan kekuasaan individu maupun kelompok semata-mata. Oleh karenanya, pelaksanaan maupun pembatasan HAM harus secara tegas dijalankan menurut hukum.

□Kebebasan adalah dalam konteks tanggung jawab sosial. Bahwa kebebasan ajaran agama atau keyakinan dalam kehidupan publik termasuk dalam hak bertindak (*freedom of act*) yang dapat dibatasi dan diatur sehingga tidak menjadi ancaman bagi keteraturan social. Bahwa ketiadaan pengaturan dalam *freedom of act* dapat menimbulkan: 1) konflik dimasyarakat terutama antar penganut agama; 2) anarkisme atas nama agama; 3) hegemoni kekuasaan mayoritas agama tertentu atau paham tertentu terhadap minoritas. Jadi Undang-Undang dibuat untuk mencegah hal tersebut.

Hak kebebasan beragama tentulah bukan hak mutlak tanpa batas, melainkan dibatasi oleh kewajiban dan tanggung jawab seseorang untuk menghargai dan menghormati sesama manusia, apapun agamanya. Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik yang telah diratifikasi pemerintah memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk melakukan pembatasan-pembatasan dalam kehidupan keagamaan. Akan tetapi, harus diingat bahwa semua bentuk pembatasan atau pengaturan itu hanya boleh dilakukan dengan undang-undang. Alasan pembatasan tersebut harus terkait dengan upaya-upaya perlindungan atas ketertiban masyarakat, kesehatan masyarakat, keamanan Negara, keselamatan masyarakat.

Pembatasan kebebasan beragama hanya diperlukan jika mengarah kepada pembatasan untuk mewujudkan, mengimplementasikan, atau memanifestasikan ajaran agama atau keyakinan seseorang yang termasuk kebebasan bertindak (*freedom to act*). Jadi, pembatasan tidak mencakup hak kebebasan beragama dan berkeyakinan dalam pengertian *freedom to be*. Sebab, sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa kebebasan untuk mengimplementasikan ajaran agama atau keyakinan bersifat *derogable*, boleh dibatasi, diatur, atau ditangguhkan pelaksanaannya. Dengan demikian tujuan utama pembatasan itu adalah untuk menangkal

ancaman terhadap keselamatan orang (kehidupan, integritas, kesehatan mereka) atau kepemilikan mereka. Pembatasan itu semata-mata dimaksudkan untuk melindungi keselamatan seluruh masyarakat.

Regulasi atau pengaturan oleh negara dalam kehidupan beragama tetap diperlukan. Regulasi dimaksud dilakukan dalam rangka memberikan perlindungan kepada warga negara, bukan intervensi. Untuk tujuan-tujuan tersebut, negara perlu menetapkan rambu-rambu agar para pemeluk agama tidak mengajarkan hal-hal yang mengganggu ketertiban masyarakat dan kesehatan mereka, tidak mengajarkan kekerasan (*violence*) kepada siapa pun dan dengan alasan apa pun, dan tidak melakukan penghinaan terhadap pengikut agama lain.

Pertanyaannya, elemen-elemen apa saja yang dapat dimuat di dalam pengaturan pembatasan tersebut? Pembatasan dimaksud sebagaimana terbaca dalam pasal 18, ayat (3): mencakup lima elemen berikut: keselamatan masyarakat (*public safety*), ketertiban masyarakat (*public order*), kesehatan masyarakat (*public health*), etik dan moral masyarakat (*morals public*), dan melindungi hak dan kebebasan mendasar orang lain (*the fundamental rights and freedom of others*). Secara lebih rinci diuraikan di bawah ini.

1. *Restriction For The Protection of Public Safety* (Pembatasan untuk Melindungi Keselamatan Masyarakat). Dibenarkan pembatasan dan larangan terhadap ajaran agama yang membahayakan keselamatan pemeluknya. Contohnya, ajaran agama yang ekstrim, misalnya menyuruh untuk bunuh diri, baik secara individu maupun secara massal. Atau ajaran agama yang melarang penganutnya memakai helm pelindung kepala dalam berkendara.
2. *Restriction For The Protection of Public Order* (Pembatasan untuk Melindungi Ketertiban Masyarakat). Pembatasan

kebebasan memmanifestasikan agama dengan maksud menjaga ketertiban umum atau masyarakat. Di antaranya, aturan tentang keharusan mendaftar ke badan hukum bagi organisasi keagamaan masyarakat; keharusan mendapatkan ijin untuk melakukan rapat umum; keharusan mendirikan tempat ibadat hanya pada lokasi yang diperuntukkan untuk umum; dan aturan pembatasan kebebasan menjalankan agama bagi nara pidana.

3. *Restriction For The Protection of Public Health* (Pembatasan untuk Melindungi Kesehatan Masyarakat). Pembatasan yang diijinkan berkaitan dengan kesehatan publik dimaksudkan untuk memberi kesempatan kepada pemerintah melakukan intervensi guna mencegah epidemi atau penyakit lainnya. Pemerintah diwajibkan melakukan vaksinasi, Pemerintah dapat mewajibkan petani yang bekerja secara harian untuk menjadi anggota askes guna mencegah penularan penyakit berbahaya, seperti TBC. Bagaimana pemerintah harus bersikap seandainya ada ajaran agama tertentu yang melarang vaksinasi, transfusi darah, melarang penggunaan infus dan seterusnya. Demikian pula, misalnya larangan terhadap ajaran agama yang mengharuskan penganutnya berpuasa sepanjang masa karena dikhawatirkan akan mengancam kesehatan mereka.
4. *Restriction For The Protection of Morals* (Pembatasan untuk Melindungi Moral Masyarakat). Misalnya, melarang implementasi ajaran agama yang menyuruh penganutnya bertelanjang bulat ketika melakukan ritual.
5. *Restriction For The Protection of The Fundamental Rights and Freedom of Others* (Pembatasan untuk melindungi kebebasan dasar dan kebebasan orang lain).

1. *Proselytism* (Penyebaran Agama): Dengan adanya hukuman terhadap tindakan *proselytism*, pemerintah dapat mencampuri kebebasan seseorang di dalam memmanifestasikan agama mereka melalui aktivitas-aktivitas misionaris di dalam rangka melindungi agar kebebasan beragama orang lain tidak terganggu atau dikonversikan.
2. Pemerintah berkewajiban membatasi manifestasi dari agama atau kepercayaan yang membahayakan hak-hak fundamental dari orang lain, khususnya hak untuk hidup, hak kebebasan dari kekerasan, melarang perbudakan, kekejaman dan juga eksploitasi hak-hak kaum minoritas.

Hak Asasi Manusia pada Undang-Undang Dasar kita, dimana di dalam bab tersebut memuat 10 pasal yang secara komprehensif dan menyeluruh mengatur hak-hak dasar manusia tidaklah muncul begitu saja. Rumusan pasal-pasal yang ada dalam bab yang diputuskan menjadi bagian dari Konstitusi kita pada tahun 2000 itu, awalnya merupakan rumusan isi Undang-Undang Nomor 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia. Substansi Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 bersumber dari Ketetapan MPR Nomor 17/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia. Perlindungan, penegakan, pemajuan, dan jaminan pemenuhan hak-hak asasi manusia secara komprehensif untuk pertama kalinya masuk dalam peraturan perundang-undangan karena tuntutan gerakan reformasi Era reformasi untuk kali pertama merespon tuntutan tersebut dengan mengakomodasinya dalam Tap MPR di tahun 1998. Setahun kemudian agar rumusan HAM dapat operasional, maka substansi yang ada dalam Tap MPR itu diturunkan ke undang-undang menjadi Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999. Selanjutnya, dalam dinamika proses perubahan Undang-Undang Dasar memuat kehendak, menyempurnakan konstruksi tatanan

ketatanegaraan dengan menyeimbangkan hubungan antar lembaga negara. MPR kemudian tak lagi memiliki kewenangan mengeluarkan ketetapan MPR sebagai sumber hukum yang bersifat *regeling* atau mengatur. Keberadaan Tap MPR Nomor 17/MPR/1998 tentang HAM menjadi terancam. Sementara, wadah hukum undang-undang untuk menegaskan jaminan negara terhadap pemenuhan hak asasi manusia dinilai belum cukup memadai. Pada tahun 2000 dengan memanfaatkan momentum perubahan Undang-Undang Dasar yang disepakatilah rumusan HAM dituangkan ke dalam Undang-Undang Dasar sebagai cerminan dan sekaligus wujud negara hukum. Dengan demikian keberadaan Bab X Undang-Undang Dasar, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 dan TAP MPR Nomor 17/MPR/1998 saling terkait dan tak bisa dipisahkan satu dengan lainnya. Dalam TAP MPR tersebut terdiri dari dua substansi.

Pertama adalah pandangan dan sikap bangsa Indonesia terhadap HAM, dan yang kedua adalah Piagam HAM. Ada pandangan dan sikap bangsa Indonesia terhadap HAM di situ ada sub judul b landasan, dimana isinya berbunyi:

“Bangsa Indonesia mempunyai pandangan dan sikap mengenai Hak Asasi Manusia yang bersumber yang dari ajaran agama, nilai moral universal dan nilai luhur budaya bangsa serta berdasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945”.

Berdasarkan hal tersebut, bahwa sikap dan pandangan mengenai hak asasi manusia yang dimiliki oleh bangsa ini adalah yang bersumber dari ajaran agama. Dalam memandang agama, sering kali penafsiran didasarkan pada konsep agama sebagai pengalaman individual dan personal atas keberadaan Tuhan yang merupakan aspek privat semata. Padahal agama juga mengandung aspek-aspek sosiologis, kultural, dan historis, identitas tersendiri

sebagai sebuah kepercayaan komunitas atau masyarakat tertentu. Dengan demikian, selain menjadi nilai-nilai yang individual dan personal, agama juga memiliki nilai sosial dan komunal.

Filosofi negara Indonesia sebagaimana yang termaktub dalam Pembukaan UUD 1945 telah bersepakat atas tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*), yakni untuk “melindungi segenap bangsa Indonesia”. Perlindungan inilah yang dapat diartikan sebagai perlindungan atas identitas budaya, suku, agama, dan kekhasan bangsa Indonesia baik secara individual maupun komunal. Pembatasan tidak selalu harus diartikan sebagai diskriminasi. Selama pembatasan yang diberikan adalah sebagai bentuk dari perlindungan terhadap hak orang lain dan dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.<sup>114</sup>, maka hal tersebut merupakan bentuk perlindungan terhadap hak asasi orang lain sekaligus merupakan atau kewajiban asasi bagi yang lainnya. Pembatasan-pembatasan tersebut hanya dapat dilakukan dengan Undang-Undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam masyarakat yang demokratis.<sup>115</sup>

Dengan demikian, keberadaan peraturan perundang-undang dalam rangka menjamin kebebasan beragama dan berkepercayaan, secara filosofis memiliki latar belakang dan landasan yang kuat di dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Pembentukan undang-undang di samping harus berdasarkan pada landasan filosofis, tentu perlu disesuaikan dengan kemajuan dan perkembangan serta tuntutan masyarakat. Selain itu, harus pula

---

<sup>114</sup> Pasal 28J ayat (1) UUD 1945

<sup>115</sup> Pasal 28J ayat (2) UUD 1945.

berdasarkan nilai-nilai agama, adat istiadat, dan budaya yang diyakininya. Hal ini merupakan landasan sosiologis dalam pembentukan hukum.

Berdasarkan perspektif filosofis, sosiologis, dan yuridis, serta instrumen hukum internasional tersebut, suatu Negara dibolehkan untuk membuat suatu undang-undang yang membatasi pelaksanaan hak-hak dan kebebasan dalam beragama untuk melindungi keamanan nasional, ketertiban umum, moral masyarakat, atau hak-hak kebebasan mendasar orang lain. Oleh karena itu meskipun undang-undang tersebut berbentuk PNPS yang diterbitkan pada rezim Orde Lama yang kemudian ditetapkan menjadi undang-undang. Titik temu agama-agama di Indonesia, bukan hanya pada ranah hukum, tetapi terutama pada falsafah negara, yaitu Pancasila, Pengaturan pelaksanaan kebebasan, termasuk kebebasan hak beragama oleh negara adalah hak konstitusional negara, bahkan merupakan kewajiban konstitusional negara. Sebagai bentuk tanggungjawab negara dalam hubungan negara dengan agama sebagai pelaksanaan kebebasan beragama dan berkepercayaan di Indonesia maka dibuat berbagai macam peraturan perundangan-undangan antara lain:

## **B. Pengaturan Kebebasan Beragama Di Indonesia**

### **1. Undang-Undang Nomor 1/PNPS/ 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama**

Pada Tahun 1965, lahirlah Penetapan Presiden (PP) No.1 (selanjutnya ditulis PNPS) yang dikeluarkan oleh Presiden Soekarno tertanggal 27 Januari 1965. PENPRES ini berisikan tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan atau Penodaan Agama. PP dikeluarkan berdasarkan pertimbangan timbulnya aliran-aliran atau organisasi-organisasi kebatinan kepercayaan yang bertentangan dengan ajaran-ajaran dan hukum agama. Ajaran dan perbuatan aliran-aliran itu telah menimbulkan hal-hal yang

melanggar hukum, memecah persatuan nasional, dan menodai agama.<sup>116</sup> Tujuan dari keluarnya PENPRES no. 1/PNPS/1965 ini adalah:

“Pertama-tama mencegah agar jangan sampai terjadi penyelewengan dari ajaran-ajaran agama yang dianggap sebagai ajaran-ajaran pokok oleh para ulama dari agama yang bersangkutan (Pasal 1-3) dan aturan ini melindungi ketenteraman beragama tersebut dari penodaan/penghinaan serta ajaran-ajaran untuk tidak memeluk agama yang bersendikan Ke-Tuhanan Yang Maha Esa (Pasal 4).<sup>117</sup>

Dengan demikian negara dalam hal ini pemerintah mempunyai tugas dan tanggungjawab bukan hanya melindungi warga negara dalam menjalankan agama dan kepercayaannya tetapi juga melindungi pokok-pokok ajaran agama dan kepercayaannya dari penyimpangan-penyimpangan. Ajaran-ajaran pokok dari suatu agama dapat dirujuk melalui para ulama atau ahli agama dari agama yang bersangkutan ataupun oleh Departemen agama RI yang untuk itu mempunyai alat-alat/ cara-cara menyelidikinya.<sup>118</sup> Status PENPRES ini kemudian ditingkatkan sebagai Undang-Undang melalui UU No. 5 Tahun 1969 tentang pernyataan berbagai penetapan Presiden sebagai undang-undang.

Ide tentang PNPS 1965, berasal dari Seminar Hukum Nasional 1 Tahun 1963 yang salah satunya pembahasannya adalah masalah delik agama dalam KUHP.<sup>119</sup> Salah seorang pembicara dalam seminar itu, Oemar Seno Aji menyatakan bahwa dalam

---

<sup>116</sup> Lihat penjelasan PENPRES No. 1/PNPS/1965, angka Romawi I. Umumnya angka I

<sup>117</sup> Penjelasan Umum angka 4

<sup>118</sup> Penjelasan Pasal 1 UU No. 1/PNPS/1965

<sup>119</sup> Ismatu Ropi, “Masa Depan Pluralisme dan Kebebasan Beragama di Indonesia”, Makalah untuk “Workshop Pluralisme” diselenggarakan Pusat Studi Islam dan Kenegaraan (PSIK) Universitas Paramadina tanggal 26 September 2007 di Hotel Darmawangsa Jakarta Selatan, Hlm, 6-7

reformasi hukum yang akan datang, delik-delik agama agama dalam KUHP harus ditelaah secara mendalam. Ia mengatakan :

“ ...Tidaklah pengakuan sila Ketuhanan Yang Maha Esa sebagai kausa prima dalam Negara Pancasila, dengan Pasal 29 UUD 1945 yang harus menjadi dasar kehidupan keagamaan di Indonesia, membenarkan, bahkan mewajibkan pencitaan delik-delik agama dalam KUHP?.. Agama dalam kehidupan dan kenyataan hukum kita merupakan faktor yang fundamental, dapat dimengerti apabila faktor tersebut dapat digunakan sebagai landasan kuat dihidupkannya delik-delik agama...”<sup>120</sup>

Pendapat inilah yang kemudian mengilhami munculnya PNPS 1965, lengkap dengan delik agama yang terkandung di dalamnya. Seperti halnya kemunculan Bakorpakem, PNPS juga hadir di atas situasi ketakutan akan munculnya aliran kebatinan. Secara eksplisit, kekhawatiran itu dijelaskan dalam penjelasan atas PNPS 1965 bagian 1 Point 2. dituliskan disana:

“ Telah ternyata, bahwa akhir-akhir ini hampir di seluruh Indonesia tidak sedikit timbul aliran-aliran atau organisasi-organisasi kebatinan/kepercayaan masyarakat yang bertentangan dengan ajaran-ajaran dan hukum agama”.

Pemerintah memandang, kemunculan aliran-aliran tersebut dipandang telah banyak menimbulkan hal-hal yang melanggar hukum, memecah persatuan nasional dan menodai agama dan kalimat ini mungkin perlu diperhatikan, “..... dari kenyataan teranglah bahwa aliran-aliran atau organisasi-organisasi kebatinan/kepercayaan masyarakat yang menyalahgunakan dan/atau mempergunakan agama sebagai pokok, pada akhir-akhir

---

<sup>120</sup> Ibid, 7

ini bertambah banyak dan telah berkembang ke arah yang sangat membahayakan agama-agama yang ada.<sup>121</sup>

Undang-undang ini memuat larangan menceritakan, menganjurkan atau mengusahakan dukungan umum untuk melakukan penafsiran tentang suatu agama yang dianggap dianut di Indonesia atau melakukan kegiatan-kegiatan keagamaan yang menyerupai kegiatan-kegiatan keagamaan dari agama itu, penafsiran dan kegiatan-kegiatan mana menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama.<sup>122</sup> Pelanggaran atas larangan ini diberi peringatan keras untuk menghentikan perbuatannya itu melalui surat keputusan bersama Menteri Agama, Jaksa Agung, dan Menteri Dalam Negeri.

Undang-undang ini juga menetapkan pasal baru KUHP (menjadi Pasal 156 a) yang memberikan sanksi pidana maksimum 5 tahun penjara bagi yang mengeluarkan perasaan atau melakukan perbuatan: yang pada pokoknya bersifat permusuhan, penyalahgunaan atau penodaan terhadap suatu agama yang dianut di Indonesia dengan maksud agar supaya orang tidak menganut agama apapun juga, yang bersendikan Ke-Tuhanan Yang Maha Esa.

Undang-undang ini menyebutkan agama-agama yang dipeluk oleh penduduk Indonesia, yaitu : Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Budha dan Kong Hu Cu (*confusius*). Undang-undang ini menegaskan bahwa agama-agama lainya, seperti yahudi, zarasustrian, Shinto, Taoisme tidak dilarang di Indonesia, namun.<sup>123</sup> Pengakuan enam agama ini disertai dengan didirikanya lembaga-lembaga resmi agama seperti MUI (Majelis Ulama Indonesia), KWI (Konferensi Waligereja Indonesia), PGI (Persekutuan Gereja-Gereja di Indonesia), Walubi (Perwakilan

<sup>121</sup> Penjelasan UU No.1 PNPS 1965 Bagian I (Umum) point dua. Cetak miring dari penulis

<sup>122</sup> Pasal 1 UU No. 1/PNPS/1965

<sup>123</sup> Penjelasan Umum, Pasal 1

Umat Budha Indonesia), Parisada Hindu Dharma Indonesia, dan Makatin (Majelis Tinggi Agama Konghucu). Jangkauan kerja lembaga-lembaga tersebut mencakup penafsiran ajaran agama, dan penyelesaian sengketa agama. Lembaga-Lembaga ini dipercaya, sebagai pemegang otoritas agama di Indonesia. Struktur Organisasi Departemen Agama juga mencerminkan penafsiran UU No.1/PNPS/1965 yang hanya mengakui enam agama resmi dengan satu direktorat setiap enam agama ini.

Dalam Pratek, Pasal 156a ini digunakan pemerintah untuk tindakan refresif terhadap orang atau oraganisasi yang dianggap melakukan penyimpangan atau penodaan agama atau aliran kepercayaan yang ada di Indonesia. Mencermati fenomena yang terjadi dalam kenyataan sekarang ini, masih terdapat penyimpangan-penyimpangan dan berbagai tafsir atas pokok-pokok ajaran agama tertentu yang menimbulkan keresahan di kalangan masyarakat selaku pemeluk agama itu sendiri atau pemeluk agama lain. Dari perspektif filosofis, mengenai ajaran agama secara tegas mendapat jaminan dan perlindungan dari negara sebagaimana tercermin dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 alinea keempat, khususnya sila pertama Pancasila, yaitu sila, "Ketuhanan Yang Maha Esa". Ini menjadi landasan filosofis Negara dan Bangsa Indonesia dalam menyelenggarakan negara dan pemerintahan. Pandangan filosofis ini menjadi pandangan hidup Bangsa Indonesia yang meletakkan nilai-nilai dasar dan moral yang tinggi di dalam berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat. Pancasila mengandung nilai-nilai dasar yang digali, dan berakar dan dari budaya serta adat istiadat bangsa Indonesia menjadi ciri khas dan kepribadian serta jati diri bangsa yang terbingkai dalam BhinnekaTunggal Ika. Pengakuan terhadap sila pertama, "Ketuhanan Yang Maha Esa," tentu menjadi satu kesatuan dan bagian yang tidak terpisahkan dengan agama yang secara filosofis terkait dengan Bhinneka Tunggal Ika,

sekaligus sebagai tiang pokok perikehidupan manusia dalam menjalankan pokok-pokok ajaran agama yang diyakininya, serta penghormatan terhadap kebebasan dan keberadaan agama lain. Pengakuan seperti ini bagi Bangsa Indonesia adalah juga sebagai sendi perikehidupan negara dan menjadi unsur mutlak dalam usaha *nation building* yang bertakwa, bermoral, berbudaya.

Bahwa Undang-Undang *PNPS* adalah untuk menjamin kehidupan beragama dan mencegah penyalahgunaan sehingga dapat mencegah tindakan anarkis. Hal ini juga merupakan aktualisasi substansi dari HAM yaitu tidak ada kebebasan yang mutlak sehingga keadilan dan kemaslahatan umum dapat dicapai. Adanya perbedaan aktualisasi HAM karena ada yang bersifat universal dan kontekstual, seperti hak beragama di Indonesia.

DUHAM 1948 maupun kovenan internasional tentang hak-hak sipil dan politik 1966 hanyalah menonjolkan tentang perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia tetapi kurang atau tidak ditegaskan tentang kewajiban untuk menghormati hak-hak orang lain itu. Berbeda dengan hak asasi yang ada di dalam Undang-Undang Dasar 1945 secara gamblang ditegaskan kewajiban untuk menghormati hak asasi orang lain. Pasal 28I Undang-Undang Dasar 1945 yang memuat kebebasan beragama dan berkeyakinan dapat dibatasi dengan undang-undang berdasarkan Pasal 28J Undang-Undang Dasar 1945. Dalam hubungan tersebut bangsa Indonesia berpandangan bahwa HAM harus memperhatikan karakteristik Indonesia dan sebuah HAM juga harus diimbangi dengan kewajiban sehingga diharapkan akan tercipta saling menghargai dan menghormati akan hak asasi masing-masing pihak.

Undang-Undang Dasar 1945. Sebagaimana telah disinggung di atas, bahwa dalam bab tentang HAM terdapat dua pasal yang berkaitan erat yaitu Pasal 28I dan Pasal 28 J. Keberadaan Pasal 28J