



**HASIL PENELITIAN**

**KEBIJAKAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA DALAM PENGATURAN  
KEHIDUPAN BERAGAMA**

**Peneliti:**

**Dr. Drs. Muntoha, SH., M.Ag**

**Ali Rido**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**FAKULTAS HUKUM**

**YOGYAKARTA**

**2011**

LAPORAN PENELITIAN

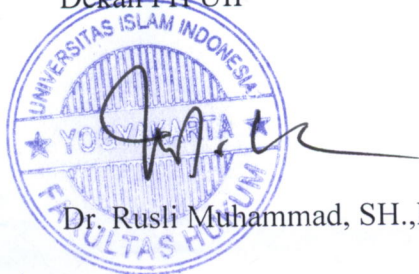
KEBIJAKAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA DALAM PENGATURAN  
KEHIDUPAN BERAGAMA



Yogyakarta, 13 Mei 2011

Mengetahui,

Dekan FH UII



Dr. Rusli Muhammad, SH.,MH

Peneliti,

Dr. Drs. Muntoha, SH.,M.Ag

Ali Ridho

## ABSTRAK

Salah tujuan dan fungsi negara adalah menciptakan keadaan yang baik agar rakyat dapat mencapai keinginan secara maksimal dan menciptakan persamaan serta kebebasan bagi warganya. Oleh karenanya jaminan tersebut dituangkan ke dalam konstitusi sebagai *resultante*, termasuk didalamnya kebebasan beragama. Akan tetapi ketika kebebasan tersebut di implementasikan dalam ranah yang lebih nyata, nampaknya menimbulkan persoalan yang serius, sehingga konflik yang berbau agama sering terjadi. Dalam menyikapi tersebut negara sebagai organ yang memiliki wewenang mengatur akhirnya ikut campur dalam mengurus persoalan keagamaan. Tindakan pemerintah itupun menimbulkan pro dan kontra dikalangan masyarakat. Penelitian ini terfokus pada tiga hal penting yang menjadi persoalan, *pertama*, apa urgensi negara mengatur aliran-aliran agama di Indonesia?, *kedua*, Bagaimana pengaturan kehidupan beragama di Indonesia ?, *ketiga*, Apa saja yang tergolong sebagai bentuk intervensi negara terhadap agama ?. Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, sehingga bahan hukum yang digunakan Bahan hukum primer, yaitu UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan yang relevan dengan permasalahan yang dibahas. Dari bahan tersebut digunakan untuk menganalisis rumusan masalah yang telah dirumuskan tersebut. Penelitian ini menyimpulkan, *pertama*, urgensi negara melakukan intervensi terhadap kehidupan beragama adalah sebagai bentuk perwujudan atas tujuan negara yaitu untuk mewujudkan keamanan ekstern, ketertiban intern, keadilan, kesejahteraan umum dan menjaga keamanan masyarakat. *Kedua*, dalam mengatur kehidupan beragama masyarakat, negara lebih memakai konsep/model pengaturan yang bersifat relatif (perspektif relativisme HAM), sehingga hal itu dibenarkan baik didalam instrumen internasional maupun nasional. *Ketiga*, bentuk-bentuk intervensi yang dilakukan oleh negara, secara umum dapat dikatakan bahwa sebenarnya hanya pada lingkup urusan administrasi keagamaan negara ikut campur tangan dalam mengurus aktifitas keagamaan warga negaranya, seperti dalam urusan pemenuhan fasilitas yang mendukung kelancaran ibadah bagi setiap pemeluk agama. Adapun alasan yang dibenarkan untuk melakukan penundaan pelaksanaan, pembatasan, atau pengaturan itu adalah semata-mata perlindungan atas lima hal, yaitu *public safety* (keselamatan masyarakat), *public order* (ketertiban masyarakat), *public health* (kesehatan masyarakat), *public morals* (etika dan moral masyarakat), dan *protection of rights and freedom of others* (melindungi hak dan kebebasan mendasar orang lain).

## KATA PENGANTAR

### *Bismillaahirrohmaanirrohim*

Kepasrahan atas ketetapan Allah yang bersenyawa dengan ketundukan pada kekuasaannya yang tak tertandingi, telah meniscayakan kita untuk selalu bernaung dibawah lindungannya dari konspirasi yang menjebak. Begitupun kebijaksanaan hati yang telah mampu memberi pertimbangan pada rasio disaat akan memutuskan suatu ketetapan, telah pula mengajarkann kita untuk pandai mensyukuri samudera nikmat yang diamparkannya tak terhingga. *Alhamdulillah...*

Selanjutnya, marilah kita tak henti-hentinya haturkan sholawat dan salam *ta'dzim* kepada rasulullah SAW yang mengajari kita untuk meminta *qishash* atas kepemimpinannya, sehingga kita tidak mengenal tradisi menuduh jika berlaku khilaf, ataupun menepuk dada keangkuhan ketika keberhasilan diraih. Percayalah bahwa semua keberhasilan dan perubahan yang ada merupakann dialektika aktif dari seluruh struktur, infrastruktur bahkan kultur yang mengitarinya.

Penelitian ini berjudul **KEBIJAKAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA DALAM PENGATURAN KEHIDUPAN BERAGAMA**. Ada tiga persoalan penting yang di kaji didalam penelitian ini, yaitu, *pertama*; filosofi urgensi negara mengatur aliran-aliran agama di Indonesia, kedua; pengaturan kehidupan beragama di Indonesia, ketiga; bentuk intervensi apa saja yang dilakukan oleh negara negara terhadap agama yanag berkembang di indonesia.

Sejumlah persoalan yang menyangkut kebebasan beragama sering kali bermunculan di Indonesia, mulai dari kekerasan berbasis agama, pelarangan ajaran-ajaran tertentu, sampai kepada kriminalisasi terhadap mereka yang dianggap sesat dalam aktivitas keagamaannya. Seperti diketahui bersama bahwa salah satu permasalahan yang dihadapi bangsa Indonesia diantaranya konflik-disintegrasi bangsa, penegakan hukum dan HAM. Salah satu hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun adalah hak beragama, bahkan setiap orang bebas memilih agama dan beribadat menurut agamanya.

Negara menjamin kemerdekaan memeluk agama, sedangkan pemerintah berkewajiban melindungi penduduk dalam melaksanakan ajaran agama dan ibadat, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, tidak menyalahgunakan atau menodai agama, serta tidak mengganggu ketenteraman dan ketertiban umum.

Akan tetapi fakta yang muncul di ranah publik malah menimbulkan persoalan ketika seseorang mengekspresikan hak kebebasannya. Sehingga terjadi konflik horizontal. Untuk mengantisipasi hal tersebut pemerintah sebagai pemegang kekuasaan turut campur dalam upaya menyelesaikan permasalahan tersebut. Atas tindakan pemerintah itu, apakah kemudian dibenarkan negara ikut campur mengurus kebebasan individu warga negaranya yang berkaitan dengan kebebasan beragama?, lantas bagaimana pengaturan dan bentuk-bentuk pengaturan yang di kategorikan sebagai intervensi negara terhadap kebebasan beragama warga negaranya?. Pertanyaan mendasar inilah yang kemudian dikaji dalam penelitian ini.

Peneliti mengucapkan banyak terima kasih tak terhingga kepada pimpinan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan fasilitas dana dan kesempatan untuk meneliti. Tidak lupa peneliti sampaikan terima kasih kepada dosen-dosen di lingkungan Fakultas Hukum UII yang telah berkenan mengkoreksi dan mempertajam fokus penelitian ini dalam seminar proposal. Semoga sikap baik dan penalaran intelektual bapak dan ibu dibalas oleh Allah dengan balas yang setimpal. Amin.

Peneliti juga menghaturkan terim kasih kepada staf Pustaka FH UII dan Pusat Studi Islam UII yang telah membantu memfasilitasi bahan-bahan penelitian. Semoga yang maha kuas Allah membalasnya dengan pahal yang berlimpah. Amin.

Peneliti sadar betul bahwa dalam penelitian ini masih jauh dari kesempurnaan, oleh karenanya peneliti mengharapkan dengan sangat kritik dan saran yang konstruktif untuk dijadikan bahan tambahan penyempurnaan penelitian ini. Harapan yang selalu terpatri oleh

peneliti adalah semoga penelitian ini dapat memberi manfaat dan menambah khazanah keilmuan di FH UII pada khususnya. *Amin ya rabbal'alam.*

Yogyakarta, 13 Mei 2011

## DAFTAR ISI

	<b>Halaman</b>
<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN.....</b>	<b>ii</b>
<b>ABSTRAK.....</b>	<b>iii</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>iv</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>vii</b>
<b>BAB I : PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah.....	6
C. Tujuan Penelitian .....	6
D. Luaran yang Diharapkan.....	6
E. Kegunaan.....	6
F. Tinjauan Pustaka.....	7
G. Metode Penelitian.....	11
1. Jenis Penelitian.....	11
2. Bahan Hukum.....	11
3. Metode Pendekatan.....	12
4. Analisa Bahan.....	12
<b>BAB II : HAK SIPIL, KEBEBASAN SIPIL DAN KONSEP KEWENANGAN</b>	
<b>NEGARA</b>	
A. Hak Sipil dan Kebebasan Sipil.....	14
B. Konsep Kewenangan Negara.....	16
<b>BAB III : PEMBAHASAN</b>	
A. Konvergensi dan Urgensi Pengaturan Aliran Keagamaan/Kepercayaan di Indonesia.....	21

1. Tujuan Negara dan Relevansinya Terhadap Pengaturan Aliran Keagamaan/Kepercayaan di Indonesia.....	21
2. Fenomena Aliran Keagamaan dalam Bingkai Sejarah Indonesia dan Urgensi Pengaturannya.....	.27
3. Justifikasi Suatu Negara dalam Melakukan Pembatasan Beragama atau Berkeyakinan.....	30
B. Universalisme dan Relativisme HAM; Konsep Kebebasan Beragama dan Pengaturannya di Indonesia.....	33
1. Definisi Kebebasan dan Ruang Lingkupnya.....	33
2. Konsep Kebebasan Beragama Perspektif Universalisme dan Relativisme HAM.....	37
3. Pasal 29 UUD 1945 dan Berbagai Interpretasinya Serta Konsep Kebebasan Beragama (Berkeyakinan) Perspektif MK.....	43
4. Pengaturan Kehidupan Beragama di Indonesia dan Signifikansinya.....	54
C. Identifikasi Bentuk-bentuk Intervensi (campur tangan) Negara Terhadap Kehidupan Beragama di Indonesia.....	61
1. Kegiatan Lintas Sektoral.....	62
2. Pendidikan Agama.....	62
3. Kerukunan Hidup Beragama.....	63
4. Pembinaan Badan-badan Peradilan Agama.....	64
5. Pembinaan Aparatur dan Sarana Fisik.....	65
6. Surat Keputusan Bersama (SKB) tentang Ahmadiyah.....	67



**BAB V : PENUTUP**

A. Kesimpulan.....	73
B. Saran.....	76

<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>78</b>
----------------------------	-----------

**DAFTAR RIWAYAT HIDUP**

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Meski bukan tema baru dan sudah sering dibahas pada diskusi, seminar, konferensi, maupun di artikel atau buku, tetapi persoalan kerukunan dan kebebasan umat beragama senantiasa perlu kembali disegarkan dan terus-menerus disosialisasikan. Penyegaran dan sosialisasi itu disebabkan konflik antar umat beragama dan intern umat beragama di Indonesia khususnya dan di dunia pada umumnya, masih terus berlangsung hingga hari ini. Oleh karena itu, kerukunan dan kebebasan umat beragama sangat di perlukan, agar dapat menjalani kehidupan beragama dan bermasyarakat di bumi Indonesia ini dengan damai, sejahtera, dan jauh dari kecurigaan kepada kelompok-kelompok lain. Dengan begitu, agenda-agenda kemanusiaan yang seharusnya dilakukan dengan kerja sama antar agama, seperti memberantas kemiskinan, memerangi kebodohan, mencegah korupsi, membentuk pemerintahan yang bersih, serta memajukan bangsa, dapat segera dilakukan dengan sebaik-baiknya.

Kebebasan beragama dalam kacamata Hak Asasi Manusia (HAM) mempunyai posisi yang kompleks.<sup>1</sup> Sering dipandang sebagai fasilitator bagi kepentingan proteksi manusia sebagai *homo sapiens*, dan memungkinkan manusia mengembangkan kepribadian intelektual dan moralnya sendiri, menentukan sikap terhadap kekuatan-kekuatan alam dan supranatural, serta membentuk hubungannya dengan sesama makhluk.

---

<sup>1</sup> Ifdhal Kasim, *Hak Sipil dan Politik: Esai-Esai Pilihan*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), Jakarta, 2001, hlm. 238-239.

Dalam konfigurasi ketatanegaraan, kebebasan beragama mempunyai posisi yang penting juga. Sejumlah besar kegiatan manusia dilindungi oleh pasal-pasal mengenai kebebasan beragama, kebebasan berekspresi, dan kebebasan politik. Norma-norma itu berkisar dari doa yang diucapkan dalam kesendirian hingga partisipasi aktif dalam kehidupan politik suatu negara. Menurut Ifdhal Kasim<sup>2</sup> kebebasan beragama muncul sebagai HAM yang paling mendasar dalam instrumen-instrumen politik nasional dan internasional, jauh sebelum berkembangnya pemikiran mengenai perlindungan sistematis untuk hak-hak sipil dan politik. Namun demikian, kebebasan beragama menemukan jantung “persoalan” yang utama ketika berhadapan dengan entitas negara.

Walaupun sederhana, sembulan-sembulan persoalan kebebasan beragama yang berimplikasi terhadap kerukunannya barangkali ada kesesuaiannya dengan apa yang terjadi di Indonesia dewasa ini. Sejumlah persoalan yang menyangkut kebebasan beragama bermunculan mulai dari kekerasan berbasis agama,<sup>3</sup> pelarangan ajaran-ajaran tertentu,<sup>4</sup> sampai kepada kriminalisasi terhadap mereka yang dianggap sesat dalam aktivitas keagamaannya.<sup>5</sup> Isu pokok yang menjadi uraian dalam tulisan ini adalah makna kebebasan beragama, ditinjau dari hukum dan HAM, serta analisis yang menunjukkan adanya persoalan kebebasan beragama ketika harus berhadapan dengan otoritas negara.

---

<sup>2</sup> *Ibid*

<sup>3</sup> Lihat misalnya tulisan Abd A’la, “Kekerasan Atas Nama Agama”, *Harian Kompas*, 14 Oktober 1999, hlm. 4-5.

<sup>4</sup> Lihat Abdul Aziz Dahlan, “Pengajaran tentang Tuhan dan Alam: Paham Tawhid Ibn’ Arabi” dalam *Jurnal Ulumul Qur’an*, No. 5, Vol. IV, Tahun 1993, hlm. 83-84.

<sup>5</sup> Lihat kasus-kasus di Indonesia khususnya kurun 1998-sekarang, antara lain Kasus Lia Amminuddin dan Ahmad Mashaddeq.

Seperti diketahui bersama bahwa salah satu permasalahan yang dihadapi bangsa Indonesia diantaranya konflik-disintegrasi bangsa, penegakan hukum dan HAM. Salah satu hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun adalah hak beragama, bahkan setiap orang bebas memilih agama dan beribadat menurut agamanya. Negara menjamin kemerdekaan memeluk agama, sedangkan pemerintah berkewajiban melindungi penduduk dalam melaksanakan ajaran agama dan ibadat, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, tidak menyalahgunakan atau menodai agama, serta tidak mengganggu ketenteraman dan ketertiban umum. Namun apabila melihat faktanya cukup timpang jika dibandingkan dengan keadaan empirisnya. Contoh konkretnya adalah ketika adanya penerbitan Surat Keputusan Bersama (SKB) antara menteri dan kejaksaan terkait Jamaah Al Qiyadah Al Islamiyah, hal itu dinilai sebagai tindakan berlebihan pemerintah terhadap privasi rakyatnya.

Dalam regulasi yang berlaku di Negara Indonesia juga menampilkan fakta kebijakan diskriminatif, hal tersebut bisa dilihat dalam peraturan-pertauran perundnag-undnagan sebagai berikut :

1. Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional tahun 2003. Dalam UU tersebut Negara hampir-hampir tidak melirik sedikitpun agama-agama tidak resmi. Bahkan yang mengemuka adalah pertengkaran tanpa makna antara Islam dengan Kristen ketika memperdebatkan pasal agama. Dalam pasal 31 dari undang-undang tersebut masih mengandung semangat membatasi hak beragama dengan persepsi lima agama resmi.
2. Peraturan pemerintah (PP) RI Nomor 55 Tahun 2007 Tentang Pendidikan Agama Dan Pendidikan Keagamaan. Secara kasat mata, PP ini sebenarnya sudah diskriminatif bagi agama dan suku apabila melihat bahasan-bahasan

eksplisitnya. Contoh yang paling kentara adalah pada pasal 9 ayat 1 bahwa pendidikan keagamaan meliputi pendidikan keagamaan Islam, Kristen, katolik, Hindu, Budha, dan Khonghucu. Model ini yang kemudian berimplikasi pada bahasan-bahasan dalam pasal berikutnya, yang secara gamblang hanya membatasi pendidikan agama dan keagamaan pada enam agama tersebut.

3. Undang-undang Administrasi dan Kependudukan yang dikeluarkan pada tahun 2006. Pasal krusial yang menjadi perdebatan itu berkaitan dengan adanya diskriminasi agama didalam dokumen kependudukan. Antara lain adanya penghilangan hak sipil terhadap warga Negara yang menganut agama di luar “lima agama yang di urus”. Dampaknya kepada tidak adanya pelayanan pencatatan sipil dalam peristiwa penting dari penduduk yang agamanya terdiskriminasi tersebut.

Fakta lainnya ialah ketika langkah negara (pemerintah) dalam menyikapi fenomena sekte yang dianggap menyimpang yang ada di Indonesia. Perilaku negara dan tokoh agama dalam menyikapi aliran dan kelompok agama yang dianggap sesat memunculkan persoalan serius menyangkut kebebasan dan hak-hak individu di negeri kita. Setiap kali ada kelompok agama atau keyakinan baru yang muncul, reaksi yang diperlihatkan para tokoh mayoritas yang mengaku lebih tahu tentang islam secara umum tampak sangat berlebihan. Jika bukan dihakimi langsung, kaum mayoritas ramai-ramai menuntut polisi dan aparat pemerintah untuk memberangusnya, seringkali dengan cara yang merendahkan dan mempermalukan martabat seseorang. Setelah kasus Al-Qiyadah al-Islamiyah yang masih segar dalam ingatan kita, kini muncul lagi kasus penyerangan terhadap anggota Ahmadiyah di Kuningan, Jawa Barat. Ini adalah peristiwa yang kesekian kalinya Ahmadiyah mengalami kekerasan dan permusuhan dari umat Islam. Dengan pemberitaan yang tidak adil, media massa

kita juga cenderung memihak agama *status-quo*, sambil ikut-ikutan mencap “sesat” kelompok minoritas itu.

Dari pemaparan tersebut nampak bahwa negara (pemerintah) mempolitisasi agama sebagai sarana untuk mencapai tujuan. Hal ini diwujudkan dengan pengakuan negara terhadap agama secara resmi yang tertuang dalam kebijakan-kebijakannya, baik itu berupa peraturan-peraturan maupaun putusan-putusan bersama. Oleh karena itu seseuai dengan makna politisasi agama, yaitu upaya mempergunakan agama sebagai alat untuk mencapai tujuan-tujuan politik tertentu, baik yang dilakuakn oleh orang perorangan atau kelompok maupun institusi tertentu.<sup>6</sup> Politisasi agama dalam wujud pengakuan negara terhadap agama secara resmi sudah jelas bertentangan dengan hak asasi manusia (HAM), hal seperti itu sama halnya dengan menegasikan makna makhluk sosial, karena ada makhluk yang direndahkan, bahkan tidak dianggap manusia. Dengan adanya fakta tersebut jelas-jelas telah memberikan kontradiktif terhadap tujuan Negara, sesuai dengan semangat yang digelorkan oleh Aristoteles bahwa negara memilki tujuan menyelenggarakan kehidupan yang lebih baik. Apabila kemudian dikorelasikan dengan tujuan negara hukum, yaitu untuk mewujudkan keamanan, keadilan, kepastian, dan kesejahteraan nampaknya fakta diskrimnasi yang dilakukan oleh pemerintah di atas sangat jauh dari idealisme tujuan negara hukum tersebut.

Berdasarkan fenomena di atas sudah menjadi keharusan bahwa kewajiban, tugas dan tanggung jawab negara harus direposisi. Tugas pemerintah harus memberikan bimbingan dan pelayanan agar setiap penduduk dalam melaksanakan

---

<sup>6</sup> Suryadi Radjab, *Indonesia: Hilangnya Rasa Aman, Hak Asasi Manusia dan Transisi Politik Indonesia*, PBHI dan TAF, Jakarta, 2001, hlm. 47

ajaran agamanya dapat berlangsung dengan rukun, lancar dan tertib, baik intern maupun antar umat beragama.

### **B. Rumusan Masalah**

1. Apa urgensi negara mengatur kehidupan beragama di Indonesia ?
2. Bagaimana pengaturan kehidupan beragama di Indonesia ?
3. Apa saja yang tergolong sebagai bentuk intervensi negara terhadap agama ?

### **C. Tujuan**

1. Mendeskripsikan bentuk pengaturan kehidupan beragama yang berlaku di Indonesia secara makro namun komprehensif ;
2. Menganalisis persoalan kebijakan pengaturan kehidupan beragama yang tergolong sebagai bentuk intervensi negara terhadap agama di Indonesia.

### **D. Luaran yang Diharapkan**

Luaran penelitian ini adalah artikel ataupun jurnal yang mengkaji tentang bentuk kebijakan yang berkaitan pengaturan kehidupan beragama yang berlaku di Indonesia, dan kebijakan pengaturan apa saja yang tergolong sebagai bentuk intervensi negara terhadap agama, sekaligus juga kritikan bagi pemerintah terkait peran sertanya dalam menjaga dan memfasilitasi warga Indonesia dalam berbagai aktifitasnya, termasuk beragama.

### **E. Kegunaan**

Secara umum, penelitian ini berguna untuk memberikan pencerahan pada pemikiran warga Indonesia yang selama ini masih awam terhadap pengetahuan terkait

batasan-batasan negara dalam memberikan jaminan kebebasan beragama bagi warganya. Selain itu, penelitian ini juga berguna untuk:

1. Memberikan penjelasan akan pentingnya negara terlibat atau mengatur kehidupan aliran keagamaan di Indonesia.
2. Memberikan penjelasan bagaimana pengaturan yang berlaku di Indonesia tentang kehidupan beragama;
3. Memberikan penjelasan mengenai kebijakan pengaturan apa saja yang tergolong sebagai bentuk intervensi negara terhadap agama di Indonesia;

## **F. Tinjauan Pustaka**

Buku yang ditulis oleh Abdullahi Ahmed an Na'im berjudul *Islam dan Negara Sekuler: Menegosiasikan Masa Depan Syariah*, kemudian menarik untuk diteliti, khususnya dalam kerangka negara modern *plus* plural semacam Indonesia. Menurut Abdullahi Ahmed An Na'im, melalui buku ini, negara memang tidak seharusnya menjadikan agama sebagai tameng untuk mencapai keinginannya. Dengan kata lain, menjadikan doktrin agama sebagai landasan tindakan negara terhadap warga negaranya akan menjadikan Islam itu sendiri menjauh dari kesuciannya. Sebab, ketika syariah (doktrin agama) diformalkan melalui aturan-aturan negara, itu berarti masyarakat muslim menjalankan perintah agama itu atas dasar desakan dari negara, dan ini tentu tidak dapat diperbolehkan. Menjalankan perintah agama sepenuhnya harus dikembalikan kepada individu masing-masing sehingga esensi ibadah sebagai penyerahan dan pengabdian diri kepada Tuhan (Allah ta'ala) terpenuhi dengan sebaik-baiknya. Prinsip syariah sendiri akan kehilangan otoritas dan nilai agamanya apabila dipaksakan negara. Karena itu, pemisahan Islam dan negara secara kelembagaan



sangat perlu agar syariah bisa berperan positif dan mencerahkan bagi umat Islam. Pendapat ini disebut an-Naim sebagai 'netralitas negara terhadap agama. Menurut an Na'im, syariah memiliki masa depan yang cerah dalam kehidupan publik masyarakat Islam model ini.<sup>7</sup>

Sementara dalam konteks ke Indonesiaan, beberapa penelitian mengungkapkan bahwa hubungan negara dengan rakyat sejak lama telah menjadi satu persoalan. Bahtiar Effendy mengungkapkan bahwa hubungan politik antara negara dengan agama (Islam) di Indonesia telah lama mengalami kebuntuan. Kedua pihak (negara dan tokoh Islam) sama-sama memandang satu sama lainnya sebagai “musuh” atau paling tidak “memandang curiga”, sehingga harus ditundukkan dan dilemahkan posisinya. Sejauh perjalanan Indonesia, periode pemerintahan pertama (Soekarno) dan sebagian besar periode kedua (Soeharto), kelompok agama (Islam) menjadi pihak kalah dalam persaingan politik. Dengan demikian, tidak jarang intervensi negara terhadap berbagai kegiatan keagamaan terjadi dengan cara-cara represif. Maka, untuk mendamaikan ‘konflik’ ini, Bahtiar menawarkan pembangunan hubungan politik yang integratif antara Islam dengan negara. Dengan model hubungan macam ini, diharapkan antar Islam politik dan negara dapat “hidup damai” bersandingan.<sup>8</sup>

Kenegaraan dengan format negara hukum bisa saja tidak “menghiraukan” berbagai bentuk hubungan yang terbentuk dalam suatu negara seperti di Indonesia yang tidak jarang berubah-ubah, sebab segala tindakan sudah terkondisikan dengan berbagai macam aturan yang berlaku. Namun, pergerakan perpolitikan negara terkadang tidak dapat terkontrol hanya dengan mengandalkan aturan yang berlaku. Di

---

<sup>7</sup> Abdullahi Ahmed An Na'im, *Negara Sekuler: Menegosiasikan Masa Depan Syariah*, Mizan, Bandung, 2007 hlm. 16

<sup>8</sup> Kedua model ini dalam penerapannya juga memiliki beberapa variasi. Baca lebih lengkap dalam, Bahtiar Effendy *Islam dan Negara* Penerbit Paramadina, , Jakarta, 1998, hlm. 332-338

Indonesia, perpolitikan (para tokoh agama) Islam sering menjadikan kondisi negara (agak) goyah atau disintegrasi, utamanya yang terkait dengan persoalan sesensitif keyakinan. Peristiwa terkait keyakinan beragama yang banyak terjadi belakangan adalah contoh paling segar untuk dikemukakan.

Buku yang ditulis Jazim Hamidi dan M. Husnu Abadi tahun 2001 berjudul “Intervensi Negara Terhadap Agama”, sebenarnya cukup representatif menerangkan persoalan ini yang belakangan muncul kembali. Dalam penelitiannya itu, penulis menyimpulkan bahwa berdasarkan Pasal 29 UUD 1945, pelaksanaan kehidupan beragama; baik intern umat beragama, antar umat beragama, dan umat beragama dengan pemerintah, sudah cukup terjamin legalitas hukumnya. Kalau dilihat dari pelaksanaan Pasal tersebut dalam kehidupan beragama, kewenangan negara terbatas pada masalah “administrasi organisasional”, bukan pada masalah material (ibadah dan syariat agama).<sup>9</sup> Tindakan negara yang sampai pada pengaturan terhadap bagaimana syariat yang benar harus dijalankan, misalnya, berarti negara telah sampai pada pelanggaran terhadap HAM warganya.

Buku yang cukup baru dan layak untuk dibaca yaitu yang ditulis Tedi Kholiludin, *Kuasa Negara Atas Agama, Politik Pengakuan, Diskursus Agama Resmi dan Diskriminasi Hak Sipil*. Dalam urainnya tedi mencoba membedah bagaimana negara sampai terlibat mengurus persoalan keagamaan yang nyata-nyata wilayah *private* tiap individu masyarakat. Ia menjelaskan secara komprehensif bahwa secara nyata politik pengakuan tentang agama pertama-tama telah memilah-milah agama ke dalam “agama legal” dan “agama illegal”, ia mengatakan bahwa politik pengakuan

---

<sup>9</sup> Jazim Hamidi dan M. Husnu Abadi, *Intervensi Negara Terhadap Agama*, UII Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 239

negara atas agama tercermin dalam berbagai regulasi.<sup>10</sup> Akan tetapi penulis buku tersebut belum menyebutkan secara terperinci ataupun mendetail aturan mana saja yang kemudian disebut sebagai regulasi yang diskriminatif terhadap agama-agama yang hidup di Indonesia.

Dari uraian tersebut nampaknya para penulis ataupun peneliti belum mendeskripsikan secara detail kebijakan pengaturan apa saja yang sebenarnya telah dikeluarkan oleh pemerintah sebagai lembaga yang legal dalam memproduksi aturan-aturan hukum. Kemudian dari uraian penelitian terdahulu nampaknya belum diuraikan secara menyeluruh yang berkaitan dengan keterlibatan negara dalam mengurus aliran-aliran yang berkembang seiring dengan dinamika zaman. Selain itu juga apabila dilihat secara teliti, beberapa buku yang telah disebutkan di atas belum menampilkan aturan yang aktual yang sudah dikeluarkan oleh pemerintah dalam mengantisipasi berkembangnya aliran keagamaan yang di anggap menyimpang.

Hal yang kemudian menjadi pembeda dengan penelitian ini adalah dengan memberikan pemaparan terhadap urgensi negara mengatur aliran-aliran agama yang ada di Indonesia, dan juga diuraikan bagaimana pengaturan kehidupan beragamanya. Aspek lain yang menjadi perbedaan adalah dengan memberikan penjelasan apa saja yang tergolong sebagai bentuk intervensi negara terhadap agama dan tujuan dikeluarkannya aturan tersebut sebagai bentuk intervensi negara terhadap kehidupan beragama.

---

<sup>10</sup> Tedi Kholiludin, *Kuasa Negara Atas Agama, Politik Pengakuan, Diskursus Agama Resmi dan Diskriminasi Hak Sipil*, RaSAIL Media Group, Semarang, 2009, hlm. 326.

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka (*library research*).<sup>11</sup> Ini juga dikatakan sebagai penelitian hukum doktrinal, dimana hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in book*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan perilaku manusia yang dianggap pantas.<sup>12</sup>

### **2. Bahan Hukum**

Dalam penelitian ini, digunakan bahan hukum berupa bahan hukum yang terdiri atas :

- a. Bahan hukum primer, yaitu UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan yang relevan dengan permasalahan yang dibahas. Seperti Kitab Undang-undang Hukum Pidana, UU No. 1/PNPS tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama, UU No. 12 tahun 2005 tentang Ratifikasi ICCPR, UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
- b. Bahan hukum sekunder, terdiri dari buku, jurnal, artikel dan literatur lainnya yang berkaitan dengan permasalahan yang akan di bahas.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang di peroleh dari kamus.

---

<sup>11</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Sosiologi Hukum*, Bharata, Jakarta, 1973, hlm. 15.

<sup>12</sup> Amirudin Zainal, dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 118.

### **3. Metode Pendekatan**

Dalam penelitian ini digunakan dua pendekatan, yaitu :

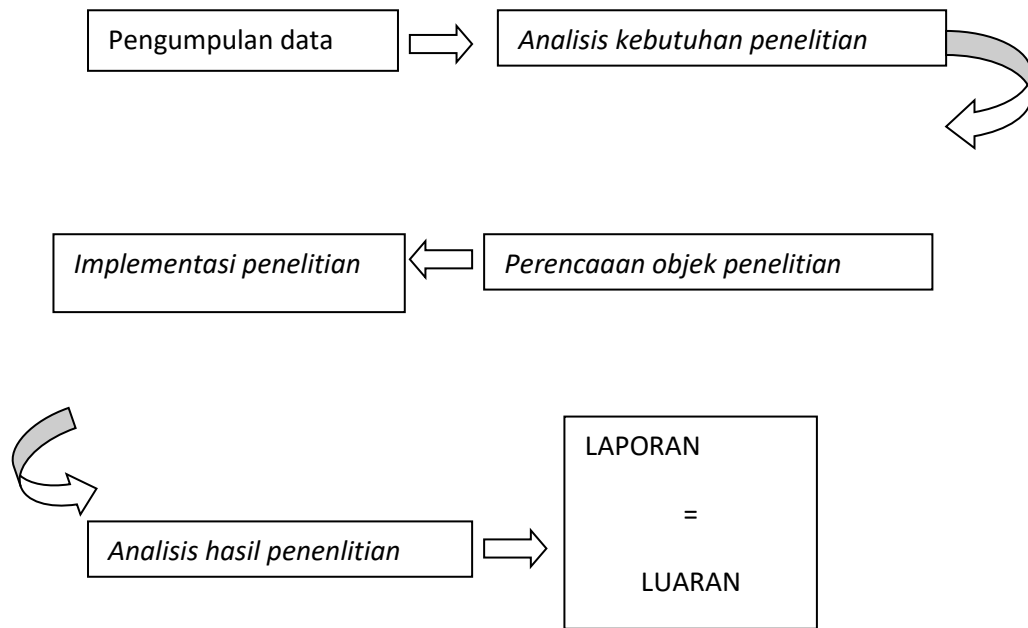
- a) Pendekatan yuridis-normatif, yaitu dengan mengkaji, yaitu penelitian dengan mengkaji permasalahan dari segi hukum yang terdapat dalam berbagai peraturan perundang-undangan, dan dari pustaka yang relevan dengan pokok bahasan. Pendekatan yuridis normatif yang digunakan dalam penelitian ini tidak sekedar menilik kepada analisis aturan semata, melainkan lebih kepada makna dibalik teks-teks yang tertulis itu. Dengan demikian, pendekatan yuridis-normatif yang digunakan dalam penelitian ini sangat dekat dengan pendekatan filosofi aturan itu.
- b) Pendekatan komparatif, yaitu dengan membandingkan aturan-aturan satu dengan yang lainnya mengenai materi sesuai dengan fokus penelitian.<sup>13</sup> Aturan yang dimaksud adalah aturan-aturan yang berkaitan dengan Hak asasi manusia yang berlaku di Indonesia.

### **4. Analisis Bahan**

Teknik analisis bahan yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis isi. Dengan analisis semacam ini diharapkan dapat memilah dan memilih bahan dari berbagai bahan pustaka (bahan hukum) yang ada dan searah dengan objek kajian yang dimaksud dan dapat menghasilkan deskripsi yang lebih obyektif dan sistematis tentang pengaturan kehidupan beragama di Indonesia dan kebijakan pengaturan yang tergolong sebagai bentuk intervensi negara terhadap agama.

---

<sup>13</sup> Johnny Ibrahim. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Media, Surabaya, 2005, hlm. 302-303



## BAB II

### HAK SIPIL, KEBEBASAN SIPIL DAN KONSEP KEWENANGAN NEGARA

#### A. Hak Sipil dan Kebebasan Sipil

Paul M. Johnson dalam *A Glossary of Political Economy Term* memberikan gambaran bahwa apa yang dimaksud dengan *civil right dan civil liberties* dapat diuraikan sebagai hak-hak dari tiap warganegara dalam kaitannya dengan kebebasan untuk berpikir, bergerak, berekspresi, dan kebebasan individu untuk membentuk organisasi-organisasi serta mengejar tujuan-tujuan umum, dan kebebasan untuk mengambil bagian secara politis dalam cara-cara yang tidak melanggar hak-hak orang lain.<sup>14</sup>

Namun seringkali kedua istilah tersebut mengalami tumpang tindih, oleh karenanya lebih lanjut Johnson memberikan uraian bahwa kebebasan-kebebasan sipil merupakan istilah yang secara umum menunjukkan lebih rinci kepada perlindungan hak-hak untuk eksis dalam menyatakan pilihan-pilihan atau keyakinan, dan untuk bertindak secara bebas tanpa campur tangan pemerintah.<sup>15</sup> Sementara hak-hak sipil menekankan lebih rinci pada hak-hak setiap warganegara untuk mengambil bagian dengan bebas dan setara dalam ruang politik dan kepentingan publik dalam urutan dengan aktif untuk mengupayakan kebijakan publik yang lebih memihak melalui keikutsertaan pribadi dalam proses-proses politik. Dengan demikian, kebebasan-kebebasan sipil bisa dilihat sebagai upaya

---

<sup>14</sup> Paul M. Johnson, *A Glossary of Political Economy Term*, dalam [http://www.auburn.edu/~johnson/gloss/civil\\_right\\_civil\\_liberties](http://www.auburn.edu/~johnson/gloss/civil_right_civil_liberties), diakses tanggal 16 Oktober 2010.

<sup>15</sup> *Ibid*

menghubungkan dengan logis tujuan pemerintahan yang dibatasi, sementara hak-hak sipil adalah menghubungkan secara logis tentang tujuan dari pemerintah demokratis.<sup>16</sup>

Sementara apabila melihat pemaparan Han Kelsen dalam *Pure Theory of Law* bahwa hak memiliki tiga fungsi, yaitu :<sup>17</sup>

- a. Hak sebagai sebuah kepentingan yang dijaga secara legal (*interest theory*).  
Pengertian hak (baca:hukum) dalam arti subjektif sebagai kepentingan yang dijaga secara legal, hal ini sering digambarkan oleh ilmu hukum tradisional dengan mengacu pada hak sebagai refleksi dari kewajiban hukum.
- b. Hak sebagai kekuatan hukum (*legal power*) atau bisa juga disebut sebagai *will-power theory*. Hak dalam makna ini dipayungi oleh *legal order*.
- c. Hak ijin positif.

Tiga makna tentang hak dalam perspektif kelsenian tersebut, terutama dalam penegrtian *legal power*, bis ditempatkan sebagai suatu jalan untuk menempatkan hak pada sebuah posisi yang mesti dilindungi oleh konstitusi legal, dalam hal ini negara. Hal ini dimaksudkan agar terwujudnya fungsi hukum sebgaimana yang diapaparkan oleh Carl Wellman, hukum harus mengantarkan manusia pada suatu kondisi damai, hukum harus menuju pada bentuk keinginan

---

<sup>16</sup> *Ibid*

<sup>17</sup> Hans Kelsen, *Pure Theory of Law*, University of California, California, 1970, hlm. 132-133.



untuk menjaga hak alamiah dari masyarakat, dan hukum harus mengarah pada kebaiakn semua manusia.<sup>18</sup>

## **B. Konsep Kewenangan Negara**

Negara adalah suatu organisasi di antara sekelompok atau beberapa kelompok manusia yang secara bersama-sama mendiami suatu wilayah (teritorial) tertentu dengan mengakui adanya suatu pemerintahan yang mengurus tata tertib dan keselamatan manusia yang ada di dalamnya, yang patut dipahami selanjutnya adalah, bahwa organisasi negara dalam suatu wilayah bukanlah satu-satunya organisasi, ada organisasi-organisasi lain seperti yang bergerak di bidang keagamaan, kepartaian, kemasyarakatan dan organisasi lainnya yang masing-masing memiliki kepribadian yang lepas dari masalah kenegaraan. Kurang tepat apabila negara dikatakan sebagai suatu masyarakat yang diorganisir. Adalah tepat apabila dikatakan diantara organisasi-organisasi di atas, negara merupakan suatu organisasi yang utama di wilayah karena memiliki pemerintahan yang berwenang campur tangan dalam bidang organisasi-organisasi lainnya.<sup>19</sup> Dari sinilah beberapa pakar ada yang mendefinisikan negara sebagai suatu organisasi kekuasaan atau organisasi kewibawaan yang memenuhi persyaratan tertentu, yaitu adanya pemerintahan yang berdaulat, wilayah tertentu, dan rakyat.<sup>20</sup>

Ciri khusus dari pemerintahan dalam negara adalah pemerintahan memiliki kekuasaan atas semua anggota masyarakat yang merupakan penduduk

---

<sup>18</sup> Carl Wellmen, *Moral and Ethics*, Prentice Hall, New Jersey, 1988, hlm. 179.

<sup>19</sup> Mirza Nasution, *Negara Dan Konstitusi*, USU Digital Library, Medan, 2004, hlm. 1

<sup>20</sup> Pringgodigdo dalam C.S.T. Kansil, *Ilmu Negara: Umum dan Indonesia*, PT Pradnya Paramita, Jakarta, 2001, hlm. 9

suatu negara dan berada dalam wilayah negara, hal ini populer dengan sebutan kekuasaan, atau wewenang, atau kedaulatan negara. Untuk mendapatkan wewenang ini, terdapat empat macam teori yang populer diungkapkan, yaitu teori kedaulatan Tuhan, kedaulatan negara, kedaulatan hukum, dan kedaulatan rakyat.<sup>21</sup> Dalam implementasinya, setiap konsep kedaulatan ini akan menimbulkan efek kewenangan negara yang beragam.

Lebih lanjut, teori klasik mengenai hakikat tujuan negara dengan pendekatan historis menggambarkan bahwa negara-negara pada zaman dahulu memiliki konsep yang berbeda-beda. Pada zaman Yunani Kuno, negara itu adalah Polis, yang jika kita tinjau dari kaca mata sekarang artinya suatu negara (sebesar) Kota (*city-state*) dengan segala sifat kekhususannya, seperti misalnya demokrasi langsung. Di abad pertengahan negara diartikan sebagai suatu "organisasi-masyarakat" yang bernama *Civitas Terrena* (keduniawian) di samping *Civitas Dei* (keagamaan) dan *Civitas Academica* (ilmiah). Sedangkan di permulaan abad modern, kita jumpai pandangan bahwa negara adalah milik: suatu dinasti/imperium, dimana sebagai eksesnya yang paling menonjol nampak pada ungkapan: "*L'etat c'est moi*".<sup>22</sup>

Secara historis akhirnya kita jumpai pula pandangan bahwa negara itu sifat hakikatnya adalah suatu ikatan tertentu atau status tertentu (*staat-state*), yaitu status bernegara sebagai lawan daripada status belum bernegara, status naturalis lawan dari status civilis atau status berhukum rimba dan status dimana hak-hak civil atau hak asasi warga negara terjamin. Pada akhirnya, Kansil menyimpulkan bahwa negara merupakan organisasi pada fungsi-fungsi tersebut.

---

<sup>21</sup> *Ibid*, hlm. 2

<sup>22</sup> C.S.T. Kansil, *Op.Cit*, hlm. 12-13

Sehingga ada yang menganggap bahwa negara tidak lain adalah organisasi jabatan (*ambten-organisatie*).<sup>23</sup>

Pemahaman demikian terlihat masih bertahan hingga saat ini, khususnya dalam kajian teori kenegaraan. Hanya saja, persoalan seperti ini tidak lagi menjadi fokus persoalan yang banyak diperdebatkan. Inti persoalan yang banyak menyeruak dewasa ini adalah bagaimana peran negara dalam mengatasi ketimpangan (permasalahan) sosial yang terjadi di suatu negara. Peran negara sering menjadi kabur karena kondisi di masyarakat ternyata tidak sesuai dengan cita-cita pembentukan suatu negara. Sementara kedaulatan yang diberikan rakyat kepada negara seakan tidak cukup untuk mewujudkan cita-cita itu.

Perumusan para pakar mengenai pembentukan suatu negara, nyatanya mengandung perbedaan-perbedaan bergantung pada kondisi para perumus ketika merumuskan suatu negara. Namun, dalam banyak teori itu, jika dikaitkan dengan tujuan pembentukan negara, pada hakikatnya memiliki dasar yang sama, yaitu untuk menjadikan kehidupan masyarakat lebih baik,<sup>24</sup> atau pada zaman modern sering terdengar kata *welfare state* (negara kesejahteraan).<sup>25</sup>

Dewasa ini, hampir semua negara ingin mewujudkan tujuan negara melalui sistem yang termaktub dalam konstitusi setiap negara (konstitusionalisme). Ini merupakan efek dari munculnya wacana demokratisasi

---

<sup>23</sup> *Ibid*, hlm. 14

<sup>24</sup> Ketika memberi komentar tentang tujuan pembentukan Negara, Aristoteles hanya mengartikan tujuan Negara dengan kata-kata yang singkat, yaitu mencapai kepentingan hidup yang lebih baik, bagus dan harmonis. *Ibid*, hlm. 58

<sup>25</sup> Secara faktual, Edi Suharto mengartikan istilah ini dengan *state welfare* atau kesejahteraan negara. Baca lebih lanjut dalam Edi Suharto, *Peta dan Dinamika Welfare State di Beberapa Negara: Pelajaran apa yang bisa dipetik untuk membangun Indonesia?* Makalah disampaikan pada Seminar “Mengkaji Ulang Relevansi *Welfare state* dan Terobosan melalui Desentralisasi-Otonomi di Indonesia”, Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta dan Perkumpulan Prakarsa Jakarta, bertempat di Wisma MM Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta 25 Juli 2006, hlm. 1

dan keinginan banyak negara, khususnya yang besar dan maju. Konsep ini menjadi sesuatu yang diyakini dapat mewujudkan cita-cita negara sejahtera, sesuai dengan konteks tuntutan seluruh manusia yang hidup di zaman modern.<sup>26</sup>

Hanya saja, berdasarkan pengalaman penyelenggaraan negara, konsep demokrasi ternyata juga memiliki kisah buram, sehingga hampir semua penulis menyatakan bahwa ambiguitas makna bagi negara-negara di dunia dalam menjalankannya menjadi persolan serius terhadap konsep ini.<sup>27</sup> Akibatnya, dewasa ini tidak sedikit tuntutan agar sistem demokrasi dirubah dengan sistem yang lain. Indonesia adalah salah satu "korban" ambiguitas dari konsep demokrasi itu. Oleh karenanya, dalam praktiknya, demokrasi sering dimanipulasi para elit sehingga menimbulkan kekuasaan sangat besar bagi negara dan melemahkan posisi rakyat, padahal rakyat dalam konsep demokrasi adalah pihak yang sangat diagungkan.<sup>28</sup> Dari sini muncul keinginan untuk merampingkan kekuasaan negara itu dengan kembali kepada konsep Rousseau dan para pakar lainnya yang ingin membatasi kekuasaan negara dengan teori pembagian kekuasaan (antar lembaga negara) dan Teori Perjanjian (kontrak) Sosial (lembaga negara dengan rakyat).<sup>29</sup> Konsep demokrasi yang merupakan jelmaan dari konsep kedaulatan rakyat ini, pada episode selanjutnya berkembang dengan munculnya konsep negara hukum. Intinya, menjalankan kenegaraan dengan konsep demokrasi harus disandingkan dengan legalitas (hukum) yang mendasarinya.

---

<sup>26</sup> Lihat Hendra Nurtjahjo, *Filsafat Demokrasi*, Bumi Aksara, Jakarta, 2006, hlm. 1

<sup>27</sup> Lihat Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1998, hlm: 9; Lihat juga Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia, Jakarta, 1982, hlm. 50. Hendra Nurtjahjo mengatakan bahwa konsep demokrasi saat ini tidak dapat dijalankan secara mandiri. Sistem demokrasi akan berjalan dengan sempurna dengan mengimbanginya dengan etika. Tanpa etika, demokrasi akan berubah menjadi diktator. Lihat Hendra Nurtjahjo, *Ibid*, hlm. 9

<sup>28</sup> Edy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat*, Penerbit Nusamedia, Malang, 2007, hlm. 265-266

<sup>29</sup> Lihat Tonny P. Situmorang, *Pandangan Rousseau Tentang Negara Sebagai Kehendak Umum*, USU Digital Library, Medan, 2004, hlm. 2-4

Intelektual muslim terlibat kontroversi pendapat terkait bagaimana membangun hubungan negara dengan warganya. Sebagian menghendaki, bentuk pemerintahan demokratis, sehingga hubungan antara negara dengan rakyat dapat sejajar, dengan arti bahwa para negara (melalui aparturnya) memperoleh kedaulatan dari rakyat dan rakyat berada pada posisi melaksanakan fungsi kontrol terhadap kinerja apratur negara itu sesuai dengan cita-cita yang ingin dicapai. Selain itu, terdapat pula dari mereka yang menyatakan bahwa sistem monarki lebih baik. Model ini menempatkan hubungan antara rakyat dengan penguasa ibarat atasan dan bawahan. Penguasa yang berada pada posisi puncak, diagungkan rakyat, dan dipercaya kebenaran dan kebaikan segala kebijakan yang dikeluarkannya.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Baca lebih lengkap, J. Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, Rajawali Press, Jakarta, 2002, hlm. 280-295

## BAB III

### PEMBAHASAN

#### A. Konvergensi dan Urgensi Pengaturan Aliran Keagamaan/Kepercayaan di Indonesia

##### 1. Tujuan Negara dan Relevansinya Terhadap Pengaturan Aliran Keagamaan/Kepercayaan di Indonesia

Agama sebagai suatu sistem nilai dan ajaran memiliki fungsi yang jelas dan pasti untuk pengembangan kehidupan umat manusia yang lebih beradab dan sejahtera. Dalam perspektif ajaran dan sejarah, agama apa pun turun ke dunia untuk memperbaiki moralitas manusia, dari kebiadaban menuju manusia bermoral. Di dalam agama terdapat nilai-nilai transenden berupa iman (kepercayaan kepada Tuhan) dan serangkaian ibadah ritual sebagai manifestasi kepercayaan dan kepatuhan kepada Sang Pencipta. Menurut Abd A'la, transendensi agama bersifat fungsional, bukan sekadar untuk kehidupan akhirat yang bersifat eskatologis murni dan terpisah dari kehidupan sekarang.<sup>31</sup> Namun hal itu juga berfungsi praktis dan *applicable* untuk kehidupan dunia. Karena transendensi itulah, maka muncul ungkapan kiranya manusia menjadi khalifah Allah di muka bumi sebagai konkretisasi imannya. Dengan pemahaman demikian maka nilai-nilai agama harus dirajut dalam kehidupan yang konkret, termasuk dalam kehidupan bernegara. Di sinilah akar tuntutan agar agama itu

---

<sup>31</sup> Abd. A'la, *Melampaui Dialog Agama*, Jakarta: Penerbit Kompas, 2003, hlm. 134.

dilembagakan.<sup>32</sup> Mengingat betapa sucinya suatu agama dengan nilai yang terkandung di dalamnya, maka tidak sepatasnya suatu agama ternodai oleh aktifitas yang menyimpang dari ajaran suci agama tersebut.

Pijakan konkretisasi nilai-nilai agama dalam kehidupan bernegara itu ternyata melahirkan debat tiada berkesudahan mengenai kebebasan beragama/berkeyakinan dan gugus negara. Dalam studi ilmu negara lazim diterima bahwa suatu negara dibentuk untuk pertama-tama melindungi HAM warga negara dan memberikan kesejahteraan secara optimal.<sup>33</sup> Bagaimana menempatkan agama dalam kehidupan bernegara? Para pengamat sosial merumuskan beberapa teori untuk membaca hubungan agama dengan negara, yang antara lain dirumuskan dalam bentuk 3 (tiga) paradigma, yaitu paradigma integralistik, paradigma simbiotik, dan paradigma sekularistik. Dalam gugus negara dengan paradigma integralistik, agama dan negara menyatu, jadi wilayah agama mencakup wilayah politik atau negara. Oleh karena itu, negara merupakan lembaga politik dan keagamaan sekaligus.

Paradigma ini yang kemudian melahirkan paham negara-agama, di mana kehidupan kenegaraan diatur dengan menggunakan prinsip-prinsip keagamaan.<sup>34</sup>

Achmad Gunaryo menyebut paradigma ini sebagai cita negara teokratik.<sup>35</sup>

Paradigma ini menghendaki kepentingan agama merupakan suatu hal yang

---

<sup>32</sup>Asal-usul dan pengertian pelembagaan agama, periksa: Masdar F. Mas'udi, *"Agama dan Pluralitasnya"* dalam Interfidei, Yogyakarta, 1995, Mendidik Manusia Merdeka: Roma YB. Mangunwijaya 65 Tahun, Interfedei, Yogyakarta, hlm. 368.

<sup>33</sup> Budiono Kusumohamidjojo, *Filsafat Hukum: Problematik Ketertiban yang Adil*, Grasindo, 2004, Jakarta, hlm. 2002.

<sup>34</sup> Marzuki Wahid dan Rumadi, *Fiqh Madzhab Negara: Kritik atas Politik Hukum Islam di Indonesia*, LKiS, Yogyakarta, 2001, hlm. 23-24.

<sup>35</sup> Achmad Gunaryo, *Pergumulan Politik dan Hukum Islam: Reposisi Peradilan Agama dari Peradilan "Pupuk Bawang" Menuju Peradilan Sesungguhnya*, Pustaka Pelajar dan Pascasarjana IAIN Walisongo, Semarang, 2006, hlm. 25-29.

penting untuk dilindungi.<sup>36</sup> Sementara itu, paradigma simbiotik menunjuk bahwa antara agama dan negara ada hubungan yang bersifat timbal balik dan saling memerlukan.<sup>37</sup> Karena sifatnya yang simbolik, maka hukum agama masih mempunyai peluang untuk mewarnai hukum-hukum negara, bahkan dalam masalah tertentu tidak menutup kemungkinan hukum agama dijadikan sebagai hukum negara.

Pada sisi yang ekstrem, paradigma sekularistik menolak kedua paradigma itu. Sebagai gantinya, paradigma sekularistik mengajukan dalil perlunya dipisahkan agama dengan negara. Seperti diuraikan oleh Abdurrahman Wahid bahwa agama adalah ruh, spirit yang harus masuk ke negara.<sup>38</sup> Sementara negara adalah badan, raga yang mesti membutuhkan ruh agama. Dalam konsep ini, keberadaan negara tidak lagi dipandang semata-mata sebagai hasil kontrak sosial dari masyarakat manusia yang bersifat sekular, akan tetapi lebih dari itu, negara dipandang sebagai jasad atau badan yang niscaya dari idealisme ketuhanan, sementara agama adalah substansi untuk menegakkan keadilan semesta. Menurut Denny JA, paradigma sekularistik terwujud dalam konfigurasi negara di mana agama tidak dijadikan instrumen politik, tidak ada ketentuan-ketentuan keagamaan yang diatur melalui legislasi negara, sehingga agama tidak perlu “meminjam negara” untuk memaksakan keberlakuan ketentuan agama.<sup>39</sup> Bahkan seperti dikatakan oleh Oemar Seno Adji, dalam paradigma ini kepentingan agama tidak perlu dilindungi oleh hukum.<sup>40</sup> Namun demikian, Mohammd ‘Abed al-

---

<sup>36</sup> Oemar Seno Adji, *Hukum (Acara) Pidana dalam Prospekti*, Erlangga, Jakarta, 1981, hlm. 87.

<sup>37</sup> Marzuki Wahid dan Rumadi, *Op.Cit.*, hlm. 26.

<sup>38</sup> Abdurrahman Wahid, *Kasus Penafsiran Ulang yang Tuntas*, Kata Pengantar dalam Masdar F. Mas’udi, *Agama Keadilan: Risalah Zakat (Pajak) dalam Islam*, Pustaka Firdaus, Jakarta, 1993, hlm. 14-17.

<sup>39</sup> Denny JA, “*Islam, Negara Sekular, dan Demokrasi*”, dalam Saripudin HA (Penyunting), *Negara Sekular Sebuah Polemik*, Putra Berdikari Bangsa, Jakarta, 2000, hlm. 17-18.

<sup>40</sup> Oemar Seno Adji, *Op.C it.*, hlm. 105.



Jabiri, seorang cendekiawan asal Maroko, mengkritik paradigma sekularistik yang dinilainya sebagai konstruksi yang keliru atas realitas.<sup>41</sup> Sekularisasi tidak lebih sebagai kebutuhan lokal ketika di suatu tempat terdapat potensi adanya “politisasi agama” maupun “agamanisasi politik”.

Sebagai negara yang telah mentasbihkan kemerdekaannya, Indonesia seharusnya memiliki tujuan dalam penyelenggaraan kehidupan bernegaranya. Tanpa terkecuali dalam kehidupan beragamanya, meskipun Indonesia bukanlah negara agama dan bukan pula negara sekuler, melainkan negara pancasila yakni sebuah *religious nation state* atau negara kebangsaan yang dijiwai agama. Maka sewajarnya pula Indonesia memiliki tujuan yang jelas di dalamnya. Adapun tujuan negara tidak lain sebagai upaya terealisasinya cita-cita luhur yang telah digariskan pada masa awal kemerdekaan Republik Indonesia.

Ada beberapa teori tentang tujuan negara yang bisa dikaji dari berbagai khazanah keilmuan, Jacobsen dan Lipman memperspektifkan tujuan negara dalam pemeliharaan ketertiban, memajukan kesejahteraan individu dan masyarakat, mempertinggi moralitas.<sup>42</sup> Tidak jauh berbeda dalam uraian J. Barents yang merumuskan tujuan negara sebagai pemelihara keamanan dan ketertiban serta penyelenggaraan kepentingan umum.<sup>43</sup> Lebih konkret apabila melihat pemaparan Charles E. Merriem yang memaparkan bahwa terdapat lima tujuan negara, yaitu keamanan ekstern, ketertiban intern, keadilan, kesejahteraan umum serta kebebasan. Berbeda dengan argumentasi Leslie Lipson yang menegaskan bahwa

---

<sup>41</sup> Lihat dalam Ahmad Baso, “*Problem Islam dan Politik: Perspektif Kritik Nalar Politik Mohammed ‘Abed al-Jabiri*”, dalam *Taswirul Afkar*, Edisi No. 4 tahun 1999.

<sup>42</sup> Jacobsen dan Lipman. *Political Science*, dalam *College Outline Series* Barners and Noble, New York, 1956, hlm. 15-18.

<sup>43</sup> Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Bina Cipta, Jakarta, 1982, hlm. 173

tujuan negara bukanlah yang terpenting tetapi alat untuk mencapai tujuan tidak kalah pentingnya. Alat-alat itu dipergunakan untuk menyelenggarakan fungsi negara. Fungsi negara yang asli dan tertua adalah perlindungan. Artinya negara dibentuk oleh individu untuk memperoleh perlindungan dan negara dipertahankan untuk memelihara tujuan itu. Selain perlindungan, Lipson juga mengemukakan ketertiban serta keadilan sebagai dua hal utama yang menjadi tujuan adanya suatu negara.<sup>44</sup>

Menurut Miriam Budiardjo, fungsi minimum dari suatu negara terlepas dari ideologi yang dianutnya adalah melaksanakan penertiban (*law and order*), menjaga kesatuan dan persatuan sebagai suatu bangsa/negara, menjaga keamanan masyarakat. Fungsi kedua adalah mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, baik dalam aspek materiel maupun spiritual, rohani dan jasmani. Fungsi ketiga yaitu pertahanan, hal ini juga menjaga segala kemungkinan serangan dari luar. Fungsi keempat adalah menjunjung tinggi keadilan yang dilaksanakan melalui lembaga peradilan.<sup>45</sup> Sedangkan L. V. Ballard secara sederhana menyatakan bahwa tujuan negara yang terutama adalah memelihara ketertiban dan peradaban, sedangkan fungsinya ialah menciptakan syarat-syarat dan perhubungan yang memuaskan bagi semua warga negara.<sup>46</sup>

Republik Indonesia yang menyatakan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945 merumuskan tujuannya negaranya dalam pembukaan UUD 1945, tepatnya pada alinea keempat. Yaitu :

---

<sup>44</sup> Leslie Lipson, *The Great Issues of Politic, An Introduction to Political Science*, Prentice Hall, New York, hlm. 41.

<sup>45</sup> Miriam Bidiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1982, hlm. 45.

<sup>46</sup> Soehino, *Ilmu Negara, Libeety*, Yogyakarta, 1980, hlm. 16.

Untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia 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 kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial dengan berdasarkan kepada: ketuhanan yang maha esa, 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.

Dari pemaparan tujuan negara yang termaktub dalam pembukaan UUD 1945 tersebut, nampaknya ada keserasian antara teori tujuan negara dan tujuan negara RI. Walaupun demikian perlu diingat bersama bahwa tujuan dan fungsi negara sangatlah cenderung dipengaruhi oleh ideologi yang dianut oleh suatu negara tertentu. Bagi Indonesia yang menganut ideologi Pancasila, maka isi dari tujuan dan fungsinya terimplisit di dalamnya.

Mengingat cita-cita dan wacana pendirian bangsa yang telah digariskan oleh para pendiri bangsa ini mempunyai makna sejarah yang sangat penting. Maka dapat dikatakan cita-cita politik yang sangat sentralistik tersebut sangatlah penting implementasi substansi tujuan negara yang ter-cover dalam pembukaan UUD 1945 tersebut. Hal ini mengingat bangsa Indonesia yang penuh dengan keberanekaragaman budaya, agama, suku, adat, bahasa dan sebagainya. Padmo Wahjono menyatakan bahwa untuk mencapai tujuan negara tersebut, dibentuk suatu pemerintahan negara yang mempunyai fungsi yang nampak sama perumusannya seperti tujuan negara. hal itulah yang kemudian dengan dibentuknya Badan Kordinasi Pengawasan Aliran-aliran Kepercayaan Masyarakat (Bakor PAKEM) yang merupakan bentukan dari Kejaksaan RI. Tugas-tugas yang diemban dari Pakem adalah mengikuti, memperhatikan, mengawasi gerak-gerik serta perkembangan dari semua gerakan agama, semua aliran-aliran kepercayaan/kebatinan, memeriksa/mempelajari buku-buku, brosur-brosur

keagamaan/aliran kepercayaan, baik yang berasal dari dalam maupun luar, demi kepentingan umum.<sup>47</sup>

Sekilas dari tugas Pakem tersebut memberikan gambaran bahwa urgensi negara ‘ikut campur’ dalam mengatur aliran-aliran agama di Indonesia tidak lain adalah untuk merealisasikan tujuan negara yang suci sebagaimana tertulis dalam *preamble* UUD 1945. Hal itu pula yang relevan apabila dikorelasikan dengan teori-teori tujuan negara yang telah disebutkan di atas. Perlunya pengawsan terhadap aliran-aliran keagamaan di Indonesia tidak bisa dilepasakan dengan fakta sejarah yang membuktikan bahwa banyak muncul aliran kepercayaan yang menyatakan dalam ajarannya bahwa aliran tersebut mempunyai nabi dan kitab suci tersendiri.<sup>48</sup> Sehingga hal itu menimbulkan konflik *intern* di dalam agama tertentu. Hal inilah yang sengaja dihindari oleh negara dengan melibatkan diri mengatur pergerakan aliran-aliran keagamaan agar tidak merusak tatanan ideal dari tujuan negara RI.

## **2. Fenomena Aliran Keagamaan dalam Bingkai Sejarah Indonesia dan Urgensi Pengaturannya**

Dalam pemaparan Niels Mulder pada masa 1953 muncul begitu banyak kelompok-kelompok kebatinan, ia mencatat bahwa organisasi mistik itu menarik perhatian baik kaum mistikawan jawa maupun departemen agama.<sup>49</sup> Departemen

---

<sup>47</sup> Lihat Surat Edaran Departemen Kejaksaan Biro Pusat Pakem, Nomor 34/Pakem/S.E/61 tertanggal 7 April 1961, perihal instruksi Pembentukan Batasan Pakemdi tiap-tiap propinsi dan di daerah-daerah. Surat ini ditujukan kepada semua Jaksa/Tinggi/Kordinator Kejaksaan Pengadilan Negeri diseluruh Indonesia.

<sup>48</sup> Djoko Prakoso, *Tugas-tugas Kejaksaan di bidang Non Yudisial*, Bina Aksara, Jakarta, 1989, hlm. 2.

<sup>49</sup> Niels Murder, *Mysticism and Everyday Life in Contemporary Java: Cultural Persistence and Change*, Singapore University Press, Singapore, 1978, hlm. 158. Fakta tersebut jelas ketika pada tahun 1951

Agama melaporkan bahwa pada tahun tersebut ada lebih dari 360 kelompok kebatinan di seluruh Jawa. Kelompok-kelompok ini memainkan peran menentukan, sehingga pada pemilu 1955 partai-partai Islam gagal memperoleh suara mayoritas, dan hanya mendapat 42% suara. Hal itu dicatat oleh Mulder sebagai masa dimana pecahnya Islam dan sinkretisme atau kejawen.<sup>50</sup> Dalam situasi seperti inilah UU No. 1/PNPS/1965 dan Bakorpkem<sup>51</sup> muncul menjadi semacam ‘wasit’ bagi aliran-aliran kepercayaan yang marak bermunculan pada tahun 1950-1963. Tujuannya tidak lain adalah menjadikan ajaran-ajaran/gerakan-gerakan yang muncul tidak menimbulkan gangguan ketertiban/keamanan umum, dan tidak menjadikan aliran agama atau kepercayaan tersebut merugikan para pengikut agama yang telah meyakini agamanya.

Persoalan keagamaan yang krusial pada masa awal kemerdekaan Indonesia adalah begitu kuatnya aliran kebatinan baik dalam ranah politik maupun sosial.<sup>52</sup> Diakui atau tidak fenomena aliran kepercayaan yang muncul di Indonesia tidak bisa dilepaskan dari gejala sosial, karena manusia dalam memenuhi kebutuhan dasarnya tidak dapat secara sempurna. Lagi pula manusia mempunyai kepentingan yang berbeda-beda. Aspek lain yang tidak kalah pentingnya tidak terpisahnya teori kausalitas, yaitu sebab akibat dalam melihat fenomena tersebut.

---

Wongsonegoro telah aktif mengorganisasikan kebatinan dalam Panitia Penyelenggara Pertemuan Filsafat dan Kebatinan dan dalam partai politiknya, Partai Indonesia Raya (PIR), telah mendatangi berbagai sekte mistik sambil mengajak mereka untuk berorganisasi di bawah pengayomannya.

<sup>50</sup> Rahmat Subagya, *Kepercayaan dan Agama*, Kanisius, Yogyakarta, 1995, hlm. 116.

<sup>51</sup> Secara lengkap tugas dari Bakorpakem ini ada dua hal. 1. Mempelajari dan menyelidiki bentuk, corak, dan tujuan dari kepercayaan-kepercayaan didalam masyarakat beserta cara-cara perkawinan yang terjadi didalam masyarakat. 2. Mempertimbangkan dan mengusulkan kepada pemerintah membuat peraturan-peraturan/ undang-undang yang mengatur apa yang tersebut pada poin 1 di atas dan membatasinya untuk ketentraman kesusilaan dan kesejahteraan dalam suatu masyarakat yang demokratis seseuai. Dalam perkembangan selanjutnya ternyata tugas-tugas bidang Pakem harus melibatkan instansi-instansi pemerintah lainnya, sehingga penyempurnaan organisasi perlu diadakan yaitu dengan membantu suatu team, team Pakem yang terdiri dari team Pakem Pusat, Team Pakem daerah propinsi dan team Pakem daerah Kabupaten/Kota. Lihat surat *Keputusan Jaksa Agung RI No. Kep.-108/J.A/5/1984* tertanggal 15 Januari 1994.

<sup>52</sup> Fachri Ali, *Refleksi Paham Kekuasaan Jawa dalam Indonesia Modern dan Klasik*, Gramedia, Jakarta, 1986, hlm. 158.

Jika dilihat dari sebab, maka sebab-sebab mengikuti tumbuh suburnya aliran kepercayaan antara lain sebagai berikut.<sup>53</sup>

1. Adanya kepercayaan yang harus dihormati dan dianggap merupakan warisan budaya leluhur yang turun temurun;
2. Munculnya suatu isme (ajaran) yang menarik, dapat berindikasikan suatu aliran agama atau aliran yang sinkretisme;
3. Pengaruh dari karisma seorang pemimpin aliran kepercayaan sehingga banyak memperoleh pengikut;
4. Perbuatan-perbuatan yang luar biasa atau dianggap mukjizat dilingkungan kepercayaan, seperti penyembuhan secara paranormal, dan dukun tiban yang dapat memberikan berkah;
5. Aliran kepercayaan yang berkaitan dengan dengan urusan social ekonomi, meramal buntut, nasib baik atau buruk dan supaya murah dapat rezeki, murah pangkat dan jabatan;
6. Dapat pula terjadi aliran kepercayaan yang dilandasi kepentingan ideology dan politik tertentu.

Dari pandangan penulis dapat disimpulkan bahwa masalah yang ditimbulkan oleh kepercayaan di Indonesia tidaklah berdiri sendiri, sebab sebagai akibatnya adalah berkaitan dengan masalah segala aspek material dan spiritual kehidupan yang meliputi ideologi, politik, sosial budaya dan agama. Oleh karenanya meyikapi aliran-aliran yang muncul yang disebabkan tersebut, maka diaturlah pola pengaturan yang berorientasi untuk melindungi agama yang telah ada agar tidak ternodai, juga semangat untuk menjaga stabilitas negara yang saat itu dan sekarang masih resistan dengan pemebrontakan. Karena apabila dibiarkan, maka ancaman dari kelompok agama yang merasa dinodai akan juga berarti ancaman terhadap pemerintahan yang sedang berjalan. Pola pengaturan ini memang terkesan sebagai alat untuk membentengi agama-agama resmi dari serangan aliran-aliran sempalan keagamaan, akan tetapi tujuan sebenarnya adalah dalam konsepsi mewujudkan negara yang tertib, aman, dan tidak ada konflik antar sesama (*intern*) agama.

---

<sup>53</sup> IGM Nurdjana, *Hukum dan Aliran Kepercayaan Menyimpang di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hlm. 230.

Tujuan di atas nampak lugas ketika pemerintah mengeluarkan SKB tentang Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) pada juni 2008. Sebagai prinsip awal, dalam Buku Sosialisasi SKB tegas dikatakan bahwa pemerintah tidak sedang mengintervensi keyakinan masyarakat melainkan memerankan perannya sebagai pemelihara keamanan dan ketertiban masyarakat yang terganggu karena adanya pertentangan dalam masyarakat yang terjadi akibat penyebaran paham keagamaan meyimang.<sup>54</sup> Pengaturan yang bersendikan ketertiban bagi masyarakat umum juga ‘diizinkan’ dalam konvensi internasional, sebagaimana dalam ICCPR (*International Covenant on Civil and Political Rights*) yang telah diratifikasi oleh Indonesia melalui UU No. 12 tahun 2005, di dalamnya menyebutkan sejauh menyangkut keamanan, ketertiban, kesehatan atau moral masyarakat atau hak dan kebebasan mendasar orang lain. Maka pemerintah (negara) diberi peran untuk mengaturnya tanpa melanggar dan mengurangi hak dasar dari warga negaranya.

### **3. Justifikasi Suatu Negara dalam Melakukan Pembatasan Beragama atau Berkeyakinan**

Langkah-langkah yang dilakukan oleh negara (Indonesia) seperti halnya yang diurai di atas mencerminkan negara ikut mengintervensi dan sekaligus membatasi kebebasan pribadi untuk berpikir, bernurani, beragama, serta berkeyakinan. Hal seperti itu seringkali kelompok kontra menyebutnya sebagai bentuk pelanggaran. Oleh karenanya negara sering dipersalahkan ketika langkah ataupun kebijakan diambil dalam mengatur persoalan-persoalan tersebut. Dalam sub tema ini penulis mencoba menguraikan bagaimana dasar-dasar yang legal

---

<sup>54</sup> Lihat Balitbang Diklat Departemen Agama RI, Agustus 2008

suatu negara dibenarkan dalam memberikan batasan terhadap kebebasan dan berkeyakinan.

Dalam instrumen internasional, khususnya terkait konvensi internasional ICCPR Pembatasan demi perlindungan keamanan publik<sup>55</sup> dilegalkan baik itu dalam ranah publik.<sup>56</sup> Hal ini khususnya penting ketika kelompok keagamaan yang bermusuhan berkonfrontasi satu sama lain atau ketika kebiasaan agama digunakan untuk melayani kepentingan politik. Ketika ancaman terkait agama yang bersifat langsung seperti itu terjadi atas orang atau harta kekayaan, negara diberi kewenangan untuk mengambil upaya-upaya yang sungguh-sungguh diperlukan dan proporsional dalam rangka melindungi kepentingan keselamatan publik, termasuk larangan atau pembubaran suatu sidang majelis, aliran agama, dan dalam kasus-kasus ekstrem, bahkan pelarangan suatu kelompok keagamaan yang benar berbahaya, khususnya yang bertentangan dengan pasal 20 ICCPR,<sup>57</sup> hal seperti itulah intervensi negara diperbolehkan terhadap kebebasan berkeyakinan sesuai dengan pasal 18 ayat (3) ICCPR.<sup>58</sup> Walaupun begitu perlu juga dibuat perbedaan antara pengaturan kebebasan bergama atau berkeyakinan yang hanya

---

<sup>55</sup> Keamanan Publik merupakan khusus yang termasuk didalamnya tatanan, kesehatan, dan moral publik atau hak fundamental dan kebebasan orang lain. Lihat International Covenant on Civil and Political Rights pasal 18 ayat (3). Lihat juga The European Convention For The Protection of Human Rights and Fundamental Freedom pasal 9 ayat (2).

<sup>56</sup> Lihat Manfred Nowak, *United Nation Covenant on Civil and Political Rights*, USA: N P Engel Pub, 1993, hlm. 326.

<sup>57</sup> Bunyi pasal 20 ICCPR: pelarangan atas propaganda perang serta tindakan yang menganjurkan kebencian atas dasar kebangsaan, ras atau agama yang merupakan hasutan untuk melakukan tindak diskriminasi, permusuhan atau kekerasan. Kemudian juga dalam pasal 21 menyebutkan: pengakuan hak untuk berkumpul yang bersifat damai; dan pasal 22: hak setiap orang atas kebebasan berserikat.

<sup>58</sup> Persoalan tersebut bisa dilihat dalam M. A. V, Italy, comm. No. 117/1981 (*UN Human Rights Committee*, 10 April 1984), Keputusan Penolakan.



terkait dengan keselamatan pribadi orang yang bersangkutan, dan pengaturan yang berkaitan dengan ranah keselamatan publik.<sup>59</sup>

Selain legalitas pembatasan yang terkait dengan keamanan publik, juga dibenarkan pembatasan untuk melindungi tatanan/ketertiban publik. Tatanan/ketertiban publik diinterpretasikan dalam pengertiannya yang sempit yaitu pencegahan kekacauan publik.<sup>60</sup> Sementara pembatasan-pembatasan dalam rangka perlindungan moral juga ‘dilampu hijaukan’ kepada negara, sehingga tidak salah kalau kemudian negara ikut andil mengatur guna terwujudnya moralitas yang baik. Karena bagaimanapun moral merupakan hal yang diklaim agama sebagai sistem nilai yang tertinggi dalam beragama. Pembatasan demi perlindungan hak-hak dan kebebasan fundamental orang lain juga menjadi salah satu tugas negara untuk melakukan intervensi.<sup>61</sup> Alasannya tidak lain karena dalam beragama juga tidak dibenarkan menggunakan cara-cara yang mengganggu kebebasan beragama atau berkeyakinan orang lain. Hal seperti itulah yang tidak bisa dibenarkan, sehingga negara diberikan peran untuk mengaturnya secara netral. Hal ini juga berkaitan dengan penghinaan terhadap agama juga tidak dibenarkan, sehingga lagi-lagi negara diberi kewajiban untuk mengaturnya.<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> Nicola Colbran, dkk, *Freedom of religion or Belief*, The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 2004, hlm. 296.

<sup>60</sup> Van Dijk dan Van Hoof, *Theory and Practice of The Eurpean Convention On Human Right*, Edisi ke-4, USA: Intersentia, hlm. 555

<sup>61</sup> Joel feinberg, *The Moral Limits of The Criminal law*, Volume 4, New York: Oxford University Press, 1990, hlm. 123.

<sup>62</sup> Lihat Kasus *Gay News X Ltd. And Y v, United Kingdom*, App. No. 8710/79 (EcomHR, 28 Keputusan dan Laporan 77, 7 Mei 1982)

## **B. Universalisme dan Relativisme HAM; Konsep Kebebasan Beragama dan Pengaturannya di Indonesia**

### **1. Definisi Kebebasan dan Ruang Lingkupnya**

Memaknai substansi kebebasan pastinya akan bersinggungan dengan berbagai varian definisi yang telah dirumuskan oleh para pakar yang kompeten di bidang keilmuan yang dimilikinya. Setidaknya hal ini nampak dalam perdebatan sebagian ahli filsafat seperti Spinoza, Hucs dan Malebrache yang berpendapat bahwa manusia melakukan sesuatu karena terpaksa. Sementara sebagian ahli filsafat lainnya berpendapat bahwa manusia memiliki kebebasan untuk menetapkan perbuatannya.<sup>63</sup> Sementara Robert D. Cooter secara sederhana memknai kebebasan tidak adanya larangan, namun kemudian disebutkan bahwa dalam implementasinya harus ada keseimbangan.<sup>64</sup>

Kebebasan sebagaimana dikemukakan Ahmad Charris Zubair adalah terjadi apabila kemungkinan-kemungkinan untuk bertindak tidak dibatasi oleh suatu paksaan dari atau keterikatan kepada orang lain. Paham ini disebut bebas negatif, karena hanya dikatakan bebas dari apa, tetapi tidak ditentukan bebas untuk apa. Seseorang disebut bebas apabila: (1) Dapat menentukan sendiri tujuan-tujuannya dan apa yang dilakukannya, (2) Dapat memilih antara kemungkinan-kemungkinan yang tersedia baginya, dan (3) Tidak dipaksa atau terikat untuk membuat sesuatu yang tidak akan dipilihnya sendiri ataupun dicegah dari berbuat apa yang dipilihnya sendiri, oleh kehendak orang lain, negara atau kekuasaan apa pun.<sup>65</sup> Hal ini nampaknya sejalan dengan rumusan yang termaktub dalam Kamus John

---

<sup>63</sup>Ahmad Amin, *Ilmu Akhlak*, terjemah oleh Farid Ma'ruf, Cet. I, dari judul asli *al-Akhlaq*, Bulan Bintang, Jakarta, 1975, hlm. 53.

<sup>64</sup> Robert D. Cooter, *Liberty, Eficency, and Law, Law and Contemporary Problem*, Vol. 50, no. 4, hlm.143, dlm <http://www.jstore.org>

<sup>65</sup> Ahmad Charris Zubair, *Kuliah Etika*, Cet. I, Rajawali Pers, Jakarta, 1990, hlm. 39-40.

Kersey yang mengartikan bahwa kebebasan adalah sebagai kemerdekaan, meninggalkan atau bebas meninggalkan.<sup>66</sup> Artinya, semua orang bebas untuk tidak melakukan atau melakukan suatu hal.

Dalam konteks hubungan antara pemerintah (negara) dan warga negara, kebebasan ini lebih menekankan pada tidak adanya intervensi atau larangan dari negara terhadap kebebasan warga negaranya.<sup>67</sup> Hal ini menjadikan makna kebebasan menjadi *absolute*, sehingga kebebasan warga negara tidak boleh diintervensi baik oleh kebijakan yang diambil oleh pemerintah maupun produk perundang-undangan sekalipun. Bahkan secara tidak langsung menganjurkan kebebasan untuk memiliki semua hak yang telah diatur didalam hak asasi manusia harus diberikan oleh negara kepada semua individu yang ada di dalam wilayah kedaulatannya. Pengertian dalam konteks ini akan mengalami benturan apabila melihat definisi kebebasan dalam kamus hukum *black*, di dalamnya menjelaskan bahwa kebebasan diartikan sebagai sebuah kemerdekaan dari semua bentuk-bentuk larangan kecuali larangan yang telah diatur di dalam undang-undang.<sup>68</sup> Artinya, makna kebebasan disini harus memperhatikan rambu-rambu yang telah ditentukan, jangan sampai menjalankannya semau sendiri, karena bagaimanapun asas proporsionalitas akan menjadi penting ketika hendak mengimplementasikan arti kebebasan tersebut.

Dalam perspektif HAM yang diproduksi Barat misalnya, kebebasan menjadi adagium yang bebas tafsir, bahkan cenderung bebas nilai. Hal ini karena Barat menerjemahkan kebasan berstandarkan individual, individu adalah standar

---

<sup>66</sup> Lihat selengkapnya di Jay Newman, *On Religion Freedom*, University Of Ottawa Press, California, 1991, hlm. 18.

<sup>67</sup> Al Khanif, *Hukum dan Kebebasan Beragama Di Indonesia*, Lakbang Mediatama, Yogyakarta, 2010, hlm. 86.

<sup>68</sup> Henry Campbell, *Black's Law Dictionary*, Definitions of the term and pharses of America and English Jurisprudence, Ancient an Modern, St. Paul. West Publishing Co, Amerika, 1990, hlm. 918.

segala sesuatu. Pengertian etimologis ini tentu tidak memadai dan memungkinkan dijadikan pijakan hukum secara personal dalam realitas sosial. Karena, jika itu terjadi, maka akan melahirkan ketidakbebasan bagi pihak lain. Ini berarti, tidak ada seorang-pun bebas sepenuhnya, karena kebebasan itu dibatasi oleh hak-hak orang lain. Dengan demikian, pengertian kebebasan secara akademik terikat oleh aturan-aturan, baik agama, etika maupun budaya. Agama Islam misalnya, memiliki terminologi tersendiri terhadap kata kebebasan (*hurriyah*), kebebasan didefinisikan sebagai kondisi keislaman dan keimanan yang membuat manusia mampu mengerjakan atau meninggalkan sesuatu sesuai kemauan dan pilihannya, dalam koridor sistem Islam, baik aqidah maupun moral. Singkatnya definisi kebebasan berarti tidak dapat berpikir semaunya dan bertindak semaunya, karena kita hidup dalam masyarakat yang memproduksi banyak peraturan dan nilai-nilai moral tentang baik dan buruk. Tindakan kita dibatasi oleh aturan dan nilai-nilai moral. Dengan kata lain, kebebasan sosial kita terbatas/dibatasi.

Dalam uraian Isaiah Berlin, ia memetakan ruang lingkup kebebasan menjadi dua bentuk yaitu kebebasan dalam bentuk positif dan kebebasan dalam bentuk negatif. Kebebasan dalam bentuk positif yaitu apa atau siapa yang bertindak sebagai sumber hukum, yang bisa menentukan seseorang untuk menjadi, melakukan atau mendapatkan sesuatu kebebasan. Sedangkan kebebasan dalam bentuknya yang negatif bersinggungan dengan ruang lingkup dimana seseorang harus dihormati atau dilindungi untuk menjadi atau melakukan sesuatu seperti yang dikehendaki tanpa ada paksaan atau larangan dari pihak lain.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> Isaiah Berlin, *Two Concept of Liberty*, Oxford University Press, United Kingdom, 1991, hlm. 34.

Instrumen yang mengatur kebebasan positif adalah konvensi internasional Kovenan Hak Sipil dan Politik, yaitu pasal 2 ayat 3 yang berbunyi :<sup>70</sup>

- a. Menjamin bahwa setiap orang yang hak-hak atas kebebasannya diakui dalam kovenan ini dilanggar, harus memperoleh upaya pemulihan yang efektif, walaupun pelanggaran tersebut dilakukan oleh orang-orang yang bertindak dalam kapasitas resmi;
- b. Menjamin, bahwa setiap orang yang menuntut upaya pemulihan tersebut harus ditentukan hak-haknya itu oleh lembaga peradilan, administratif, atau legislatif yang berwenang, atau oleh lembaga berwenang lainnya yang diatur oleh sistem hukum negara tersebut, dan untuk mengembangkan segala kemungkinan upaya penyelesaian peradilan;
- c. Menjamin, bahwa lembaga yang berwenang tersebut harus melaksanakan penyelesaian hukum apabila dikabulkan.

Sedangkan pengejawantahan kebebasan yang berbentuk negatif terdiri dari unsur 'bebas untuk' melakukan semua hal yang bisa membuat seseorang menjadi manusia yang bebas.<sup>71</sup> Kebebasan negatif ini mengandung unsur hukum, moralitas atau nilai-nilai sosial yang mengatur tentang dilarangnya semua jenis intervensi. Aturan-aturan tersebut melindungi hak seseorang untuk bebas dari semua bentuk intervensi yang dapat mengganggu kebebasannya. Berdasarkan konsep ini, kebebasan setiap individu untuk menjadi atau melakukan apa yang mereka inginkan harus dilindungi dan dijamin oleh negara. Salah satu cara untuk mewujudkannya adalah melalui peraturan perundang-undangan, yang kemudian di konkretkan dalam tindakan nyata pemerintah yang bisa berupa kebijakan-kebijakan negara yang dimaksudkan untuk menegakan hukum.

Kebebasan dalam bentuknya yang negatif juga bisa dilihat dari komentar umum komite HAM yang menyatakan bahwa negara-negara anggota harus menahan diri untuk melakukan pelanggaran terhadap hak-hak yang diatur dalam kovenan. Pembatasan-pembatasan dalam bentuk apapun oleh negara yang bisa

---

<sup>70</sup>Lihat selengkapnya pada *ICCPR Convention* atau bisa diakses: <http://www.hrwg.org/in/advokasi-konvensi/iccpr>.

<sup>71</sup> Henry Hardy, *Liberty In Law*, Oxford University Press Inc, United Kingdom, 2001, hlm. 178.

mengakibatkan terganggunya hak asasi yang diakui oleh kovenan tidak dibenarkan oleh hukum.<sup>72</sup> Hal ini dikarenakan sifat dan ruang lingkup hak asasi manusia adalah universal, melintasi batas-batas norma-norma yang ada di masyarakat seperti tradisi, agama dan budaya.

## **2. Konsep Kebebasan Beragama Perspektif Universalisme dan Relativisme HAM**

Sejauh ini apabila membicarakan persoalan Hak Asasi Manusia (HAM), maka tidak bisa dipisahkan dengan dua teori yang sangat familiar di ranah internasional, yaitu teori HAM Universalis dan teori HAM relativisme budaya. Keduanya memiliki ciri dan karakter yang berbeda serta memberikan kontribusi dalam dinamisasi HAM di internasional. Sebagai rumusan manusia, kedua teori tersebut sudah pasti memiliki nilai positif dan negatif yang dibawanya. Sehingga kemudian dalam perkembangannya ada upaya untuk memadukan kedua teori tersebut agar bisa saling melengkapi.

Asal muasal dan perkembangan HAM tidak dapat dipisahkan dari perkembangan universalisme nilai moral. HAM berangkat dari konsep universalisme moral dan kepercayaan akan keberadaan kode-kode moral yang melekat pada seluruh umat manusia. Universalisme ini menjelaskan keberadaan kebenaran moral yang bersifat lintas budaya dan lintas sejarah yang dapat diidentifikasi secara rasional. Asal muasal universalisme moral ini, khususnya yang di Eropa dapat dijumpai dalam tulisan Aristoteles. Salah satu karyanya *Nicomachen Ethic* yang menguraikan suatu argumentasi yang mendukung keberadaan ketertiban moral yang bersifat alamiah. Argumentasi ini selaras dengan apa yang

---

<sup>72</sup> *Ibid*

diuraikan John Locke bahwa individu memiliki hak-hak alamiah yang terpisah dari pengakuan politis yang diberikan negara pada mereka. Dalam universalisme, individu adalah sebuah unit sosial yang memiliki hak-hak yang tidak dapat dipungkiri, dan diarahkan pada pemenuhan kepentingan pribadi.<sup>73</sup>

Pakar yang memberikan kontribusi dalam memahami universalisme HAM ini salah satunya adalah Nussbaum, ia berpendapat bahwa HAM adalah pencapaian-pencapaian fundamental yang tidak dapat dinegosiasikan dengan alasan apapun.<sup>74</sup> Ia menegaskan masyarakat dengan maksud agar ada standar internasional tentang pencapaian HAM. Hal ini dikarenakan HAM dan khususnya hak kebebasan beragama dan berkeyakinan di dalam instrumen internasional mempunyai ruang lingkup yang sangat luas, ketika ada pengaruh dari lokalitas nilai di suatu masyarakat tertentu, maka ruang lingkup dari hak tersebut bisa dibatasi oleh pemahaman-pemahaman yang diskriminatif. Ini dikarenakan banyak nilai lokal di negara-negara yang masih bersifat primordial dan sektarian berdasarkan nilai yang berkembang di dalam masyarakat tertentu. Artinya ketika lokalitas budaya 'diikutsertakan' dalam HAM, maka yang muncul adalah nilai-nilai HAM yang fundamental tersebut akan tereduksi oleh nilai-nilai lokalitas di suatu negara yang bervariasi tersebut.

Memang berdasarkan instrumen-instrumen internasional, hak kebebasan beragama tidak saja mengakui hak untuk beragama dan berkeyakinan, melainkan juga hak untuk tidak meyakini suatu agama atau keyakinan apapun juga. Sehingga hak kebebasan beragama dan berkeyakinan pada dasarnya mengakui semua jenis ritual, praktik, simbol dan berbagai macam fenomena yang dianggap agama atau

---

<sup>73</sup> Ifdhal Kasim dkk, *Hukum Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta: PUSHAM UII, 2008, hlm. 20.

<sup>74</sup> M. John Alexander, *Capabilities, Human Rights and Moral Pluralisme*, International Journal of Human Rights, Vol. 8 No. 4, hlm. 451.

keyakinan oleh penganutnya.<sup>75</sup> Manifestasi keagamaan atau keyakinan tidak terbatas pada manifestasi keagamaan dari agama-agama terdahulu yang sudah sering diformalisasikan dalam rutinitas keagamaan dari tiap-tiap agama yang ada, seperti shalat di dalam Islam. Hal tersebut dipertegas dengan opini kelompok ‘pemuja’ HAM universalisme yang beropini baik secara *de jure* dan atau *de facto* tidak bisa dipungkiri keberadaannya merupakan konsensus negara-negara internasional yang multi ideologi pada tahun 1948. Sebagai satu konsensus yang telah dideklarasikan dunia internasional maka keberadaan hak asasi manusia berarti bersifat universal dan berlaku di semua ruang dan waktu selama manusia itu ada. Eksistensi penghormatan HAM tidak boleh dihilangkan dalam situasi dan kondisi apapun.

Universalisme HAM sejatinya didasarkan pada definisi HAM sebagai hak alamiah bersifat fundamental, dimiliki individu terlepas dari nilai-nilai masyarakat ataupun negara. Tidak perlu pengakuan dari pejabat atau dewan manapun dan tidak perlu pembatasan kewenangan dan yuridiksi negara. Fungsi negara adalah untuk melindungi dan hak-hak alamiah masyarakatnya bukan untuk kepentingan monarki atau sistem kekuasaan. Penganut universalisme cenderung menerapkan teori positivisme dimana sebuah hukum diperlukan untuk mengatur kehidupan sosial masyarakat. Paham ini berusaha menihilkan realitas sosial di dalam masyarakat karena tujuan hukum memang diperlukan untuk memperbaiki kondisi sosial masyarakat tersebut.<sup>76</sup> Perspektif ini tentu memerlukan sebuah infrastruktur hukum yang sangat kuat dan saling terkait. Misalnya, petugas hukum dan produk

---

<sup>75</sup> Al Khanif, *Hukum dan Kebebasan.....Op. Cit*, hlm. 147.

<sup>76</sup> *Relativisme dan Universalisme HAM*, <http://mas-hanief.blogspot.com/2010/09/relativisme-dan-universalisme-ham.html>, diakses tanggal 04 Februari 2011.



perundang-undangnya harus benar-benar netral dari *conflict of interest* dan *conflict of norms* agar tidak ada pihak yang dirugikan.

Dari uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa dalam konteks beragama dan berkeyakinan merupakan hak individu yang fundamental yang tidak bisa dicampur adukan apalagi dibenturkan dengan budaya lokal, nilai-nilai kultural, atau tradisi-tradisi masyarakat di suatu negara. Hal ini mengingat lokalitas budaya di suatu negara tertentu masih sering dijumpai sebagai budaya yang sektarian dan cenderung diskriminatif. Sehingga ketika kebebasan beragama dan berkeyakinan harus dihadapkan dengan lokalitas tersebut, maka independensi dan substansi makna kebebasan beragama dan berkeyakinan akan tereliminasi oleh budaya-budaya lokal yang ada di negara tersebut.

Teori kedua adalah berkaitan dengan realtivisme budaya dalam HAM. Teori ini merupakan tandingan atas universalitas HAM, hal ini mengemuka menjelang berakhirnya perang dingin yang rata-rata disuarakan oleh negara-negara berkembang dan negara-negara Islam yang tergabung dalam OKI (Organisasi Konferensi Islam). Substansi gugatan ialah teletak pada relativisme budaya yang otomatis menjadi sumber penilaian eksistensi keabsahan suatu hak dan kaidah moral yang selayaknya ada dalam satu negara. Dalam konteks ini kemudian HAM tidak mungkin berlaku universal tetapi keberadaannya pasti terikat oleh budaya yang berlangsung di satu wilayah. Kebudayaan yang berbeda-beda itu mempunyai standar dan prinsip-prinsip haknya masing-masing sehingga tidak mungkin terjadi proses universalisasi terhadap HAM satu negara terhadap negara-negara lainnya. Apalagi dalam konteks HAM internasional.

Indonesia dan Malaysia merupakan kelompok yang mendukung relativisme budaya bersama dengan Kuba dan negara-negara Arab. Gagasan

tentang relativisme budaya mendalilkan bahwa kebudayaan merupakan satu-satunya sumber keabsahan hak atau kaidah moral.<sup>77</sup> Relativisme budaya (*cultural relativism*) merupakan suatu ide yang sedikit banyak dipaksakan, karena ragam budaya yang ada menyebabkan jarang sekali adanya kesatuan dalam sudut pandang mereka dalam berbagai hal, selalu ada kondisi dimana mereka yang memegang kekuasaan yang tidak setuju.<sup>78</sup> Oleh karena itu HAM tidak dapat secara utuh bersifat universal kecuali apabila HAM tidak tunduk pada ketetapan budaya yang seringkali dibuat tidak dengan suara bulat, dan dengan demikian tidak dapat mewakili setiap individu.

Menurut penganut relativisme, sebuah hukum tidak akan berlaku efektif ketika masyarakat menentangnya karena tidak sesuai dengan norma-norma dan tradisi yang ada. Begitu juga yang terjadi dengan hak asasi manusia internasional yang ditetapkan berdasarkan konsensus internasional negara-negara. Jika tidak mengakui relativisme budaya dan nilai-nilai yang berkembang di negara-negara, instrumen internasional justru bisa menjadi efektif. Salah satu sebabnya adalah karena instrumen internasional tidak mampu mengintervensi sebuah pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan oleh sebuah negara karena adanya aturan hukum Piagam PBB yang melarang intervensi asing terhadap kedaulatan sebuah negara. Kelompok relativisme kultural menjadikan komunitas sebagai unit sosial dan cenderung meniadakan hak-hak alamiah yang sifatnya individual. Hak asasi manusia dianggap ada hanya ada dalam satu masyarakat dan ada dalam satu negara sehingga keberadaan HAM di negara-negara timur dan non liberal

---

<sup>77</sup> Jack Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Cornell University Press, Ithaca and London, 2003, hlm. 89.

<sup>78</sup> <http://www.aasianst.org/Viewpoints/Nathan.htm>, diakses tanggal 04 Februari 2011.

dianggap sebagai pemberian negara dan boleh dibatasi oleh kekuasaan negara tersebut.<sup>79</sup>

Menurut Al Khanif,<sup>80</sup> dalam konteks agama, perspektif ini bisa menerima norma-norma yang tidak ‘menyerang’ budaya inti dari agama tersebut, yakni keyakinan. Penyerangan terhadap keyakinan tersebut dianggap bisa menghilangkan nilai-nilai suci dari agama tersebut. Sedangkan di dalam konteks budaya, penyerangan terhadap budaya inti dianggap bisa merubah struktur masyarakat. Sederhananya konsep beragama dan berkeyakinan seyogyanya harus bersandar dan ‘tunduk’ terhadap nilai-nilai budaya lokal yang hidup di dalam negara tertentu. Amartya Sen yang kemudian bisa dijadikan rujukan dalam mempelajari relativisme budaya, ia menguraikan bahwa HAM adalah artikulasi dari tuntutan-tuntutan etika yang bersifat terbuka.<sup>81</sup> Sen berpendapat bahwa tujuan yang ingin di capai di dalam HAM harus memperhatikan nilai-nilai yang ada di masyarakat. Sebab-sebab yang mendasari pendapat Sen adalah bahwa masing-masing budaya, tradisi atau agama mempunyai ciri khas tentang etika dan moralitas yang berbeda-beda.

Nampaknya argumentasi Sen tersebut di adopsi dalam konferensi HAM yang di gagas oleh negara-negara Asean dan Muslim tahun 1993 di Vienna, hasil konferensi itu memproklamkan bahwa pada dasarnya HAM adalah universal tetapi perbedaan-perbedaan regional, dan juga perbedaan latar belakang historis, kultural, dan religius harus diperhatikan.<sup>82</sup> Karena makna dan implikasi norma-

---

<sup>79</sup>Moh. Syafii, *Diskursus Universalisme dan Relativisme Kultural HAM*, dalam <http://syafie.blogspot.com/2010/07/diskursus-universalisme-dan-relativisme.html>, di akses tanggal 04 Februari 2011.

<sup>80</sup> Al Khanif, *Hukum dan Kebebasan.....Op. Cit*, hlm. 151.

<sup>81</sup> Stacy Humes Schulz, *Limiting Sovereignty Immunity in the Age of Human Rights*, Harvard Human Rights Journal, Vol. 21, hlm. 124.

<sup>82</sup> Teks deklarasi ini ada dalam *World Conference on Human Rights: The Vienna Declaration and Programme of Action*, June 1993, New York, United Nation, 1993.

norma HAM tidak bisa disangkal dan harus dikondisikan oleh pengalaman-pengalaman sejarah dan budaya dari tradisi-tradisi dan kemasyarakatan umat manusia. Oleh karena itu, jelas bahwa artikulasi dan implementasi norma-norma tersebut dalam situasi-situasi konkret akan ditentukan oleh masyarakat manusia itu sendiri, menurut waktu dan tempatnya. Dengan kata lain, suatu sistem moral yang cocok bagi masyarakat tertentu mungkin tidak cocok bagi masyarakat lainnya, yang mau tidak mau menuntut elaborasi sistem-sistem yang mereka miliki sesuai dengan keadaan budaya-budaya dan historis mereka masing-masing.

### **3. Pasal 29 UUD 1945 dan Berbagai Interpretasinya Serta Konsep Kebebasan Beragama (Berkeyakinan) Perspektif MK**

Dalam pasal 29 disebutkan bahwa negara berdasarkan atas ke-Tuhanan Yang Maha Esa, negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.<sup>83</sup> Pasal ini merupakan pasal landasan beragama dan kebebasan menjalankan rutinitas beribadah berdasarkan keyakinan masing-masing individu. Sekilas memang pasal tersebut memberikan jaminan kebebasan tanpa syarat dalam menjalankan aktifitas ibadah secara normal. Bahkan pasal tersebut nampak begitu netral tanpa ‘tendensi’ yang melingkupinya.

Sebagaimana diketahui pada tanggal 18 Agustus 1945 diskusi tentang pasal 29 dianggap telah selesai karena baik rumusan pembukaan UUD 1945 maupun pasal 29 UUD 1945 tidak lagi memunculkan peristilahan yang secara eksplisit merujuk kepada sesuatu agama. Namun bagi kelompok yang ingin mendasarkan negara Republik Indonesia pada dasar agama tetap merasa tidak

---

<sup>83</sup> Pasal 29 UUD 1945, Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2010, hlm. 52.

puas dan terus menerus berupaya memperjuangkan ide itu, baik melalui cara-cara konstitusional maupun dengan cara-cara lain. Soekarno salah satu *the founding fathers* mengamanatkan bahwa pasal 29 merupakan pasal mana harus menjadi dasar kehidupan hukum di bidang keagamaan.<sup>84</sup> Terhadap amanat Soekarno, Achmad Syaichu salah satu seorang anggota sidang Konstituante pada tahun 1959, memahami bahwa pernyataan di atas berarti dapat diciptakan pula perundang-undangan bagi para pemeluk agama Islam.<sup>85</sup> Konsekuensinya negara ‘menjamin’ untuk terciptanya regulasi dibidang agama. Berbeda dengan Partai Serikat Islam Indonesia dalam memahami amanat sang proklamator tersebut, partai berbasis Islam itu menyebutkan bahwa pasal 29 belum memungkinkan bagi umat Islam untuk menjalankan agama Islam dengan seluas-luasnya dan sepenuhnya dalam segala bidang selama fondasi dan landasan negara tidak berdasarkan Islam dimana berlaku hukum Allah dan Sunnah Rasulnya.<sup>86</sup>

Sementara mufasir lain dilontarkan oleh Hazairin, ia menafsirkan pasal 29 ayat 1 sebagai berikut :

Dalam negara RI tidak boleh terjadi atau berlaku sesuatu yang bertentangan dengan kaidah-kaidah agama yang dianut umat beragama di Indonesia. Negara RI wajib menjalankan syariat bagi masing-masing agama sesuai dengan syariatnya. Syariat yang tidak memerlukan bantuan kekuasaan Negara untuk menjalankan dan karena itu dapat berdiri sendiri, dijalankan oleh setiap pemeluk agama yang bersangkutan, menjadi kewajiban pribadi terhadap Allah bagi setiap orang itu, yang dijalankannya sendiri-sendiri.<sup>87</sup>

---

<sup>84</sup> Prawoto Mangkusamito, *Pertumbuhan Historis Rumus Dasar Neagara dan Sebuah Proyeksi*, Bulan Bintang, Jakarta, 1977, hlm. 12. Sebagaimana dikutip dalam Jazim Hamidi, *Intervensi Negara.....Op. Cit*, hlm. 116.

<sup>85</sup> Bandingkan dan lihat pada TAP MPR no. IV, tahun 1978 dan no. II tahun 1983 tentang GBHN, Agama dan Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa.

<sup>86</sup> Pernyataan ini disampaikan dalam sidang konstituante ke I, Rabu 6 Mei 1999, di kutip oleh M. Yamin, Naskah II, hlm. 521.

<sup>87</sup> Hazairin, *Demokrasi Pancasila*, Tintamas, Jakarta, 1973, hlm. 18-19.

Tafsiran tersebut kemudian diambil kesimpulan sebagai berikut :<sup>88</sup> pertama, di negara Indonesia yang berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa tidak boleh ada aturan yang bertentangan dengan agama. Kedua, negara RI wajib melaksanakan syari'at Islam bagi umat Islam, syari'at nashrani bagi nashrani dan seterusnya, sepanjang pelaksanaannya memerlukan bantuan kekuasaan negara. ketiga, setiap pemeluk agama wajib menjalankan syari'at agamanya secara pribadi dalam hal-hal yang tidak memerlukan bantuan kekuasaan negara. Dari uraian interpretasi Hazairin, ia memperjelas hubungan antara agama, hukum dan negara, yaitu negara hanya bertugas menjamin kerukunan umat beragama untuk melaksanakan peribadatannya. Sedangkan mengenai keabsahan peribadatan suatu agama diserahkan kepada masing-masing institusi agama yang mempunyai legitimasi untuk hal itu.

Selain menafsirkan ayat 1 pasal 29, Hazairin juga menafsirkan ayat kedua pasal 29. Ia menyatakan bahwa ayat 2 dalam pasal 29 memberikan arti bahwa negara tidak menjamin kebebasan bergerak bagi atheism dan akan mengawasi dan menuntun pihak-pihak yang masih berkepercayaan animisme, polytheisme dan lain-lain bentuk takhayul.<sup>89</sup> Terlihat dari tafsiran tersebut bahwa tugas Negara selain menjamin dan melindungi kebebasan beragama warga negaranya, secara implisit Negara juga memiliki tanggung jawab untuk mengarahkan warga negaranya kepada jalan atau agama yang berketuhanan yang maha esa. Dengan kata lain negara ditugaskan untuk menyadarkan mereka yang 'menyimpang' *step by step* melalui penerangan dan pendidikan, supaya mereka atas dasar keinsyafan

---

<sup>88</sup> Irfan S. Awwas, *Mengatasi Kekerasan Sosial dan Politik Tanpa Kriminalisasi Agama*, makalah disampaikan dalam seminar dan Forum Group Discussion yang diselenggarakan oleh Forum Persaudaraan Umat Beriman (FPUB) bekerjasama Center for Islamic Studies UII, Yogyakarta 6 Februari 2011.

<sup>89</sup> Hazairin, *Op. Cit...*, hlm. 25-26.

sendiri berpaling dari kebodohan dan kesesatan, yaitu dengan kembali kepada ajaran yang bersendikan Ketuhanan Yang Maha Esa.

Menyinggung tentang arti kepercayaan yang tercantum dalam pasal 29 UUD 1945, Ruyandi dalam bukunya *Masalah Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa* menyatakan:<sup>90</sup>

Arti kepercayaan tersebut oleh Abdul Gafar Pringgodigdo, dari wawancara dengan wartawan antara tanggal 8 November 1970 setelah memberikan ceramah mengenai riwayat pasal 29 UUD 1945 pada symposium nasional kepercayaan di Yogyakarta. Pada wawancara tersebut dikatakan: Beliau masih ingat bahwa kata kepercayaan dalam pasal 29 UUD 1945 antara lain adalah usul Wongsonegoro sebagai salah satu anggota panitia perancang UUD 1945. Pernyataan Pringgodagdo tersebut dibenarkan oleh Wongsonegoro yang saat symposium turut hadir. Wongsonegoro menambahkan bahwa selaku anggota panitia perancang UUD 1945, beliau mengusulkan kebebasan beribadat yang seluas-luasnya, termasuk bagi kebatinan dalam segala bentuk dan isinya seperti yang diistilahkan kebatinan, kejiwaan dan kerohanian. Usul Wongsonegoro untuk mencantumkan pula kata kebatinan dalam pasal 29 UUD 1945 diterima. Tetapi kemudian dalam proses pembuatannya, untuk kata kebatinan itu dicari istilah lain yang netral dan digunakan kata kepercayaan seperti yang ada pada ayat 2 pasal 29 UUD 1945 hingga sekarang.

Kepercayaan yang tercantum dalam pasal 29 ayat 1 dan 2 UUD 1945 apabila melihat pemaparan di atas memberikan gambaran bahwa ayat satunya hanya menunjukkan kepercayaan bangsa Indonesia adalah satu agama. Jadi Indonesia bukanlah negara agama, juga bukan Negara sekuler tetapi Negara pancasila. Pada ayat duanya, tentang kata kepercayaan dimaksud meliputi kebatinan, kerohanian, kejiwaan, yaitu sebagai kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa. Selain itu “Kepercayaan” dalam pasal 29 dimaksudkan sebagai kebatinan, kejiwaan, dan kerohanian. Karenanya di akhir symposium itu disimpulkan bahwa kepercayaan sejajar dengan agama.<sup>91</sup> Sementara Syafi’i Ma’arif mengartikan “Ketuhanan yang Maha Esa” tidak lain identik dengan prinsip tauhid yang berhubungan secara

---

<sup>90</sup> Ruyandi, *Masalah Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa*, Departemen P dan K Dirjen Kebudayaan Direktorat PPK, Jakarta, 1985, hlm. 63-64.

<sup>91</sup> Rachmat Subagyo, *Kepercayaan dan Agama*, Kanisius, Yogyakarta, 1995, hlm. 98.

organik dengan prinsip-prinsip keadilan, persamaan, kebebasan, persaudaraan, dan musyawarah.<sup>92</sup> Sejatinya antara agama dan negara tidak bisa saling memisahkan diri. Keduanya saling melengkapi sebagai motor penggerak untuk melakukan karya sosial.

Frasa ‘dan kepercayaannya’ dalam pasal 29 ayat 2 tersebut orang yang bertanggung jawab atas munculnya kata tersebut adalah Wongsonegoro. Salah satu pembuat Risalah Badan Penyelidikan Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Ia kemudian memberikan tambahan yang redaksional lengkapnya adalah “karena mungkin diartikan bahwa Negara boleh memaksa orang Islam untuk menjalankan syari’at agama, maka diusulkan supaya pasal 29 ayat 2 ditambah dengan kata-kata ‘dan kepercayaannya’ antara agamanya dan masing-masing”.<sup>93</sup> Akhirnya Soekarno juga neyetujui usulan Wongsonegoro tersebut.

Memang tidak bisa di pungkiri, sejarah mengatakan bahwa Wongsonegoro adalah orang yang berada dibalik keberhasilan memasukan kata kepercayaan dalam konstitusi. Makna dari kata kepercayaan ini tentu hanya bias di ketahui saat kita mengerti siapa yang menawarkannya menjadi teks dalam konstitusi. Dalam biografi anggota BPUPKI disebutkan bahwa pemilik nama lengkap Mr. Kanjeng Raden Mas Temengung Wongsonegoro itu adalah Bupati Sragen yang lahir di Solo 20 April 1897, riwayat organisasinya selalu memiliki keterkaitan dengan budaya jawa. 1920 dan 1932 ia di daulat menjadi ketua perkumpulan kebudayaan Krido Wantjoyo Solo. Sempat juga menjadi ketua

---

<sup>92</sup>Ahmad Syafi’i Ma’arif, *Islam dan Masalah Kenegaraan: Studi Tentang Percaturan dalam Konstituante*, LP3ES, 1985, Jakarta, hlm. 152.

<sup>93</sup> Saafroedin Bahar dan Nannie Hudawati, *Risalah Badan Penyelidikan Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*, Sekretarian Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1998, hlm. 248.



Boedi Oetomo Cabang Solo pada 1923-1924, dan pada 1942 Wongsonegoro menjadi ketua pekumpulan kebudayaan Mardi Boedojo Sragen.<sup>94</sup> Sejarah juga mencatat, bahwa ia pernah menjabat sebagai ketua Badan Kongres Kebatinan Indonesia (BKKI). Dari uraian historis itu, jelas bahwa Wongsonegoro adalah seorang penganut aliran kebatinan, kepercayaan alias kejawen. Ini artinya ketika Wongsonegoro mengusulkan nama “kepercayaan” agar masuk dalam konstitusi pada 13 Agustus 1945, ia sungguh berada dalam kesadaran penuh bahwa ia adalah seorang kejawen. Maka hal yang wajar jika ada kepentingan ideologis dibalik usulan tersebut.

Sebagai seorang pengaut kepercayaan, tentu ia ingin agar kepentingannya bisa diakomodir oleh konstitusi. Lontara ide, tentu tidak bisa begitu saja dilepaskan dari kepentingan ideologisnya. Karenanya agama dan kepercayaan dalam pasal 29 ayat 2 itu hendak mengatakan bahwa yang dijamin oleh negara adalah semua agama dan aliran kepercayaan yang ada di negeri ini. Meski kepercayaan yang diusung Wongsonegoro saat itu adalah kepercayaan dalam arti kejawen, tetapi kepercayaan ini masih sangat lentur dan elastis untuk dilebarkan pada berbagai bentuk kepercayaan di luar kejawen.<sup>95</sup>

Mahkamah Konstitusi sebagai *guardian constitution* dan penafsir konstitusi telah memberikan batasan atas konsep kebebasan beragama/berkeyakinan. Sebelumnya, putusan tersebut merupakan konsekuensi atas *judicial review* UU No. 1/PNPS/1965 yang diajukan oleh beberapa LSM dan tokoh agama, seperti Imparsial dan KH Abdurahman Wahid. Pasal-pasal yang diajukan *judicial review* adalah pasal 1,2,3, dan 4. Pasal 1 berbicara mengenai

---

<sup>94</sup> *Ibid*, hlm. 517.

<sup>95</sup> Tedi Kholiluddin, *Op. Cit*, hlm. 280

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

Pasal 2 berkaitan dengan kewenangan menteri agama, jaksa agung dan menteri dalam negeri mengeluarkan suatu keputusan bersama untuk menghentikan perbuatan tersebut. Pasal 3 yaitu tentang kewenangan negara mendiskriminasi pelaku dengan pidana penjara selama-lamanya lima tahun setelah tidak mengindahkan surat keputusan tersebut. Pasal 4 berbicara tentang penguatan kriminalisasi yang telah diatur dalam KUH Pidana.<sup>96</sup> Pasal-pasal tersebut bertentangan dengan instrumen HAM baik nasional maupun Internasional. Instrumen internasional yang digunakan adalah sebagai berikut, pasal 18 DUHAM<sup>97</sup>, pasal 18 Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Ploitik<sup>98</sup>, komentar umum Nomor 22 Hak atas kebebasan berpikir, berkeyakinan dan beragama<sup>99</sup>, dan pasal 6 huruf (d) dan (e) deklarasi penghapusan intoleransi dan diskriminasi agama<sup>100</sup>. Argument hukum nasional yang dijadikan konfrontasi atas pasal-pasal tersebut ialah pasal 27 ayat (1), 28 D ayat (1), 28 E ayat (1) dan (2), 28 I ayat (1) dan 29 ayat (2) UUD 1945. Disamping itu kebebasan beragama dan berkeyakinan juga dijamin dalam UU No. 39 tahun 1999 tentang Pokok-pokok Hak Asasi Manusia.

---

<sup>96</sup> Lebih lengkapnya lihat dalam UU No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama.

<sup>97</sup> *Universal Declaration of Human Right* 1948.

<sup>98</sup> ICCPR yang disahkan pada 16 Desember 1966 dan diratifikasi Indonesia melalui UU No. 12 tahun 2003.

<sup>99</sup> General Comment Nomor 18: Non Discrimination: 10/11/1989. ICCPR.

<sup>100</sup> Resolusi Majelis Umum PBB 36/55 pada 25 November 1981 tentang penghapusan IntoleraNSI DAN Diskriminasi Agama.

Dalam *judicial review* inilah MK menjawab argument hukum penolakan judicial review UU Penodaan Agama dengan kalimat sebagai berikut:

bahwa dari sudut pandang HAM, 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.<sup>101</sup>

Kemudian secara jelas putusan atas penolakan yang sempat menimbulkan kontroversi tersebut juga dapat disimpulkan sebagai berikut :<sup>102</sup>

1. Bahwa pasal-pasal penodaan agama harus dilihat juga dari aspek filosofisnya sehingga tidak semata-mata dilihat dari aspek yuridisnya saja. Aspek filosofisnya bertujuan menempatkan kebebasan beragama/berkeyakinan dalam perspektif ke-Indonesia. Praktik kebebasan/berkeyakinan di Indonesia menempatkan aspek preventif sebagai pertimbangan utama dalam suatu masyarakat yang heterogen;
2. Kebebasan/berkeyakinan yang diberikan kepada setiap manusia bukanlah merupakan kebebasan yang bebas nilai dan kebebasan *an sich*. Selain adanya hak kebebasan berkeyakinan, harus juga diikuti dengan tanggung jawab sosial untuk mewujudkan HAM bagi setiap orang;
3. Berangkat dari konsep negara hukum (*the rule of law*), negara memiliki peran sebagai penyeimbang antara hak asasi dan kewajiban dasar untuk mewujudkan HAM yang berkeadilan. Peran negara ini diaplikasikan untuk memastikan bahwa dalam pelaksanaan kebebasan beragama/berkeyakinan, seseorang maupun kelompok tidak melukai kebebasan beragama/berkeyakinan orang lain. Di sinilah negara bertindak sebagai penengah;
4. Berdasarkan jaminan konstitusional terhadap kebebasan penafsiran, maka memang diakui bahwa menafsirkan terhadap suatu ajaran atau aturan tertentu merupakan kebebasan berpikir setiap orang yang berada pada *forum internum*. Akan tetapi, penafsiran tersebut haruslah berkesesuaian dengan pokok-pokok ajaran agama melalui metodologi yang benar berdasarkan sumber ajaran agama yang bersangkutan yaitu kitab suci masing-masing. Ini artinya bahwa kebebasan melakuakn penafsiran terhadap suatu agama tidak bersifat mutlak atau *absolute* pada *forum eksternum*. Penafsiran juga harus dikontrol, yang dalam minimalnya, control tersebut bisa berupa dialog dengan metodologi yang umum diakui oleh para penganut agama agar tidak menimbulkan reaksi yang mengancam keamanan dan ketertiban umum apabila dikemukakan atau dilaksanakan dimuka umum. Hal ini sesuai juga dengan ketentuan pasal 18 ICCPR.<sup>103</sup>

---

<sup>101</sup> Lembaran Putusan Mahkamah Konstitusi RI, di akses di <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>, tanggal 08 Februari 2011.

<sup>102</sup> Faiq Tobroni, *Keterlibatan Negara dalam Mengawal Kebebasan Beragama/Berkeyakinan (Komentar Akademik atas Judicial Review UU No. 1 /PNPS/1965)*, Jurnal Konstitusi Volume 7, No. 6, Desember 2010, Jakarta: sSekretariat Jenderl dan Kepaniteraan Mahakamah Konstitusi, 2010, hlm. 106-107.

<sup>103</sup> Einar M. Sitompul, *Agama-agama dan Perjuangan Hak Sipil*, PBHI dan European Union, Jakarta, 2004, hlm. 14.

Mahkamah Konstitusi dalam putusannya tersebut mencerminkan bahwa dalam menjalankan kebebasan beragama/berkeyakinan harus memperhatikan aturan main yang ada, sehingga kebebasan tersebut tidak melanggar kebebasan orang lain yang juga harus dilindungi. Dengan kata lain jaminan yang diberikan oleh negara kepada setiap orang adalah kebebasan bersyarat. Kebebasan yang memiliki arti bukan bebas semaunya sendiri tanpa ada tanggung jawab sosial. Hal ini selaras dengan ungkapan yang dikutip Munawir Syadzali, bahwa *Freedom is not License*, hal ini pula yang tertulis dalam pasal 1 dari *Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerances and of Discrimination based on Religion and Belief* tahun 1981, yang substansinya menjelaskan bahwa pemerintah dapat mengambil langkah melalui perundang-undangan untuk mengatur agar kebebasan beragama/berkeyakinan, serta kebebasan mengamalkan ajaran agama dan berdakwah jangan sampai mengganggu keserasian dan kerukunan hidup beragama yang pada gilirannya akan membahayakan stabilitas politik dan kesinambungan pembangunan.<sup>104</sup>

Sekali lagi Mahkamah Konstitusi memberi penegasan terhadap falsafah negara yang agamis, MK menyatakan bahwa dalam negara Pancasila tidak boleh diadakan kegiatan yang menjauhkan nilai religiusitas dan keagamaan.<sup>105</sup> Jadi negara tidak memberikan peluang untuk menodai agama lain. Kebebasan agama adalah hak mendasar yang telah disepakati oleh kesepakatan dunia dan dilindungi oleh negara demi harkat martabat manusia. Meskipun demikian, negara juga boleh membatasi kebebasan sesuai dengan UUD dan tunduk kepada pembatasan atas

---

<sup>104</sup> Munawir Syadzali, *Penegakan HAM dalam Pluralisme Agama (Tinjauan Konsepsional)*, Penbit Universitas Indonesia, Jakarta, 2007, hlm. 45.

<sup>105</sup> Arsyad Sanusi dalam Lembaran Putusan Mahkamah Konstitusi RI, di akses di <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>, tanggal 08 Februari 2011.

penghormatan hak asasi orang lain berdasarkan nilai agama dan sesuai dengan bentuk negara demokratis. Negara memberikan kewajiban dasar atas tegaknya HAM. Secara integral UUD mengatur setiap elemen negara dan masyarakat untuk menghormati HAM itu sendiri. Hal itu harus berlaku dan dilaksanakan serta tanpa melukai yang lainnya. Pembatasan tidak boleh diartikan perlakuan diskriminasi karena ada hak asasi maupun kewajiban asasi yang lainnya. Liberalisme, Orientalisme dan faham lainnya harus dikembalikan ke konstitusi sebagai kesepakatan bersama negara Indonesia.

Pola kebebasan yang ditawarkan MK sejatinya relevan apabila melihat dalam UUD 1945 berkaitan dengan pluralisme yang juga diakomodir di dalamnya. Bagaimanapun pluralism seringkali bersinggungan dengan kebebasan sebagai konsekuensi. Pluralism yang lazim diberi pengertian sebagai suatu kerangka interaksi dimana setiap kelompok menampilkan rasa hormat dan toleran satu sama lain, berinteraksi tanpa konflik atau asimilasi. Atau dengan kalimat lain, pluralisme merupakan sikap menghargai kemajemukan masyarakat dan bangsa serta mewujudkannya sebagai keniscayaan realitas. Pluralisme sesungguhnya menjadikan sebuah ruang nyaman bagi penghormatan terhadap perbedaan sebagai salah satu entitas mendasar sifat kemanusiaan seorang manusia. Sehingga pluralisme semestinya diposisikan tidak sebagai ancaman melainkan sebagai kekuatan dalam aktifitas berbangsa menuju cita-cita dan tujuan negara Indonesia.

UUD 1945 sebagai konstitusi negara, tidak saja merupakan konstitusi politik, melainkan juga konstitusi sosial dan konstitusi ekonomi. Oleh karenanya, UUD 1945 semestinya menjadi acuan negara dan masyarakat. Bagi negara, konstitusi adalah kontrak sosial antara penguasa dengan rakyat yang telah memberikan mandatnya untuk mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara.

Bagi masyarakat, konstitusi menjadi acuan dalam bertindak dan bertingkah laku dalam setiap aktifitas bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Konstitusi dalam hal ini adalah pedoman bersama bagi seluruh komponen bangsa dalam menjalin hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Konstitusi mengikat sebagai pedoman bersama karena dibuat berdasarkan kesepakatan bersama oleh komponen bangsa.

Secara historis, pluralisme merupakan titik pijak bagi pendirian negara bangsa Indonesia yang kemudian secara tegas diadopsi oleh para *founding fathers* pada saat merumuskan UUD 1945. Terkait dengan itu maka UUD bukan lain merupakan tonggak konvergensi atau titik temu kebhinekaan bangsa

Ditinjau dari aspek konstitusi, anutan pluralisme negara ini mendapatkan tempat istimewa dan ditegaskan secara lebih spesifik melalui frasa-frasa seperti negara “memelihara”, “mengakui”, “menghormati”, “menjamin”, dan memberikan “perlindungan” terhadap keberagaman bangsa Indonesia. Hal ini sekurang-kurangnya dapat ditemukan dengan jelas pada pasal 18, pasal 28, dan pasal 29 UUD 1945. Oleh Karena itu, ditinjau dari aspek konstitusi maka bangsa harus memahami pluralitas yang ada dengan memposisikan perbedaan adalah sebagai fitrah. Bangsa ini hidup bernegara dalam kebhinekaan tetapi juga dalam kesatuan sehingga pluralisme diperlukan untuk menciptakan hidup yang nyaman dengan orang lain dalam suasana perbedaan. Harus disadari bahwa pluralisme sebagaimana telah dianut oleh konstitusi, menjanjikan ruang nyaman bagi penghormatan terhadap perbedaan sebagai salah satu entitas mendasar sifat kemanusiaan seorang manusia. Untuk itu, sudah bukan waktunya lagi memposisikan pluralisme ini sebagai ancaman melainkan saatnya

memposisikannya sebagai spirit dan kekuatan dalam aktifitas berbangsa menuju cita-cita dan tujuan negara Indonesia.

#### **4. Pengaturan Kehidupan Beragama di Indonesia dan Signifikansinya**

Konstitusi sebagai sumber hukum tertinggi secara gamblang merumuskan dan mengatur atas jaminan kebebasan beragama dan kepercayaan, hal ini nampak jelas dalam pasal 28 (e) ayat 1 dan UUD 1945, konstitusi hasil amandemen tersebut menyebut, ayat 1) *“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”*; 2) *“setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya”*. Hal tersebut dikukuhkan lagi dalam pasal 29 ayat 1, yaitu *“Negara berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”*. Ayat 2) *“Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaan itu”*.

Untaian pasal dalam UUD 1945 diatas menjadikan secara normatif, jaminan kebebasan kehidupan beragama dan kepercayaan di Indonesia sebenarnya cukup kuat. Namun, bahasa aturan-aturan normatif tidak serta merta menjadi realitas atas kepastian hukum yang menghendaki ketentraman dan kedamaian. Antara *das sollen* dan *das sein* sering kali kontradiktif. Dalam UU No. 1/PNPS tahun 1965 mengenai pencegahan penyalahgunaan dan penodaan agama, dalam pertimbangan dikeluarkannya UU tersebut didasarkan munculnya 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>106</sup>

Tujuan dengan dikeluarkannya UU No. 1/PNPS/1965 adalah, *pertama-tama agar jangan terjadi penyelewengan-penyelewengan dari ajaran-ajaran agama yang dianggap sebagai ajaran-ajaran pokok oleh para ulama dari agama yang bersangkutan; dan dua kalinya aturan ini melindungi ketenteraman beragama tersebut dari penodaan/penghinaan serta dari ajaran-ajaran untuk tidak memeluk agama yang bersendikan Ketuhanan Yang Maha Esa.*<sup>107</sup> Undang-undang ini juga 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>108</sup> UU ini juga menempatkan pasal baru dalam KUHP yaitu pasal 156 a. Pasal tersebut bisa dikategorikan sebagai delik terhadap agama. Asumsinya yang ingin dilindungi oleh pasal ini adalah hanya agama itu sendiri, selain itu meningat sifatnya agama “tidak bisa bicara”, maka sebenarnya pasal ini juga ditunjukkan untuk melindungi penganut agama.<sup>109</sup>

Alasan aturan tentang penodaan agama perlu dimasukkan dalam KUHP, dengan memperhatikan konsideran dalam UU No. 1/PNPS/1965 di dalamnya disebutkan beberapa hal:<sup>110</sup>

---

<sup>106</sup> Lihat penjelasan UU No. 1/PNPS/1965, angka romawi I.

<sup>107</sup> Penjelasan I, umum, angka 4 UU No. 1/PNPS/1965.

<sup>108</sup> Pasal 1 UU No. 1/PNPS/1965.

<sup>109</sup> Oemar Seno Adji, *Hukum (Acara) Pidana dalam Prospekti*, Cet-3, Erlangga, 1981, Jakarta, hlm. 79-80.

<sup>110</sup> Martiman Prodjo H, *Komentar Atas Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana*, Cet-1, 1982, Jakarta, hlm. 65-68.



1. UU ini dibuat untuk mengamankan negara dan masyarakat, cita-cita revolusi dan pembangunan nasional di mana penyalahgunaan atau penodaan agama dipandang sebagai anacaman revolusi;
2. Timbulnya berbagai aliran atau organisasi kebatinan/kepercayaan masyarakat yang dianggap bertentangan dengan ajaran dan hukum agama. Aliran-aliran tersebut dipandang telah melanggar hokum, memecah persatuan nasional dan menodai agama, sehingga perlu kewaspadaan nasional dengan mengeluarkan undang-undang ini;
3. Aturan ini dimaksudkan untuk mencegah agar jangan sampai terjadi penyelewengan ajaran-ajaran agama yang dianggap sebagai ajaran-ajaran pokok oleh para ulama dari agama yang bersangkutan, dan aturan ini melindungi ketentraman beragama tersebut dari penodaan/penghinaan serta ajaran-ajaran untuk tidak memeluk agama yang bersendikan Ketuhanan Yang Maha Esa;
4. Seraya menyebut enam agama yang diakui pemerintah (Islam, Kristen, Katholik, Hindu, Budha dan Khong Hu Cu (confusius)), undang-undang ini berupaya sedemikian rupa agar aliran-aliran keagamaan di luar enam agama tersebut dibatasi kehadirannya.

Pasal 156 a KUHP dalam implementasinya memang menjadi semacam peluru yang mengancam, daripada melindungi warga negara.<sup>111</sup> Sehingga orang dengan mudah menuduh orang lain telah melakukan penodaan agama. Selain itu juga pasal ini merupakan pasal karet (*hatzaai artikelen*) yang bisa multitafsir. Sebenarnya pasal ini bukan hanya bisa digunakan untuk menjerat aliran-aliran yang menyimpang tetapi juga bisa digunakan untuk memidana aliran-aliran atau organisasi-organisasi agama yang suka membuat kekerasan, bertindak anarkis atau versitalisme di dalam masyarakat. Sayangnya, dalam praktiknya pasal

---

<sup>111</sup> Problem penerapan KUHP ini juga dapat dilihat penjabarannya Abdullahi Ahmad An-Na'im mengenai proses pembentukan hukum di Indonesia, ia menyebutkan sebagai berikut: "Pada saat kemerdekaan, hukum sebagai objek dan arena kontestasi menjadi bagian yang tak terpisahkan dalam debat mengenai peran isalm dalam negara baru dan mengenai identitas negara baru tersebut. Sistem peradilan Belanda yang membedakan antara orang Indonesia dan orang Eropa langsung dihapuskan pada saat kemerdekaan. Namun, secara umum, materi hukum tidaklah berubah, banyak materi yang diambil dari hukum kolonial. Selama periode awal kemerdekaan, para pemimpin nasional berusaha melakukan unifikasi sistem hukum guna menegakan persatuan dan kesatuan bangsa ini dengan membuat satu sistem hukum nasional dan menghapuskan pengadilan sesat. Akan tetapi, membuat hukum yang seragam bagi negeri ini merupakan hal yang sulit karena masyarakatnya yang sangat beragam. Akhirnya, sepertinya pada masa penjajahan, setelah merdeka hukum tetap memiliki kategori yang berbeda bagi kelas sosial yang berbeda, hukum kolonial bercampur dengan kepercayaan agama dan tradisi lokal, dan pendukung hukum adat tetap mempraktekan hukum warisan kolonial. Terkecuali di Jawa, proyek sentralisasi dan unifikasi hukum seperti ini menjadi sumber kerusuhan". Lihat selengkapnya Abdullah Ahmad Ana'im, *Islam dan Negara Sekuler: Menegosiasikan Masa Depan Syari'ah*, hlm. 421.

tersebut jarang diterapkan dengan baik oleh penegak hukum untuk melindungi korban dari pelaku aliran kepercayaan tersebut.

Mahkamah Konstitusi menilai bahwa UU pencegahan agama masih tetap sah secara formil, MK juga tidak sependapat kalau UU yang dibuat pada masa demokrasi terpimpin semua tidak sah dan cacat dalam proses pembentukannya. Oleh karenanya UU tersebut secara *de facto dan de jure* masih legal untuk dijadikan landasan hukum. Selain itu MK juga tidak sependapat dengan pendapat UU Penodaan Agama cacat formal dan tidak sesuai dengan UUD 1945. MK memberikan pandangannya bahwa pasal 1 UU Penodaan Agama ini memberikan kepastian setiap orang dilarang dengan sengaja menyebarkan dan menganjurkan untuk melakukan penafsiran terhadap kegiatan yang menyimpang dari pokok agama. Melihat secara netral bahwasannya UU Penodaan Agama bukan berarti membatasi kebebasan beragama dan penafsiran terhadap agama, UU ini menurut MK adalah untuk membatasi penyimpangan dan penodaan agama.<sup>112</sup> Jadi yang melakukan dengan sengaja di muka umum mengajarkan agama yang menyimpang terhadap pokok ajaran agama dan menganjurkan penodaan itu yang dilarang. Oleh sebab itu pembatasan ini sesuai dengan UUD 1945 diperbolehkan untuk menjaga ketertiban umum dan menghormati hak asasi orang lain.

Hal ikhwal bahwa UU tersebut hanya mengakui agama resmi<sup>113</sup> dan diskrimansi terhadap aliran-aliran kepercayaan, MK memberikan pertimbangan bahwa terhadap kepentingan masyarakat penganut kepercayaan yang sudah lama

---

<sup>112</sup>Fadhil Sumadi dalam Lembaran Putusan Mahkamah Konstitusi RI, di akses di <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>, tanggal 08 Februari 2011

<sup>113</sup>Agama resmi yang dimaksud adalah Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Budha, Kong Hu Cu. Dasar dikategorikannya agama tersebut sebagai agama resmi adalah, *pertama*, agama itu diakui karena ada legitimasi historis dalam perkembangannya di Indonesia. *Kedua*, agama-agama tersebut hamper dipeluk oelh penduduk Indonesia. Lihat UU No. 1/PNPS/1965. Meskipun Agama-agama tersebut merupakan agama 'impor' atau pendatang, akan tetapi agama itu bisa diterima. Hal ini disebabkan agama pendatang itu memiliki keunggulan dalam perlengkapan doktriner dan kenegaraan. Lihat: Rachmat Subagya, *Agama Asli Indonesia*, Sinar Harapan dan Cipta Loka Caraka, Jakarta, 1981, hlm. 237.

hidup di Indonesia, MK berpendapat, masyarakat penganut kepercayaan adalah masyarakat yang memiliki hak dan kewajiban yang sama dalam meyakini kepercayaannya sesuai dengan jaminan yang diberikan dalam Pasal 28E ayat (2) UUD 1945. Praktik diskriminasi yang dialami oleh masyarakat penganut kepercayaan adalah bentuk dari kesalahan penerapan norma dalam hukum administrasi dan bukan merupakan permasalahan pertentangan norma UU Pencegahan Penodaan Agama terhadap UUD 1945.<sup>114</sup>

Sebenarnya UU tersebut bukanlah UU yang membatasi kebebasan dalam beragama tetapi UU itu merupakan manifestasi pengaturan dalam beragama agar tidak terjadi *conflict of interest*. Hal itu dibenarkan apabila melihat konsep kebebasan dalam beragama dalam pemaparan Koshy, ia menyampaikan bahwa kebebasan beragama memiliki dua pengertian, yaitu *religious freedom* yang merupakan konsep yang luas dan *religious liberty* digunakan dalam konteks yang spesifik dalam wilayah hak hukum dan politik.<sup>115</sup> Dalam ranah yang kedua inilah mengapa kemudian perlu diatur, hal ini karena berkaitan langsung dengan aspek fundamental dari kebebasan sipil yang apabila tidak dipenuhi secara proporsional akan terjadinya pelanggaran. Dalam konteks inilah negara yang harus mengatur proporsionalitas tersebut.

Selanjutnya adalah UU No. 1 tahun 1974 tentang perkawinan. Dalam UU ini secara tidak langsung telah memberikan tempat pelaksanaan hukum agama masing-masing bagi para pemeluknya, yaitu bidang hukum perkawinan. Bagi

---

<sup>114</sup> Moh. Mahfud MD dalam Lembaran Putusan Mahkamah Konstitusi RI, di akses di <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>, tanggal 08 Februari 2011

<sup>115</sup> Ninan Koshy, *Religious Freedom in a Changing World*, Genewa: WCC Publications, 1992, hlm. 23. Persoalan yang berkaitan dengan agama juga dapat dilihat dalam pemetaannya Rousseau, ia membedakannya menjadi dua. Pertama, *The Religion of Gospel*, agama yang menekankan pada spek moralitas dan penyembahan kepada Tuhan. Kedua, agama masyarakat, yang kelak disebut sebagai agama sipil, adalah agama sebuah masyarakat yang dipeluk suatu bangsa. Agama ini terorganisir dan hierarkis serta terikat dengan dogma-dogma formal. Agama ini mengajarkan cinta tanah air, ketaatan kepada Negara dan nilai-nilai pengorbanan. Lihat Jean-Jacques Rousseau, *On Social Contract*, hlm. 93.

pemeluk agama Islam selain tentang perkawinan juga ditetapkan hukum kewarisan, wakaf dan shodaqoh. Aturan lain di bawah UUD 1945 yang masih berkaitan dengan kehidupan dan kebebasan beragama dan berkeyakinan adalah UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia juga memberikan landasan normatif bahwa agama dan keyakinan merupakan hak dasar yang tidak bisa diganggu gugat. Dalam pasal 22 di tegaskan: 1) *Setiap orang bebas memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaan itu;* 2) *Negara menjamin kemerdekaan setiap orang memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaan itu*". Dalam pasal 8 juga ditegaskan bahwa "*Perlindungan, pemujaan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia menjadi tanggung jawab negara, terutama pemerintah*".

Dari pasal tersebut jelas bahwa Negara (pemerintah) adalah institusi yang pertama-tama berkewajiban untuk menjamin kebebasan berkeyakinan dan segala sesuatu yang menjadi turunannya. Disamping itu, tuntutan untuk menjamin kebebasan beragama dan berkeyakinan juga menjadi tuntutan internasional sebagaimana tertuang dalam *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)*. Indonesia sebagai negara yang tidak bisa dilepaskan dalam dunia global, juga telah meratifikasi kovenan tersebut, yaitu melalui UU No. 12 Tahun 2005 Tentang pengesahan Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik. Konsekuensi atas ratifikasi tersebut adalah Indonesia mau tidak mau menjadi negara pihak (*state partie*) yang terikat dengan isi ICCPR.

Seiring dengan dinamisasi zaman regulasi yang ada di Indonesia yang mengatur persoalan keagamaan dan kepercayaan juga sedikit mengalami perubahan, walaupun tidak secara frontal akan tetapi hal itu cukup memberikan

warna cerah dalam kebebasan beragama dan berkeyakinan. Hal itu nampak dalam UU No. 23 tahun 2006 tentang Administrasi dan Kependudukan (Adminduk). Pada tingkatan tertentu kebijakan ini memberikan peluang kehidupan dan eksistensi agama serta kepercayaan di luar enam agama resmi secara lebih baik. Pasal 61 ayat 2 dalam aturan tersebut secara eksplisit meminta negara melayani kepentingan administrasi kependudukan warga (termasuk KTP) di luar enam agama resmi dan secara implisit mengakui keberadaan mereka dalam sistem administrasi kependudukan Indonesia. Sungguhpun situasi ini bukanlah sesuatu yang ideal, namun setidaknya merupakan perkembangan yang lebih baik dari situasi buruk yang telah lama ada sebelumnya.<sup>116</sup>

Di samping melihat *ius constitutum* yang sudah ada berkaitan kebebasan beragama dan berkeyakinan, ada baiknya juga kalau melihat *ius constitutum* yang sampai saat ini masih dalam pematangan ditangan pemegang institusi yang berwenang. Dalam Rancangan KUHP (R-KUHP) pasal penodaan agama di letakan dalam bab tersendiri, yaitu Bab tentang Tindak Pidana terhadap Agama dan Kehidupan Keagamaan yang di dalamnya ada delapan pasal. Dari delapan pasal itu dibagi dalam dua bagian, yaitu :<sup>117</sup>

- a. Bagian pertama, pasal 341-344 mengatur tentang penghinaan terhadap agama dan pasal 345 mengatur tentang penghasutan untuk meniadakan keyakinan terhadap agama;
- b. Bagian kedua, mengatur tentang tindak pidana terhadap kehidupan beragama dan sarana ibadah. Bagian ini mnegatur dua hal, pasal 346-347 yaitu tentang gangguan terhadap penyelenggaraan ibadah dan kegiatan a. Pasal 348 tentang perusakan tempat ibadah.

---

<sup>116</sup> Bunyi pasal 61 ayat 2 UU No. 23 tahun 2003: Keterangan mengenai kolom agama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bagi penduduk yang agamanya belum diakui sebagai agama berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan atau bagi penghayat kepercayaan tidak di isi, tetapi tetap dilayani dan dicatat dalam database kependudukan.

<sup>117</sup> IGM Nurdjana, *Hukum dan Aliran Kepercayaan.....*, Op. Cit, hlm. 209.

Harapannya memang dalam R-KUHP nantinya mengandung pasal yang melindungi pelaku dan korban penodaan agama. Bukan hanya berorientasi kepada pelaku penodaan agama saja, tetapi korban yang seringkali dilupakan juga harus ikut disentuh dalam R-KUHP tersebut. Sehingga proporsionalitas akan nampak dalam implementasi hukumnya di lapangan. Pasal yang sudah ada dalam R-KUHP juga harus bisa menjamin bahwa perbedaan penafsiran dan cara pandang atas berbagai masalah keagamaan dan kepercayaan tidak kemudian dituduh melakukan penodaan agama. Karena menuduh orang melakukan penodaan agama dan kepercayaan tidak bisa hanya berangkat dari asumsi dan prasangka, namun harus bisa dibuktikan bahwa orang tersebut memang bermaksud melakukan permusuhan, merendahkan, dan melecehkan agama dan kepercayaan.

Terlepas dari itu semua, yang hukum yang mengatur tentang hak hidup bagi organisasi atau penganut aliran kepercayaan, bukan berarti memiliki sesuatu kebebasan yang di luar toleransi bagi keharmonisan kehidupan beragama dan kepercayaan. Terutama apabila kegiatan penganutnya atau organisasinya melakukan penyimpangan yang teridentifikasi sebagai aliran kepercayaan yang menyimpang. Maka selayaknya hal yang seperti itu perlu dibuat mekanisme pengaturannya.

### **C. Identifikasi Bentuk-bentuk Intervensi (campur tangan) Negara Terhadap Kehidupan Beragama di Indonesia**

Sebelum masuk dalam pembahasan hal apa saja negara (pemerintah) turut campur dalam memperhatikan kehidupan beragama di Indonesia. Maka penulis tegaskan terlebih dahulu konteks ataupun makna 'intervensi' tersebut. Harapannya agar maksud yang di cerna dalam tulisan ini nantinya sejalan dengan hal-hal yang diurus

oleh pemerintah. Poerwadarminta menyebut campur tangan di artikan 1. Izin (untuk memperhatikan kehidupan beragama-kursif penulis), 2. Kerelaan (mengandung unsur regulasi antara kedua belah pihak). Jadi, campur tangan yang dimaksud adalah keterlibatan pemerintah terhadap berbagai urusan warga negaranya.<sup>118</sup>

## 1. Kegiatan Lintas Sektoral

Kegiatan sektoral yang dimaksud ini adalah yang termasuk di dalamnya sebagai bentuk hubungan antara warga negara dengan negara-negara atau bangsa-bangsa lain atau pusat keagamaan yang ada di luar negara Indoensia. Dalam konteks ini negara sudah ikut campur di dalamnya, secara lugas dapat dilihat dalam keputusan Menteri Agama No. 77 tahun 1978 tentang Bantuan Luar Negeri Kepada Lembaga Keagamaan di Indoensia.<sup>119</sup>

Kemudian juga terkait dengan pengawasan dan pembinaan pemerintah terhadap pengembangan agama, maka dapat kita sebut juga bahwa kegiatan lintas sektoral ikut di dalmnya. Hal ini dapat dilihat dalam keputusan bersama menteri agama dan menteri dalam negeri No. 01/Ber/MDN-MAG/1969 tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintah dalam Menjamin Ketertiban danKelancaran Pelaksanaan Pengembangan dan Ibadat Agama oleh Pemeluk-pemeluknya.<sup>120</sup>

## 2. Pendidikan Agama

Dalam ruang lingkup kementrian agama, salah satu tugasnya antara lain :<sup>121</sup>

---

<sup>118</sup> W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Cet-Ketujuh, PN. Balai Pustaka, Jakarta, 1984, hlm. 520.

<sup>119</sup> Lihat Keputusan Menteri Agama No. 77 tahun 1987.

<sup>120</sup> Lihat Keputusan Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 01/Ber/MDN-MAG/1969.

<sup>121</sup> B.J. Boland, *Pergumulan Islam di Indonesia*, Cet. Pertama, Jakarta: Grafiti Pers, 1985, hlm. 113.

1. Menyediakan, memberikan petunjuk, serta mengawasi pengajaran agama dalam sekolah-sekolah negara;
2. Memberikan petunjuk, dukungan dan pengawasan pendidikan dan pengajaran yang diberikan dalam madrasah-madrasah dan lembaga keagamaan lainnya;
3. Mendirikan sekolah-sekolah untuk melatih guru-guru agama dan untuk pejabat peradilan agama;
4. Memelihara segala hal yang berkenaan dengan pengajaran agama dalam ketentaraan, asrama-asrama, serta dimanapun yang dipandang perlu.

Selanjutnya Delliari Noor merinci jenis-jenis pendidikan serta pengajaran Islam yang telah dilaksanakan oleh pemerintah, khususnya oleh kementerian agama serta dinas-dinasnya, yaitu 1. Pesantren Indonesia klasik (semacam sekolah swasta beragama), 2. Madrasah diniyah (sekolah agama), 3. Madrasah-madrasah swasta (biasanya 35% untuk jadwal pelajaran umum dan 40% untuk pelajaran agama), 4. Madrasah ibtidaiyah negeri (minimal 6 tahun), 5. Madrasah ibtidaiyah negeri 8 tahun dengan tambahan ketrampilan-ketrampilan, 6. Pendidikan teologi tertinggi, pada tingkat universitas (sejak tahun 1960 pola ini dimasukkan dalam IAIN).<sup>122</sup>

### **3. Kerukunan Hidup Beragama**

Kerukunan hidup beragama merupakan cita-cita bangsa Indonesia yang sejak lama digagas oleh para *founding fathers*. Hidup rukun dan saling berdampingan serta toleran terhadap sesama agama maupun dengan agama lain merupakan sendi terbangunnya bangsa yang bermartabat dan memiliki tata krama. Sehingga isu pembangunan nasional dapat terealisasi dengan baik juga salah satu faktor penunjangnya adalah adanya masyarakat yang saling hormat menghormati, tolong menolong, dan rasa kegotong royongan yang tinggi di dalam diri masyarakat Indonesia.

---

<sup>122</sup> Delliari Noor, *Administrasi Islam di Indonesia*, Cet. Pertama, Rajawali, Jakarta, 1983, hlm. 49.



Dalam rangka perwujudan dari adanya toleransi beragama ini, pemerintah (kementerian agama) mengeluarkan beberapa peraturan, antar lain:

1. Keputusan Menteri Agama No. 44 tahun 1978 tentang pedoman penyiaran agama;
2. Kesepakatan pemuka-pemuka agama provinsi DIY tentang:<sup>123</sup>
  - a. Pendirian tempat ibadah;
  - b. Penyiaran agama;
  - c. Perkawinan antar agama;
  - d. Penguburan jenazah;
  - e. Peringatan hari besar keagamaan.

#### **4. Pembinaan Badan-badan Peradilan Agama**

Dalam keputusan rapat kerja Direktorat Pembinaan Badan-badan Peradilan Agama bersama Ketua dan Panitera Pengadilan Agama tingkat banding di seluruh Indonesia pada tahun 1976. Hasil rapat tersebut menghasilkan beberapa poin penting dalam hal pembinaan badan-badan peradilan agama, di antaranya pembinaan tata laksana peradilan agama , pembinaan sarana peradilan agama dan pembinaan hukum dan perundang-undangan badan peradilan agama.<sup>124</sup> Sebetulnya kesepakatan-kesepakatan tersebut merupakan rangkaian pembinaan pemerintah terhadap peradilan agama yang selama ini sudah dilaksanakan.

---

<sup>123</sup> Hasil Forum Dialog Pemuka-pemuka Agama Provinsi DIY, 9 Juni 1983, di terbitkan oleh Kanwil Depag DIY

<sup>124</sup> Daniel S. Lev, *Badan-badan Peradilan Agama*, Cet. Kedua, PT. Intermasa, Jakarta, 1986, hlm. 131

Ada tiga perkembangan penting yang mendasar, sekaligus merupakan penyempurnaan-penyempurnaan dalam bidang administratif yang lebih maju dan dinamis:<sup>125</sup>

1. Lahirnya UU No. 1 tahun 1974 dan PP No. 9 tahun 1979 tentang Perkawinan dan Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya tentang perkawinan di Indonesia;
2. Keputusan menteri agama No. 18 tahun 1975 sebagai pelaksana Keppres No. 44 dan 45 tahun 1974 tentang organisasi dan tata kerja Departemen Agama;
3. Hapusnya inpeksi peradilan agama di daerah-daerah serta penampungan kembali fungsi pembinaan administratif yang selama ini ada pada inspeksi-inspeksi tersebut.

## **5. Pembinaan Aparatur dan Sarana Fisik**

Sejalan dengan konsep dasar pandangan pemerintah terhadap agama, dan pola pembangunan bidang agama yaitu perhatian pemerintah lebih ditekankan pada peningkatan kualitas sarana.<sup>126</sup> Perhatian pemerintah terhadap sarana fisik peribadatan setidaknya dapat dilihat pada awal tahun 1987 sampai dengan 28 september 1987, ada sekitar 242 unit di 26 propinsi , 156 kabupaten dan 39 kotamadya yang diberikan dana pembangunan untuk sarana fisik.<sup>127</sup>

Bukti besarnya perhatian pemerintah dalam lingkungan aparatur negara dan sarana fisik dapat dibaca melalui sejarah. Bahwa pimpinan departemen agama sebagian besar adalah tokoh agama dan ulama. Kecenderungan tersebut mulai berubah pada masa orde baru , sejak tahun 1971 diangkat seorang menteri agama, seorang ulama yang mempunyai latar belakang akademis yaitu A. Mukti Ali secara berturut kemudian dipimpin oleh militer pertama yang masuk departemen agama, yaitu letjen Alamsyah Rauprawiranegara, dan sarjana ilmu sosial politik

---

<sup>125</sup> Jazim Hamidi dan M. Husnu Abadi, *Op. Cit*, hlm. 141-142.

<sup>126</sup> Abdul Munir Mul Khan, *Perubahan Prilaku Politik dan Polarisasi Umat Islam 1965-1967*, Cet-Pertama, Rajawali Pers, Jakarta, 1989, hlm. 100-101.

<sup>127</sup> *Ibid*

dan sekaligus alumnus pondok pesantren yaitu Munawir Syadzali.<sup>128</sup> Bukti tersebut merupakan sebagian besar dari wujud konsesi negara atau pemerintah dalam masalah agama, yang secara yuridis konstitusional berlandaskan pasal 29 UUD 1945.

Misi pembangunan bidang agama tersebut kemudian di elaborasikan ke dalam arah dan kebijakan agama, yaitu:<sup>129</sup>

1. Memantapkan fungsi, peran, dan kedudukan agama sebagai landasan moral, spiritual, dan etika dalam penyelenggaraan negara serta mengupayakan agar segala peraturan perundang-undangan tidak bertentangan dengan moral agama-agama;
2. Meningkatkan kualitas pendidikan agama melalui penyempurnaan sistem pendidikan agama, sehingga lebih terpadu dan integral dengan sistem pendidikan nasional dengan didukung oleh sarana dan prasarana yang memadai;
3. Meningkatkan dan memantapkan kerukunan hidup antar umat beragama , sehingga tercipta suasana kehidupan yang harmonis dan saling menghormati dalam semangat kemajemukan melalui dialog anatar umat beragama dan pelaksanaan pendidikan agama secara deskriptif yang tidak dogmatis untuk tingkat perguruan tinggi;
4. Meningkatkan kemudahan umat beragama dalam menjalankan ibadahnya, termasuk penyempurnaan kualitas pelaksanaan ibadah haji dan pengelolaan zakat, dengan memberikan kesempatan yang luas kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraannya;
5. Meningkatkan peran dan fungsi lembaga-lembaga keagamaan dalam ikut mengatasi dampak perubahan yang terjadi dalam semua aspek kehidupan untuk memperkuat jati diri dan kepribadian bangsa serta memperkuat kerukunan hidup bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Melihat poin-poin di atas nampaknya campur tangan negara dalam kehidupan beragama sudah samapai pada taraf peningkatan dan pemanfaatan. Meskipun dalam realitas kemapanan dan keharmonisan kehidupan beragama dewasa ini sedang mendapat ujian besar dan di obok-obok oleh oknum yang kurang bertanggung jawab.

---

<sup>128</sup> Jazim Hamidi dan M. Husnu Abadi, *Op. Cit*, hlm. 145.

<sup>129</sup> *Ibid*

## **6. Surat Keputusan Bersama (SKB) tentang Ahmadiyah**

Adanya pro kontra keluarnya SKB tersebut merupakan hal yang wajar, karena sebelumnya memang telah ada pihak yang pro kontra berkaitan dengan kehadiran Ahmadiyah. Jadi permasalahan yang saat ini harus diperhatikan adalah bagaimana pelaksanaan ketentuan-ketentuan SKB yang berisi peringatan dan perintah tersebut. Hal ini tergantung bagaimana pemerintah, aparat, masyarakat, pihak yang kontra Ahmadiyah dan Ahmadiyah itu sendiri dalam menyikapi SKB tersebut. Untuk dapat melihat hal ini, perlu memahami dan mencermati apa saja ketentuan-ketentuan yang diatur dalam SKB yang dikeluarkan oleh dua menteri, yaitu Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama, beserta Jaksa Agung.

Pertama, berdasarkan isi dari beberapa ketentuan diktum SKB tentang Peringatan dan Perintah kepada Penganut, Anggota dan/atau Anggota Pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia dan Warga Masyarakat, maka jelas bahwa SKB ini ditujukan kepada penganut, anggota dan/atau anggota pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia, warga masyarakat dan aparat pemerintah dan pemerintah daerah.

Kedua, apa yang diperingatkan dan diperintahkan serta sanksinya. Berkaitan dengan hal ini ada 3 bentuk, sesuai dengan subjek atau kepada siapa peringatan dan perintah tersebut ditujukan. Peringatan dan perintah yang ditujukan kepada warga masyarakat ada dua macam, sebagaimana diatur dalam diktum kesatu dan diktum keempat. Diktum kesatu, yaitu memberi peringatan dan memerintahkan kepada warga masyarakat untuk tidak menceritakan, menganjurkan atau mengusahakan dukungan umum melakukan penafsiran tentang suatu agama yang dianut di Indonesia atau melakukan kegiatan keagamaan yang menyerupai kegiatan keagamaan dari agama itu yang menyimpang dari pokok-

pokok ajaran agama itu. Sementara diktum keempat, yaitu memberi peringatan dan memerintahkan kepada warga masyarakat untuk menjaga dan memelihara kerukunan umat beragama serta ketentraman dan ketertiban kehidupan masyarakat dengan tidak melakukan perbuatan dan/atau tindakan melawan hukum terhadap penganut, anggota, dan/atau anggota pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI).

Bentuk peringatan dan perintah pada diktum kesatu, isinya lebih menekankan agar warga masyarakat tidak melakukan salah satu delik agama, yaitu delik penodaan agama. Sedangkan bentuk peringatan dan perintah pada diktum keempat, isinya lebih menekankan agar warga masyarakat, baik yang kontra maupun yang tidak kontra terhadap Ahmadiyah, tetap menjaga kondisi yang kondusif dan tidak melakukan perbuatan-perbuatan melanggar hukum terhadap penganut Ahmadiyah, seperti pengusiran, perusakan rumah dan tempat ibadah, kekerasan, main hakim sendiri, dan lain sebagainya. Dua peringatan dan perintah ini harus diketahui dan dipahami oleh masyarakat secara jelas dan utuh, sehingga tujuan dari dua peringatan dan perintah tersebut tercapai, yaitu tidak terulang kembali kasus-kasus seperti Ahmadiyah di masa-masa yang akan datang dan masyarakat tidak bertindak anarkis, karena negara ini adalah negara hukum.

Dalam SKB tersebut pada diktum kelima, disebutkan bahwa jika diktum kesatu dan keempat tidak diindahkan, maka warga masyarakat akan dikenakan sanksi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan sanksi diktum kesatu dan diktum keempat tersebut diantaranya mengacu kepada ketentuan kejahatan dan pelanggaran yang diatur dalam KUHP dan UU No. 1 Pnps/1965.

Kemudian peringatan dan perintah yang ditujukan kepada penganut, anggota, dan/atau anggota pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI)

sebagaimana diatur dalam diktum kedua, yaitu memberi peringatan dan memerintahkan kepada penganut, anggota, dan/atau anggota pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) sepanjang mengaku beragama Islam, untuk menghentikan penyebaran penafsiran dan kegiatan yang menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama Islam, yaitu penyebaran paham yang mengakui adanya nabi dengan segala ajarannya setelah Nabi Muhammad SAW. Berikutnya pada diktum ketiga ditentukan bahwa penganut, anggota, dan/atau anggota pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) yang tidak mengindahkan peringatan dan perintah sebagaimana dimaksud pada diktum kesatu dan diktum kedua, dapat dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, termasuk organisasi dan badan hukumnya. Sanksi yang dimaksud di sini adalah mengacu pada Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 3 UU No. 1 Pnps/1965. Pasal 2 ayat (2) mengatur bahwa pelanggaran terhadap SKB yang dilakukan oleh organisasi atau sesuatu aliran kepercayaan, maka Presiden dapat membubarkan organisasi itu dan menyatakan organisasi/aliran tersebut sebagai organisasi/aliran terlarang, setelah Presiden mendapat pertimbangan dari Menteri Agama, Jaksa Agung dan Menteri Dalam Negeri.

Sementara Pasal 3 mengatur bahwa jika ketentuan Pasal 2 sudah dilaksanakan, yaitu mengeluarkan peringatan dan perintah melalui SKB dan Presiden telah membubarkan serta menyatakan organisasi/aliran tersebut terlarang, namun orang, organisasi/aliran kepercayaan tersebut masih tetap melanggarnya, yaitu melanggar diktum kesatu SKB, maka orang, penganut, anggota, dan/atau anggota pengurus organisasi yang bersangkutan dari aliran itu dipidana dengan pidana selama-lamanya lima tahun.

Terakhir, diktum keenam, perintah yang ditujukan kepada aparat pemerintah dan pemerintah daerah untuk melakukan langkah-langkah pembinaan dalam rangka pengamanan dan pengawasan pelaksanaan Keputusan Bersama ini. Pelaksanaan perintah yang terakhir ini merupakan ujung tombak dari penegakan SKB ini, karena akan mengiringi pelaksanaan SKB tersebut, apakah SKB ini dipatuhi atau tidak.

Berdasarkan identifikasi bentuk-bentuk intervensi yang dilakukan oleh negara, secara umum dapat dikatakan bahwa sebenarnya hanya pada lingkup urusan administrasi keagamaan negara ikut campur tangan dalam mengurus aktifitas keagamaan warga negaranya, seperti dalam urusan pemenuhan fasilitas yang mendukung kelancaran ibadah bagi setiap pemeluk agama. Kemudian negara juga dibenarkan memberikan batasan berdasarkan *United Nation Covenant on Civil and Political Rights* yang sudah di ratifikasi melalui UU No. 12 tahun 2005, yaitu dalam arti kebebasan beragama dalam bentuk kebebasan untuk mewujudkan, mengimplementasikan, atau memanasifasikan agama atau keyakinan seseorang, seperti tindakan berdakwah atau menyebarkan agama atau keyakinan dan mendirikan tempat ibadah yang digolongkan dalam kebebasan bertindak (*freedom to act*).

Kebebasan dalam bentuk ini diperbolehkan untuk dibatasi dan bersifat bisa diatur atau ditangguhkan pelaksanaannya. Adapun alasan yang dibenarkan untuk melakukan penundaan pelaksanaan, pembatasan, atau pengaturan itu adalah semata-mata perlindungan atas lima hal, yaitu *public safety* (keselamatan masyarakat), *public order* (ketertiban masyarakat), *public health* (kesehatan masyarakat), *public morals* (etika dan moral masyarakat), dan *protection of rights and freedom of others* (melindungi hak dan kebebasan mendasar orang lain).

Dengan demikian tujuan utama tindakan penundaan pelaksanaan, pengaturan atau pembatasan itu adalah untuk menangkal ancaman terhadap keselamatan manusia atau hak milik mereka.<sup>130</sup>

Secara lebih rinci uraian diatas, maka dapat di jelaskan pentingnya perlindungan terhadap lima aspek tersebut, yaitu:<sup>131</sup>

1. *Restriction For The Protection of Public Safety* (Pembatasan untuk melindungi keselamatan masyarakat). Dibenarkan pembatasan dan larangan terhadap ajaran agama yang membahayakan keselamatana pemeluknya. Conrohnya, ajaran agama yang ekstrim, mislanya menyuruh untuk bunuh diri, baik secara individu maupun secara massal.
2. *Restriction For The Protection of Public Order* (Pembatasan untuk melindungi ketertiban masyarakat). Pembatasan kebebasan memanifestasikan 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 diperuntukan untuk umum, dan aturan pembatasan kebebasan menjalankan agama bagi narapidana.
3. *Restriction For The Protection of Public Health* (Pembatasan untuk melindungi keshatan masyarakat). Pembatasan yang diijinkan berkaitan dnegan kesehatan publik dimaksudkan untuk memberi kesempatan kepada pemerintah melakukan intervensi guna mencegah epidemi atau [enyakit lainnya. Pemerintah diwajibkan melakukan vaksinasi, pmerintah dpaat 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 laranagn 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).
  - a. *Proselytism* (penyebaran agama). Dengan adanya hukuman terhadap tindakan *Proselytism*, pemerintah dapat mencampuri kebebasan seseorang didalam memanifestasikan agamam mereka melalui

---

<sup>130</sup> Siti Musdah Mulia, *Hak Asasi Manusia dan Kebebasan Bearagama*, Makalah di sampaikan pada acara Konsultasi Publik untuk Advokasi terhadap RUU KUHP diselenggarakan oleh Aliansi Nasional Reformasi KUHP, Jakarta, 4 Juli 2007, hlm. 3.

<sup>131</sup> Ibid, hlm. 12.



aktifitas-aktifitas misionaris dalam rangka melindungi agar kebebasan beragama orang lain tidak tertanggu atau dikonversikan.

- b. 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.

Dari uraian diatas , maka regulasi negara dalam kehidupan beragama tetap diperlukan. Regulasi dimaksud dilakukan dalam rangka memberikan perlindungan kepada warga negara, bukan intervensi, untuk tujuan-tujuan tersebut, negara perlu rambu-rambu agar para pemeluk agama tidak mengajarkan hal-hal yang mengganggu ketertiban masyarakat dan kesehatan mereka, btidak mengajarkan kekerasan kepada siapapun dan dengan alasan apapun, dan tidak melakukan penghinaan terhadap pengikut agama lain.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan kajian seperti yang telah di uraikan di atas, maka dapat disimpulkan sebagai berikut. *Pertama*, salah satu tujuan negara adalah memelihara ketertiban dan peradaban, sedangkan fungsinya ialah menciptakan syarat-syarat dan hubungan yang memuaskan bagi semua warga negara. Hal itulah yang menjadi dasar akan pentingnya (urgen) negara mengatur aliran-aliran keagamaan yang ada dan tumbuh berkembang di Indonesia. Sejatinnya negara menginginkan adanya kehidupan yang harmonis di kalangan masyarakat, meskipun adanya aliran-aliran baru yang muncul. Seperti tercatat dalam sejarah bahwa semasa perkembangan bangsa Indonesia tidak bisa dilepasakan dari fenomena aliran-aliran keagamaan. Oleh karenanya negara sebagai pemangku kewajiban memiliki tugas untuk mengatur aliran-aliran kepercayaan/keyakinan yang muncul tersebut agar tidak menimbulkan konflik antar satu dengan yang lainnya. Sebagai salah satu tujuan negara untuk menciptakan kedamaian, maka salah satu perannya adalah mengusahakan dan menjamin ketertiban atas munculnya berbagai aliran-aliran kepercayaan di Indonesia.

Tujuan negara tersebut juga sejalan dengan amanat internasional melalui instrumen yang berlaku yaitu konvensi-konvensi internasional, salah satunya adalah kovenan tentang hak sipil dan politik. Di dalamnya disebutkan bahwa pembatasan yang terkait dengan keamanan publik menjadi legal, juga dibenarkan pembatasan untuk melindungi tatanan/ketertiban publik. Alasannya tidak lain karena dalam beragama/berkeyakinan juga tidak dibenarkan menggunakan cara-cara yang

mengganggu kebebasan beragama atau berkeyakinan orang lain. Hal seperti itulah yang tidak bisa dibenarkan, sehingga negara diberikan peran untuk mengaturnya secara netral.

*Kedua*, konsep kebebasan bergama/berkeyakinan dan pengaturannya apabila dikaitkan dengan teori HAM, maka akan ditemukan berbagai varian perbedaan yang berimplikasi pada konsep implementasinya. Kebebasan beragama/berkeyakinan apabila dilihat dari perspektif HAM universal, maka kebebasan tersebut merupakan kebebasan yang bebas nilai dan tidak boleh di ganggu gugat oleh siapapun. Hal ini dikarenakan kebebasan merupakan nilai fundamental yang telah terpatri dalam individu manusia. Sedangkan apabila dilihat dari teori HAM relativisme, maka kebebasan sejatinya harus tunduk pada pakem-pakem yang telah tumbuh berkembang dalam kehidupan masyarakat. Sehingga tidak menimbulkan konflik di dalam masyarakat itu sendiri. Dalam melaksanakan kebebasan/berkeyakinan seseorang tidak diperbolehkan melanggar budaya dan norma yang sudah berlaku di suatu negara. Indonesia dalam posisi ini mendukung paham relativisme HAM. Oleh karenanya dalam menjalankan kebebasan/berkeyakinan seyogyanya tunduk pada aturan dan budaya yang berlaku di negara Indonesia tersebut.

Melihat berbagai tafsiran Pasal 29 UUD 1945, maka dapat penulis simpulkan bahwa pasal tersebut merupakan pasal yang harus dijadikan dasar kehidupan hukum di bidang keagamaan. Pasal 29 ayat (1) dan (2). Sila 1 Pancasila dan Pasal 29 ayat (1) dan (2) adalah dasar dari kewenangan negara dalam mengatur dan mengurus perkara keagamaan rakyatnya. Penegasan terkait tafsiran pasal 29 dan makna kebebasan yang dianut oleh negara Indonesia juga dapat dilihat melalui putusan Mahkamah Konstitusi (MK). Sebagai lembaga penafsir sekaligus penjaga konstitusi, MK berpandangan

bahwa dari sudut pandang HAM, 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.

Aturan-aturan yang menajmin atas kebebasan beragama/berkeyakinan juga tersebar di berbagai peraturan yang berlaku di Indonesia. Misalnya, di dalam konstitusi pasal 28 e ayat (1) UUD 1945 secara gamblang menjelaskan konsep kebebasan/berkeyakinan bagi setiap warga negara, pasal tersebut sekaligus memberikan jaminan terhadap warga negaranya. Selain itu aturan-aturan yang lain juga muncul dalam peraturan perundang-undangan organiknya, meskipun dalam aturan-aturan tersebut masih banyak ditemukan kelemahan-kelemahan dan cenderung mendiskriminasi kaum minoritas. Akan tetapi terlepas dari aturan-aturan derivasinya yang bersifat kurang aspiratif dan kurang memihak, yang jelas negara dalam kapasitasnya berusaha mewujudkan kedamaian dan toleransi antar sesama.

*Ketiga*, keterlibatan pemerintah terhadap berbagai urusan warga negaranya terlihat di dalam berbagai aturan perundang-undangan, kebijakan-kebijakan, dan putusan-putusan. Intervensi tersebut meliputi kegiatan lintas sektoral keagamaan, pendidikan agama, kerukunan hidup beragama, pembinaan badan-badan peradilan agama, pembinaan aparatur dan sarana fisik keagamaan.

Apabila dilihat dari isinya, maka bentuk intervensi tersebut terbatas pada koridor penertiban terhadap persoalan-persoalan keagamaan yang menjadi wewenang negara, atau hanya terbatas pada hal yang bersifat administratif, hal itu dimaksudkan agar berjalan secara teratur dan terkontrol. Seperti yang diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945, negara baru dapat mengintervensi aliran-aliran itu jika

terdapat ajaran yang menimbulkan keresahan masyarakat, mengganggu ketentraman dan keamanan masyarakat, atau dapat mengancam eksistensi pemerintahan dan negara.

Kemudian juga intervensi lainnya ialah terkait dengan pengawasan dan pembinaan pemerintah terhadap pengembangan agama, pertimbangan dikeluarkannya aturan yang kemudian dikatakan sebagai bentuk intervensi negara adalah adanya tugas negara (pemerintah) yang berkewajiban melindungi setiap usaha penduduk melaksanakan ajaran agama dan ibadah pemeluk-pemeluknya, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, tidak menyalahgunakan atau menodai agama, serta tidak mengganggu ketenteraman dan ketertiban umum.

## **B. Saran**

1. Negara harus bersikap tegas dalam menjamin hak kebebasan beragama/berkeyakinan bagi setiap warga negaranya. Hak fundamental yang dimiliki oleh setiap individu untuk bebas memeluk keyakinan yang diyakini harus terjamin secara utuh. Dalam menjalankan kewajibannya menjaga keamanan dan ketertiban negara, negara harus bersikap netral dan tidak boleh diskriminatif.
2. Aturan-aturan yang ada dan masih berlaku, dan sejauh ini yang dirasa berpotensi menimbulkan konflik di masyarakat. Maka, kepada pihak yang berwenang seharusnya kembali meninjau pengaturan itu. Pengaturan tentang eksistensi aliran-aliran keagamaan tampaknya harus ditinjau ulang.
3. Restrukturisasi peran negara dalam konteks kapasitasnya sebagai 'wasit', yaitu bahwa kewenangan negara itu terbatas pada urusan administrasi keagamaan, seperti dalam urusan pemenuhan fasilitas yang mendukung kelancaran ibadah bagi setiap

pemeluk agama. Adapun mengenai ajaran dari aliran-aliran keagamaan, negara tidak dapat ikut mencampurinya, sebab masuk dalam wilayah personal. Bahkan, jika terjadi perselisihan dalam hal ajaran, itu masih berada pada wilayah masyarakat yang juga menghalangi negara ikut campur tangan di dalamnya. negara baru dapat mengintervensi aliran-aliran itu jika terdapat ajaran yang menimbulkan keresahan masyarakat, mengganggu ketentraman dan keamanan masyarakat, atau dapat mengancam eksistensi pemerintahan dan Negara. Negara sendiri tidak boleh menghakimi aliran-aliran itu hanya berdasarkan ajaran-ajarannya saja, tanpa menganalisis kepada dampak sosial yang akan ditimbulkan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku-buku

Abdullahi Ahmed An Na'im, *Negara Sekuler: Menegosiasikan Masa Depan Syariah*, Bandung: Mizan, 2007.

Amirudin Zainal, dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta : PT. Grafindo Persada, 2003.

Abd. A'la, *Melampaui Dialog Agama*, Jakarta: Penerbit Kompas, 2003.

Achmad Gunaryo, *Pergumulan Politik dan Hukum Islam: Reposisi Peradilan Agama dari Peradilan "Pupuk Bawang" Menuju Peradilan Sesungguhnya*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan Pascasarjana IAIN Walisongo, 2006.

Ahmad Amin, *Ilmu Akhlak*, terjemah oleh Farid Ma'ruf, Cet. I, dari judul asli *al-Akhlaq*, Jakarta: Bulan Bintang, 1975.

Ahmad Charris Zubair, *Kuliah Etika*, Cet. I, Jakarta, Rajawali Pers, 1990.

Al Khanif, *Hukum dan Kebebasan Beragama Di Indonesia*, Lakbang Mediatama, Yogyakarta, 2010.

Abdullah Ahmad Ana'im, *Islam dan Negara Sekuler: Menegosiasikan Masa Depan Syari'ah*, 2001.

Abdul Munir Mul Khan, *Perubahan Prilaku Politik dan Polarisasi Umat Islam 1965-1967*, Cet-Pertama, Jakarta: Rajawali Pers, 1989.

Ahmad Syafi'i Ma'arif, *Islam dan Masalah Kenegaraan: Studi Tentang Percaturan dalam Konstituante*, Jakarta: LP3ES, 1985.

- Bahtiar Effendy *Islam dan Negara*, Jakarta: Penerbit Paramadina, 1998.
- Suryadi Radjab, *Indonesia: Hilangnya Rasa Aman, Hak Asasi Manusia dan Transisi Politik Indonesia*, PBHI dan TAF, Jakarta, 2001.
- Budiono Kusumohamidjojo, *Filsafat Hukum: Problematik Ketertiban yang Adil*, Jakarta: Grasindo, 2004.
- BJ. Boland, *Pergumulan Islam di Indonesia*, Cet. Pertama, Jakarta: Grafiti Pers, 1985.
- Carl Wellmen, *Moral and Ethics*, Prentice Hall, New Jersey, 1988.
- C.S.T. Kansil, *Ilmu Negara: Umum dan Indonesia*, Jakarta: PT Pradnya Paramita, 2001.
- Djoko Prakoso, *Tugas-tugas Kejaksaan di bidang Non Yudisial*, Jakarta, Bina Aksara, 1989.
- Delliar Noor, *Administrasi Islam di Indonesia*, Cet. Pertama, Jakarta: Rajawali, 1983.
- Daniel S. Lev, *Badan-badan Peradilan Agama*, Cet. Kedua, Jakarta: PT. Intermasa, 1986.
- Edy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat*, Penerbit Nusamedia: Malang, 2007.
- Einar M. Sitompul, *Agama-agama dan Perjuangan Hak Sipil*, Jakarta: PBHI dan European Union, 2004.
- Fachri Ali, *Refleksi Paham Kekuasaan Jawa dalam Indonesia Modern dan Klasik*, Jakarta: Gramedia, 1986.
- Hazairin, *Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Tintamas, 1973.
- Hans Kelsen, *Pure Theory of Law*, University of California, California, 1970.
- Hendra Nurtjahjo, *Filsafat Demokrasi*, Jakarta: Bumi Aksara, 2006.



Henry Campbell, *Black's Law Dictionary*, Definitions of the term and phrases of America and English Jurisprudence, Ancient and Modern, St. Paul. West Publishing Co, Amerika, 1990.

Henry Hardy, *Liberty In Law*, Oxford University Press Inc, United Kingdom, 2001.

Ifdhal Kasim, *Hak Sipil dan Politik: Esai-Esai Pilihan*, Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), 2001.

Ifdhal Kasim dkk, *Hukum Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta: PUSHAM UII, 2008.

IGM Nurdjana, *Hukum dan Aliran Kepercayaan Menyimpang di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.

Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Jakarta, Bina Cipta, 1982.

Isaiah Berlin, *Two Concept of Liberty*, Oxford University Press, United Kingdom, 1991.

Jazim Hamidi dan M. Husnu Abadi, *Intervensi Negara Terhadap Agama*, UII Press, Yogyakarta, 2001.

Jacobsen dan Lipman. *Political Science*, dalam College Outline Series Barners and Noble, New York, 1956.

Jay Newman, *On Religion Freedom*, University Of Ottawa Press, California, 1991.

Jack Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Cornelly University Press, Ithaca and London, 2003.

J. Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasa: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, Jakarta: Rajawali Press, 2002.

Johnny Ibrahim. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Surabaya: Bayu Media, 2005.

Joel Feinberg, *The Moral Limits of The Criminal law*, Volume 4, New York: Oxford University Press, 1990.

Leslie Lipson, *The Great Issues of Politic, An Introduction to Political Science*, Prentice Hall, New York, tanpa tahun.

Masdar F. Mas'udi, "*Agama dan Pluralitasnya*", Yogyakarta: Interfidei Institute, 1995.

\_\_\_\_\_, *Agama Keadilan: Risalah Zakat (Pajak) dalam Islam*, Jakarta: Pustaka Firdaus, 1993.

Marzuki Wahid dan Rumadi, *Fiqh Madzhab Negara: Kritik atas Politik Hukum Islam di Indonesia*, Yogyakarta: LKiS, 2001.

Manfred Nowak, *United Nation Covenant on Civil and Political Rights*, USA: N P Engel Pub, 1993.

Martiman Prodjo H, *Komentor Atas Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana*, Cet-1, Jakarta: Pustaka Firdaus, 1982.

Mirza Nasution, *Negara Dan Konstitusi*, USU Digital Library, Medan, 2004.

Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia, 1982.

Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3ES, 1998.

Munawir Syadzali, *Penegakan HAM dalam Pluralisme Agama (Tinjauan Konsepsional)*, Jakarta: Penrbit Universitas Indonesia, 2007.

Niels Murder, *Mysticism and Everyday Life in Contemporary Java: Cultural Persistence and Change*, Singapore: Singapore University Press, 1978.

Nicola Colbran, dkk, *Freedom of Religion or Belief*, The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 2004.

Ninan Koshy, *Religious Freedom in a Changing World*, Genewa: WCC Publications, 1992.

Oemar Seno Adji, *Hukum (Acara) Pidana dalam Prospekti*, Cet-3, Jakarta: Erlangga, 1981.

Prawoto Mangkusasmito, *Pertumbuhan Historis Rumus Dasar Neagara dan Sebuah Proyeksi*, Jakarta: Bulan Bintang, 1977.

Rahmat Subagya, *Kepercayaan dan Agama*, Yogyakarta, Kanisius, 1995.

Rachmat Subagya, *Agama Asli Indonesia*, Jakarta: Sinar Harapan dan Cipta Loka Caraka, 1981.

Roma YB. Mangunwijaya 65 Tahun, Mendidik Manusia Merdeka:, Yogyakarta: Interfedei, 2000.

Ruyandi, *Masalah Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa*, Jakarta: Departemen P dan K Dirjen Kebudayaan Direktorat PPK, 1985.

Saripudin HA, *Negara Sekular \ Sebuah Polemik*, Jakarta: Putra Berdikari Bangsa, 2000.

Saafroedin Bahar dan Nannie Hudawati, *Risalah Badan Penyelidikan Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*, Jakarta: Sekretarian Negara Republik Indonesia, 1998.

Soerjono Soekanto, *Pengantar Sosiologi Hukum*, Jakarta: Bharata, 1973

Soehino, *Ilmu Negara*, Libeety, Yogyakarta, 1980.

Tedi Kholiludin, *Kuasa Negara Atas Agama, Politik Pengakuan, Diskursus Agama Resmi dan Diskriminasi Hak Sipil*, Semarang: RaSAIL Media Group, 2009.

Tonny P. Situmorang, *Pandangan Rousseau Tentang Negara Sebagai Kehendak Umum*, USU digital library, Medan, 2004.

Van Dijk dan Van Hoof, *Theory and Practice of The European Convention On Human Right*, Edisi ke-4, USA: Intersentia, tanpa tahun.

W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Cet-Ketujuh, Jakarta: Sinar Harapan, 1990.

### **Makalah dan Jurnal**

Abdul Aziz Dahlan, “*Pengajaran tentang tuhan dan Alam: Paham Tawhid Ibn’ Arabi*” dalam Jurnal Ulumul Qur’an, No. 5, Vol. IV, Tahun 1993.

Ahmad Baso, “*Problem Islam dan Politik: Perspektif Kritik Nalar Politik Mohammed ‘Abed al-Jabiri*”, Jurnal *Taswirul Afkar*, Edisi No. 4/1999.

Edi Suharto, *Peta dan Dinamika Welfare State di Beberapa Negara: Pelajaran apa yang bisa dipetik untuk membangun Indonesia?* Makalah disampaikan pada Seminar “Mengkaji Ulang Relevansi *Welfare state* dan Terobosan melalui Desentralisasi-Otonomi di Indonesia”, Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta dan Perkumpulan Prakarsa Jakarta, bertempat di Wisma MM Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta 25 Juli 2006.

Faiq Tobroni, *Keterlibatan Negara dalam Mengawal Kebebasan Beragama/Berkeyakinan (Komentor Akademik atas Judicial Review UU No. 1 /PNPS/1965)*,

Jurnal Konstitusi Volume 7, No. 6, Desember 2010, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.

Irfan S. Awwas, *Mengatasi Kekerasan Sosial dan Politik Tanpa Kriminalisasi Agama*, makalah disampaikan dalam seminar dan Forum Group Discussion yang diselenggarakan oleh Forum Persaudaraan Umat Beriman (FPUB) bekerjasama Center for Islamic Studies UII, Yogyakarta 6 Februari 2011.

M. John Alexander, *Capabilities, Human Rights and Moral Pluralisme*, International Journal of Human Rights, Vol. 8 No. 4.

Stacy Humes Schulz, *Limiting Sovereignty Immunity in the Age of Human Rights*, Harvard Human Rights Journal, Vol. 21.

Siti Musdah Mulia, *Hak Asasi Manusia dan Kebebasan Beragama*, Makalah di sampaikan pada acara Konsultasi Publik untuk Advokasi terhadap RUU KUHP diselenggarakan oleh Aliansi Nasional Reformasi KUHP, Jakarta, 4 Juli 2007.

## **Media Massa**

Abd A'la, "*Kekerasan Atas Nama Agama*", Harian Kompas, 14 Oktober 1999

Paul M. Johnson, *A Glossary of Political Economy Term*, dalam [http://www.auburn.edu/~johnson/gloss/civil\\_right\\_civil\\_liberties](http://www.auburn.edu/~johnson/gloss/civil_right_civil_liberties). diakses tanggal 16 Oktober 2010.

Robert D. Cooter, *Liberty, Efficacy, and Law, Law and Contemporary Problem*, Vol. 50, no. 4, hlm.143, dlm <http://www.jstore.org>

*Relativisme dan Universalisme HAM*, [http://mas\\_hanief.blogspot.com/2010/09/relativisme-dan-universalisme-ham.html](http://mas_hanief.blogspot.com/2010/09/relativisme-dan-universalisme-ham.html), diakses tanggal 04 Februari 2011.

<http://www.aasianst.org/Viewpoints/Nathan.htm>, diakses tanggal 04 Februari 2011.

Moh. Syafii, *Diskursus Universalisme dan Relatifisme Kultural HAM*, dalam <http://syafii.blogspot.com/2010/07/diskursus-universalisme-dan-relatifisme.html>, di akses tanggal 04 Februari 2011.

Lembaran Putusan Mahkamah Konstitusi RI, diaakses di <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>, tanggal 08 Februari 2011.

Fadhil Sumadi dalam Lembaran Putusan Mahkamah Konstitusi RI, di akses di <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>, tanggal 08 Februari 2011

### **Peraturan Perundangan, Konvensi Internasional dan Putusan Mahkamah Konstitusi**

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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

UU Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

UU No. 12 tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Right*.

UU Nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi dan Kependudukan (Adminduk).

TAP MPR no. IV, tahun 1978 dan no. II tahun 1983 tentang GBHN, Agama dan Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa.

Keputusan Menteri Agama No. 77 tahun 1987.

Keputusan Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 01/Ber/MDN-MAG/1969.

Surat *Keputusan Jaksa Agung RI No. Kep.-108/J.A/5/1984* tertanggal 15 Januari 1994.

Surat Edaran Departemen Kejaksaan Biro Pusat Pakem, Nomor 34/Pakem/S.E/61 tertanggal 7 April 1961, perihal instruksi Pembentukan Batasan Pakemdi tiap-tiap propinsi

dan di daerah-daerah. Surat ini ditujukan kepada semua Jaksa/Tinggi/Kordinator Kejaksaan Pengadilan Negeri diseluruh Indonesia.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 140/PUU-VII/2009 atas Undang- Undang Nomor 1/PNPS/Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama.

*International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR).*

*The European Convention For The Protection of Human Rights and Fubdamental Freedom.*

*World Conference on Human Rights: The Viena Declaration and Programme of Action*, June 1993, New York, United Nation, 1993.

Resolusi Majelis Umum PBB 36/55 pada 25 November 1981 tentang penghapusan Intoleransi dan Diskriminasi Agama.

*General Comment* Nomor 18: Non Discrimination: 10/11/1989. ICCPR.