

## **Relasi Antara Agama dan Negara Menurut Konstitusi Indonesia dan Problematikanya**

**Cekli Setya Pratiwi, SH.,LL.M.**  
**Direktur Pusat Studi Hak Asasi Manusia**  
**Fakultas Hukum - Universitas Muhammadiyah Malang**  
**Email: c.s.pratiwi@gmail.com**

### Abstrak

Sebagai negara yang percaya kepada Tuhan, bangsa Indonesia meyakini bahwa kemerdekaan yang dikumandangkan pada tanggal 17 Agustus 1945 bukan semata-mata perjuangan rakyat, namun semua itu tidak akan pernah terwujud jika Tuhan Yang Maha Kuasa tidak menghendakinya. Artinya, kelahiran negara Indonesia didasari oleh nilai-nilai Ketuhanan. Dalam Pembukaan UUD 1945 alenia ke-empat dinyatakan secara tegas bahwa: "Kemerdekaan Indonesia adalah berkat Rahmat Allah Yang Maha Kuasa". Kemudian dalam batang tubuh UUD 1945 Pasal 29 diperkuat lagi pengakuan negara atas kekuatan Tuhan yang menyatakan bahwa "Negara berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa."<sup>1</sup> Dengan melihat ketentuan tersebut bukan berarti Indonesia adalah negara agama atau negara yang didasarkan pada agama tertentu. Indonesia merupakan negara yang multikultural dimana didalamnya terdapat berbagai suku, budaya, agama, adat-istiadat. Oleh karena kebhinekaan tersebut maka Pancasila menjadi dasar negara Indonesia. Penjelasan UUD 1945 tetap menyatakan secara tegas bahwa: "Indonesia adalah negara hukum (*rechstaat*) bukan negara kekuasaan (*maachstaat*). Jadi jelas bahwa Indonesia bukan negara agama melainkan negara hukum. Hukum menjadi panglima, dan kekuasaan tertinggi di atas hukum. Jadi agama tidak pernah mengatur negara.

Sebagai konstitusi negara, UUD 1945 merupakan sumber dari segala sumber hukum yang ada di Indonesia. Sejak awal merdeka, Indonesia telah mengakui dan melindungi kebebasan beragama atau berkeyakinan sebagaimana dituangkan di dalam UUD 1945. Dengan demikian bangsa Indonesia telah menyadari keutamaan kebebasan beragama atau berkeyakinan sebagai salah

satu tolok ukur pencapaian kemerdekaan yang hakiki. Hak ini dijamin dalam Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan:

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

Melalui amandemen kedua UUD 1945, jaminan terhadap kebebasan beragama

atau berkeyakinan semakin di tekankan di dalam Bab khusus tentang Hak Asasi

Manusia, yaitu : Pasal 28E UUD 1945

(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

---

<sup>1</sup> Lihat Pasal 29 Ayat (1) UUD 1945 sebagai konstitusi pertama negara Indonesia.

meninggalkannya, serta berhak kembali.

(2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan

pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.

Pasal 28I UUD 1945

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

Pasal 28 J

(1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

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

### **Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia**

Reformasi 1998 memberikan jalan untuk disusunnya undang-undang yang mengatur secara khusus perlindungan hak asasi manusia. Berdasarkan mandat

Majelis Permusyawaratan Rakyat, disusunlah UU No.39/1999 tentang Hak Asasi Manusia. Sebagai bagian dari hak asasi manusia, kebebasan beragama

atau berkeyakinan juga diatur di dalam undang-undang ini, yaitu :

Pasal 22 UU No.39/1999

Setiap orang bebas memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat

menurut agamanya dan kepercayaannya itu. Dan Negara menjamin kemerdekaan setiap orang memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

### **C. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 Tentang Ratifikasi Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik**

Undang-undang ini memberi jalan bagi berlakunya ketentuan hak asasi manusia

internasional ke dalam sistem hukum nasional Indonesia, yang di salah satu pasalnya menjamin dan melindungi Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan

### **Kebebasan Beragama atau berkeyakinan Dalam Instrumen Internasional**

#### **A. Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM)**

Deklarasi ini merupakan komitmen seluruh bangsa di dunia atas penegakan hak

asasi manusia. Deklarasi yang diumumkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada tahun 1948 ini merupakan fondasi awal pengakuan dan jaminan hak-hak asasi manusia secara internasional, dimana di beberapa pasalnya menegaskan bahwa semua hak-hak asasi manusia yang dicantumkan di dalam

Deklarasi berhak dinikmati oleh semua orang tanpa membedakan agamanya. Dan secara lebih khusus, kebebasan beragama atau berkeyakinan diatur di dalam Pasal 18 yang menyatakan:

Setiap orang berhak atas kebebasan pikiran, hati nurani dan agama; dalam hal ini termasuk kebebasan berganti agama atau kepercayaan, dengan kebebasan untuk menyatakan agama atau kepercayaan dengan cara mengajarkannya, melakukannya, beribadat dan mentaatinya, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, di muka umum maupun sendiri. Pasal ini merupakan pasal utama dalam pengaturan mengenai hak kebebasan

beragama. Pasal ini memberikan pengertian mengenai hak kebebasan beragama. Hak kebebasan beragama dalam pasal tersebut meliputi hak untuk beragama, hak untuk berpindah agama, hak untuk beribadah sesuai dengan keyakinan, hak untuk mengajarkan agamanya. Hak-hak tersebut dapat dilaksanakan baik secara individu ataupun kelompok dan pelaksanaan hak tersebut dapat dilakukan baik di tempat umum maupun tempat pribadi. Pada awalnya ide dimasukkannya pasal mengenai hak kebebasan beragama adalah untuk melindungi hak agama minoritas, seperti Sikh. Sejarah menceritakan bahwa sering terjadi pelanggaran atas hak kebebasan beragama seseorang dikarenakan agama yang dianutnya bukanlah agama mayoritas yang dianut oleh

penduduk suatu negara.

### **B. Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik**

Selanjutnya pada tahun 1966, PBB kembali menegaskan jaminan Kebebasan beragama atau berkeyakinan di dalam sebuah Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik (SIPOL). Kovenan ini pada tahun 2005 telah diratifikasi oleh Indonesia melalui UU No. 12 Tahun 2005, maka dengan demikian segala ketentuan di dalam Kovenan ini, termasuk yang mengenai jaminan kebebasan beragama atau berkeyakinan, menjadi berlaku pula di tingkat nasional.

Pasal 18 Kovenan ini menyatakan:

1. Setiap orang berhak atas kebebasan berpikir, keyakinan dan beragama. Hak ini mencakup kebebasan untuk menetapkan agama atau kepercayaan atas pilihannya sendiri, dan kebebasan, baik secara sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, baik di tempat umum atau tertutup, untuk menjalankan agama dan kepercayaannya dalam kegiatan ibadah, pentaatan, pengamalan, dan pengajaran. Tidak seorang pun dapat dipaksa sehingga terganggu kebebasannya untuk menganut atau menetapkan agama atau kepercayaannya sesuai dengan pilihannya.

3. Kebebasan menjalankan dan menentukan agama atau kepercayaan seseorang hanya dapat dibatasi oleh ketentuan berdasarkan hukum, dan yang diperlukan untuk melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan, atau moral masyarakat, atau hak-hak dan kebebasan mendasar orang lain.

4. Negara Pihak dalam Kovenan ini berjanji untuk menghormati kebebasan orang tua dan apabila diakui, wali hukum yang sah, untuk memastikan bahwa pendidikan agama dan moral bagi anak-anak mereka sesuai dengan keyakinan mereka sendiri.

Di dalam Komentar Umum Komite Hak Asasi Manusia Nomor 22 terhadap Pasal di atas, dijelaskan bahwa istilah „kepercayaan“ dan „agama“ harus dipahami secara luas. Tidak membatasi penerapannya hanya pada agama-agama

tradisional atau agama-agama dan kepercayaan-kepercayaan yang memiliki karakteristik institusional atau praktik-praktik yang serupa dalam agama-agama tradisional tersebut. Terhadap hak yang terkait kebebasan beragama tersebut berlaku

batasan. Pembatasan dimaksud sebagaimana terbaca dalam pasal 18, ayat (3):

mencakup lima elemen berikut: keselamatan masyarakat (public safety), ketertiban

masyarakat (public order), kesehatan masyarakat (public health), etik dan moral

masyarakat (morals public), dan melindungi hak dan kebebasan mendasar orang

lain (the fundamental rights and freedom of others). Secara lebih rinci diuraikan di

bawah ini.

### **1. Pembatasan untuk Melindungi Keselamatan Masyarakat**

Dibenarkan pembatasan dan larangan terhadap ajaran agama yang membahayakan keselamatan pemeluknya. Contohnya, ajaran agama yang ekstrim, misalnya menyuruh untuk bunuh diri, baik secara individu maupun secara massal.

### **2. Pembatasan untuk Melindungi Ketertiban Masyarakat.**

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

### **pidana. Pembatasan untuk Melindungi Kesehatan Masyarakat.**

Pembatasan yang diijinkan berkaitan dengan kesehatan publik dimaksudkan untuk memberi kesempatan kepada pemerintah melakukan intervensi guna mencegah epidemi atau penyakit lainnya. Pemerintah diwajibkan melakukan

Modul Pelatihan Paralegal untuk Penganut Agama dan Penghayat Kepercayaan 37

vaksinasi, Pemerintah dapat mewajibkan petani yang bekerja secara harian untuk menjadi anggota askes guna mencegah penularan penyakit

berbahaya, seperti TBC. Bagaimana pemerintah harus bersikap seandainya ada ajaran agama tertentu yang melarang vaksinasi, transfusi darah, melarang penggunaan infus dan seterusnya. Demikian pula, misalnya larangan terhadap ajaran agama yang mengharuskan penganutnya berpuasa sepanjang masa karena dikhawatirkan akan mengancam kesehatan mereka.

#### **4. Pembatasan untuk Melindungi Moral Masyarakat.**

Misalnya, melarang implementasi ajaran agama yang menyuruh penganutnya bertelanjang bulat ketika melakukan ritual.

#### **5. Pembatasan untuk melindungi kebebasan dasar dan kebebasan orang lain.**

Kehendak bahwa negara Indonesia menjamin kebebasan warga negara untuk memeluk agama dan kepercayaan apapun dijamin dalam konstitusi dan berbagai peraturan-perundangan sebagai aturan pelaksana dari konstitusi. **Pasal 29 Ayat (2)** menyatakan bahwa: "Negara menjamin kebebasan tiap-tiap warga negara untuk memeluk agama dan kepercayaan masing-masing", serta **Pasal 28E Butir 1 UUDRI Tahun 1945** dinyatakan bahwa: "Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai hati nuraninya."<sup>2</sup> Untuk mewujudkan kehendak konstitusi tersebut dikeluarkanlah Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM yang dalam **Pasal 22** menyebutkan: "Setiap orang mempunyai kebebasan berpikir, berkeyakinan dan beragama." Lebih lanjut lagi, etiked baik Indonesia sebagai negara yang menjamin hak kebebasan bergama diwujudkan dengan meratifikasi *International Covenant on Civil and Political Rights (CCPR) 1966* melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005. dengan dikeluarkannya UU Nomor 12 Tahun 2005 maka CCPR sudah menjadi bagian dari hukum positif yang mengikat seluruh warga negara Indonesia. Dalam Pasal 18 dinyatakan bahwa:

1. Setiap negara berhak atas kebebasan berpikir, keyakinan dan beragama. Hak ini mencakup kebebasan untuk menetapkan agama atau kepercayaan atas pilihannya sendiri dan kebebasan, baik secara sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, baik di tempat umum atau tertutup, untuk menjalankan aama dan kepercayaannya dalam kegiatan ibadah, pentaatan, pengamalan dan pengajaran.
2. Tidak seorangpun dapat dipaksa sehingga terganggu kebebasannya untuk menganut atau menetapkan agama atau kepercayaan sesuai dengan pilihannya.
3. Kebebasan menjalankan dan menentukan agama atau kepercayaan seseorang hanya dapat dibatasi oleh ketentuan berdasarkan undang-undang, dan yang diperlukan untuk melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan, atau moral masyarakat, atau hak-hak dan kebebasan dasar orang lain.
4. Negara pihak dalam Kovenan ini berjanji untuk menghormati kebebasan orang tua dan apabila diakui, wali hukum yang sah untuk memastikan bahwa pendidikan agama dan moral bagi anak-anak mereka sesuai dengan keyakinan mereka sendiri.

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 CCPR di atas, jelas bahwa hak kebebasan beragama merupakan salah satu hak yang bersifat *non-derogable* artinya tidak dapat dikurang-kurangi pemenuhannya oleh negara dalam kondisi apapun. Norma-norma tersebut jelas membebaskan kewajiban kepada Negara agar menjamin penghormatan dan perlindungan terhadap hak atas kebebasan beragama tersebut. Pertama-tama yang harus dijamin dan dilindungi oleh Negara adalah kebebasan internal (*internal freedom*) dari agama, yakni

---

<sup>2</sup> UUDRI Tahun 1945 adalah UUD 1945 hasil Perubahan.

menyangkut keyakinan terhadap doktrin atau aqidah suatu agama. Kebebasan inilah yang tidak dapat diintervensi oleh Negara. Itu artinya, Negara tidak dapat menyatakan suatu aliran agama sesat atau tidak, meskipun kelompok yang ada dalam masyarakat menyatakan demikian. Negara diperbolehkan melakukan intervensi terbatas pada kebebasan eksternal (*external freedom*) dari agama, yakni berkaitan dengan penyebaran atau pelaksanaannya. Tetapi intervensi tersebut harus didasarkan pada alasan yang diperlukan (*necessary*) untuk menjaga ketertiban umum (*public order*), kesehatan dan moral masyarakat (*public health and morals*), dan kebebasan dan hak-hak fundamental orang lain (*fundamental rights and freedom of others*). Bentuk intervensinya harus dinyatakan dengan undang-undang. Rambu-rambu inilah yang seharusnya menjadi ranah yang boleh diintervensi Negara.<sup>3</sup> Sebagai salah satu wujud konsistensi Indonesia dalam melaksanakan ketentuan khususnya Pasal 18 CCPR, maka dalam amandemen ke-4 UUD 1945 dalam **Pasal 28 J Ayat (1) dan (2) UUDRI Tahun 1945** disebutkan bahwa: "Dalam menjalankan kebebasannya setiap orang harus tunduk pada pembatasan yang ditetapkan oleh Undang-Undang dengan maksud untuk menjaga ketertiban umum/ masyarakat".

### **Problematika Kebebasan Beragama Di Indonesia**

Lalu bagaimana dengan ketentuan mengenai penodaan agama yang diatur oleh KUHP dan PNPS Nomor 1/PNPS/ 1965 jo UU Nomor 5/PNPS/ Tahun 1969 tentang Penyalahgunaan dan/ Penodaan Agama, apakah dapat dikategorikan sesuai dengan Pasal 18 CCPR jo Pasal 28 J Ayat (2)? Hal ini sangat penting dibahas mengingat salah satu dasar hukum yang digunakan dalam mengeluarkan SKB Tiga Menteri tentang Pembubaran Ahmadiyah didasarkan pada ketentuan tersebut. Dalam **Pasal 156 (a) (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana) KUHP** yang menyatakan bahwa: "Setiap orang yang dimuka umum menceritakan, menganjurkan atau mengusahakan menafsirkan dan kegiatan yang menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama bisa dipidana". Sedangkan PNPS Nomor 1/PNPS/1965 jo UU Nomor 5 Tahun 1969 yang dalam Pasal 1 disebutkan bahwa: "Setiap orang dilarang dengan sengaja di muka umum menceritakan, menganjurkan dan mengusahakan dukungan umum untuk melakukan penafsiran tentang sesuatu agama yang utama di Indonesia atau melakukan kegiatan-kegiatan keagamaan yang menyerupai kegiatan-kegiatan agama itu, penafsiran dan kegiatan mana menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama itu".

*Pertama*, bunyi pasal kedua ketentuan di atas harus diakui sangat multitafsir. Sebab penyebutan kata 'utama' dapat ditafsirkan bahwa ada tingkatan-tingkatan agama dalam masyarakat sehingga jika ditinjau dari Pasal 28 (I) negara telah membatasi hak keberagamaan seseorang. Dalam penjelasan pasal demi pasal dari Pasal 1 UU *aquo* disebutkan bahwa yang dimaksud sebagai agama yang utama adalah Agama-agama yang dipeluk oleh penduduk di Indonesia ialah Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Budha dan khong Cu (*Confusius*). Namun dalam penjelasan berikutnya disebutkan bahwa: 'Ini tidak berarti bahwa agama-agama lain, misalnya: Yahudi, Zarasustrian, Shinto, Taoism dilarang di Indonesia'. Artinya, diluar 6 agama yang disebutkan di atas, dan di luar empat agama lain yang disebutkan dalam penjelasan berikutnya, maka agama dan aliran kepercayaan tersebut tidak mendapat jaminan seperti yang diberikan oleh Pasal 29 ayat 2 Undang-undang Dasar dan tidak mendapat bantuan-bantuan dan perlindungan seperti yang diberikan oleh pasal ini. Padahal dalam

---

<sup>3</sup> Karl Josef Parsch, Kebebasan Beragama, Berekspresi dan Kebebasan Berpolitik, dalam Ifdal Kasim (eds.), Hak Sipil dan Politik, Esai-esai Pilihan, Cetakan Pertama, Juli 2002., hal. 238.

perkiraan Kontras, di Indonesia terdapat 517 kelompok aliran kepercayaan. Dengan demikian UU aquo telah bertentangan dengan Pasal 28 (I)

*Kedua*, di dalam Pasal 2 UU tersebut dinyatakan bahwa: 'Barang siapa melanggar ketentuan tersebut dalam pasal 1 diberi perintah dan peringatan keras untuk menghentikan perbuatannya itu di dalam suatu keputusan bersama Menteri Agama, Menteri/Jaksa Agung dan Menteri Dalam Negeri.' Dalam hal ini pihak atau lembaga yang berwenang untuk menyatakan bahwa tindakan yang dilakukan oleh seseorang tersebut menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama adalah Menteri Agama, Menteri/Jaksa Agung dan Menteri Kehakiman. Namun dalam perjalanannya di masa orde baru telah dibentuk lembaga ekstra yudisial seperti Bakorpakem yang tugasnya mengawasi aliran-aliran kepercayaan. Bakorpakem berwenang dalam menentukan bahwa ajaran agama/aliran kepercayaan seseorang bertentangan dengan ajaran agama tertentu. Dari sini timbul pertanyaan, siapakah Bakorpakem jika ditinjau sistem Kelembagaan Indonesia, apakah ia bagian dari lembaga yudikatif, legislatif, atau eksekutif? Lalu dari manakah sumber kewenangan tersebut diperoleh? Adakah ketentuan peraturan perUUan yang mendelegasikan kewenangan tersebut kepadanya? Tentunya jawaban dari semua pertanyaan tersebut adalah TIDAK atau TIDAK ADA. Di era demokrasi seperti sekarang ini, keberadaan Bakorpakem sudah tidak sesuai dengan amanat konstitusi dan cenderung tidak sesuai dengan prinsip toleransi, pluralisme, perlindungan minoritas, kesetaraan dan perlindungan dari segala bentuk diskriminasi. Sehingga wajar jika banyak masyarakat yang menuntut pembubaran Bakorpakem tersebut.<sup>4</sup> Apalagi setelah Indonesia meratifikasi CCPR pada tahun 2005, keberadaan Bakorpakem jelas sudah tidak relevan.

*Ketiga*, jika ditinjau dari aspek historis dan sosiologis, UU Nomor 1/PNPS/1965 jo UU Nomor 5/PNPS/ 1969 dibuat pada kondisi dimana Indonesia menghadapi pemberontakan PKI (Partai Komunis Indonesia) sehingga UU tersebut dimaksudkan untuk membatasi kebebasan berserikat seseorang. Sedangkan Pasal 156 KUHP adalah buatan Belanda dalam kontek kekinian sudah tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat dewasa ini. Oleh karena itu, pembatasan kebebasan berserikat tidak boleh dicampuradukan dengan pembatasan kebebasan beragama. Jika masyarakat memandang perlu adanya UU tentang Penyalahgunaan dan atau Penodaan Agama, maka harus dibuat UU yang baru yang didalamnya memuat aturan-aturan yang tidak diskriminatif dan tidak multitafsir.

Dengan melihat beberapa kelemahan dari UU aquo, maka menurut hemat Penulis UU aquo sangat terbuka kemungkinan dilakukan diuji secara materil ke Mahkamah Konstitusi (MK), sehingga jika MK melihat bahwa ketentuan tersebut melanggar konstitusi, maka UU tersebut tidak menutup kemungkinan dianulir. Hal ini terbukti ketika saat ini beberapa LSM seperti Perhimpunan Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia Indonesia, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (Elsam), Center for Democracy and Human Right Studies (Demos), Setara Institute, serta Desantara Foundation mengajukan uji materi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1969 pada 27 Januari 2010 mengajukan Judicial review atas UU Nomor 5/PNPS/Tahun 1969 ke Mahkamah Konstitusi.

Menanggapi pernyataan Ketua Majelis Ulama Indonesia Amidhan menilai uji materi Undang-Undang Nomor 5/PNPS/ Tahun 1969 tentang Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama merupakan perbuatan keliru dengan menyatakan bahwa:

---

<sup>4</sup> Lihat Detik.com, 04 Mei 2008, 'Tak Sesuai Konstitusi, Bakor Pakem Diminta Bubar', diakses dari [http://www.kontras.org/index.php?hal=dalam\\_berita&id=1552](http://www.kontras.org/index.php?hal=dalam_berita&id=1552)

Uji materi tersebut, keliru dan salah sasaran. Kelirunya pengajuan uji materi tersebut, lanjut Amidhan, karena Indonesia tidak menganut kebebasan yang tak terbatas, meski Pasal 28 (i) UUD 1945 menyatakan kebebasan yang menyangkut hak asasi manusia tidak boleh dibatasi sedikit pun. Tapi Pasal 28 (j) UUD 1945, menyebutkan kebebasan itu dikaitkan dengan kewajiban untuk menghormati hak orang lain. Tiga hal yang membatasi kebebasan di Indonesia adalah agama, moral, dan ketertiban umum. Batasan tersebut, ia menjelaskan, diatur oleh undang-undang. Untuk agama, Amidhan mencontohkan, ketentuannya jelas tidak boleh mengacak-acak agama lain yang ajaran dan akidahnya sudah baku.<sup>5</sup>

Dalam hal ini, pandangan Majelis Ulama Indonesia (MUI) perlu sedikit diluruskan. Pertama, benar bahwa Pasal 28 (I) menyatakan bahwa kebebasan beragama merupakan bagian dari hak sipil dan politik yang tidak dapat dibatas-batasi sedikitpun. Benar bahwa Pasal 28 (I) tidak dapat dilepaskan dengan Pasal 28 (J). Namun MUI salah menafsirkan. Menurut MUI kebebasan termasuk kebebasan beragama dapat dibatasi oleh tiga hal yaitu agama, moral dan ketertiban umum. Sesungguhnya bahwa Pasal 28 (J) tidak menempatkan agama, moral dan ketertiban umum sebagai pembatasan yang utama melainkan menempatkan undang-undang sebagai pembatasan yang utama (*primer*). Jika agama, moral dan ketertiban umum dijadikan sebagai pembatas yang utama (*primer*), maka akan timbul pertanyaan agama siapakah yang berhak menjadi tolok ukur dari ke-6 agama resmi di Indonesia. Sementara itu sampai sekarang tidak ada parameter yang dapat menjelaskan dengan tepat apa yang dimaksud moral dan ketertiban umum. Oleh karena itu jika tiga hal tersebut yang dijadikan parameter utama (*primer*) maka akan menjadi persoalan tersendiri. Sehingga agama, ketertiban umum dan moral dimaksudkan sebagai parameter tambahan (*sekunder*). Secara tegas Pasal 28 (J) menyatakan bahwa: "Dalam menjalankan kebebasannya setiap orang harus tunduk pada pembatasan yang ditetapkan oleh **Undang-Undang** dengan maksud untuk menjaga ketertiban umum/ masyarakat". Jadi di sini konstitusi mengamanatkan harus ada UU yang secara tegas mengatur tentang pembatasan kebebasan tersebut. Jika UU Nomor 5/PNPS/1969 adalah satu-satunya UU yang dimaksud, padahal secara substansi masih diskriminatif dan sangat multitafsir, maka UU tersebutlah yang harus diperbaiki sehingga dalam hal penerapan nantinya tidak menimbulkan pro dan kontra. Jadi, diperlukan tindakan pro aktif tentunya bagi warga negara yang dianggap dirugikan oleh ketentuan UU tersebut. Oleh karena itu tindakan beberapa LSM melakukan yudisial review terhadap UU aquo tidak dapat dipandang sebagai tindakan yang keliru, namun sebuah tindakan yang harus didukung oleh segenap masyarakat, karena siapapun baik mayoritas maupun minoritas berpotensi dirugikan oleh keberadaan UU tersebut.

Perbedaan pemahaman demikian wajar bila terjadi di kalangan masyarakat di Indonesia mengingat pembentukan Sistem Hukum HAM Nasional masih dalam tataran pembenahan secara terus-menerus. Oleh karena itu diskusi dan dialog tentang perbedaan pandangan tersebut masih sangat terbuka dilakukan. Namun di sisi lain ada kewajiban dari negara untuk senantiasa mengkampanyekan HAM di berbagai kalangan masyarakat sehingga pemahaman

---

<sup>5</sup> Lihat Tempo Interaktif, Majelis Ulama Nilai Uji Materi Undang-Undang Penodaan Agama Keliru, Senin 1 Februari 2010, diakses di <http://www.tempointeraktif.com/hg/hukum/2010/02/01/brk.20100201-222560.id.html> pada tanggal 17 Februari 2010. Pendapat serupa juga pernah dikemukakan oleh Ketua MUI Jawa Timur (KH. Abdusshomad Buchori) dalam Seminar Nasional tentang 'HAM dan Penerapan Syariah dalam Konteks Demokratisasi di Indonesia', yang diselenggarakan oleh Fakultas Agama Islam, Universitas Muhammadiyah Malang, 21 Maret 2009. Lihat dalam KH Abdusshomad Buchori, 'Penerapan Syariat Islam dan Orientasi Keberagaman Umat'.



komprehenship HAM masyarakat dapat segera terwujud. Negara juga tidak dibenarkan membiarkan terjadinya pelanggaran HAM di masyarakat. Akhirnya kesadaran akan pentingnya melindungi dan menghormati HAM tidak hanya menjadi kebutuhan kelompok minoritas namun juga kebutuhan kelompok mayoritas. Dengan demikian berbagai macam kekerasan mengatasnamakan agama tidak akan terjadi kembali di negeri tercinta Indonesia.

## **Penutup**

Sebagai sebuah negara hukum yang demokratis, maka kewajiban untuk melindungi dan menghormati HAM adalah kewajiban negara Indonesia sebab HAM tidak hanya merupakan hak kodrat namun juga merupakan hak konstitusional rakyat yang dijamin dalam UUD NRI Tahun 1945. Universalitas HAM bukan merupakan ancaman baik bagi Islam mayoritas maupun non Islam minoritas. Pemahaman HAM secara konferenship diperlukan untuk menghindari penggunaan HAM sebagai alas hak untuk berbuat sebebas-bebasnya sehingga dapat merugikan. Di sisi lain, sikap *apriori* terhadap HAM adalah sebuah upaya yang *kontraproduktif* dalam usaha mencapai tujuan negara Indonesia yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia, dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa berdasarkan konstitusi UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu, usaha memahami berbagai ketentuan peraturan PerUUan dibidang HAM secara komprehenship dan proporsional adalah sebuah usaha untuk menghindari kesalahpahaman yang berkepanjangan. Kekerasan bukan merupakan cara yang tepat dalam menyelesaikan setiap perbedaan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam mencapai tujuan negara, agama (Islam) dan HAM tidak dipandang sebagai dua sisi mata uang yang berbeda namun keduanya merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan karena agama adalah bagian dari HAM dan HAM melindungi agama-agama sebagai hak yang tidak dapat dikurangkan dalam kondisi apapun (*non derogable rights*).

## **Daftar Pustaka**

Al-Quran

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

*The International Bill of Human Rights, Fact Sheet No.2 (Rev.1), World Campaign For Human Rights, United Nations.*

*Universal Declaration of Human Rights 1948*

*International Covenant on Civil and Political Rights 1966*

Undang-Undang Nomor 12 tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Civil and Political Rights (Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik)

Undang-Undang Nomor 5/PNPS/Tahun 1969 tentang Penyalahgunaan dan/Penodaan Agama.

Boer Mauna, Hukum Internasional, Pengertian, Peranan dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global, Alumni Bandung, 2000, hal. 60-61.

Christian Tomuschat, Human Rights, Between Idealism and Realism, Oxford University Press, 2003.

David Weissbrodt, dalam Peter Davies, 'Hak-Hak Asasi Manusia, Sebuah Bunga Rampai', A. Rahman (ed.), Yayasan Obor Indonesia, Jakarta 1994.

H. Victor Conde, A Hand Book of International Human Rights Terminology, University of Nebraska Press, hlm. 58.

Ifdal Kasim (eds.), Hak Sipil dan Politik, Esai-esai Pilihan, Cetakan Pertama, Juli 2002.

Karl Josef Parsch, Kebebasan Beragama, Berekspresi dan Kebebasan Berpolitik, dalam Ifdal Kasim (eds.), Hak Sipil dan Politik, Esai-esai Pilihan, Cetakan Pertama, Juli 2002., hal. 238.

Krzysztof Drzewicki, Internationalization of Human Rights and Their Jurisdiction, dalam Raija Hanski and Markku Suksi, An Introduction to the International Protection of Human Rights, A Textbook, second revised edition, Institute for Human Rights, Abo Akademi University, 2004.

Manfred Nowak, The International Covenant On Civil and Political Rights, Raija Hanski and Markku Suksi, An Introduction to the International Protection of Human Rights, A Textbook, second revised edition, Institute for Human Rights, Abo Akademi University, 2004.

Masudi, Masdar F (2000), 'Hak Asasi Manusia Dalam Islam', dalam E. Shobirin Nadj dan Naning Mardilah (eds), Diseminasi HAM Perspektif dan Aksi, (Jakarta: CESDA LP3ES), hlm. 66.

Mr. P. van Dijk (et.all), (eds), American Convention on Human Rights di International Law, Human Rights., Fourth Revised edition, Koninklijke vermande, page. 277.

Noah Feldman, 'The fall and Rise of The Islamic State, American Muslims For Constructive Engagement, Alison Lake (ed), 2008.

Raija Hanski and Markku Suksi, An Introduction to the International Protection of Human Rights, A Textbook, second revised edition, Institute for Human Rights, Abo Akademi University, 2004.

Sayyid Quthb, 2000, *Tafsir Fizhilalil Qur'an*, GIP, Jakarta, hlm 343.

Syamsul Arifin, 2009, 'Islam, Hak Asasi Manusia (HAM), Dan Demokrasi, Perspektif Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan, Seminar Nasional HAM dan Penerapan Syariah Dalam Konteks Demokratisasi Di Indonesia, FAI, UMM

Zakiyuddin Baidhawi, 2006, *Kredo Kebebasan Beragama*, PSAP, Jakarta, hlm 3.

<http://hizbut-tahrir.or.id/2010/02/10/liberalisasi-budaya-mengancam-bangsa-ini>  
<http://hizbut-tahrir.or.id/2008/10/01/dalil-mendirikan-negara-berdasarkan-syariah-islam>  
<http://majelisfathulhidayah.wordpress.com/2009/05/26/sulit-pendirian-negara-islam>  
<http://pusham.uui.ac.id/index.php?&page=caping&id=24>.  
<http://pdfdatabase.com/download/menggugat-hubungan-islam-dan-demokrasi-pdf-8283278.html>  
<http://komnasham.or.id>  
[http://hdrstats.undp.org/en/countries/country\\_fact\\_sheets/cty\\_fs\\_IDN.html](http://hdrstats.undp.org/en/countries/country_fact_sheets/cty_fs_IDN.html),  
[http://hdrstats.undp.org/countries/country\\_fact\\_sheets/cty\\_fs\\_IDN.html](http://hdrstats.undp.org/countries/country_fact_sheets/cty_fs_IDN.html),  
<http://www.tempointeraktif.com/hg/hukum/2010/02/01/brk,20100201-222560,id.htm>  
[http://www.kontras.org/index.php?hal=dalam\\_berita&id=1552](http://www.kontras.org/index.php?hal=dalam_berita&id=1552)

## **Peraturan yang menghambat kebebasan beragama/berkeyakinan**

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

Dalam pasal 1 UU No 1/PNPS/1965 dinyatakan bahwa setiap orang dilarang dengan sengaja di muka umum menceritakan, mengajarkan, dan mengusahakan dukungan umum untuk melakukan penafsiran tentang suatu agama yang dianut di Indonesia atau **melakukan kegiatan-kegiatan keagamaan dari agama itu, tetapi menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama tersebut**. Dalam penjelasannya mengenai pasal ini, disebutkan bahwa pengertian "di muka umum" yang dinyatakan dalam pasal 1 itu sama dengan pengertian "di muka umum" dalam KUHP. Keberadaan pasal ini biasanya digunakan oleh aparat penegak hukum menjerat agama minoritas dan penganut kepercayaan maupun keyakinan lain karena dianggap penodaan agama lain. 156a KUHP adalah pasal yang digunakan sebagai rujukan pemidanaan dari pelanggaran UU ini yang isinya adalah sebagai berikut: "Dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya lima tahun barangsiapa dengan sengaja di muka umum mengeluarkan perasaan atau melakukan perbuatan: (a) yang pada pokoknya bersifat permusuhan, penyalahgunaan, atau penodaan terhadap suatu agama yang dianut di Indonesia; (b) dengan maksud agar supaya orang tidak menganut agama apa pun juga yang bersendikan Ketuhanan Yang Maha Esa.

### **Undang Undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan**

Pasal 2:

- (1) Perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu,
- (2) Tiap-tiap perkawinan dicatatkan menurut peraturan Perundangundangan

yang berlaku.

Dalam pelaksanaannya Undang Undang ini memberikan hambatan kepada penganut Agama Minoritas, Penganut Kepercayaan dan Keyakinan lain selain 6 Agama Mayoritas di Indonesia yang akan melakukan perkawinan. Keabsahan perkawinan dipertanyakan ketika akan dicatatkan. Berbeda dengan 6 agama mayoritas, proses pencatatan bagi penganut agama minoritas, Penganut Kepercayaan dan Keyakinan Lain akan lebih rumit dan berbelit-belit, bahkan samapai ada yang gagal mengurus keabsahan perkawinan dengan dasar UU ini.

### **Undang Undang Nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan**

Pasal 61 (Ayat 1) KK memuat keterangan mengenai kolom nomor KK, nama lengkap kepala keluarga dan anggota keluarga, NIK, jenis kelamin, alamat, tempat lahir, tanggal lahir, **agama**, pendidikan, pekerjaan, status perkawinan, status hubungan dalam keluarga, ewarganegaraan, dokumen imigrasi, nama orang tua.

(Ayat 2) 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 diisi, tetap dilayani dan dicatat dalam database Kependudukan.

Keberadaan pasal ini menjadi dasar adanya kolom agama dalam Kartu Tanda Penduduk. Ini yang memunculkan banyak permasalahan dalam hal pengurusannya. Ayat 2 juga secara jeloas menyebutkan adanya agama yang belum mengakui, hal ini memunculkan persepsi perbedaan antara agama resmi dan agama tidak resmi.

### **4. Undang Undang Nomor 20 tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional.**

Pasal 30 UU ini mengatur mengenai pendidikan agama yang diselenggarakan pada jalur pendidikan formal, informal dan non formal. Yang dalam pelaksanaannya menimbulkan permasalahan dan diskriminasi bagi pemeluk agama minoritas, penganut kepercayaan, dan penganut keyakinan lainnya. Siswa yang tidak memeluk agama mayoritas dalam prakteknya sering diharuskan ikut dalam salah satu pelajaran agama mayoritas yang diselenggarakan disekolah.

### **KEPUTUSAN BERSAMA MENTERI AGAMA, JAKSA AGUNG, DAN MENTERI DALAM NEGERI REPUBLIK INDONESIA Nomor 3 tahun 2008 tentang PERINGATAN DAN PERINTAH KEPADA PENGANUT, ANGGOTA, DAN/ATAU ANGGOTA PENGURUS JEMAAT AHMADIYAH INDONESIA (JAI) DAN WARGA MASYARAKAT**

Keputusan ini berisi peringatan kepada Jamaah Ahmadiyah di Indonesia untuk menghentikan penyebaran penafsiran agamanya. Dalam keputusan ini disebutkan bahwa ajaran ini dianggap menyimpang dari pokok-pokok ajaran

Islam.

**6. Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: KEP004/J.A/01/1994 tanggal 15 Januari 1994 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Pengawasan Aliran Kepercayaan Masyarakat (PAKEM)**

**7. Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1979 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penyiaran Agama dan Bantuan Luar Negeri kepada Lembaga Keagamaan di Indonesia**

Pasal 4 UU ini menyebutkan mengenai larangan penyebaran agama terhadap pemeluk agama lain. Akibatnya adalah penganut agama cenderung menyebarkan agamanya pada selain pemeluk agama, seperti misalnya penganut kepercayaan, atau pemeluk agama asli.

**8. Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri dalam Negeri Nomor 9 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadat.**

Peraturan ini mengatur juga mengenai syarat-syarat pendirian rumah ibadat. Peraturan ini yang biasanya menjadi dasar pelarangan pendirian rumah ibadat, karena syarat persetujuan dari warga sekitar. Beberapa pendirian rumah Ibadah seperti misalnya pendirian Gereja di beberapa daerah di tolak baik oleh warga maupun pemerintah daerah dengan dasar peraturan ini