

**KEBEBASAN BERAGAMA DALAM BINGKAI OTORITAS NEGARA**  
**(RELIGIOUS FREEDOM IN THE FRAME OF STATE AUTHORITY)**

Fathuddin, S.HI, SH, MA. Hum

Aktivis Lakpesdam NU dan Mahasiswa Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana  
Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Jln. SD. Inpres No. 47 Rt.001/009 Pisangan Barat Kelurahan Cirendeu  
Kecamatan Ciputat-Tangerang Selatan Indonesia 15419

e-mail:

(Naskah diterima 24/02/2015, direvisi ....., disetujui ....)

**Abstrak**

Diskursus tentang hak kebebasan beragama tidak hanya dipahami dengan perspektif HAM semata. Fakta keberagaman sistem hukum dan nilai-nilai yang dimiliki suatu negara merupakan sebuah keniscayaan sehingga norma hukum yang dibuat merupakan cerminan dari sistem nilai dan hukum yang berdasarkan sense of law, justice value, dan customary law masyarakatnya. Negara merupakan entitas politik yang berdaulat atas tertib sosial masyarakat melalui norma hukum yang berpedoman pada falsafah dan jiwa bangsa. Oleh karena itu, prinsip kebebasan beragama di Indonesia tidaklah selalu harus sama sebagaimana prinsip kebebasan beragama yang ada di dalam instrumen hukum Internasional. Adanya pembatasan dalam diskursus kebebasan beragama semata-mata mengedepankan aspek nasionalisme dan lokalistik sebagai bentuk keragaman yang harus dihormati, dilindungi dan dipenuhi dalam konstalasi penegakan HAM di masing-masing negara.

**Kata Kunci:** Kebebasan beragama, HAM, kedaulatan negara

**Abstract**

*The discourse about the right of religious freedom is not only understood by mere human rights perspective. The fact of legal system diversity and the values of a nation are necessities so that legal norms are made is a reflection of values and legal system based on the sense of law, justice values, and customary law society. State is a sovereign political entity on the social order of society through legal norms guided by the philosophy and spirit of the nation (volksgeist). Therefore, the principle of religious freedom in Indonesia is not necessarily as the same as the principle of religious freedom that exists in international law instruments. The restrictions on religious freedom in Indonesia solely localistic advanced aspects of nationalism and as a form of diversity that must be respected, protected and fulfilled in the constellation of human rights enforcement in each country.*

*Keywords : religious freedom, human rights, state sovereignty*

**A. Pendahuluan**

Kementerian Agama saat ini sedang menggodok Rancangan Undang-Undang Perlindungan Umat Beragama (RUUPUB). Rancangan kebijakan ini diharapkan

menjadi upaya konkrit negara di dalam melaksanakan amanah konstitusi dalam hal jaminan dan perlindungan terhadap setiap warga negara untuk dapat memeluk agama dan menjalankan agama yang dipeluknya. Melalui rancangan kebijakan ini pemerintah ingin memastikan jaminan perlindungan bagi umat beragama, khususnya dalam dua hal. Pertama, jaminan dan perlindungan bagi warga negara untuk memeluk suatu agama. Kedua, jaminan kemerdekaan bagi warga negara untuk menjalankan agama sesuai dengan keyakinan yang dipeluknya. Selain itu, RUUPUB juga akan mengatur kejelasan soal pendirian rumah ibadah hingga penyebarluasan atau penyiaran agama.

Rancangan kebijakan ini lahir sebagai respon pemerintah terhadap masih maraknya peristiwa kekerasan atas nama agama dan diskriminasi terhadap kelompok minoritas umat beragama di Indonesia. Seperti di lansir beberapa media, Menteri Agama menyebut bahwa kebijakan ini diharapkan memberikan rincian lebih terutama perihal makna tempat ibadah agar umat yang beribadah bisa lebih dilindungi. Menurutnya, selama ini ada perdebatan ihwal definisi tempat ibadah, terutama tentang rumah yang digunakan umat beragama untuk beribadah. Undang-undang tentang perlindungan umat beragama diharapkan bisa memberikan perlindungan bagi masyarakat yang menganut agama di luar Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha, dan Konghucu.

Tidak dipungkiri sebagai bangsa majemuk dengan keragaman entitas yang ada di dalamnya, Indonesia memang masih kerap diwarnai dengan potensi konflik komunal dan sektarian atas nama agama. Keberadaan agama di Indonesia memang masih menduduki posisi penting bagi warga negara. Karena, sebagai sebuah sistem keyakinan, agama akan dapat dikatakan memiliki makna konkrit manakala suatu

agama dihayati oleh pemeluknya dengan sistem ajaran, norma moral, institusi, ritus, simbol dan para pemukanya. Semua unsur yang memberi wajah konkrit agama tersebut sewaktu-waktu dapat saja mengkristal dalam bentuk penafian terhadap yang berbeda, sehingga kerap memicu kerentanan terjadinya pertentangan di antara agama.<sup>1</sup>

Agama juga kerap berwajah ganda, pada satu sisi agama dapat saja menjadi pemersatu dan sumber inspirasi bagi sebuah peradaban, namun pada kesempatan lain agama juga sering menampilkan wajahnya sebagai faktor pemecah belah manusia, yakni dengan melahirkan ketegangan bahkan konflik antar pemeluk agama.<sup>2</sup> Terlebih manakala ada provokasi yang dilandasi sikap kebencian, maka akan semakin mudah membakar perilaku agresif dan kerap berujung pada aksi kekerasan. Menurut Azyumardi Azra, simbol-simbol keagamaan memang merupakan representasi masyarakat yang demikian kental dengan sifat komunal<sup>3</sup> dan kerap menjadi *crying banner* dalam melakukan berbagai tindakan anarkis dan kekerasan.<sup>4</sup> Realitas tersebut kemudian menjadi alasan bagi negara untuk mengatur kehidupan beragama di Indonesia sebagai upaya membingkai fakta kemajemukan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pro-kontra seputar kebijakan yang diperuntukan bagi kehidupan beragama di Indonesia memang tidak terhindarkan. Pada satu sisi, keyakinan terhadap suatu agama merupakan hal yang paling privat yang dimiliki setiap warga negara, namun di

---

<sup>1</sup> Haryatmoko, 2010, *Dominasi Penuh Muslihat; Akar Kekerasan dan Diskriminasi*, Gramedia, Jakarta, hlm. 83.

<sup>2</sup> Rumadi, 2005, *Agama dan Negara; Dilema Regulasi Kehidupan Beragama di Indonesia*, Jurnal *ISTIQRA*, No. 01 Vol. 04, 2005, hlm. 119.

<sup>3</sup> Azyumardi Azra, 1999, *Konteks Berteologi di Indonesia: Pengalaman Islam*, Paramadina, Jakarta. Hlm. 18.

<sup>4</sup> Azyumardi Azra, 1999, *Menuju Masyarakat Madani: Gagasan, Fakta, dan Tantangan*, Remaja Rosda Karya. hlm. 11.

sisi lain ekspresi sebuah keyakinan dalam ruang publik juga menjadi domain negara untuk mengaturnya demi terciptanya sebuah harmonisasi dan kerukunan dalam kehidupan umat beragama. Perdebatan tersebut memang kerap memicu polarisasi di tengah masyarakat. Sebagian dari mereka ada yang melihatnya dengan kecamata HAM semata sehingga memandang bahwa hak kebebasan beragama merupakan serangkaian hak sebagaimana tertuang di dalam instrumen internasional dan harus diimplementasikan sedemikian adanya. Sebagian lagi melihat bahwa konsepsi HAM ala Barat memiliki perbedaan dengan konsep HAM yang dimiliki Indonesia sebagai bangsa yang memiliki tradisi ke-Timuran, di samping itu fakta adanya kedaulatan negara sebagai pemegang otoritas tertinggi di dalam mengatur tertib sosial masyarakatnya juga tidak dapat diabaikan. Pada konteks inilah muncul perdebatan sejauh mana legitimasi moral dan hukum bahwa negara boleh “mengelola” (baca:mengatur, membatasi, dan melarang) tindakan-tindakan yang bertolak tarik dengan kebebasan beragama. Sejumlah persoalan yang menyangkut kebebasan beragama bermunculan mulai dari kekerasan berbasis agama, pelarangan ajaran-ajaran tertentu, sampai kepada kriminalisasi terhadap mereka yang dianggap sesat dalam aktivitas keagamaannya.<sup>5</sup>

Negara merupakan lembaga arbitrase tertinggi bagi segenap pertentangan dan potensi konflik yang terjadi di antara entitas warganya. Oleh karena itu, kebijakan negara dalam soal kehidupan beragama idealnya harus merujuk pada konsepsi ide dasar bernegara di dalam memberikan perlindungan bagi segenap warga negara tanpa

---

<sup>5</sup> Adi Sulsitiyono, 2008, Kebebasan Beragama dalam Bingkai Hukum, Makalah disampaikan dalam rangka Seminar Hukum Islam “Kebebasan Berpendapat VS Keyakinan Beragama ditinjau dari Sudut Pandang Sosial, Agama, dan Hukum”. Penyelenggara FOSMI Fakultas Hukum UNS, tanggal 8 Mei 2008, hlm. 1

adanya diskriminasi. Konkretisasi ide dasar bernegara tersebut seperti tertuang di dalam alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan “membentuk Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia”. Prinsip ini yang sejatinya harus menjadi spirit dan prinsip bagi kebijakan yang diperuntukan bagi segenap entitas yang menjadi bagian dari warga negara Indonesia.

### **B. Ide Dasar Bernegara; Perlindungan Umat Baragama**

Sebagai bagian dari realitas sosial dan institusi politik, negara memiliki peran penting dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Gagasan pendirian sebuah negara tidak terlepas dari mata rantai proses pemenuhan kebutuhan hidup manusia itu sendiri. John Locke misalnya mengemukakan bahwa keberadaan negara memiliki tujuan di antaranya adalah memelihara ketertiban dan menegakan hukum di dalam negeri dan menjaga serangan musuh dari luar. Negara menurut Locke harus dipandang sebagai instrumen untuk mempertahankan hak hidup, hak kebebasan dan hak milik warga negara.<sup>6</sup> Keberadaan negara adalah untuk masyarakat, bukan masyarakat yang ada untuk negara. Menurut C.F Strong, betapapun majunya rakyat secara sosial dengan beragam entitas yang ada di dalamnya baik keluarga, klub, perkumpulan, gereja, serikat dagang dan sebagainya-tidak menjamin dapat menyelenggarakan urusannya sendiri tanpa adanya kekuasaan arbitrase tertinggi yang disebut negara.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> John Locke seperti dikutip Abdul Aziz, 2011, *Chiefdom Madinah; Salah Paham Negara Islam*, Pustaka Alvabet, Jakarta, hlm 41.

<sup>7</sup> C.F. Strong, *Modern Political Constitutions: an Introduction to the Comparative Study of Their Hhistory and Existing Form*, Terj. Derta Sri Widowatie, 2011, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern; Studi Perbandingan Tentang Sejarah dan Bentuk*, Penerbit Nusa Media, hlm 6.

Negara sebagai pemegang otoritas tertinggi berkepentingan untuk melindungi segenap entitas yang ada dan menjadi bagian darinya. Negara pulalah yang harus mampu menyatukan ragam perbedaan yang ada dalam sebuah konsensus berkenaan dengan cita-cita bersama. Karena cita-cita bersama itulah yang pada puncak abstraksinya paling mungkin mencerminkan kesamaan-kesamaan kepentingan di antara sesama warga masyarakat yang dalam kenyataannya harus hidup di tengah pluralisme dan kemajemukan.<sup>8</sup> Adanya fakta keragaman dan kemajemukan tersebut, maka muatan penting yang harus ada dalam sebuah konstitusi sebuah negara adalah adanya jaminan dan pengakuan hak-hak warga negara. Prinsip ini cukup penting mengingat bahwa pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia pada dasarnya merupakan bagian dari prinsip perlindungan hukum terhadap semua manusia. Prinsip ini menjadi bagian dari tugas negara sebagai bentuk upaya memberikan penghormatan terhadap manusia dalam rangka membangun rasa kemanusiaan antar sesamanya.

Adanya jaminan konsitusi terhadap hak-hak asasi manusia dipandang A.V Dicey sebagai indikator bahwa negara tersebut merupakan negara hukum.<sup>9</sup> Sementara menurut Abdullahi Ahmed An-Na'im, jaminan dan perlindungan negara terhadap hak-hak manusia baik di bidang sipil, politik, ekonomi maupun kultural adalah dalam

---

<sup>8</sup> Jimly Asshiddiqie, 2004, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, MKRI-PSHTN FHUI, Jakarta, hlm. 21.

<sup>9</sup> Menurut A. V. Dicey Beberapa unsur yang harus ada didalam konsep negara hukum (*rule of law*) diantaranya supremasi hukum (*supremacy of law*), persamaan di depan hukum (*equality before the law*), konstitusi yang berdasarkan atas hak-hak asasi manusia (*constitution based on human rights*) lihat A.V. Dicey, 1971, *An Introduction to Study of the Law of the Constitution*, 10th edition, English Language Book Society and MacMillan, London, hlm. 223-224.

rangka memenuhi standar konstitusionalisme.<sup>10</sup> Konstitusionalisme dan HAM menurut An-Na'im dianggap sebagai alat yang penting untuk melindungi status dan hak warga negara. Konstitusionalisme menyediakan kerangka hukum dan politik untuk merealisasikan dan melindungi persamaan status, HAM dan kesejahteraan seluruh warga negara.<sup>11</sup>

Wujud sebuah negara merupakan suatu keharusan dalam mengatur hubungan sosial masyarakat. Hubungan antar kelompok masyarakat memerlukan sebuah institusi, karena dalam berinteraksi antar sesama manusia, terdapat banyak kepentingan yang kadang mengarah kepada pertentangan dan kekacauan. Dari sini, entitas negara menjadi urgen, karena negara merupakan organisasi dalam satu wilayah yang dapat memaksakan kekuasaannya secara sah terhadap semua golongan kekuasaan lainnya dan dapat menetapkan tujuan-tujuan dari kehidupan bersama. Negara juga dapat menetapkan cara-cara dan batas-batas kekuasaan dapat digunakan dalam kehidupan bersama, baik oleh individu, golongan, kelompok organisasi, maupun oleh negara itu sendiri.<sup>12</sup>

Posisi dan peran negara (pemerintah) menjadi signifikan dalam pemenuhan hak-hak insani (HAM) warganya, karena merupakan *the last resort* (tumpuan terakhir), dan tidak bisa mengelak dan memindahkan kepada pihak lain. Karena itu, suatu negara disebut berhasil jika mampu memenuhi dan melindungi hak-hak warganya dengan baik dan disebut negara gagal apabila ia gagal memenuhi atau melindungi hak-

---

<sup>10</sup> Abdullahi Amhed An-Na'im, *Toward an Islamic Reformation; Civil Liberties, Human Right, and International Law*, Terj. Ahmad Suaedy, 2004, Dekonstruksi Syariah ;Wacana Kebebasan Sipil, Hak Asasi Manusia, Hubungan Internasional dalam Islam, LkiS, Yogyakarta, hlm. 122.

<sup>11</sup> Abdullahi Amhed An-Na'im, 2007, *Islam dan Negara Sekuler; Menegosiasikan Masa Depan Syariah*, Mizan Pustaka, Jakarta, hlm 145.

<sup>12</sup> Miriam Budiarjo, 2007, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 39

hak warganya dengan semestinya. Alasan utama kehadiran (*raison de etre*) negara memang tidak lain untuk melindungi hak-hak insani (HAM) warganya.<sup>13</sup>

Jaminan pengakuan, perlindungan, pemenuhan negara terhadap pelaksanaan HAM di bidang agama dimaksudkan dalam rangka mewujudkan harmonisasi dan kerukunan umat beragama di tengah fakta kemajemukan yang dimiliki bangsa Indonesia. Beragam nilai-nilai partikular keyakinan yang dianut warga negara dapat saja berpotensi menimbulkan pertentangan jika tidak dibingkai oleh negara. Melalui instrumen hukum yang dimilikinya, negara sebagai pemegang otoritas tertinggi berkewajiban menciptakan suasana kondusif, aman dan tentram bagi warganya. Hans Kelsen menyebut bahwa perdamaian dapat terwujud di dalam masyarakat manakala setiap individu saling menghormati kepentingan-kepentingan tertentu kehidupan, kebebasan dan harta benda dari setiap individu lain. Individu-individu tersebut harus menahan diri dari perbuatan mengganggu secara paksa terhadap bidang kepentingan tersebut. Pada konteks ini hukum disebut Hans Kelsen memiliki peran sebagai teknik sosial spesifik yang mengupayakan untuk membuat individu menahan diri dari perbuatan mengganggu secara paksa terhadap kepentingan inividu lainnya.<sup>14</sup>

## **C. Kebebasan Beragama; Kacamata HAM versus Kedaulatan Negara**

### **C.1. Universalisme Versus Relatifisme Budaya**

Salah satu diskursus yang masih berlangsung dan terus mengalami reproduksi dalam perdebatan hak asasi manusia adalah perdebatan seputar paradigma

---

<sup>13</sup> BPHN, 2011, Pengkajian Hukum tentang Perlindungan Bagi Upaya Menjamin Kerukunan Umat Beragama, Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta, hlm. 22

<sup>14</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law*, Terj. Raisul Muttaqien, 2009, Teori Umum tentang Hukum dan Negara, Nusamedia, Bandung, hlm. 29.



universalisme (*universalism*) versus relativisme budaya (*cultural relativity*). Menurut Satya Arinanto, masalah perdebatan tersebut sebenarnya merupakan masalah klasik di dalam diskursus mengenai teori HAM. Dalam teori HAM terdapat kecenderungan untuk berlaku di antara dua spektrum; pertama spektrum yang berdasarkan teori hukum alam di salah satu ujung spektrum; dan kedua, yang berdasarkan pada teori relativisme budaya di ujung spektrum yang lain.<sup>15</sup> Sementara di antara kedua spektrum tersebut terdapat pula teori-teori lain yang didasarkan pada pandangan baik kelompok positivis, marxis, agama, maupun perspektif lainnya.<sup>16</sup>

Apabila ditelusuri akar sejarahnya, perdebatan tersebut sesungguhnya dapat dilacak hingga zaman awal perkembangan filsafat. Pada zaman Yunani misalnya terjadi perdebatan panjang antara Socrates dan kaum *sophist* seperti Protagoras. Socrates merupakan seorang filsuf yang selalu berusaha mencari kebenaran universal, sedangkan kaum *sophist* sebaliknya, mengajukan relativisme moral sebagai patokan. Pandangan ini kemudian berkembang pada abad ke-18 setelah Johann Gottfried Von Herder mengklaim bahwa tiap-tiap bangsa memiliki keunikan sendiri-sendiri yang mengakibatkan nilai universal adalah suatu kebohongan, yang ada hanyalah bersifat kewilayahan dan ketaksengajaan (*contingent*). Von Herder juga mengusulkan eksistensi “*semangat atau jiwa bangsa*” (*volkgeist*).<sup>17</sup>

Prinsip universalitas adalah prinsip yang dimiliki dalam nilai-nilai etik dan moral yang tersebar di seluruh wilayah di dunia, dan pemerintah termasuk

---

<sup>15</sup> Satya Arinanto, 2005, Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH-UI, Jakarta, hlm.91

<sup>16</sup> Satya Arinanto, 2005, Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH-UI, Jakarta, hlm.91

<sup>17</sup> Eko Riyadi, 2012, Kecenderungan Paradigma Hak Asasi Manusia Di Indonesia, Makalah disampaikan dalam Advanced Training Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya Bagi Dosen Hukum dan HAM di Hotel Novotel Semarang, 9 - 11 Oktober 2012, hlm.7

masyarakatnya harus mengakui dan menyokong hak-hak asasi manusia. Ini menunjukkan bahwa hak-hak asasi manusia itu ada dan harus dihormati oleh seluruh umat manusia di dunia manapun, tidak tergantung pada wilayah atau bangsa tertentu. Ia berlaku menyeluruh sebagai kodrat lahiriah setiap manusia. Universalitas hak-hak asasi manusia, pada kenyataannya, masih juga tidak sepenuhnya diterima oleh negara-negara tertentu yang menolak kehadiran prinsip universalitas.<sup>18</sup> Sementara dalam pandangan pendukung relativisme budaya, tidak ada suatu HAM yang bersifat universal. Perbedaan konsepsi dan persepsi HAM di antara negara-negara disebabkan seorang manusia selalu menjadi produk dari beberapa lingkungan sosial dan budaya.<sup>19</sup>

Perdebatan yang terjadi antara kaum universalis dan relativis tersebut memang sangat dipengaruhi oleh situasi politik selama perang dingin yang melibatkan antara negara-negara Komunis dan negara demokrasi Barat. Negara demokrasi Barat menuduh negara-negara Komunis selalu melanggar hak-hak dasar terutama hak sipil dan politik, sedangkan negara Komunis menuduh Barat selalu melanggar hak-hak dasar berupa hak ekonomi, sosial dan budaya disertai pendefinisian masing-masing tentang hak. Debat ini kemudian berakhir dengan runtuhnya Uni Soviet, dan saat ini perdebatan justru kembali terjadi antara kelompok Utara vs Selatan dan berkembang menjadi Barat vs Islam.<sup>20</sup> Kendati klaim Steiner dan Alston menyebut bahwa perdebatan yang terjadi antara Barat vs Islam sesungguhnya kurang akurat karena

---

<sup>18</sup> R. Herlambang Perdana Wiratraman, "Konstitusionalisme & Hak-Hak Asasi Manusia; Konsepsi Tanggung Jawab Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia" dalam Jurnal Ilmu Hukum YURIDIKA Vol. 20, No. 1 Januari 2005, hlm 3.

<sup>19</sup> Satya Arinanto, 2005, Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia, cetakan kedua Pusat Studi Hukum Tata Negara FH-UI, Jakarta, hlm. 91-92.

<sup>20</sup> Henry J. Steiner dan Philip Alston seperti dikutip Eko Riyadi, 2012, Kecenderungan Paradigma Hak Asasi Manusia Di Indonesia, Makalah disampaikan dalam Advanced Training Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya Bagi Dosen Hukum dan HAM Hotel Novotel Semarang, 9 - 11 Oktober 2012, hlm. 8.

perdebatan kaum relativis tidak hanya didominasi oleh pemikiran Islam, namun lebih banyak dipengaruhi oleh politik khususnya di Asia.<sup>21</sup>

Menurut Satya Arinanto, sampai saat ini rekonsiliasi pandangan universalisme dan reativisme budaya belum mencapai titik temu, meskipun upaya-upaya ke arah itu masih terus dilakukan.<sup>22</sup> Perbincangan ini sebenarnya tidak perlu terjadi bilamana memahami hak-hak asasi manusia yang universal maupun tidak, didasarkan pada kontekstualisasi tertentu, yang bisa dipengaruhi oleh kekuasaan politik, kekuatan ekonomi, maupun realitas sosial budaya yang melahirkan keragaman pendapat soal tersebut. Artinya, HAM tidak menjadi universal bilamana dilihat dari perspektif tertentu, dari sudut pandang yang berbeda.<sup>23</sup>

Dalam penafsiran mengenai HAM terdapat sekurangnya empat aliran pemikiran seperti pandangan universal absolut, pandangan universal relatif, pandangan partikularistis absolut, dan pandangan partikularistis relatif. Menurut Muladi dan Masyhur Effendi Indonesia maupun negara-negara dunia ketiga tampaknya lebih cocok dengan konsep partikularistis relatif. Paham tersebut dinilai lebih mengedepankan aspek nasionalisme dan lokalistik sebagai bentuk keragaman yang harus dihormati, dilindungi dan dipenuhi dalam konstalasi penegakan HAM.

---

<sup>21</sup> Ibid, hlm 9.

<sup>22</sup> Satya Arinanto, 2005 Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH-UI, Jakarta, hlm.91-92.95.

<sup>23</sup> Contoh perdebatan-perdebatan tersebut bisa dilihat dalam kasus-kasus tertentu, misalnya: kontroversi penerapan pidana mati, orientasi seksual (hak-hak kaum gay, lesbi, atau trans-seksual), euthanasia, aborsi, dll. Keragaman perdebatan tersebut terjadi lebih disebabkan oleh kontekstualitas dan intervensi negara, dan komunitas tertentu, dengan varian budaya, sosial-ekonomi, politik, sehingga mengkonstruksi peradaban tertentu di wilayah tertentu pula. Sehingga perdebatan ini harus dilihat secara lebih menyeluruh sebagai keragaman perspektif, yang seharusnya, antara perspektif yang satu dengan yang lainnya berada dalam posisi saling menghormati, bukan menegasikan. Lihat R. Herlambang Perdana Wiratraman, 2005, Konstitusionalisme & Hak-hak asasi manusia ; Konsepsi Tanggung Jawab Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Jurnal Ilmu Hukum YURIDIKA Vol. 20, No. I Januari 2005, hlm. 4.

Selain itu, paham ini juga menyadari pentingnya menghargai sistem hukum dan nilai masing-masing bangsa sebab bagaimanapun hakekat keberadaan suatu bangsa tercermin dari sistem nilai dan hukum yang lahir berdasarkan *sense of law, justice value*, dan *customery law* dari masyarakat itu sendiri.<sup>24</sup>

## **C.2. Hak Kebebasan Beragama dalam Instrumen Hukum Internasional**

Dalam Deklarasi Universal tentang HAM (DUHAM) yang diadopsi PBB tahun 1948,<sup>25</sup> di dalam pasal 18, pasal 26 ayat (2),<sup>26</sup> dan pasal 29, disebutkan mengenai pokok-pokok kebebasan beragama. Pasal 18 mengatakan bahwa setiap orang mempunyai hak kebebasan berpikir, berkesadaran, dan beragama, termasuk kebebasan memilih dan memeluk agama, dan menyatakan agamanya itu dalam pengajaran, pengamalan, dan beribadatnya, baik secara sendiri-sendiri maupun dalam kelompok. Sementara dalam Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik yang disahkan PBB pada tanggal 16 Desember 1966, pada Pasal 18 juga dinyatakan hal yang sama dengan apa yang disebutkan dalam Pasal 18 Deklarasi Universal tentang HAM PBB tersebut.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> Hamid Fahmy Zarkasyi, 2008, *Islam dan Hak Asasi Manusia*, Makalah Diskusi Serial Terbatas Islam, Ham Dan Gerakan Sosial di Indonesia, Yogyakarta, 19 – 20 November 2008, hlm. 4

<sup>25</sup> DUHAM (Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia) merupakan pernyataan definitif yang pertama tentang 'hak asasi manusia' dan yang menyebutkan secara jelas hak-hak itu yang bersifat universal. Dokumen ini adalah kesepakatan internasional yang ditanda-tangani oleh para pihak (negara) yang menjadi anggota PBB. Walaupun demikian, kesepakatan tersebut tidak mengikat secara hukum (not legally binding) dan tidak menyediakan perlindungan yang dapat dipaksakan. Lihat Siti Musdah Mulia, *Hak Asasi Manusia dan Kebebasan Beragama*. Disampaikan pada acara Konsultasi Publik untuk Advokasi terhadap RUU KUHP diselenggarakan oleh Aliansi Nasional Re formasi KUHP, tgl 4 Juli 2007 di Jakarta, hal. 1.

<sup>26</sup> Ayat dari pasal tersebut berbunyi “Pendidikan harus diarahkan pada pengembangan sepenuhnya kepribadian manusia, dan untuk memperkuat penghormatan terhadap hak asasi manusia dan kebebasan dasar. Pendidikan harus meningkatkan pengertian, toleransi dan persaudaraan di antara semua bangsa, kelompok rasial dan agama, dan wajib untuk mengembangkan kegiatan-kegiatan Perserikatan Bangsa-Bangsa dalam memelihara perdamaian.”

<sup>27</sup> International Covenant on Civil and Political Rights (*ICCPR*) Pasal 18 ayat (1) berbunyi “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

Perumusan pasal 18 Deklarasi HAM PBB sebenarnya tidak berjalan mulus, tercatat misalnya Saudi Arabia yang *abstain* karena tidak setuju klausula *right to change religion* (pasal 18) sebagai bagian dari hak atas kebebasan beragama dan hak untuk menikah dan membentuk keluarga (pasal 16). Walaupun akhirnya Menteri Luar Negeri Lebanon pada waktu itu, Charles Malik, dapat menyakinkan negara-negara Islam bahwa hak atas kebebasan beragama adalah sesuai dengan ajaran agama Islam. Negara-negara blok komunis juga ikut *abstain* atas Deklarasi tersebut, dan hanya Afrika Selatan yang tidak setuju dengan Deklarasi PBB tersebut.<sup>28</sup>

Fakta lain dari Deklarasi tersebut adalah bahwa penyusunan deklarasi tersebut dianggap tidak representatif dimana umumnya didominasi oleh perwakilan yang mewakili kelompok masyarakat Barat, karena pada saat itu masyarakat Afro-Asia umumnya sedang berada di bawah penguasa kolonial. Konsekuensinya, tidak mengkomodir ide-ide atau disukursus yang berkaitan dengan nilai-nilai Asia dan Afrika maupun nilai-nilai keagamaan dari berbagai agama di dunia.<sup>29</sup> Karena situasi tersebut maka tidak heran jika muncul desakan dari utusan berbagai masyarakat agama di seluruh dunia agar Deklarasi dan dua Kovenan itu direvisi dan syarat-

---

maupun bersama-sama dengan orang lain, baik di tempat umum atau tertutup, untuk menjalankan agama dan kepercayaannya dalam kegiatan ibadah, pentaatan, pengamalan dan pengajaran". (2) Tidak seorang pun dapat dipaksa sehingga terganggu kebebasannya untuk menganut atau menetapkan agama atau kepercayaan pilihannya. (3) Kebebasan menjalankan dan menetapkan 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 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.

<sup>28</sup> Jack Donnelly, 2003, *Universal Human Rights In Theory And Practice*, Cornell University Press, New York, hlm. 22

<sup>29</sup> Hamid Fahmy Zarkasyi, 2008, *Hak dan Kebebasan Beragama dalam Perspektif Islam, DUHAM dan Keindonesiaan*, Makalah disampaikan dalam Lokakarya Nasional Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, *10 Tahun Reformasi, Quo Vadis Pemajuan dan Penegakan HAM di Indonesia*, Hotel Borobudur, Jakarta 8-11 Juli 2008, hlm. 1

syaratnya agar dibuat lebih adil dengan memasukkan konsep-konsep yang berdasarkan agama.<sup>30</sup>

Dinamika perdebatan seputar Deklarasi tersebut sebenarnya memperlihatkan kelemahan doktrin hukum alam sebagai fondasi dari apa yang disebut di dalam instrumen hukum Internasional sebagai hak-hak universal. Alih-alih dapat menyatukan atau menyamakan persepsi soal hak kebebasan beragama, namun justru yang muncul adalah potensi pertentangan karena fakta adanya nilai-nilai partikular yang ada di masing-masing negara. Kosepsi doktrin hukum alam yang dianggap bersifat universal, abadi dan tidak terikat oleh ruang dan waktu pada kenyataannya harus berhadapan dengan lokus masing-masing negara di mana fakta kemajemukan tidak terhindarkan.

Salah satu kelemahan hukum alam adalah adanya penafian terhadap eksistensi negara sebagai entitas pemegang otoritas yang berdaulat atas tertib sosial warganya. Negara memiliki kuasa atas norma yang diperuntukan bagi masyarakatnya sebagaimana menurut Jeremy Bentham yang menyebut bahwa sumber hukum itu bukanlah ilham-ilham abstrak yang berasal dari dunia transenden (sebagaimana yang dibayangkan penganut hukum kodrat) melainkan negara yang bertindak melalui lembaga-lembaganya yang spesifik, yaitu badan-badan kehakiman dan legislasi.<sup>31</sup> Mazhab postivisme hukum memang menekankan adanya otoritas negara di dalam pembentukan hukum. Doktrin ini tentu menegaskan posisi dan kedudukan negara di dalam mengatur tertib sosial masyarakatnya melalui hukum dengan berpedoman pada

---

<sup>30</sup> Lihat Arvind Sharma, "Towards a Declaration of Human Right by the World Religion" dalam Joseph Runzo, Nancy M. Martin dan Arvind Sharma, eds, 2003, *Human Right and Responsibilitis in the World Religion*, Oneworld, Oxford, hlm. 131

<sup>31</sup> M.D.A. Freeman, 2001, *Lloyd's Introduction To Jurisprudenc*, Seventh Edition, Sweet & Maxwell, Ltd, London, hlm. 199-203

falsafah dan jiwa bangsa negara yang bersangkutan. Pada konteks ini tidak terkecuali termasuk soal urusan keyakinan dan agama warga negaranya. Kendati memang instrumen hukum internasional menghendaki adanya prinsip hak kebebasan beragama tanpa pembatasan, pada akhirnya akan dikembalikan pada kehendak negara yang bersangkutan karena fakta pluralitas memang tidak dapat dihindari.

Edward W Said dalam *Orientalism* menulis bahwa dunia terbagi atas Timur dan Barat. Barat (*the West*)—dengan kebudayaan Eropa sebagai jantungnya—mendominasi, mengatur kembali, dan berkuasa atas Timur (*the Orient*) melalui orientalisme. Akibat orientalisme, Timur belum dan tidak akan pernah menjadi subjek merdeka atas pemikiran dan aksi.<sup>32</sup> Sementara menurut Masami Ito, dalam diskursus hak asasi manusia, perspektif Timur menganggap bahwa spirit HAM ala Barat kurang bisa diterima. Soalnya, menurut Timur, hak-hak dan kewajiban-kewajiban asasi manusia senantiasa berkuat pada hubungan teramat dekat dan tak bisa digantikan antara penguasa dan rakyatnya, ayah dengan anaknya, kakak dengan adiknya, suami dengan istrinya, dan seseorang dengan sahabatnya.<sup>33</sup> Pendeknya, hubungan superioritas dan inferioritas merupakan karakter moral dari masyarakat Timur. Dengan demikian dapat dipahami, terdapat perbedaan konsep mengenai HAM, sehingga menimbulkan polarisasi dua kutub antara wacana HAM yang berasal dari Barat dan wacana HAM yang berasal dari Timur, seperti umumnya negara-negara di

---

<sup>32</sup> Edward W Said, 1979, *Orientalism*, Knopf Doubleday Publishing Group, New York, hlm. 3.

<sup>33</sup> Masami Ito, 1985, "The Problem of Human Rights in other Asean Traditions". *Jurnal Human Rights Teaching*, UNESCO, Vol. IV Tahun 1985, hlm. 32

Asia. Pada tataran yang ekstrem, muncul anggapan untuk menyudahi wacana HAM karena ia berasal dari “mereka”, bukan “kita”.<sup>34</sup>

Terhadap instrumen hukum internasional tentang hak kebebasan beragama, sedikitnya terdapat empat pandangan yang mengemuka: *pertama*, pandangan yang menganggap adanya kekuatan instrumen hukum tersebut secara internasional. Hal ini berarti instrumen hukum internasional tersebut mengikat bagi seluruh anggota PBB termasuk bagi negara-negara yang telah meratifikasi kovenan hak-hak sipil dan politik. Pandangan *kedua* menganggap bahwa instrumen hukum internasional tersebut sejatinya dapat dianggap bertentangan dengan pasal 2 (7) Charter PBB mengenai kedaulatan negara. Pandangan *ketiga* menganggap bahwa karena HAM dan kebebasan bukanlah masalah internal negara tapi merupakan urusan internasional maka undang-undang di setiap negara harus disesuaikan dengan norma-norma HAM yang ada di dalam instrumen hukum Internasional. Sementara pandangan *keempat* menyebut bahwa deklarasi hanya diputuskan oleh PBB dan karena itu secara hukum tidak mengikat.<sup>35</sup>

#### **D. Kebebasan Beragama dengan Pembatasan**

Sebagai negara yang berada di kawasan Asia dengan tradisi ketimuran yang dimiliki, Indonesia tampaknya memang menganut paradigma kebebasan beragama yang berbeda dengan konsep HAM Barat. Negara Indonesia sebagaimana dikehendaki para pendiri bangsa bukanlah negara agama meski bukan pula negara sekuler. Konsep

---

<sup>34</sup> Majda El-Muhtaj, 2009, Dimensi-Dimensi HAM mengurai Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 4.

<sup>35</sup> Sulaiman Abdul Rahman Al-Hageel, Human Right in Islam and Refutation of the Misconceived Allegation Associated with These Right, Dar Eshbelia, Riyadh, S.A. t.t. 82-83



ini dapat dilihat melalui konsep gugus relasi agama dan negara di Indonesia, di mana menunjukkan adanya hubungan yang bersifat timbal balik (simbiotik) dan saling memerlukan antara agama dan negara.<sup>36</sup> Negara Indonesia tidak identik dengan agama tertentu karena negara melindungi semua agama yang ingin dipeluk rakyatnya, demikian pula negara juga tidak melepaskan agama dari urusan negara. Negara bertanggungjawab atas eksistensi agama, kehidupan beragama dan kerukunan hidup beragama. Keterkaitan antara agama dan negara di Indonesia dapat dilihat dari lembaga-lembaga keagamaan, peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agama atau kehidupan keagamaan, dan kebijakan-kebijakan lain yang bertalian dengan kehidupan keagamaan.<sup>37</sup>

Wirjono Prodjodikoro menegaskan pentingnya peran serta negara berdasarkan Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 adalah untuk menjamin keharusan setiap warga negara Indonesia untuk beragama.<sup>38</sup> Adanya sila pertama Pancasila juga bukan berarti Indonesia merupakan negara agama sehingga mendasarkan dirinya pada salah satu agama, tetapi agama merupakan nilai moral dan pengakuan hati nurani rakyat atas rahmat Allah Yang Maha Kuasa, negara ini ada. Indonesia merupakan negara sekuler yang tidak sekularistik yang berarti tidak mendasarkan diri pada satu agama tertentu atau semua agama tetapi berwawasan kebangsaan.<sup>39</sup>

Urusan agama memang pada dasarnya merupakan urusan pribadi tiap individu tetapi dalam relasinya dengan kebebasan beragama dan kerukunan umat

---

<sup>36</sup> Marzuki Wahid dan Rumadi, 2001, *Fiqh Madzhab Negara: Kritik atas Politik Hukum Islam di Indonesia*, LkiS, Yogyakarta, hlm, 23-24.

<sup>37</sup> Ahmad Sukardja, 1995, *Piagam Madinah dan UUD 1945*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, hlm. 146

<sup>38</sup> Wirjono Prodjodikoro, 1983, *Asas-Asas Hukum Tata Negara Indonesia*, Sumur, Bandung, hlm. 40.

<sup>39</sup> Soewoto seperti dikutip Hwian Christianto, "The Significant Impact Of Law Number 1/Pnps/1965 For The Freedom Of Religion" *Jurnal Yudisial* Vol. 6 No. 1 April 2013, hal. 4. Soewoto. 1996. "Perlindungan Hukum terhadap Agama dan Aliran Kepercayaan." *Jurnal Yuridika*, No. 2, Tahun XI.

beragama, negara harus berinisiatif memberikan perlindungan hukum. Dalam konteks kebebasan beragama peran pemerintah adalah harus memberikan pelayanan dan bantuan agar pelaksanaan ibadah para pemeluknya dapat terjamin dengan baik, aman dan tentram.<sup>40</sup> Oemar Seno Adji yang memaparkan tiga pandangan tentang pentingnya perlindungan agama, *pertama, Friedensschutz Theory*, memandang “*der religiosce interkon fessionelle Feriede*” sebagai kepentingan hukum yang harus dilindungi; *kedua, Gefühlsschutz-Theorie* negara berkepentingan melindungi rasa keamanan sebagai “*das heiligste Innenleben der Gesamtheit*”, dan *Ketiga, Religionsschutz-theori*, yang melihat agama sebagai kepentingan hukum yang harus diamankan oleh negara berdasarkan “*das Kulturgut der Religion und der ungeheuren Idealismus, der aus ihr fürreine grösse Menge von Menschen hervorgeht.*”<sup>41</sup>

Secara normatif konstitusi Indonesia memberikan dasar perlindungan terhadap kebebasan beragama seperti termaktub di dalam Pasal 29 ayat (2) UUD 1945, Pasal 28E ayat (1) jo. ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 28I ayat (1) UUD 1945. Ketentuan tersebut mengamanatkan bahwa negara menjamin kemerdekaan serta kebebasan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadah menurut agamanya dan kepercayaannya itu, serta kebebasan untuk meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap sesuai dengan hati nuraninya. Puncak pengakuan atas hak tersebut kemudian dibingkai Pasal 28 J, yang menyatakan: “(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

---

<sup>40</sup> Rudini. *Atas Nama Demokrasi Indonesia*. (Yogyakarta: Bigraf Publishing, 1994), hlm. 66.

<sup>41</sup> Oemar Seno Adji, 1983, *Perkembangan Hukum Pidana dan Hukum Acara Pidana Sekarang dan di Masa Yang Akan Datang*, Pantjuran Tujuh, Jakarta, hlm. 50.

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.”

Mekanisme pembatasan hak kebebasan sebenarnya juga diatur baik di dalam DUHAM maupun ICCPR, hanya saja pembatasan hak atas kebebasan beragama di dalam Deklarasi HAM PBB dengan pasal 18 ayat (3) Kovenan Hak Sipil memang agak berbeda. Pasal 18 ayat (3) Kovenan Hak –Hak Sipil dan Politik menekankan pembatasan hanya terhadap *right to manifest religion* (forum eksternum), bukan *right to maintain/to change religion* (forum internum),<sup>42</sup> sementara di dalam DUHAM pembatasan tersebut digeneralisir.<sup>43</sup> Apabila merujuk pada mekanisme pembatasan seperti yang terdapat di dalam kedua instrumen internasional tersebut menunjukkan bahwa sejatinya pembatasan yang dianut Pasal 28J UUD NRI 1945 bukanlah hal yang aneh.

Di Indonesia terdapat beberapa regulasi yang secara normatif memberikan batasan terhadap pelaksanaan hak kebebasan beragama dalam rangka pembinaan kerukunan umat beragama, meski sebagian kalangan kerap menyebut bahwa dalam praktiknya regulasi tersebut justru kerap dianggap menjadi pembenar bagi mereka yang menganut paham sektarian yang selalu melihat kebenaran dari sudut pandang

---

<sup>42</sup> Pasal 18 ayat (3) Kovenan Hak-Hak Sipil dan Politik menyebutkan : 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.

<sup>43</sup> Pasal 29 ayat (2) Deklarasi Universal HAM: Dalam menjalankan hak-hak dan kebebasan-kebebasannya, setiap orang harus tunduk hanya pada pembatasan-pembatasan yang ditetapkan oleh undang-undang yang tujuannya semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan yang tepat terhadap hak-hak dan kebebasan-kebebasan orang lain, dan untuk memenuhi syarat-syarat yang adil dalam hal kesusilaan, ketertiban dan kesejahteraan umum dalam suatu masyarakat yang demokratis.

mereka sendiri dan menolak perspektif lainnya sehingga paradoks dengan semangat kebebasan beragama yang dianut konstitusi.

Beberapa regulasi yang menuai pro-kontra tersebut misalnya adalah UU PNPS No. 1 Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan atau Penodaan Agama yang dalam penerapannya j biasanya disandingkan dengan pasal 156a KUHP. Selain itu terdapat pula lembaga Bakorpakem (Badan Koordinasi Pengawasan tentang Sistem Kepercayaan) yang dibentuk melalui Keputusan Jaksa Agung No. KEP 004/J.A/01/1994 pada tanggal 1994.<sup>44</sup> Selain itu, dalam sejarahnya tercatat beberapa kebijakan yang diperuntukan bagi pembinaan kerukunan umat beragama antara lain seperti Keputusan Menteri Agama Nomor 70 Tahun 1978 tentang Pedoman Penyiaran Agama, tanggal 1 Agustus 1978, Keputusan Menteri Agama Nomor 77 Tahun 1978 tentang Bantuan Luar Negeri Kepada Lembaga Keagamaan di Indonesia tanggal 15 Agustus 1978, Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1979 tentang Tatacara pelaksanaan penyiaran agama dan bantuan luar negeri kepada lembaga Keagamaan di Indonesia tanggal 2 Januari 1979, Instruksi Menteri Agama Nomor 4 Tahun 1978, Tgl 11 April 1978, Instruksi Menteri Agama Nomor 4 Tahun 1978 tentang Kebijakan mengenai Aliran-aliran Kepercayaan tanggal 31 Agustus 1978, Instruksi Menteri Agama Nomor 8 Tahun 1979 tentang Pembinaan, Bimbingan dan Pengawasan terhadap Organisasi dan Aliran dalam Islam yang Bertentangan dengan Ajaran Islam tanggal 27 September 1979, Peraturan Bersama

---

<sup>44</sup> Pasal 3 ayat 3 UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia disebutkan bahwa dalam bidang ketertiban dan ketenteraman umum, Kejaksaan turut menyelenggarakan kegiatan seperti kesadaran hukum masyarakat, pengamanan kebijakan penegakan hukum, pengawasan peredaran barang cetakan, pengawasan aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara, pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama, penelitian dan pengembangan hukum serta statistik kriminal.

Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No.9 Tahun 2006/No.8 Tahun 2006; dan lain sebagainya

Pembatasan sebagaimana tersebut di atas sebenarnya juga dilakukan oleh negara-negara Barat. Di Eropa misalnya, saat ini izin pendirian masjid dibatasi. Di negara-negara Barat (Eropah dan Amerika) sendiri yang dikenal sebagai kampiun demokrasi, terdapat ketentuan yang melarang masjid menggunakan pengeras suara. Bahkan di Inggris siswa-siswa Muslim yang belajar di sekolah negeri tidak mudah melaksanakan shalat di sekolahnya. Pemerintah Perancis hingga kini tidak membolehkan jilbab digunakan bagi pelajar dalam sekolah-sekolah negeri setempat. Dan banyak lagi yang tidak perlu disebutkan di sini.<sup>45</sup>

Upaya judicial review terhadap UU PNPS No. 1 Tahun 1965 memang pernah dilakukan dua kali kendati Mahkamah Konstitusi justru menegaskan bahwa regulasi tersebut masih dianggap konstitusional. Pro kontra terhadap upaya tersebut sempat memicu perdebatan. Sebagian kalangan seperti MUI, Muhammadiyah, NU, Parisada Hindu Dharma Indonesia (PHDI) dan Perwakilan Umat Budha Indonesia (Walubi) masih menganggap bahwa keberadaan undang-undang tersebut masih patut dipertahankan dalam rangka mencegah konflik maupun *social disorder* yang lebih besar. Sementara kalangan lainnya, yang diwakili oleh Persekutuan Gereja Indonesia (PGI) dan Konferensi Wali Gereja Indonesia (KWI) menyatakan bahwa undang-undang tersebut perlu dikritisi dalam soal fungsi dan isinya karena dianggap

---

<sup>45</sup> Hamid Fahmy Zarkasyi, 2008, Hak dan Kebebasan Beragama dalam Perspektif Islam, DUHAM dan Keindonesiaan, Makalah disampaikan dalam Lokakarya Nasional Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 10 Tahun Reformasi, *Quo Vadis Pemajuan dan Penegakan HAM di Indonesia*, Hotel Borobudur, Jakarta 8-11 Juli 2008, hlm. 13.

multitafsir dan dikhawatirkan akan terjadi intervensi negara yang terlalu jauh terhadap kehidupan beragama.<sup>46</sup>

Dalam putusannya Nomor 140/PUU-VII/2009, pertimbangan majelis hakim MK justru menekankan pada pemahaman dasar mengenai *forum internum* dan *forum externum*,<sup>47</sup> sehingga Mahkamah Konstitusi berketetapan bahwa UU No. 1/PNPS/1965 tetap konstitusional sesuai Pasal 28J UUD 1945. Kebebasan untuk meyakini suatu kepercayaan pada dasarnya merupakan urusan yang tidak dapat dikekang ataupun dibatasi apalagi dilarang mengingat kebebasan beragama merupakan kebebasan asasi yang dimiliki pribadi (*forum internum*). Hanya saja kebebasan untuk mempercayai sebuah kepercayaan akan membutuhkan pemenuhan kebutuhan untuk mengekspresikan kepercayaan tersebut dalam berbagai macam bentuk apresiasi.<sup>48</sup>

Dalam putusannya, majelis hakim Mahkamah Konstitusi menegaskan posisi UU No. 1/PNPS/1965 di dalam memberikan pembatasan terhadap hak kebebasan beragama terutama ketika menyangkut relasi dengan pihak lain dalam suatu masyarakat. Hanya saja memang pembatasan ini lebih diarahkan pada pembatasan pernyataan pikiran dan sikap sesuai hati nurani di depan umum (*forum externum*) yang menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama yang dianut di Indonesia. Pertimbangan majelis hakim MK tersebut juga sesuai dengan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 yang

---

<sup>46</sup> Kementerian Agama RI, "UU PNS No. Tahun 1965 Wajib Dipertahankan, Majalah Ikhlas Beramal Edisi No. 16 Tahun XIII April 2013, hlm. 12.

<sup>47</sup> Pasal 18 Kovenan Hak-Hak Sipil dan Politik memang membedakan kebebasan beragama atau berkeyakinan (*forum internum*) dari kebebasan untuk menjalankan agama atau keyakinannya (*forum eksternum*).

<sup>48</sup> Hwian Christianto, *The Significant Impact of Law Number 1/pnps/1965 For the Freedom of Religion; An Analysis on Constitutional Court Decision Number 140/PUU-VII/2009*, Jurnal Yudisial, *Menakar Res Judicata*, Vol. 6 No. 1 April 2013, hlm. 2

memberikan makna bahwa kebebasan tidaklah bersifat absolut dalam pelaksanaannya akan tetapi dapat diatur dalam undang-undang demi kehidupan bersama.<sup>49</sup>

## **E. Kesimpulan**

Perspektif negara dalam membingkai fakta kemajemukan agama dan berkeyakinan dalam konteks isu hak kebebasan beragama adalah prinsip kebebasan beragama dengan pembatasan yakni pada aspek *forum eksternum* bukan pada aspek *forum internum*. Pigura pembatasan tersebut termaktub di dalam pasal 28 J UUD NRI 1945. Pembatasan tersebut di samping sesuai dengan instrumen hukum Internasional juga menegaskan akan otoritas dan kedudukan negara di dalam mengatur tertib sosial termasuk soal urusan keyakinan dan agama warga negaranya melalui hukum yang tentunya dengan berpedoman pada falsafah dan jiwa bangsa. Kendati hak kebebasan beragama lahir dari konsepsi HAM yang berbasis pada doktrin hukum yang bersifat universal pada akhirnya akan dikembalikan pada kehendak negara yang berdaulat atas tertib sosial warganya. Paham dan perspektif ini memang lebih mengedepankan aspek nasionalisme dan lokalistik sebagai bentuk keragaman yang harus dihormati, dilindungi dan dipenuhi dalam konstalasi penegakan HAM di masing-masing negara. Fakta keberagaman sistem hukum dan nilai-nilai yang dimiliki bangsa merupakan sebuah keniscayaan sehingga norma hukum yang dibuat merupakan cerminan dari sistem nilai dan hukum yang berdasarkan *sense of law*, *justice value*, dan *customery law* dari masyarakatnya.

---

<sup>49</sup> Lihat Salinan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 140/PUU-VII/2009, hal. 311-312.

## Daftar Pustaka

- Amhed An-Na'im, Abdullahi, *Toward an Islamic Reformation; Civil Liberties, Human Right, and International Law*, Terj. Ahmad Suaedy, 2004, *Dekonstruksi Syariah ;Wacana Kebebasan Sipil, Hak Asasi Manusia, Hubungan Internasional dalam Islam*, LkiS, Yogyakarta
- Amhed An-Na'im, Abdullahi, 2007, *Islam dan Negara Sekuler; Menegosiasikan Masa Depan Syariah*, Mizan Pustaka, Jakarta
- Arinanto, Satya, 2005, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH-UI, Jakarta,
- Asshiddiqie, Jimly, 2004, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, MKRI-PSHTN FHUI, Jakarta,
- Azra, Azyumardi, 1999, *Menuju Masyarakat Madani: Gagasan, Fakta, dan Tantangan*, Remaja Rosda Karya
- Azra, Azyumardi, 1999, *Konteks Berteologi di Indonesia: Pengalaman Islam*, Paramadina, Jakarta.
- Aziz, Abdul, 2011, *Chiefdom Madinah; Salah Paham Negara Islam*, Pustaka Alvabet, Jakarta
- BPHN, 2011, *Pengkajian Hukum tentang Perlindungan Bagi Upaya Menjamin Kerukunan Umat Beragama*, Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta, hlm. 22
- Budiarjo, Miriam, 2007, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta,
- C.F. Strong, *Modern Political Constitutions: an Introduction to the Comparative Study of Their Hhistory and Existing Form*, Terj. Derta Sri Widowatie, 2011, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern; Studi Perbandingan Tentang Sejarah dan Bentuk*, Penerbit Nusa Media
- Christianto, Hwian, "The Significant Impact Of Law Number 1/Pnps/1965 For The Freedom Of Religion" *Jurnal Yudisial* Vol. 6 No. 1 April 2013
- Dicey, A.V. 1971, *An Introduction to Study of the Law of the Constitution*, 10th edition, English Language Book Society and MacMillan, London
- Donnelly, Jack, 2003, *Universal Human Rights In Theory And Practice*, Cornell University Press, New York
- El-Muhtaj, Majda, 2009, *Dimensi-Dimensi HAM mengurai Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Fahmy Zarkasyi, Hamid, 2008, *Islam dan Hak Asasi Manusia*, Makalah Diskusi Serial Terbatas Islam, Ham Dan Gerakan Sosial di Indonesia, Yogyakarta, 19 – 20 November 2008
- Haryatmoko, 2010, *Dominasi Penuh Muslihat; Akar Kekerasan dan Diskriminasi*, Gramedia, Jakarta



- Ito, Masami, 1985, "The Problem of Human Rights in other Asean Traditions". *Jurnal Human Rights Teaching*, UNESCO, Vol. IV Tahun 1985
- Kelsen, Hans, *General Theory of Law*, Terj. Raisul Muttaqien, 2009, Teori Umum tentang Hukum dan Negara, Nusamedia, Bandung
- M.D.A. Freeman, 2001, *Lloyd's Introduction To Jurisprudenc*, Seventh Edition, Sweet & Maxwell, Ltd, London
- Prodjodikoro, Wirjono, 1983, *Asas-Asas Hukum Tata Negara Indonesia*, Sumur, Bandung
- R. Herlambang Perdana Wiratraman, "Konstitusionalisme & Hak-Hak Asasi Manusia; Konsepsi Tanggung Jawab Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia" dalam *Jurnal Ilmu Hukum YURIDIKA* Vol. 20, No. I Januari 2005
- Riyadi, Eko, 2012, *Kecenderungan Paradigma Hak Asasi Manusia Di Indonesia*, Makalah disampaikan dalam *Advanced Training Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya Bagi Dosen Hukum dan HAM* di Hotel Novotel Semarang, 9 - 11 Oktober 2012
- Rumadi, 2005, *Agama dan Negara; Dilema Regulasi Kehidupan Beragama di Indonesia*, *Jurnal ISTIQRRA*, No. 01 Vol. 04, 2005.
- Rudini. *Atas Nama Demokrasi Indonesia*. (Yogyakarta: Bigraf Publishing, 1994),
- Sharma, Arvind, "Towards a Declaration of Human Right by the World Religion" dalam Joseph Runzo, Nancy M. Martin dan Arvind Sharma, eds, 2003, *Human Right and Responsibilitis in the World Religion*, Oneworld, Oxford,
- Sukardja, Ahmad, 1995, *Piagam Madinah dan UUD 1945*, Universitas Indonesia Press, Jakarta
- Sulsitiyono, Adi, 2008, *Kebebasan Beragama dalam Bingkai Hukum*, Makalah disampaikan dalam rangka Seminar Hukum Islam "Kebebasan Berpendapat VS Keyakinan Beragama ditinjau dari Sudut Pandang Sosial, Agama, dan Hukum". Penyelenggara FOSMI Fakultas Hukum UNS, tanggal 8 Mei 2008
- Sulaiman Abdul Rahman Al-Hageel, *Human Right in Islam and Refutation of the Misconceived Allegation Associated with These Right*, Dar Eshbelia, Riyadh, S.A. t.t.
- Soewoto. 1996. "Perlindungan Hukum terhadap Agama dan Aliran Kepercayaan." *Jurnal Yuridika*, No. 2 , Tahun XI.
- W Said, Edward, 1979, *Orientalism*, Knopf Doubleday Publishing Group, New York,
- Wahid, Marzuki, dan Rumadi, 2001, *Fiqh Madzhab Negara: Kritik atas Politik Hukum Islam di Indonesia*, LkiS, Yogyakarta