

# KEBEBASAN BERAGAMA YANG TERBATAS

Marsudi Utoyo

Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Sumpah Pemuda  
Jl. Suka Bangun II Km. 6,5 Lr. Suka Pandai No. 1610 Palembang  
email: mar\_utoyo@yahoo.com

## Abstract

*This article discusses religious freedom is restricted, the state gives the right to independence freedom to the their citizens for religious affairs. But the implementation in government gives freedom to the wiggle room restrictions of religious freedom. There are so many rules that restrict the rights and freedoms of minorities and is more concerned with the majority, resulting in religious conflicts.*

**Keywords :** Religious Freedom, Independence Freedom, Restrictions.

## Abstrak

*Artikel ini membahas masalah kebebasan beragama yang terbatas, negara memberikan hak kemerdekaan dan kebebasan yang seluasnya warga negara untuk urusan agama. Tetapi di dalam implementasinya pemerintah memberikan batasan kebebasan terhadap ruang gerak kemerdekaan beragama. Banyak sekali peraturan yang membatasi hak dan kebebasan kelompok minoritas dan lebih mementingkan kelompok mayoritas, sehingga menimbulkan konflik-konflik keagamaan.*

**Kata Kunci:** Kebebasan Beragama, Hak Kemerdekaan, Pembatasan.

### A. Pendahuluan

Indonesia merupakan sebuah *nation state* yang juga memiliki karakter-karakter seperti teritorialitas, kontrol atas sarana-sarana kekuasaan, struktur kekuasaan yang bersifat impersonal, dan adanya legitimasi politik.<sup>1</sup> Sebagai *nation state*, Indonesia menyatukan berbagai ikatan primordial (agama suku, daerah, bahasa dan sebagainya) kedalam satu ikatan kebangsaan yang bernama bangsa Indonesia dengan organisasi negara yang bernama Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam kaitan kehidupan beragama Indonesia merupakan sebuah *religious nation state*, yakni satu negara yang mengakui dan melindungi agama-agama dan para penganutnya yang ada di negara Indonesia berbeda dengan *common nation state* yang sekuler sepenuhnya atau *Islamic Nation State* yang hanya mendasarkan pada satu agama yakni agama Islam.<sup>2</sup>

*Negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa, Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap*

*penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.* Dalam Pasal 29 ayat 1 dan 2 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, ini menjadi panduan politik hukum dalam ranah hidup beragama. Hal ini sungguh menarik di sini adalah sila pertama yaitu *Ketuhanan Yang Maha Esa* dihubungkan dengan penjaminan oleh negara atas kehidupan kebebasan dalam beragama.

Sebuah rumusan yang menjelaskan *kerangka ontologis* negara/manusia Indonesia, dan serentak menetapkan *kerangka normatif* bagi tingkah laku manusia Indonesia. Seolah ingin menegaskan bahwa, *ontologi* negara dan manusia Indonesia bersumber dari Tuhan yang Maha Esa yang diyakini sebagai sumber nilai, sumber kebenaran, dan sumber makna bagi hidup sesuatu yang bersifat harus dan sekaligus dipandang cukup mulia untuk diperhatikan, dan menuntut kesetiaan dan ketaatan kita.<sup>3</sup> Landasan politik hukum dalam hidup

1 David Held, 1995, *Democracy and the Global Oerder, From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Polity Press, hlm. 48-49.

2 Moh. Mafud MD, 2010, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm. 36

3 Max L. Stackhouse, 1976, "The Location of the Holy", *Jurnal of Relegious Ethics*, 4/1.

beragama adalah kehidupan beragama yang berbasis ortopraxis artinya, kebenaran, kemuliaan, dan keagungan Tuhan Yang Maha Esa yang kita hayati dan rayakan dalam agama yang kita anut, harus nyata dalam praksis hidup sehari-hari dalam bentuk sikap dan perilaku dalam pluralitas kehidupan beragama.<sup>4</sup>

Negara didirikan sebagai organisasi untuk melindungi warga negara, namun pada akhirnya negara tidak mampu mencapai tujuan itu semata-mata karena negara harus tunduk kepada kekuatan globalisasi. Supaya negara diakui dalam dunia global, negara harus menciutkan dan mengecilkan diri. Negara tidak mau melindungi warga negaranya, malah negara menjadi makelar global. Semboyan mereka "*find your niche in the global market place*", menggantikan "*learn form, and catch up with, the west*". Ironi pertama.<sup>5</sup>

Negara mempunyai tanggung jawab untuk mensejahterakan warga negaranya tapi kini negara dianggap bercahaya bagi diciptakannya kesejahteraan bagi warga negaranya. Para pendukung teori pasar bebas sangat percaya kalau tidak ada negara sama sekali, orang akan sejahtera dan bahagia. Negara diceraikan sama sekali dari ekonomi. Disini ironi kedua dari zaman globalisasi.<sup>6</sup>

Lester Kurtz mendefinisikan modernisasi sebagai perkembangan global atas kebudayaan ilmu pengetahuan dan teknologi yang dimulai sejak revolusi Industri, terutama pertengahan akhir abad XX. Menurutnya, modernisasi telah mengakibatkan transformasi dalam tradisi dan kehidupan sosial yang antara lain ditandai dengan (1). berkembangnya kemajemukan internal (*internal diversity*); (2). diferensiasi struktural (*structural differentiation*); (3). agama sebagai bagian dari tradisi harus berhadapan dengan dua kekuatan utama modernisasi yaitu pluralisme budaya (*cultural pluralism*) dan kritisisme ilmu pengetahuan (*scientific criticism*).<sup>7</sup>

Berkembangnya wacana pluralisme agama terjadi karena sosio-politis, demokrasi, dan nasionalisme yang telah melahirkan sistem negara/bangsa (*nation/state*), dan mengarah pada

apa yang dewasa ini dikenal dengan "globalisasi", yang merupakan hasil praktis dari sebuah proses sosial dan politis yang berlangsung selama kurang lebih tiga abad.<sup>8</sup>

Proses terjadinya wacana ini bermula sejak pemikiran manusia mengenal "kebebasan" yang sejak itu meniupkan paham liberalisme, toleransi, persamaan dan pluralisme sebagaimana yang dikemukakan diatas, atas dasar sejarah perkembangannya pengalaman pahit dalam menghadapi kesewenangan pihak gereja dan kezaliman para pemegang tampuk kekuasaan, telah berhasil mendapat dukungan gemilang dari mayoritas masyarakat golongan eropa yang selama itu tertindas. Ajaran dan pemahaman liberalisme kemudian menjadi simbol setiap gerakan sosial-politik, suatu istilah yang disebut "demokrasi". Proses liberalisasi ini kemudian tidak lagi terbatas dengan garis-garis geografis terkungkung di Eropa Barat dan Amerika Utara saja, melainkan menyebar ke seluruh penjuru dunia dan menjadi sebuah fenomena global, terutama sejak paruh kedua abad ke-20 yang lalu.

Dasar-dasar pluralisme yang pada mulanya dapat tumbuh dan berkembang sebagai proses sosio-politis dan sekuler, tapi kemudian paham ini tidak lagi terbatas pada masalah-masalah politis belaka, tetapi berkembang pada tatanan sosial, ekonomi dan budaya dalam kehidupan bermasyarakat. Watak universal dan komprehensif yang diklaimnya juga meliputi Hak Asasi Manusia (HAM) dan termasuk didalamnya adalah hak untuk beragama dan hak untuk berkeyakinan, yang dikaitkan dengan mempolitikasi masalah-masalah agama dan kehidupan bergama di bumi Indonesia ini. Kemudian agama tidak berdaya lagi dan harus tunduk kepada kekuatan luar di luar sistem agama, dan harus rela dibawah komando aturan negara. Manusia seolah-olah lupa akan sebuah realita yang besar yang sangat gamblang, yakni bahwasanya agama pada asalnya dan sejarahnya merupakan sistem hidup yang *komprehensif* dan *inklusif*. Jelas terlihat bahwa politik liberal atau proses demokratisasi telah menciptakan perubahan

4 Bernard L. Tanya, 2011, *Politik Hukum Agenda Kepentingan Bersama*, Yogyakarta, Genta Publishing, hlm. 129

5 I. Wibowo, 2010, *Negara Centeng, Negara dan Saudagar di Era Globalisasi*, Yogyakarta, Kanisius, hlm. 167.

6 *Ibid*, hlm. 167

7 Lester Kurtz, 1995, *God The Global Village*, California, Pine Forge Press, hlm. 151.

8 Liza Wahyu Ninto & Abd. Qodir Muslim, 2010, *Memburu Akar Pluralisme Agama : Mencari Isyarat-isyarat Pluralisme Agama dalam Al-qur'an dan pbagai perspektif*, Malang, UIN-Maliki Press, hlm. 33.

yang sistematis dan luar biasa dalam sikap dan cara pandang manusia terhadap agama secara umum.

Pengaruh dunia barat dalam kehidupan politik Indonesia secara mendunia dipengaruhi oleh dua ideologi kapitalis dibawah pengaruh Amerika dan sekutunya yang berhadapan dengan blok timur di bawah pengaruh Uni Soviet dan sekutunya. Selama beberapa dekade Indonesia berada di bawah bayang-bayang perseteruan kedua ideologi itu. Perseteruan itu membawa pengaruh pada perkembangan dan penerapan Pancasila yang ditafsirkan sesuai dengan kepentingan pihak-pihak yang berpengaruh pada dua ideologi dominan yang sedang berebut pengaruh itu. Tafsir yang berbeda menyebabkan adanya reduksi makna Pancasila. Selama perseteruan kedua ideologi itu, baik laten (perang dingin) maupun terbuka, Indonesia telah membayarnya dengan mahal karena tidak hanya kekacauan politik dan perang yang muncul tetapi nyawa manusia telah menjadi taruhannya. Keadaan ini di Indonesia kehidupan politik ditingkat nasional dan lokal menjadi tidak menentu dan menimbulkan kekacauan politik yang menelan korban jiwa manusia yang tidak sedikit jumlahnya. Contohnya peristiwa G 30 S PKI tahun 1965.<sup>9</sup> Paham liberalisme politik harus diikuti dengan liberalisme agama, karena jika paham liberalisme politik telah melahirkan "pluralisme politik" maka liberalisme agama secara otomatis akan melahirkan "pluralisme agama".<sup>9</sup>

Pluralitas kehidupan beragama di Indonesia saling tarik menarik, sehingga menimbulkan masalah antara teologi, sejarah dan primordialisme, pluralisme ketika berhadapan dengan masalah teologi dalam lingkungan intern umat beragama sendiri, baik Katolik, Protestan, Islam, Hindu, Budha, Konghucu dan agama-agama lain, masih disibukkan oleh persoalan *truth claim* (klaim kebenaran) dengan melupakan aspek esoteris agama-agama yang ada. Masalah sejarah, secara historis, penjajahan Belanda sering kali menjadi beban sejarah yang mewarnai hubungan ini, karena Belanda selalu diidentikkan dengan Kristen, dan dalam setiap kebijakan politiknya selalu berpihak

pada agama Kristen. Masalah lain dalam melihat pluralisme di Indonesia adalah primordialisme, juga dianggap sebagai faktor pengganjal dalam memahami persoalan kebenaran universal, termasuk menghambat perkembangan pemikiran keagamaan.<sup>11</sup>

Setiap tahunnya diketahui secara umum, tidak kurang 10 (sepuluh) kali umat beragama mengadakan upacara resmi keagamaan untuk memperingati hari-hari suci dalam agamanya. Hari Raya Idul Fitri, Idul Adha, Isra' Mi'raj, dan Maulid Nabi Muhammad SAW, diperingati oleh umat Islam; hari Natal, Kenaikan dan Wafatnya Yesus Kristus (Isa-Almasih) oleh umat Kristiani, Imlek oleh umat beragama Konghucu, serta Hari Raya Nyepi dan Waisak diperingati oleh umat beragama Hindu dan Budha. Setiap peringatan hari-hari besar tersebut selalu muncul persoalan pluralisme agama.<sup>12</sup> Khusus di kalangan pemeluk agama, bagaimana seharusnya menyikapi kehadiran agama-agama lain yang hidup berdampingan dan bagaimana seharusnya umat beragama menyikapinya, sehingga masing-masing pihak dapat mengerti dengan pluralisme keagamaan yang tumbuh dan berkembang di Indonesia.

Dalam Bab XI Pasal 29 (2) Undang-undang Dasar 1945 menyatakan bahwa "*Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu*".<sup>13</sup>

Setelah dikeluarkannya Keppres No. 6 Tahun 2000, mencabut Inpres No. 14 Tahun 1967 tentang Agama, Kepercayaan, dan Adat Istiadat Cina. Banyak etnis Cina yang dahulunya dilarang untuk melaksanakan ajaran Konghucu justru sekarang mereka memeluk lebih dari satu agama atau orang yang multiagama (orang yang memiliki lebih dari satu agama) belum ada sanksi hukum yang mengaturnya. Kepercayaan seperti ini hanya sanksi moral saja dalam masyarakat. Orang yang dimaksud adalah orang yang memiliki pemikiran universal ia memeluk Khonghucu tapi menjalankan ajaran Kristen, atau orang tersebut beragama Budha, tapi juga menjalankan ajaran Khonghucu,

9 Prosiding Simposium Peringatan Hari Lahir Pancasila, 2006, "*Restorasi Pancasila: Mendamaikan Politik Identitas dan Modernitas*" Kampus FISIP UI, Depok, 31 Mei 2006, hlm. 316

10 *Op Cit*, Anis Malik Toha, hlm. 40-42

11 Karlina Helmanita, 2003, *Pluralisme dan Inklusivisme Islam di Indonesia: Ke arah Dialog Lintas Agama*, Jakarta, PBB UIN, hlm. 6-11.

12 Hendar Riyadi, 2007, *Melampaui Pluralisme: Etika Al-Qur'an tentang Keragaman Agama*, Jakarta, RMBOKS, hlm. 2.

13 Lihat Pasal 29. *Undang-undang 1945 Hasil Amandemen*.

atau orang tersebut pengikut ajaran Tao, tetapi ia tetap menjalankan ajaran Kristen.<sup>14</sup> Mereka yang memeluk lebih dari satu agama atau orang yang multiagama dapat dicontohkan sebagai berikut:

Keberagaman pelaksanaan "sembahyang" dalam satu atap juga terjadi di Jakarta pada Klenteng Jin De Yuan, Petak 9 (Klenteng Multi Agama)<sup>15</sup> karena klenteng ini merupakan klenteng dari berbagai aliran agama, yaitu Tao, Konghucu, dan Budha. Inilah keunikan dari Klenteng ini, meski berada di dalam satu ruangan, namun berbagai ibadah agama dilakukan bersamaan tanpa saling mengganggu<sup>16</sup>. Tanpa saling mengganggu yang demikian sampai kapan. Apakah tidak akan menyebabkan konflik antar pemeluk agama yang dimaksud.

## B. Pembahasan

### 1. Jaminan Kemerdekaan Kebebasan Beragama

Indonesia bukan negara agama. Kendatipun mayoritas penduduknya adalah muslim, konstitusi Indonesia tidak ada menyatakan bahwa Indonesia adalah negara agama atau Islam adalah agama negara. Demikian juga tidak ada pernyataan bahwa agama Islam adalah agama negara.

Perlindungan kebebasan beragama dalam Undang-Undang Dasar 1945 sudah ada diatur secara khusus. Meskipun dalam sejarahnya ketika sidang BPUPKI terdapat perbedaan pandangan yang cukup tajam antara Soekarno, Soepomo, Moh. Yamin dan Hatta tentang perlu tidaknya HAM masuk dalam Undang-Undang Dasar Indonesia nantinya, namun ketika rancangan Undang-Undang Dasar resmi setelah Indonesia merdeka, telah terdapat

Pasal-Pasal yang memuat perlindungan HAM<sup>17</sup>. Undang-Undang Dasar 1945 berlaku antara 17 Agustus 1945 sampai dengan 27 Desember 1949. Karena setelahnya konstitusi yang berlaku adalah Konsitusi RIS 1949. Konstitusi RIS 1949 merupakan konsitusi yang sangat panjang karena terdiri dari VI BAB dan 197 Pasal. Pasal-Pasal tentang HAM terdapat pada BAB I Bagian 5 tentang Hak-Hak dan Kebebasan-Kebebasan Dasar Manusia, semuanya 26 Pasal, berkaitan dengan hal itu tampak bahwa para *founding fathers* menyadari perlunya HAM masuk menjadi substansi konsitusi Indonesia dan rumusan Pasal-Pasal HAM dalam Undang-Undang Dasar 1945. Salah satu dari substansi HAM yang diatur dalam konstitusi ini adalah masalah jaminan terhadap kebebasan beragama. Pasal 29 ayat (2) yang menyatakan bahwa negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu. Rumusan yang cukup mendetail. Pasal-Pasal yang secara khusus mengatur masalah kebebasan beragama adalah:<sup>18</sup>

Pasal 18: Setiap orang berhak atas kebebasan pikiran keinsjafan batin dan agama; hak ini meliputi pula kebebasan bertukar agama atau kejakinan, begitu pula kebebasan menganut agamanya atau keyakinannya, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, baik dimuka umum maupun dalam lingkungannya sendiri dengan djalan mengadajarkan, mengamalkan, beribadat, mentaati perintah dan aturan-aturan agama, serta dengan djalan mendidik anak-anak dalam iman dan kejakinan orang tua mereka.

14 *Wawancara dengan Pengurus Klenteng Tridama Imron So (Ahua) dan Sekretaris WALUBI (Haris) kota Palembang dan penjelasan dari penganut paham Universal Pluralisme (Rifai Thambrin)*, bahwa semua ajaran atau apa yang dipahami merupakan kebaikan, sehingga semua ajaran yang dianggap benar dijalankan, karena ia Menganut ajaran Tao, ia juga menjalankan ajaran Konghucu dan sembahyang di Vihara Budha, serta ikut juga merayakan Natal bersama keluarga. Palembang, 11 Juli 2011.

15 <http://jengjeng.matriphe.com/klenteng-jin-de-yuan-petak-sembilan-klenteng-multi-agama.html>, diakses tanggal 10 Desember 2011.

16 Hal yang sama juga dilaksanakan pada Klenteng Kwa Ceng Bio Jl. Veteran Palembang penjelasan pengurus Klenteng bahwa, ada tempat pemujaan atau ibadah di Pulau Kemaro yang syarat dengan Pluralisme Agama (Persembahan dan do'a ditujukan kepada Konghucu, Budha dan Islam) karena di Pulau tersebut terdapat makam Tant Bun An sebagai pemeluk Konghucu dan pengawalnya sebagai pemeluk Budha dan Siti Fatimah calon istrinya sebagai pemeluk Islam, sehingga pada hari yang disebut Cap Go Me, banyak mereka yang dari luar negeri Pulang pada perayaan tersebut berkumpul di Pulau Kemaro, wawancara tanggal 9 Juli 2012.

17 Soekarno menentang dimasukkannya perlindungan hak warga Negara dalam UUD karena menurutnya berasal dari paham individualism yang harus dibuang dari UUD Indonesia. Soepomo mendukung pendapat Soekarno sebab menurutnya UUD Indonesia seharusnya mengandung sistem kekeluargaan dan jika Pasal-Pasal tentang HAM masuk dalam UUD Indonesia hal itu berarti UUD itu bersifat perseorangan dan itu bertentangan dengan konstruksinya yang berdasar sistem kekeluargaan. Sementara itu Hatta menganjurkan perlu UUD Indonesia mempunyai Pasal-Pasal tentang HAM dan pendapat Hatta ini didukung oleh M. Yamin yang menentang tegas usulan tidak dimasukkannya Pasal-Pasal HAM dalam UUD Indonesia. Menurutnya, segala konstitusi baik yang lama maupun yang baru didunia berisi perlindungan aturan dasar itu (HAM) yang sebenarnya tidak berhubungan dengan liberalism melainkan karena suatu keharusan perlindungan kemerdekaan yang harus diakui dalam UUD. Lihat, R. G Kartasapoetra, 1987, *Sistematika Hukum Tata Negara*, Jakarta, PT. Bina Aksara, hlm. 260 sebagaimana dikutip dari tulisan Muhammad Yamin, 1959, *Naskah Persiapan UUD 1945*, Jakarta, Prapanca.

18 Konstitusi Republik Indonesia 1949

Konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia yakni Undang-Undang Dasar 1945, Konstitusi RIS 1949, Undang-Undang Dasar Sementara 1950, Undang-Undang Dasar 1945 Pasca Amanatemen tetap mengatur secara khusus masalah jaminan terhadap kebebasan beragama. Namun, setiap konstitusi memiliki keunikan masing-masing didalam merumuskan masalah jaminan kebebasan beragama. Ada yang detail dan jelas, namun ada juga yang sangat umum dan memiliki multitafsir.

Hak kebebasan beragama dinyatakan pula secara lebih rinci dalam Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik Pasal 18. Kovenan ini telah diratifikasi pemerintah Indonesia melalui UU No. 12 Tahun 2005. Isinya sebagai berikut: (1) Setiap orang berhak atas kebebasan berfikir, berkeyakinan dan beragama. Hak ini mencakup kebebasan untuk menganut atau menerima suatu agama atau kepercayaan atas pilihannya sendiri, dan kebebasan, baik secara individu maupun bersama-sama dengan orang lain, di tempat umum atau tertutup, untuk menjalankan agama atau kepercayaannya dalam kegiatan ibadah, ketaatan, pengamalan dan pengajaran; (2) Tidak seorang pun boleh dipaksa sehingga mengganggu kebebasannya untuk menganut atau menerima suatu agama atau kepercayaan sesuai dengan pilihannya.

DUHAM menyebut istilah *basic human rights*<sup>19</sup> (hak-hak asasi manusia dasar), yaitu hak asasi manusia yang paling mendasar dan dikategorikan sebagai hak yang paling penting untuk diprioritaskan di dalam berbagai hukum dan kebijakan, baik di tingkat nasional maupun internasional. Hak-hak asasi manusia dasar itu adalah serangkaian hak yang memastikan kebutuhan primer material dan non-material manusia dalam rangka mewujudkan eksistensi kemanusiaan manusia yang utuh, yaitu manusia yang berharga dan bermartabat. Walaupun, secara eksplisit tidak dijumpai satu ketentuan atau penjelasan yang merinci tentang hak-hak apa saja yang termasuk di dalam *basic human rights* ini, namun, secara umum dapat disebutkan hak-hak asasi dasar tersebut mencakup

hak hidup, hak atas pangan, pelayanan medis, kebebasan dari penyiksaan, dan kebebasan beragama.<sup>20</sup>

Hak-hak itu, dan juga secara keseluruhan hak asasi manusia didasarkan pada satu asas yang fundamental, yaitu penghargaan dan penghormatan terhadap martabat manusia.<sup>21</sup> Hak kebebasan beragama digolongkan dalam kategori hak asasi dasar manusia, bersifat mutlak dan berada di dalam forum internum yang merupakan wujud dari *inner freedom (freedom to be)*. Hak ini tergolong sebagai hak yang *non-derogable*.<sup>22</sup> Artinya, hak yang secara spesifik dinyatakan di dalam perjanjian hak asasi manusia sebagai hak yang tidak bisa ditangguhkan pemenuhannya oleh negara dalam situasi dan kondisi apa pun, termasuk selama dalam keadaan bahaya, seperti perang sipil atau invasi militer. Hak yang *non-derogable* ini dipandang sebagai hak paling utama dari hak asasi manusia.<sup>23</sup> Hak-hak *non derogable* ini harus dilaksanakan dan harus dihormati oleh negara pihak dalam keadaan apapun dan dalam situasi yang bagaimanapun.

Akan tetapi, kebebasan beragama dalam bentuk kebebasan untuk mewujudkan, mengimplementasikan, atau memmanifestasikan agama atau keyakinan seseorang, seperti tindakan berdakwah atau menyebarkan agama atau keyakinan dan mendirikan tempat ibadah digolongkan dalam kebebasan bertindak (*freedom to act*). Kebebasan beragama dalam bentuk ini diperbolehkan untuk dibatasi dan bersifat bisa diatur atau ditangguhkan pelaksanaannya. Namun, perlu dicatat, bahwa penundaan pelaksanaan, pembatasan atau pengaturan itu hanya boleh dilakukan berdasarkan undang-undang. Adapun alasan yang dibenarkan untuk melakukan penundaan pelaksanaan, pembatasan, atau pengaturan itu adalah semata-mata perlindungan atas lima hal, yaitu: *public safety; public order; public health; public morals; dan protection of rights and freedom of others*. Dengan demikian tujuan utama tindakan penundaan pelaksanaan, pengaturan atau pembatasan itu adalah untuk menangkalkan ancaman

19 Paragraf pertama dari DUHAM menyatakan: 'Menimbang bahwa penegakan atas martabat alamiah dan hak-hak yang sama dan mutlak dari semua anggota keluarga manusia adalah dasar kemerdekaan, keadilan dan perdamaian dunia. Lihat Gunawan Sumodiningrat dan Ibnu Purna (ed), 2004, Landasan Hukum dan Rencana Aksi Nasional HAM di Indonesia 2004-2009, Jakarta, hlm. 9.

20 Conde, 1999, hlm. 11.

21 Groome, 1999, hlm. 4

22 Pasal 4 (2) ICCPR menyebutkan: *No derogation from articles 6, 7, 8 (paragraphs 1 and 2), 11, 15, 16 and 18 may be made under this provision.*

23 Untuk penjelasan ini, antara lain dapat dilihat Groome, Dermot, 2001, *The Handbook of Human Rights Investigation: A comprehensive guide to the investigation and documentation of violent human rights abuses*, Northborough, Massachusetts, Human Rights Press, hlm. 6.

terhadap keselamatan manusia atau hak milik mereka.<sup>24</sup> Prinsip kebebasan beragama di dalam dokumen-dokumen hak asasi manusia tidaklah berdiri sendiri melainkan selalu dikaitkan dengan kebebasan lainnya, yaitu kebebasan pikiran dan hati nurani. Pada esensinya, kebebasan beragama atau berkeyakinan mengandung paling sedikit delapan komponen, yaitu: kebebasan internal, kebebasan eksternal, *non-coercion*, *non-discrimination*, hak orang tua dan wali, kebebasan kelembagaan dan status legal, batas yang diperbolehkan bagi kebebasan eksternal dan bersifat *non-derogability*.<sup>25</sup>

## 2. Politik Hukum Kebebasan Beragama

Menurut Sudarto<sup>26</sup> "melaksanakan Politik hukum pidana berarti mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang paling baik dalam arti memenuhi syarat keadilan dan daya guna". Dalam kesempatan lain beliau menyatakan<sup>27</sup> "Bahwa melaksanakan politik hukum pidana berarti usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa yang akan datang". Dengan demikian pelaksanaan politik hukum pidana dapat diartikan sebagai proses atau cara mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi saat ini dan masa yang akan datang dalam arti memenuhi syarat keadilan dan daya guna. Adapun proses atau cara mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana tersebut dalam kenyataan, mencakup tiga tahap, yaitu tahap formulasi, tahap aplikasi dan tahap eksekusi yang melibatkan tiga komponen atau faktor yang terkait dalam penegakan hukum, yaitu komponen kultur atau nilai hukum, komponen struktur hukum dan komponen substansi hukum.

Menurut Mulyana W. Kusumah Proses penegakan hukum dapat dilihat melalui dua sudut pandang:<sup>28</sup>

1. Dari sudut pandang kultural, penegakan hukum adalah upaya yang dilaksanakan oleh alat-alat sosial kontrol (pengendalian sosial) resmi untuk melaksanakan internalisasi hukum pada warga masyarakat.
2. Dari sudut pandang struktural, penegakan hukum adalah bekerjanya berbagai organisasi yang mewakili pola kepentingan dan konstelasi nilai-nilai dominan untuk menciptakan "keamanan dan ketertiban" sesuai dengan ideologi hukum yang berkuasa.

Selanjutnya dinyatakan oleh Mulyana W. Kusumah, bahwa pada suatu masyarakat yang menampilkan kondisi hukum represif, terlihat bahwa dasar keabsahannya terutama terletak pada *social defence* (perlindungan sosial) dengan ciri-ciri antara lain pranata hukum tunduk pada politik kekuasaan dalam arti kelestarian adalah tugas penegakan hukum dengan sifat-sifat paksaan yang meluas. Dalam kondisi ini, seringkali terjadi apa yang disebut "keadilan kelas" (*class justice*) dengan kecenderungan kuat kearah kriminalisasi tindakan golongan masyarakat yang dipandang membahayakan pusat-pusat kekuasaan. Dalam hal ini, unsur-unsur sistem peradilan pidana (misalnya), bekerja melalui proses sangat selektif dan melibatkan suatu jaringan diskresi yang luas oleh aparat penegak hukum. Prinsip penegakan hukum yang berpijak pada gagasan tentang negara hukum dan *the rule of law*, pada dasarnya telah meletakkan syarat-syarat bagi transformasi hukum represif (yang merupakan ciri hukum kolonial) ke kondisi dasar hukum otonom yang mampu menjinakkan represi dan melindungi integritasnya sendiri serta hukum responsif yang merupakan sarana respon atas kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Dengan kata lain, aparat penegak hukum di Indonesia sesungguhnya telah mempunyai landasan yang kokoh, oleh karena prinsip tersebut telah terkandung di dalam UUD 1945.

Persoalan yang utama dalam proses penegakan hukum berkisar antara lain pada efektifitas dan dampak sosialnya. Efektivitas penegakan hukum jelas tidak dapat diukur semata-mata berdasarkan kriteria rancu, seperti jumlah warga negara yang terkena sasaran penegakan hukum dan sebagainya. Penilaian terhadap efektifitas penegakan hukum ditentukan oleh seberapa jauh rangkaian upaya penegakan hukum dalam kurun waktu tertentu sudah mendekatkan

24 Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights*, hlm. 326.

25 Penjelasan tentang hal ini secara eksplisit ditemukan dalam ICCRP Pasal 18 (1); ECHR Pasal 9 (2); dan ACHR Pasal 12 (3).

26 Sudarto, 1981, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung, Alumni, hlm. 159

27 Sudarto, 1983, *Hukum dan Perkembangan Masyarakat*, Bandung, Sinar Baru, hlm. 20

28 Mulyana W. Kusuma, 1986, *Perspektif, Teori dan Kebijakan Hukum*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm. 59-61

pada tujuan hukum, yakni keadilan, atau seberapa jauh nilai-nilai hukum proses-proses maupun nilai-nilai hukum substansi telah terimplementasi melalui penegakan hukum. Dalam kenyataannya seringkali terjadi proses penegakan hukum dijalankan semata-mata untuk mengejar semacam "target" organisasi dalam kerangka perspektif resmi daripada usaha untuk menempatkannya dalam konteks pencapaian keadilan substansi. Itulah sebabnya dalam keadaan tertentu dapat ditemukan berbagai peristiwa seperti :

1. Berkembangnya berbagai bentuk "diskresi", yaitu tindakan yang didasari kebijakan situasional dengan menyimpang dari prosedur yang baku (contohnya "Tembak di tempat" dan proses pemeriksaan untuk para tersangka), merupakan eksis yang terjadi pada saat penanganan oleh polisi adalah bagian dari diskresi itu.
2. Birokrasi kesempatan untuk memperoleh keadilan dalam bentuk kesulitan prosedural yang dialami oleh pada pencari keadilan.
3. Timbulnya kerugian sosial sebagai akibat penegakan hukum yang tidak jarang mewarnai berbagai usaha penertiban, antara lain terhadap kelompok marjinal di perkotaan (contohnya tukang becak atau misalnya pada peristiwa pembebasan lahan untuk "kepentingan umum yang lebih mendesak" dalam rangka kebijakan politik).

Sifat dan luasnya kerugian sosial yang terjadi dan dialami oleh kelompok sosial tertentu, secara akumulatif dapat menjadi sumber kerawanan sosial, terutama bagi kehidupan bergama di Indonesia.

### 3. Larangan Kebebasan Beragama

Peraturan perundang-undangan yang baik akan membatasi, mengatur dan sekaligus memperkuat hak warga negara. Pelaksanaan hukum yang transparan dan terbuka di satu sisi dapat menekan dampak negatif yang dapat ditimbulkan oleh tindakan warga negara sekaligus juga meningkatkan dampak positif dari aktivitas warga negara. Dengan demikian hukum pada dasarnya memastikan munculnya aspek-aspek positif dari kemanusiaan dan menghambat aspek negatif dari kemanusiaan. Penerapan hukum yang ditaati dan diikuti akan menciptakan ketertiban dan memaksimalkan ekspresi potensi masyarakat.

Permasalahan dalam penyelenggaraan sistem dan politik hukum pada dasarnya meliputi substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. Tumpang tindih dan *inkonsistensi* peraturan perundang-undangan, perumusan peraturan perundang-undangan yang kurang jelas mengakibatkan sulitnya implementasi di lapangan selain yang diakibatkan oleh ketiadaan peraturan pelaksanaan sebuah ketentuan peraturan perundang-undangan yang memerlukan peraturan pelaksanaan.

Menyangkut struktur hukum, kurangnya independensi kelembagaan hukum, akuntabilitas kelembagaan hukum, sumber daya manusia di bidang hukum, sitem peradilan yang tidak transparan yang mengakibatkan hukum belum sepenuhnya memihak pada kebenaran dan keadilan karena tiadanya akses masyarakat untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan peradilan. Timbulnya *degradasi* budaya hukum di lingkungan masyarakat yang ditandai dengan meningkatnya *apatisme* seiring dengan menurunnya tingkat apresiasi masyarakat baik kepada substansi hukum maupun kepada struktur hukum yang ada.

Di sisi inilah politik hukum memainkan perannya untuk menciptakan sebuah peraturan perundang-undangan yang mampu menciptakan sistem hukum yang transparan, independen dan tidak memihak, karena keberadaan peraturan perundang-undangan dan perumusan Pasal merupakan "jembatan" antara politik hukum yang ditetapkan dengan pelaksanaan politik hukum tersebut dalam tahap implementasi peraturan perundang-undangan.

Keanekaragaman tujuan dan alasan dibuatnya peraturan perundang-undangan disebut sebagai politik hukum (*legal policy*). Menurut Hikmahanto Juwana, pembuatan peraturan perundang-undangan, politik hukum sangat penting, paling penting, untuk dua hal.<sup>29</sup> Pertama sebagai alasan mengapa diperlukan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Kedua, untuk menentukan apa yang hendak diterjemahkan kedalam kalimat hukum dan menjadi perumusan Pasal. Dua hal ini penting karena keberadaan peraturan perundang-undangan dan perumusan Pasal merupakan "jembatan" antara politik hukum

29 *Ibid*

yang ditetapkan dengan pelaksanaan politik hukum tersebut dalam tahap implementasi peraturan perundang-undangan. Sedikit gambaran untuk mengetahui peranan politik hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, dapat digambarkan pada masa pemerintahan beberapa presiden Indonesia.<sup>30</sup>

Adapun peraturan perundangan, Surat Edaran, dan Surat Keputusan yang membahas masalah kegamaan dapat dilihat dalam beberapa peraturan sebagai berikut:

1. Penetapan Presiden No. 1 PnPs/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama, yang kemudian menjadi UU. No. 5 Tahun 1969 UU No. 1 Tahun 1965.
2. Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/ 1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia.
3. Tap MPRS No. XXVII/MPRS/1966 tentang Agama, Pendidikan dan Kebudayaan.
4. Surat Edaran Kejaksaan Agung RI. Nomor. B.523/C/8/1969 tanggal 16 Agustus 1969 tentang Ketentuan-ketentuan / Dasar-dasar Pembekuan Satau Aliran Kepercayaan Masyarakat/Kerohanian/Kebatinan dan Perdukunan.
5. Intruksi Presiden Republik Indonesia No. 14 Tahun 1976 Tentang Agama Kepercayaan dan Adat Istiadat Cina.
6. Surat Edaran Kejaksaan Agung RI Nomor. B.170/B.2/1/1973 tanggal 30 Januari 1973 tentang Pelarangan Masalah Aliran Kebatinan / Kepercayaan.
7. Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 477/74054/ BA.01.2 /4683/95 (18 November 1978) tentang Pengakuan Agama yang diakui oleh Pemerintah.
8. Intruksi Menag. No.4 tahun 1978 tentang Larangan Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa.
9. Intruksi Mentri Agama Nomor 8. Tahun 1979 tentang Pembina, Bimbingan dan Pengawasan terhadap Organisasi dan Aliran dalam Islam yang bertentangan dengan Ajaran Islam.
10. Surat Keputusan Jaksa Agung No. Kep-108/JA/1984 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Pengawasan Aliran Kepercayaan Masyarakat.
11. Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 08 dan No. 09/2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, Pendirian Rumah Ibadat.
12. Surat Keputusan Bersama Tiga Menteri, Nomor: 3 Tahun 2008, Nomor : KEP-003/A/JA/6/2008, Nomor 199 Tahun 2008 Tentang Peringatan dan Perintah Kepada Penganut, Anggota, dan/atau Anggota Pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) dan Warga Masyarakat

Peraturan diatas dapat kita perhatikan kepentingan dan cara kita memandangnya, memang benar satu sisi kita melihat dampak positif, tetapi disisi lain kita juga melihat hak dan kebebasan dalam kehidupan beragama. Ada opini yang menyatakan bentuk tersebut terjadi karena pengaruh kehidupan politik bangsa ini.

"Sesungguhnya setiap warga negara berhak beragama, beribadah, berkeyakinan, dan mendirikan rumah ibadah sebagaimana diatur dalam UUD 1945 Pasal 28E ayat (1), Pasal 28J, Pasal 29 ayat (2), dan berbagai peraturan lainnya,". UUD 1945 yang sudah memberi jaminan kebebasan beragama bagi setiap warga negara itu, sering kalah oleh peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh daerah yang mengakomodir tuntutan kelompok-kelompok kecil intoleran terhadap kehidupan beragama.

30 <http://amarsuteja.blogspot.com/2013/02/peranan-ilmu-politik-dalam-penegakan.html> diakses tanggal 25 Mei 2013

## Populasi Rumah Ibadah di Indonesia

Agama	Populasi	Persentase %	Jumlah Rumah Ibadah	Persentase %	Rasio
Islam	207.176.162	87.18%	255.147	76.42	1:812
Protestan	16.528.513	6.96%	50.565	15.15%	1:327
Katolik	6.907.873	2.91%	11.191	3.35%	1:617
Hindu	4.012.116	1.68%	13.599	4.07%	1:295
Budha	1.703.254	0.71%	2.045	0.61%	1:832
Konghucu	117.091	0.05%	1.355	0.41%	1:86
Lainnya	299.617	0.13%	-	-	-
<b>Total</b>	<b>237.641.326</b>	<b>100%</b>	<b>333.866</b>	<b>100%</b>	

Sumber : Data Kementerian Agama 2010

Dari paparan diatas dapat dicatat bahwa dari segi teknis perundang-undangan segala kehendak, aspirasi, dan kepentingan pemerintah pusat pasti akan menjadi politik hukum dalam membuat peraturan perundang-undangan tersebut.

### C. Simpulan

Dari penjelasan diatas secara ringkas dapat dikatakan bahwa kebebasan beragama yang terbatas, adalah bentuk perlindungan hukum oleh pemerintah dengan alasan hanya memperhatikan kelompok-kelompok *mainstream* (aliran) yang besar saja, tanpa memperhatikan kelompok-kelompok kecil. Sementara itu pihak-pihak atau kelompok minoritas yang hanya harus duduk manis dan tidak bebas dalam mengekspresikan kebebasan yang terbatas tersebut.

Terhadap jaminan kemerdekaan kebebasan beragama, negara memberikan perlindungan melalui undang-undang dasar 1945, yang menjamin melalui Pasal 29 ayat (2) yang menyatakan bahwa negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

Terhadap politik hukum kebebasan beragama, bahwa melaksanakan politik hukum pidana berarti usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa yang akan datang". Dengan demikian pelaksanaan politik hukum pidana dapat diartikan sebagai proses atau cara mewujudkan peraturan perundang-undangan

pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi saat ini dan masa yang akan datang dalam arti memenuhi syarat keadilan dan daya guna.

Terhadap larangan kebebasan beragama, pelaksanaan hukum yang transparan dan terbuka di satu sisi dapat menekan dampak negatif yang dapat ditimbulkan oleh tindakan warga negara sekaligus juga meningkatkan dampak positif dari aktivitas warga negara. Dengan demikian hukum pada dasarnya memastikan munculnya aspek-aspek positif dari kemanusiaan dan menghambat aspek negatif dari kemanusiaan. Penerapan hukum yang ditaati dan diikuti akan menciptakan ketertiban dan memaksimalkan potensi-potensi konflik dalam masyarakat.

### DAFTAR PUSTAKA

- Groome, Dermot, 2001, *The Handbook of Human Rights Investigation: A comprehensive guide to the investigation and documentation of violent human rights abuses*, Northborough, Massachusetts : Human Rights Press.
- Gunawan Sumodiningrat dan Ibnu Purna (ed), 2004, *Landasan Hukum dan Rencana Aksi Nasional HAM di Indonesia 2004-2009*, Jakarta.
- Held, David, 1995, *Democracy and the Global Order, From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Polity Press.
- Hendar Riyadi, 2007, *Melampaui Pluralisme: Etika Al-Qur'an tentang Keragaman Agama*,

Jakarta: RMBOOKS.

Karlina Helmanita, 2003, *Pluralisme dan Inklusivisme Islam di Indonesia: Ke arah Dialog Lintas Agama*, Jakarta: PBB UIN.

Kurtz, Lester, 1995, *God The Global Village*, California: Pine Forge Press.

Kusuma, Mulyana W., 1986, *Perspektif, Teori dan Kebijakan Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers.

Mahfud, Moh. MD, 2010, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta: Rajawali Pers.

Ninto, Liza Wahyu & Abd. Qodir Muslim, 2010, *Memburu Akar Pluralisme Agama: Mencari Isyarat-isyarat Pluralisme Agama dalam Al-qur'an dan pebagai perspektif*, Malang: UIN-Maliki Press.

Prosiding Simposium Peringatan Hari Lahir Pancasila, 2006, *"Restorasi Pancasila: Mendamaikan Politik Identitas dan Modernitas"* Kampus FISIP UI, Depok, 31 Mei 2006.

Stackhouse, Max L. Stackhouse, 1976, *"The Location of the Holy"*, *Jurnal of Relegious Ethics*.

Sudarto, 1981, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung: Alumni.

Sudarto, 1983, *Hukum dan Perkembangan Masyarakat*, Bandung: Sinar Baru.

Tanya, Bernard L., 2011, *Politik Hukum Agenda Kepentingan Bersama*, Yogyakarta: Genta Publishing.

Wibwo, I., 2010, *Negara Centeng, Negara dan Saudagar di Era Globalisasi*, Yogyakarta: Kanisius.

<http://amarsuteja.blogspot.com/2013/02/peranan-ilmu-politik-dalam-penegakan.html> diakses tanggal 25 Mei 2013

<http://jengjeng.matriphe.com/klenteng-jin-de-yuan-petak-semilan-klenteng-multi-agama.html>, diakses tanggal 10 Desember 2011.