

POTRET KEBEBASAN BERKEYAKINAN DI INDONESIA

Sebuah Refleksi Masa Depan Kebangsaan Indonesia

Siti Musdah Mulia

Sekolah Tinggi Agama Islam Tuanku Tambusai Pasir Pangaraian

Email: sitimusdah.mulia@gmail.com

Abstrak

Tulisan ini menjelaskan tentang potret kebebasan berkeyakinan di Indonesia dalam rangka menatap masa depan kebangsaan Indonesia. Pembahasan ini terdiri dari kebebasan berkeyakinan dalam perspektif legal dan dokumen HAM. Konstitusi Indonesia dan sejumlah undang-undangnya secara tegas menyatakan kebebasan berkeyakinan merupakan hak asasi manusia yang paling mendasar dan tidak boleh dikurangi sedikitpun (*non-derogable*). Negara menjamin pemenuhan, perlindungan, dan pemajuan kebebasan tersebut, baik sebagai hak asasi yang mendasar bagi setiap manusia, maupun sebagai hak sipil bagi setiap warga negara. Upaya pemenuhan dan perlindungan terhadap hak kebebasan berkeyakinan di Indonesia yang masyarakatnya dikenal sangat heterogen dalam hal agama dan keyakinan menjadi sangat relevan dan signifikan. Sebab, akan membawa kepada tumbuhnya rasa saling menghargai dan menghormati di antara warga negara yang berbeda agama, dan pada gilirannya membawa kepada timbulnya sikap toleransi dan cinta kasih di antara mereka. Toleransi beragama dan perasaan cinta kasih merupakan faktor dominan bagi terwujudnya keadilan sosial seperti diamanatkan dalam Pancasila, dan terciptanya kerjasama kemanusiaan menuju perdamaian dunia, sebagaimana tercantum dalam cita-cita kemerdekaan Republik Indonesia.

Keyword: *kebebasan berkeyakinan, Indonesia, masa depan*

PENDAHULUAN

Dalam konteks Agama dan negara, Indonesia merupakan kasus yang unik. Meskipun diklaim sebagai negara berpenduduk Muslim terbanyak di dunia, namun *the founding fathers* (para pendiri) republik ini -yang umumnya Muslim- tidak memilih Islam sebagai dasar negara. Mereka ternyata lebih memilih Pancasila sebagai dasar negara dan sekaligus sebagai pedoman dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Tentu saja pilihan itu bukan tanpa alasan dan juga bukan pilihan yang mudah. Rekaman sejarah mengenai perdebatan kelompok nasionalis sekuler dan kelompok nasionalis Islam di konstituante tahun 1945 menjelaskan hal itu secara terang benderang.

Masalah hubungan agama dan negara dalam konteks Indonesia pertama kali muncul dalam perdebatan tentang *weltanschauung* (dasar negara) di dalam sidang-sidang BPUPKI (Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan

Indonesia). Ketika itu, Dr. Rajiman Wedyoningrat selaku ketua BPUPKI mempertanyakan tentang *weltanschauung* atau dasar negara Indonesia yang akan dibentuk. Pertanyaan tersebut mendapatkan respon beragam dari anggota BPUPKI, bahkan menimbulkan perdebatan panas dalam sidang-sidang BPUPKI selanjutnya. Respon yang muncul terhadap pertanyaan tersebut sangat beragam. Namun, pada umumnya dipengaruhi oleh tiga ideologi: ideologi Islam, ideologi kebangsaan, dan ideologi Barat sekuler.

Kelompok pendukung ideologi Islam mengusulkan agama Islam menjadi dasar negara sekaligus juga menjadi agama resmi negara dan konsekuensinya harus ada kewajiban negara menjalankan syariat Islam. Bahkan, kelompok ini juga mengusulkan agar presiden harus beragama Islam. Sebaliknya, pengusung ideologi Barat sekuler menghendaki adanya pemisahan yang tegas antara urusan negara dan agama. Sementara

itu, kelompok pendukung ideologi kebangsaan mengusulkan prinsip kebangsaan, persatuan Indonesia, kekeluargaan, kerakyatan, kemanusiaan yang adil dan beradab, serta Ketuhanan Yang Maha Esa menjadi dasar negara, bukan agama tertentu. Karena itu, negara tidak perlu didasarkan pada agama tertentu dan tidak perlu pula mengakui agama tertentu sebagai agama resmi negara.¹

Perdebatan panjang seputar isu dasar negara tadi melahirkan dua kelompok besar dalam BPUPKI: kelompok nasionalis sekuler dan nasionalis Islam. Kelompok pertama menginginkan ideologi kebangsaan bagi negara yang akan dibentuk itu, sebaliknya kelompok kedua menghendaki ideologi agama, yaitu Islam. Menarik dicatat bahwa meskipun penduduk beragama Islam di Indonesia jumlahnya sangat besar, namun pendukung kelompok nasionalis Islam dalam BPUPKI hanya 25%.² Bahkan, perkiraan Syafii Ma'arif hanya 20% atau sekitar 15 orang saja dari anggota BPUPKI yang menyuarakan aspirasi Islam bagi dasar negara yang akan terbentuk itu.³ Tidak heran jika keputusan BPUPKI mengenai dasar negara Indonesia adalah ideologi kebangsaan, bukan Islam.

Potret Kebebasan Berkeyakinan: *Perspektif Legal*

Salah satu isu penting yang menjadi perdebatan hangat dalam tubuh BPUPKI adalah tentang kebebasan berkeyakinan seperti tercantum dalam pasal 29 UUD 1945. Rancangan awal pasal 29 itu berbunyi: (1) *Negara berdasar atas Ketuhanan* dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya. (2) *Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.*" Rumusan pasal 29 ini kemudian mengalami perubahan dalam rapat PPKI tanggal 18 Agustus 1945 menjadi: "*Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa*". Rumusan tersebut menghilangkan

tujuh kata (dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya).

Rumusan terakhir itulah yang dipakai dalam konstitusi Indonesia sampai sekarang, tidak mengalami perubahan meskipun telah empat kali mengalami amandemen, yaitu pada tahun-tahun: 1999, 2000, 2001, dan 2002. Pernyataan jaminan kebebasan berkeyakinan dalam UUD 1945 tersebut pada prinsipnya sejalan dengan isi Deklarasi Universal⁴ 1948 tentang HAM⁵, pasal 18 menyatakan: *Setiap orang berhak atas kebebasan pikiran, hati nurani, dan agama, dalam hal ini termasuk kebebasan berganti agama atau kepercayaan, dan 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.* Perlu dicatat bahwa konstitusi Indonesia lebih dahulu memuat soal jaminan kebebasan berkeyakinan dari pada Deklarasi Universal HAM. Itulah sebabnya, mengapa Indonesia dapat dengan mudah menerima deklarasi tersebut.

Perjalanan sejarah Indonesia mencatat bahwa tarik ulur kepentingan untuk menjadikan agama sebagai dasar negara bukan hanya berlangsung pada masa-masa awal pembentukan republik ini seperti diuraikan tadi, melainkan berlangsung sepanjang sejarah republik ini. Pergulatan politik agama tersebut muncul dalam berbagai format, baik dalam bentuk perjuangan bersenjata membentuk negara Islam maupun dalam bentuk perjuangan mengembalikan atau memasukkan "tujuh kata" Piagam Jakarta ke dalam konstitusi,

⁴ 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.

⁵ 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), *Landasan Hukum dan Rencana Aksi Nasional HAM di Indonesia 2004-2009*, Jakarta, 2004, h. 9.

¹ AMW Pranarka, *Sejarah Pemikiran Tentang Pancasila*, Jakarta, CSIS, 1988, h. 47-48.

² Endang Saifuddin Anshari, *Piagam Jakarta 22 Juni 1945*, Rajawali Pers, Jakarta, 1986, h. 30.

³ Ahmad Syafii Ma'arif, *Islam dan Masalah Kenegaraan, Studi Tentang Percaturan di Konstituante*, LP3ES, Jakarta, 1996, h. 102.

seperti dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 2000 di era Reformasi.⁶

Tidak berubahnya rumusan pasal 29 UUD 1945 bukan berarti tidak ada upaya serius dari kalangan yang mengatasnamakan umat Islam untuk mengubahnya. Rekaman perdebatan di sidang-sidang MPR era Reformasi membuktikan hal itu secara jelas dan nyata. Rapat-rapat PAH I BP MPR tahun 2000 mencatat ada tiga opsi usulan fraksi-fraksi MPR berkaitan dengan Pasal 29 tadi. Pertama, mempertahankan rumusan pasal 29 sebagaimana adanya tanpa perubahan apa pun. Kedua, mengubah ayat 1 pasal 29 dengan memasukkan "tujuh kata" dalam Piagam Jakarta kedalamnya seperti rumusan hasil sidang BPUPKI 1945. Ketiga, berusaha mengambil jalan tengah dari kedua usulan tersebut, yakni dengan menambahkan satu ayat lagi dari Pasal 29 tersebut dengan redaksi yang beragam, di antaranya: "Penyelenggara negara tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai, norma-norma, dan hukum agama" (diusulkan Golkar); "Negara melarang penyebaran paham-paham yang bertentangan dengan Ketuhanan Yang Maha Esa" (diusulkan Partai PPP); dan "Tiap pemeluk agama diwajibkan melaksanakan ajaran agamanya masing-masing" (diusulkan Partai Reformasi).

Perdebatan di MPR tentang pasal 29 yang bicara soal agama itu mencakup juga soal pengertian kepercayaan. Sejumlah fraksi di MPR seperti fraksi Partai Demokrasi Indonesia, fraksi Bulan Bintang mengusulkan untuk menghapuskan kata-kata "kepercayaannya itu" dari rumusan yang ada karena kata-kata itu dianggap membingungkan. Hasil dari perdebatan panjang di MPR dalam rangka amandemen UUD 1945 menyimpulkan bahwa pada akhirnya Pasal 29 diputuskan untuk tetap kembali pada rumusan semula seperti yang ditetapkan dalam sidang PPKI.⁷

Pilihan para pendiri republik untuk menjadikan Pancasila sebagai dasar negara, demikian pula dengan kenyataan hasil perdebatan

di MPR tahun 1999-2002 yang memilih tetap mempertahankan redaksi awal Pasal 29 UUD 1945 menunjukkan bahwa pada umumnya para pemimpin Islam Indonesia lebih memilih pola reformis, ketimbang pola sekularis dan tradisional. Dengan pilihan itu yang dikehendaki sesungguhnya adalah bagaimana menjadikan prinsip-prinsip dasar ajaran Islam yang sudah terangkum dengan sangat indah dalam Pancasila menjadi landasan berpijak bagi pengelolaan hidup bermasyarakat dan bernegara di Indonesia sehingga terwujud sistem pemerintahan yang adil, terbuka, demokratis dan egalitarian. Sistem yang islami itu dapat diwujudkan tanpa harus mendesakkan Islam sebagai dasar ideologi negara dan juga tanpa harus mendesakkan Piagam Jakarta masuk ke dalam tubuh UUD 1945.

Demi menunjang pelaksanaan pasal 29 itu pemerintah kemudian mengeluarkan UU No.1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan atau Penodaan Agama. Pasal 1 menyebutkan: *Setiap orang dilarang dengan sengaja di muka umum menceritakan, menganjurkan atau mengusabakan dukungan umum, untuk melakukan penafsiran tentang sesuatu agama yang dianut di Indonesia atau melakukan kegiatan-kegiatan keagamaan yang menyerupai kegiatan-kegiatan keagamaan dari agama itu; penafsiran dan kegiatan mana menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama.* UU tersebut selanjutnya dikukuhkan oleh UU No. 5/1969 tentang pernyataan berbagai Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden sebagai Undang-Undang.

Sekilas, aturan hukum tersebut cukup netral, yakni sekedar mengingatkan warga untuk bersikap hati-hati melemparkan tuduhan yang menodai komunitas agama, seperti melontarkan sebutan "kafir" atau "murtad". Artinya, aturan itu berlaku umum bagi segenap komunitas agama dan kepercayaan atau komunitas penghayat. Akan tetapi, ketetapan yang dikeluarkan oleh Presiden Soekarno di awal Januari 1965 dan kemudian dikukuhkan oleh pemerintah Soeharto pada 1969 membawa implikasi luas dalam pengekanan Kebebasan berkeyakinan di Indonesia pada masa-masa berikutnya. Penetapan itu justru digunakan sebagai legitimasi untuk "mengamankan" agama-agama resmi yang diakui negara (Islam, Protestan, Katolik, Hindu dan Budha) terhadap tindakan penyimpangan dan penistaan dari kelompok-kelompok agama atau kepercayaan lain. Sekaligus

⁶ M. Amien Rais, *Islam dan Negara di Indonesia: Mencari Akhir Pencarian*, dalam Umar Basalim, *Pro-Kontra Piagam Jakarta di Era Reformasi, Pustaka Indonesia Satu*, Jakarta, 2002, h. XV-XVI.

⁷ Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Rapat-Rapat Panitia Ad Hoc BP MPR*, Buku Kedua Jilid 3C Jakarta, h. 546-547.

juga dijadikan alat untuk mengamankan stabilitas kekuasaan negara. Kondisi inilah yang membahayakan kehidupan beragama, yakni agama dijadikan alat politik bagi penguasa. Mulailah terjadi politisasi agama untuk kepentingan penguasa.

Penetapan itu antara lain menyebutkan larangan melakukan penafsiran atau kegiatan yang “menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama”. Ini dijelaskan lebih jauh dalam bagian penjelasan: “*Penetapan Presiden ini pertama-tama mencegah agar jangan sampai terjadi penyelewengan-penyelewengan dari ajaran-ajaran agama yang dianggap sebagai ajaran-ajaran pokok oleh para ulama dari agama yang bersangkutan*”. Ketentuan ini sangat jelas menguntungkan para ulama dan kalangan agamawan yang pro-pemerintah, yang diwakili majelis-majelis agama resmi: MUI, WALUBI, PGI, KWI dan HINDU DARMA. Kelompok inilah yang diberi wewenang mengontrol bentuk-bentuk kegiatan dan tafsir keagamaan di masyarakat. Kemurnian dan kesahihan tafsir yang benar pada gilirannya akan dijadikan dalih untuk mengontrol dan mengendalikan sejauhmana praktik-praktik keagamaan yang dijalankan seorang individu atau kelompok masyarakat menyimpang atau tidak dari garis-garis pokok ajaran keagamaan atau yang dikatakan sebagai induk agama.

Kembali ke UUD 1945. Menarik pula dikaji bahwa sejak awal pembentukan negara Indonesia, telah dinyatakan perbedaan antara agama dan kepercayaan, seperti terbaca dalam pasal 29 (2) UUD 1945: “*Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.*” Pernyataan ini dapat diartikan bahwa agama dan kepercayaan merupakan dua hal yang dijamin kebebasannya dalam kehidupan masyarakat. Perbedaan ini menjadi semakin kuat setelah pemerintah mengakui aliran kepercayaan sebagai entitas yang berdiri sendiri lepas dari agama melalui Ketetapan MPR No.II/MPR/1978. Dengan pengakuan itu, berarti kelompok masyarakat yang menganut suatu aliran kepercayaan memperoleh pula pengakuan dan jaminan kebebasan berkeyakinan.

Meskipun Penjelasan Ketetapan MPR No. II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila menyebutkan:

Kebebasan beragama adalah salah satu hak yang paling asasi di antara hak-hak asasi manusia karena kebebasan beragama itu langsung bersumber kepada martabat manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan. Hak kebebasan beragama itu bukan pemberian negara atau golongan. Akan tetapi, dalam implementasinya di masyarakat prinsip kebebasan berkeyakinan sebagaimana tercantum dalam ketetapan MPR tersebut tidak diakomodasikan dalam produk perundang-undangan yang lahir kemudian. Sebab, tidak lama berselang muncul Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 477/74054/1978 yang antara lain menyebutkan: Agama yang diakui pemerintah, yaitu Islam, Katolik, Kristen/Protestan, Hindu, dan Budha. Anehnya, berdasarkan surat edaran tersebut, pemerintah tidak lagi mengakui aliran kepercayaan sebagai suatu entitas yang berdiri sendiri di luar agama, melainkan memandangnya sebagai budaya.

Semakin aneh lagi, dua dasawarsa berikutnya, lahir TAP MPR No. II/MPR/1998 tentang GBHN. Pada penjelasan tentang **Agama dan Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa (TYME)** menyebutkan (butir 6): *Penganut kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa dibina dan diarahkan untuk mendukung terpeliharanya suasana kerukunan hidup bermasyarakat. Melalui kerukunan hidup umat beragama dan penganut kepercayaan kepada TYME terus dimantapkan pemahaman bahwa kepercayaan terhadap TYME adalah bukan agama dan oleh karena itu pembinaannya dilakukan agar tidak mengarah pada pembentukan agama baru dan penganutnya diarahkan untuk memeluk salah satu agama yang diakui oleh negara. Pembinaan penganut kepercayaan terhadap TYME merupakan tanggung jawab pemerintah dan masyarakat.*

Jelas sekali bahwa Surat Edaran Mendagri dan TAP MPR tersebut bertentangan dengan prinsip kebebasan berkeyakinan dalam UUD 1945. Namun, prakteknya di lapangan surat edaran Mendagri tersebut dipakai sebagai alasan membatasi agama yang boleh dianut orang Indonesia, yakni hanya pada lima agama, dan tidak mengakui agama dan kepercayaan di luar lima agama tersebut. Bagi orang yang melihat konstitusi menjamin kebebasan berkeyakinan secara menyeluruh tentu menangkap adanya inkonsistensi dalam TAP MPR itu.

Selain UU PNPS/No.1/1965 dan Tap MPR

yang melahirkan berbagai bentuk diskriminasi, stigmatisasi, dan kriminalisasi atas nama agama, lahir pula sejumlah aturan berkaitan dengan agama yang isinya mengintervensi kehidupan beragama masyarakat dan membatasi kebebasan mereka dalam soal agama. Peraturan dimaksud, di antaranya sebagai berikut.⁸

1. Instruksi Menteri Agama RI, No 4 tahun 1978 tentang Kebijakanaksanaan mengenai Aliran-aliran Kepercayaan.
2. Instruksi Menteri Agama RI, No 14 tahun 1978 tentang Tindak Lanjut Instruksi Menteri Agama No 4 tahun 1978 tentang Kebijakanaksanaan mengenai Aliran-aliran Kepercayaan.
3. Surat Menteri Agama kepada Gubernur/KDH Tingkat I Jatim No B/5943/78 tentang Masalah Menyangkut Aliran Kepercayaan.
4. Surat Keputusan Jaksa Agung RI No Kep. 089/J.A./9/1978 tentang Larangan pengedaran/Penggunaan Surat Kawin yang Dikeluarkan oleh Yayasan Pusat Sрати Dharma Yogyakarta.
5. Surat Menteri Agama kepada para Gubernur/KDH Tingkat I seluruh Indonesia No B.VI/11215/1978 perihal Masalah Penyebutan Agama, Perkawinan, Sumpah dan Penguburan Jenazah bagi Umat Beragama yang dihubungkan dengan Aliran Kepercayaan.
6. Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No 477/74054 tentang Petunjuk Pengisian Kolom Agama pada Lampiran Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No 221a tahun 1975.
7. Surat Menteri Dalam Negeri kepada para Gubernur/KDH Tingkat I dan para Bupati/Walikota seluruh Indonesia, No 477/286/1980 tentang Pencatatan Perkawinan bagi para Penghayat Kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa.
8. Surat Kejaksaan Agung kepada Menteri Agama RI up. Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji no B-397/D.I. 1980 perihal Perkawinan antara penganut Sapto Darmo di Daerah Kantor Kabupaten Bojonegoro.
9. Surat Menteri Agama kepada Menteri Dalam Negeri No B.VI/5996/1980 perihal Perkawinan, Kartu Penduduk dan Kematian para Penghayat Kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa.
10. Radiogram atau Telegram Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri kepada Gubernur, KDH Tingkat I seluruh Indonesia dan Kakanwil Departemen Agama seluruh Indonesia No 470.071/6380 /SJ.MA/610/1980.
11. Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 221a tahun 1975 tentang Pencatatan Perkawinan dan Perceraian.
12. Keputusan Jaksa Agung RI No. KEP-108/J.A./5/1984 tentang pembentukan Tim Koordinasi Pengawasan Aliran Kepercayaan Masyarakat.
13. Instruksi Menteri Agama RI No. 4 tahun 1978 tentang Kebijakanaksanaan Mengenai Aliran-Aliran Kepercayaan.
14. Instruksi Menteri Agama No. 8 tahun 1979 tentang Pembinaan, Bimbingan dan Pengawasan terhadap Organisasi dan Aliran dalam Islam yang bertentangan dengan Ajaran Islam.
15. SKB Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 01/BER/mdn-mag/1969 tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan dalam Menjamin Ketertiban Pelaksanaan Keagamaan.

Perkembangan berikutnya membawa angin segar bagi kebebasan berkeyakinan. Pemerintah mengeluarkan kebijakan baru mendukung kebebasan berkeyakinan melalui TAP MPR Tahun 1998 No. XVII tentang HAM yang mengakui hak beragama sebagai hak asasi manusia sebagai tertera pada pasal 13: *Setiap orang bebas memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.* Ketentuan di atas sejalan dengan rumusan yang terdapat dalam UUD 1945.

Selanjutnya hak beragama ini diakui sebagai hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun sebagaimana dinyatakan

⁸ Ibid.

dalam TAP MPR tersebut bab X mengenai **Perlindungan dan Pemajuan HAM**, *pasal 37: 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 apapun (non-derogable).*

Selanjutnya, TAP MPR tersebut menyebutkan ada 8 bentuk hak asasi manusia yang diakui pemerintah sebagai hak yang tidak boleh diabaikan dan dirampas oleh siapa pun, termasuk oleh negara, yaitu hak untuk hidup, hak berkeluarga, hak mengembangkan diri, hak keadilan, hak kemerdekaan, hak berkomunikasi, hak keamanan, dan hak kesejahteraan. Adapun kebebasan berkeyakinan dikelompokkan sebagai hak kemerdekaan sebagai tertuang dalam pasal 13: *Setiap orang bebas memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.* Hak berkeyakinan ini diperkuat lagi dengan pasal 17 yang menegaskan bahwa hak ini termasuk dalam kategori hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun. Terakhir pada pasal 43 ditegaskan bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia, terutama menjadi tanggung jawab pemerintah.

Secara normatif dapat dikatakan bahwa jaminan negara Indonesia terhadap kemerdekaan beragama dan berkeyakinan setiap orang sudah kuat dan menjadi semakin kuat dengan kehadiran UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM. Pasal 22 menyatakan: (1) Setiap orang bebas memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu; (2) Negara menjamin kemerdekaan setiap orang memeluk agamanya masing-masing untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

Jaminan kemerdekaan beragama dan berkeyakinan diperkuat pula dalam empat kali amandemen UUD 1945, ketentuan mengenai agama tidak mengalami perubahan sama sekali. Jaminan itu semakin kuat lagi dengan hadirnya Undang-undang No. 12 tahun 2005 tentang Ratifikasi Kovenan Internasional mengenai hak-hak sipil-politik yang di dalamnya terdapat penegasan tentang kebebasan berkeyakinan selain

sebagai hak asasi manusia, juga ditegaskan sebagai hak sipil warga yang paling mendasar.

Paparan di atas membuktikan bahwa secara normatif jaminan negara terhadap kebebasan berkeyakinan di Indonesia sudah memadai. Persoalannya ada di level praksis atau implementasi. Implementasi UUD dan sejumlah undang-undang yang menjamin kebebasan berkeyakinan sangat diwarnai oleh corak pemahaman pemerintah terhadap pasal 29 UUD 1945. Pemahaman pemerintah tersebut sering mengalami fluktuasi dan terkesan inkonsistensi. Hal itu boleh jadi disebabkan oleh penafsiran yang sering bias terhadap pasal 29 UUD 1945. Pasal 29 (1) menegaskan bahwa negara Indonesia berdasarkan atas Ketuhanan YME, sementara pada ayat berikutnya tidak dijelaskan secara eksplisit bahwa agama dan kepercayaan penduduk yang dijamin oleh negara itu harus berdasarkan atas Ketuhanan YME.

Timbul persoalan, bagaimana hubungan antara ayat 1 dan 2 pasal 29. Apakah ayat 1 menjadi dasar pengakuan kebebasan berkeyakinan pada ayat 2. Kalau benar, berarti kebebasan hanya diberikan kepada pemeluk agama yang mengakui Ketuhanan YME, tidak kepada selainnya. Konsekuensinya, negara akan melakukan pengawasan terhadap penduduk perihal agama yang dipeluknya, dan jika tidak berdasar Ketuhanan YME, maka kebebasan tersebut tidak akan dijamin oleh negara. Kalau demikian maknanya, lalu apa maksudnya negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu?

Akan tetapi, jika negara pada ayat 1 ditafsirkan sebagai sistem kekuasaan yang terorganisasikan menurut UUD 1945, yang meliputi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, maka asas Ketuhanan YME adalah norma yang berlaku bagi negara, bukan bagi penduduk. Artinya, pelaksanaan cabang-cabang kekuasaan negara yang meliputi ketiga cabang pemerintahan tadi dan semua produk hukum yang dihasilkannya harus selalu berdasarkan Ketuhanan YME, artinya mempunyai nilai religius. Sementara ayat 2 memberikan jaminan kemerdekaan kepada tiap-tiap penduduk untuk memeluk dan menjalankan agama masing-masing.

Penduduk dengan demikian dapat menjalankan ajaran agamanya masing-masing dengan rasa aman karena pemerintah berkewajiban menyediakan perangkat pelindung jika ada gangguan. Tentu saja, perlindungan ini tidak bersifat mutlak, melainkan diberikan dengan mempertimbangkan keberadaan agama lainnya yang sama-sama mempunyai hak hidup di Indonesia. Jadi, tidak ada kontradiksi antara ayat 1 dan 2 dalam pasal tersebut, yang pertama merupakan norma bagi negara, sedangkan yang terakhir norma bagi penduduk.

Agar tidak terjadi penafsiran berbeda yang pada gilirannya akan melahirkan produk undang-undang dan peraturan yang diskriminatif sebagaimana dijelaskan terdahulu, diperlukan penjelasan yang lebih konkret mengenai: apa itu konsep **Ketuhanan Yang Maha Esa**? dan bagaimana **pola hubungan** di antara kedua ayat dalam pasal 29 tersebut? Selain itu, perlu pula diperjelas sejauhmana cakupan kebebasan beragama dan berkeyakinan yang dimaksudkan dalam konstitusi tersebut. Apakah kebebasan beragama dan berkeyakinan tersebut mencakup kebebasan untuk tidak menganut agama atau kepercayaan apa pun; kebebasan untuk memeluk agama di luar lima agama (sekarang enam agama) yang dikenal di Indonesia?; kebebasan berpindah-pindah agama atau kepercayaan; kebebasan untuk menganut pandangan keagamaan yang berbeda dengan pandangan kelompok *mainstream*; dan sebagainya. Tambahan bagi umat Islam adalah apakah juga meliputi kebebasan untuk menikah beda agama; kebebasan saling mewarisi di kalangan orang berbeda agama, kebebasan untuk wakaf beda agama dan seterusnya.

Mengapa penjelasan konkret tentang pasal 29 itu penting? Realitas sejarah mengungkapkan bahwa korban pertama dari kebijakan negara yang diskriminatif dalam agama yaitu kelompok-kelompok penganut agama atau kepercayaan lokal, seperti komunitas Sunda Wiwitan di Cigugur, Kuningan; komunitas Tolotang di Sulawesi Selatan; dan komunitas Kaharingan di Kalimantan. Mereka semuanya diharuskan kembali ke agama induk, yakni agama Hindu. Sangat mengherankan sikap pemerintah selalu menuding agama atau kepercayaan tersebut sebagai agama sempalan yang harus kembali ke

agama induknya. Sebaliknya, menurut para penganut agama-agama lokal (*indigenous Religion*) tersebut justru agama dan kepercayaan merekalah yang seharusnya disebut sebagai agama asli atau agama induk. Sebab, menurut keyakinan mereka agama-agama besar: Islam, Katolik, Protestan, Hindu dan Budha justru semuanya merupakan agama import, bukan agama lokal. Jauh sebelum kelima agama tadi datang ke Indonesia, agama dan kepercayaan lokal yang mereka anut sudah hidup ribuan tahun di Nusantara ini. Lalu, bagaimana mungkin para penganut agama lokal tersebut diminta untuk kembali ke agama asli atau agama induknya.

Klaim agama asli dan agama sempalan menjadi sangat problematik dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Demikian pula dengan klaim agama Samawi (agama langit) dan agama Non-Samawi (agama bumi). Pada umumnya yang diklaim agama samawi adalah Islam, Yahudi dan Kristen, sedangkan kelompok kedua biasanya mencakup Hindu, Budha dan sebagainya. Sejatinya, semua agama oleh pengikutnya diyakini sebagai sakral yang ajarannya diyakini datang dari Tuhan dan entitas Tuhan dalam semua agama selalu disimbolkan berada di atas atau di langit. Oleh karena itu, ke depan jangan lagi ada klaim agama asli atau tidak asli, agama induk atau sempalan, dan agama langit (samawi) dan agama bumi (non-samawi). Sebab, polarisasi semacam itu sungguh menyesatkan dan berpotensi melahirkan tindakan diskriminatif, serta sangat tidak kondusif untuk bangunan kebangsaan Indonesia yang multikultural ini.

Korban berikutnya yang mencuat belakangan ini adalah kelompok Ahmadiyah. Di beberapa daerah, hak-hak sipil mereka sebagai warga negara dibatasi, mulai dari hak kebebasan berkeyakinan, hak membangun tempat ibadah hingga ke persoalan ibadah haji. Bahkan, di Lombok, Tasikmalaya, dan Kabupaten Kuningan, Jawa Barat, mereka mengalami pengusiran dan pengrusakan pemukiman dan tempat-tempat ibadah mereka. Bahkan, kelompok ini ada yang harus menjadi pengungsi di wilayah mereka sendiri. PAKEM (Pengawas Aliran Kepercayaan Masyarakat) Kuningan turun tangan, dengan alasan Ahmadiyah sudah meresahkan masyarakat. Departemen Agama Kuningan juga ambil bagian dengan menuduh Ahmadiyah mendakwahkan

ajaran yang berbeda dengan mayoritas umat Islam. Pihak pemerintah kabupaten Kuningan mengumpulkan sejumlah orang yang dianggap tokoh agama dan masyarakat lalu menyuruh mereka bertanda tangan untuk menolak kehadiran jamaah Ahmadiyah di wilayah Kuningan. Kasus terakhir di Parung, markas mereka dikepung oleh kelompok Islam radikal.

Korban lain lagi adalah kelompok Kristen dan penganut agama minoritas di suatu tempat. SKB Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 09/8/2006 tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan dalam Menjamin Ketertiban Pelaksanaan Keagamaan menyulitkan kelompok agama tersebut mendirikan rumah ibadah dan melaksanakan peribadatan.

Akibat konkret dari seluruh kebijakan pemerintah yang hanya mengakui agama tertentu di Indonesia dan kebijakan berkaitan dengan aliran kepercayaan tadi adalah bahwa para penganut agama di luar agama tersebut, termasuk para penganut agama lokal (*indigeneous religion*) dan penganut kepercayaan tidak mendapatkan hak-hak sipil mereka sebagai warga negara, seperti hak untuk dicatatkan perkawinan dan kelahiran mereka. Mereka tidak bisa memiliki Akta Nikah dan Akta Kelahiran. Dari perspektif perempuan, tiadanya Akta Nikah berarti tiadanya proteksi hukum bagi para isteri dan anak-anak, dan ini sangat beresiko buruk bagi masa depan mereka. Kalaupun ada di antara mereka yang memiliki Akta Nikah itu disebabkan karena mereka terpaksa berbohong mengaku memeluk salah satu dari agama resmi di hadapan petugas. Demikian juga dalam hal kepemilikan KTP (Kartu Tanda Penduduk), dalam kolom agama mereka terpaksa berbohong, sebab jika menyebut agama atau kepercayaan yang sebenarnya, maka mustahil mereka mendapatkan KTP. Sebagian besar dari mereka harus bersikap pragmatis, demi keselamatan dan kenyamanan mereka dan anak cucu mereka di negara yang berasaskan Pancasila ini.

Pemerintah bukan hanya berpihak kepada lima agama besar tersebut dan mengabaikan hak-hak sipil para penganut di luar lima agama ini, melainkan juga berpihak hanya kepada kelompok *mainstream* (mayoritas) dalam lima agama dimaksud. Kelompok Ahmadiyah, misalnya meskipun tetap mengklaim diri mereka sebagai

Islam, tetapi karena berada di luar kelompok *mainstream*, mendapat perlakuan diskriminatif dari aparat negara. Demikian pula nasib kelompok-kelompok minoritas dalam keempat agama lainnya.

Kebijakan pemerintah tersebut sungguh telah menyebabkan perlakuan diskriminatif terhadap sebagian anak bangsa atas nama agama. Disebut diskriminatif karena pemerintah tidak memenuhi hak-hak sipil warga yang paling mendasar, yakni hak mendapatkan identitas diri sebagai warga negara dalam bentuk Akta Nikah, Akta Lahir dan KTP. Selain itu, mengabaikan pelayanan kebutuhan mereka sebagaimana pelayanan terhadap warga negara lainnya dari kelompok mayoritas dari para pemeluk lima agama tersebut. Mereka mendapatkan bukan hanya pelayanan, melainkan juga bantuan dana secara reguler bagi kegiatan keagamaan mereka, seperti perayaan hari-hari besar agama, bantuan untuk organisasi keagamaan, pembangunan rumah-rumah ibadah, bantuan untuk pendidikan keagamaan dan seterusnya. Sementara warga negara lainnya yang tidak masuk dalam kelompok mayoritas dari pemeluk kelima agama tadi tidak mendapatkan bantuan apa pun, termasuk pelayanan untuk pemenuhan hak-hak sipil mereka. Ini sungguh-sungguh suatu pelanggaran HAM yang dilakukan oleh negara secara sengaja dan terang-terangan terhadap warganya. Lalu sampai kapan pemerintah akan dibiarkan bertindak diskriminatif dan melanggar HAM ini?

Sejumlah ketentuan berkaitan dengan agama seharusnya dibuat sebagai bentuk implementasi dari pasal 29 UUD 1945. Ketentuan pasal 29 mengandung nilai dasar yang penerapannya memerlukan peraturan perundangan yang tidak boleh bersifat mengerdilkan nilai dasar. Justru sebaliknya, peraturan yang bernilai instrumental terhadap pelaksanaan UUD 1945 harus memberikan peluang bagi agama dan aliran kepercayaan di Indonesia. Akan tetapi, dalam realitas empirik di masyarakat dijumpai sejumlah isu agama yang menyalahi konstitusi dan UUD 1945, di antaranya isu perkawinan beda agama; hak pencatatan bagi perkawinan di luar lima agama resmi, isu penyiaran agama, isu pendirian rumah ibadah, isu aliran sesat, isu aborsi dan keluarga berencana, isu hak anak di luar nikah, isu hak pekerja seks, isu gay, lesbian, dan tran-

seksual, serta isu yang akhir-akhir ini semakin hangat, yakni isu peraturan daerah yang inkonstitusional.

Keseluruhan peraturan dan perundang-undangan tersebut harus direvisi dengan mengacu kepada substansi ajaran semua agama dan kepercayaan yang pasti selalu akomodatif terhadap nilai-nilai kemanusiaan universal. Selain itu, juga harus mengacu kepada spirit kebebasan beragama sebagaimana tercantum dalam Pancasila, konstitusi UUD 1945, UU No. 39 tentang HAM dan sejumlah kesepakatan internasional yang diratifikasi pemerintah, termasuk Kovenan Hak-Hak Sipil Politik melalui UU No.12 tahun 2005. Hanya dengan cara itu masyarakat dan pemerintah dapat mulai bekerjasama membangun kehidupan beragama yang sejuk, damai, dan sejahtera yang di dalamnya terjamin kemerdekaan beragama bagi setiap individu tanpa diskriminasi sedikit pun.

Kebebasan Berkeyakinan Dalam Dokumen HAM

Kebebasan berkeyakinan selain tercantum di dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia ditemukan juga di dalam berbagai dokumen historis tentang HAM, seperti dokumen *Rights of Man France* (1789), *Bill of Rights of USA* (1791) dan *International Bill of Rights* (1966). Secara umum DUHAM yang diumumkan PBB tahun 1948 mengandung empat hak pokok. Pertama, hak individual atau hak-hak yang dimiliki setiap orang. Kedua, hak kolektif atau hak masyarakat yang hanya dapat dinikmati bersama orang lain, seperti hak akan perdamaian, hak akan pembangunan dan hak akan lingkungan hidup yang bersih. Ketiga, hak sipil dan politik, antara lain memuat hak-hak yang telah ada dalam perundangan Indonesia seperti: hak atas penentuan nasib sendiri, hak memperoleh ganti rugi bagi mereka yang kebebasannya dilanggar; hak atas kehidupan, hak atas kebebasan berfikir, berkeyakinan dan beragama, hak yang sama bagi perempuan dan laki-laki untuk menikmati hak sipil dan politik, hak seorang untuk diberi tahu alasan-alasan pada saat penangkapan, persamaan hak dan tanggung jawab antara suami-istri, hak atas kebebasan berekspresi. Keempat, hak ekonomi, sosial dan budaya, antara lain memuat hak untuk menikmati kebebasan dari rasa ketakutan dan kemiskinan; larangan atas diskriminasi ras, warna kulit, jenis

kelamin, gender, dan agama, persamaan hak antara laki-laki dan perempuan untuk menikmati hak ekonomi, sosial dan budaya; hak untuk mendapat pekerjaan; hak untuk memperoleh upah yang adil bagi buruh laki-laki dan perempuan; hak untuk membentuk serikat buruh; hak untuk mogok; hak atas pendidikan: hak untuk bebas dari kelaparan.

Hak kebebasan berkeyakinan 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* (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 berkeyakinan.⁹ Hak-hak itu, dan juga secara keseluruhan hak asasi manusia didasarkan pada satu asas yang

⁹ Conde, 1999: 11.

fundamental, yaitu penghargaan dan penghormatan terhadap martabat manusia.¹⁰

Hak kebebasan berkeyakinan 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*.¹¹ 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.¹² Hak-hak non derogable ini harus dilaksanakan dan harus dihormati oleh negara pihak dalam keadaan apapun dan dalam situasi yang bagaimanapun.

Akan tetapi, kebebasan berkeyakinan 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 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

menangkal ancaman terhadap keselamatan manusia atau hak milik mereka.¹³

Prinsip kebebasan berkeyakinan 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 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*.¹⁴

Masalahnya kemudian, apakah yang dimaksud dengan agama dalam dokumen HAM tersebut? Sangat penting diketahui bahwa dokumen hak asasi manusia tidak memberikan definisi yang konkret tentang apa itu agama. Alasannya, sangat jelas. Untuk menghindari kontroversi filosofis dan ideologis serta polemik yang berkepanjangan. Sebab, definisi agama sangat beragam dan amat problematik menentukan satu definisi dalam rumusan legal. Hukum hak asasi manusia internasional menemukan istilah yang tepat untuk melindungi hak-hak itu di bawah judul yang disepakati yaitu: kebebasan berpikir, berkesadaran dan beragama. Pada prinsipnya, kebanyakan kaidah internasional yang dikembangkan mengarah pada upaya melindungi hak kebebasan beragama atau berkeyakinan.¹⁵ Dengan ungkapan lain, yang dilindungi dan dihormati adalah hak dan kebebasan manusia untuk memilih atau tidak memilih beragama dan berkeyakinan.

Mengapa agama tetap diperlukan manusia? Sebab, dalam menghadapi realitas hidup yang serba kompleks ini, manusia secara fisik maupun psikis selalu terhadang oleh berbagai situasi krisis, terutama tiga bentuk situasi krisis yang abadi, yaitu ketidakberdayaan, ketidakpastian, dan kelangkaan. Agama dengan wawasan supra-empirisnya dipandang sebagai satu-satunya solusi yang dapat membantu manusia menyesuaikan diri dengan situasi krisis eksistensial tersebut. Agama

¹⁰ Groome, 1999: 4

¹¹ 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.*

¹² Untuk penjelasan ini, antara lain dapat dilihat Groome, Dermot, *The Handbook of Human Rights Investigation: A comprehensive guide to the investigation and documentation of violent human rights abuses*, Northborough, Massachusetts, Human Rights Press, 2001: 6.

¹³ Nowak, UN Covenant on Civil and Political Rights, 326.

¹⁴ Penjelasan tentang hal ini secara eksplisit ditemukan dalam ICCPR pasal 18 (1); ECHR pasal 9 (2); dan ACHR pasal 12 (3).

¹⁵ Lerner, 2004: 65.

dapat memberikan kepada manusia kebebasan untuk mencapai nilai-nilai yang mentransendensikan tuntutan dari kehadiran sosial. Karena itu, agama adalah bersifat sungguh-sungguh pribadi dan sungguh-sungguh sosial.¹⁶ Dalam realitas sosiologis agama sering didefinisikan sebagai sebuah sistem keyakinan dan ritual yang mengacu kepada sesuatu yang dipercayai bersifat suci yang mengikat seseorang atau kelompok, sebagaimana dinyatakan oleh Durkheim (1912). Agama juga didefinisikan sebagai rangkaian jawaban yang koheren pada dilema keberadaan manusia, berupa kelahiran, kesakitan, dan kematian, yang membuat dunia bermakna, seperti diterangkan oleh Marx Weber (1939).

Berbeda dengan pendekatan sosiologis itu, praktik empiris yang terjadi di Indonesia adalah bahwa pemerintah Indonesia merumuskan pengertian sendiri tentang agama. Agama secara sepihak oleh pemerintah (sedikitnya sebagian aparat negara) dan sebagian kelompok masyarakat diperlakukan sebagai suatu sistem kepercayaan yang disusun berdasarkan kitab suci, dan oleh karena itu mengandung ajaran yang jelas, mempunyai nabi dan sudah barang tentu juga kitab suci. Itulah sebabnya seringkali terdengar pendapat yang salah kaprah bahwa agama yang diakui pemerintah adalah agama-agama: Islam, Kristen, Katolik, Hindu dan Budha. Lalu, sejak akhir 2006 termasuk Konghucu.

Pendekatan empiris di Indonesia itu memiliki implikasi yang merugikan masyarakat penganut kepercayaan atau agama-agama lokal yang dalam pendekatan sosiologis termasuk dalam kategori agama. Kerugian tersebut, antara lain dalam wujud tiadanya perlindungan negara terhadap hak-hak sipil mereka sebagai warga negara. Agama dan kepercayaan mereka tidak diakui sebagai agama yang sah dan oleh karena itu pengikutnya mendapat perlakuan yang bersifat diskriminatif, terutama dari institusi negara.¹⁷

¹⁶Theodorson & Theodorson, 1970: 344.

¹⁷ Untuk kajian ini lihat hasil penelitian ICRP dan KOMNAS HAM, tahun 2005. Perlakuan diskriminatif dari negara atas pengikut agama dan kepercayaan lokal serta selain keenam agama yang resmi diakui itu misalnya terjadi dalam pemenuhan hak sipil para pengikut agama-agama lokal dan aliran kepercayaan, seperti dipaksa menyebut agama lain yang 'diakui' dalam KTP, meski sebenarnya tidak

Bagaimana Seharusnya Memaknai Kebebasan Berkeyakinan ?

Sebagaimana disinggung sebelumnya, bahwa secara normatif jaminan kebebasan beragama dan berkeyakinan di negeri ini telah dinyatakan secara tegas dalam konstitusi dan sejumlah perundang-undangan. Pertanyaan muncul, bagaimana kita memaknai kebebasan berkeyakinan dalam perundang-undangan tersebut? dan bagaimana pula kita mengimplementasikannya dalam kehidupan bernegara dan berbangsa? Pertanyaan ini penting sebab dalam realitasnya dijumpai sejumlah praktek yang berseberangan dengan spirit konstitusi dan UU.

Pemaknaan terhadap kebebasan berkeyakinan di Indonesia harus dimulai dari pengakuan bahwa negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa (pasal 28 (e) ayat 1 dan 2 UUD 1945 hasil amandemen. Dasar Ketuhanan Yang Maha Esa itu selanjutnya diikuti dengan ketentuan mengenai kebebasan berkeyakinan dan menjalankan ibadah menurut agama dan kepercayaan masing-masing. Kebebasan disini berarti bahwa keputusan beragama dan beribadah diletakkan pada tingkat individu. Dengan ungkapan lain, agama merupakan persoalan individu dan bukan persoalan negara. Negara cukup menjamin dan memfasilitasi agar warga negara dapat menjalankan agama dan peribadatan dengan nyaman dan aman, bukan menetapkan mana ajaran agama atau bentuk peribadatan yang harus dan tidak harus dilakukan oleh warga negara. Demikian pula, negara sama sekali tidak berhak mengakui atau tidak mengakui suatu agama; negara juga tidak berhak memutuskan mana agama resmi dan tidak resmi; tidak berhak menentukan mana agama induk dan mana agama sempalan. Negara pun tidak berhak mengklaim kebenaran agama dari kelompok mayoritas dan mengabaikan kelompok minoritas. Bahkan, negara juga tidak berhak mendefinisikan apa itu agama. Penentuan agama atau bukan hendaknya diserahkan saja sepenuhnya kepada penganut agama bersangkutan.

memeluk agama yang 'diakui' itu, hak mendapatkan akta nikah dan hak untuk dicatatkan perkawinannya pada kantor Catatan Sipil atau KUA, dan hak mendapatkan akta lahir bagi anak-anak mereka.

Akan tetapi, regulasi negara dalam kehidupan beragama tetap diperlukan. Regulasi dimaksud dilakukan dalam rangka memberikan perlindungan kepada warga negara, bukan intervensi. Regulasi itu berkaitan dengan upaya-upaya melindungi 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*). Untuk tujuan-tujuan tersebut, negara perlu menetapkan rambu-rambu agar setiap agama tidak mengajarkan hal-hal yang mengganggu ketertiban masyarakat dan kesehatan mereka, tidak mengajarkan kekerasan (*violence*) kepada siapa pun dan dengan alasan apa pun, dan tidak melakukan penghinaan terhadap penganut agama lain.

Kebebasan berkeyakinan, dengan dalil tidak ada paksaan dalam agama, adalah prinsip yang sangat penting dalam kehidupan bernegara dan berbangsa sehingga harus dipahami makna dan konsekuensinya, baik oleh negara maupun masyarakat. Oleh sebab itu prinsip ini perlu diwujudkan ke dalam suatu UU yang memayungi kebebasan berkeyakinan. UU ini diperlukan untuk memproteksi warga dari tindakan diskriminasi, eksploitasi dan kekerasan berbasis agama sekaligus juga membatasi otoritas negara sehingga tidak menimbulkan campur tangan negara dalam hal aqidah (dasar-dasar kepercayaan), ibadah, dan syari'at agama (*code*) pada umumnya. Tujuan lain adalah menyadarkan seluruh warga negara akan hak-hak dasarnya sebagai manusia yang bermartabat dalam berpendapat, berkeyakinan dan beragama, serta potensi-potensi yang terkandung di balik hak-hak tersebut. UU semacam itu harus mendefinisikan kebebasan berkeyakinan secara lebih operasional.

Apa saja yang harus dicakup dalam prinsip kebebasan berkeyakinan? Prinsip kebebasan berkeyakinan harus mengacu kepada konstitusi dan sejumlah Undang-undang, seperti UU No. 7 Tahun 1984 tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan, UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, UU No. 23 Tahun 2003 tentang perlindungan Anak, UU No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan KDRT (Kekerasan dalam Rumah Tangga), UU No. 12 Tahun 2005 tentang ratifikasi Kovenan

Internasional tentang pemenuhan hak-hak sipil dan politik dari seluruh warga negara tanpa kecuali.

Mengacu kepada konstitusi dan sejumlah undang-undang tersebut, maka kebebasan berkeyakinan harus dimaknai sebagai kebebasan setiap warga negara untuk memilih agama atau menentukan agama dan kepercayaan yang dipeluk, serta kebebasan melaksanakan ibadah menurut agama dan keyakinan masing-masing.

Kebebasan berkeyakinan juga hendaknya dimaknai sebagai kemerdekaan menyebarkan agama, menjalankan misi atau berdakwah dengan syarat semua kegiatan penyebaran agama itu tidak menggunakan cara-cara kekerasan maupun paksaan secara langsung maupun tidak langsung. Demikian pula tidak mengeksploitasi kebodohan dan kemiskinan masyarakat atau bersifat merendahkan martabat manusia sehingga tidak dibenarkan melakukan pemberian bantuan apa pun, pembagian bahan makanan, pemberian beasiswa atau dana kemanusiaan kepada anak-anak dari keluarga miskin atau pelayanan kesehatan gratis dengan syarat harus masuk ke dalam agama tertentu. Kebebasan berkeyakinan seharusnya mencakup pula kebebasan untuk berpindah agama, artinya berpindah pilihan dari satu agama tertentu ke agama lain. Setiap warga negara berhak untuk memilih agama dan kepercayaan apapun yang diyakininya dapat membawa kepada keselamatan dunia dan akhirat. Karena itu, berpindah agama hendaknya dipahami sebagai sebuah proses pencarian atau penemuan kesadaran baru dalam beragama.

Anehnya sikap umum masyarakat terhadap orang-orang yang pindah agama tidak konsisten, dan cenderung diskriminatif. Sebab, jika seseorang itu berpindah ke dalam agama yang kita anut, kita cenderung menerimanya dengan sukacita atau bahkan merayakannya. Sebaliknya, jika seseorang itu berpindah dari agama kita ke agama lainnya (keluar dari agama kita), kita cenderung marah dan memandang pelakunya sebagai murtad, kafir, musyrik dan sebagainya. Hal ini sangat tidak adil. Bagaimana mungkin kita dapat menerima perpindahan seseorang ke dalam agama kita dan menolak hal yang sama. Sebab, orang yang pindah agama itu murtad dalam pandangan semua agama. Jika kita dengan mudah dapat menerima orang lain masuk ke dalam

agama kita, seharusnya mudah pula menerima orang kita masuk ke agama lain. Akan tetapi, dalam realitasnya hal ini sulit diterima. Muncul pertanyaan kritis: mengapa dalam beragama ada semacam pikiran culus? Hanya mau untung tetapi takut rugi.

Kebebasan berkeyakinan hendaknya juga mencakup kebolehan perkawinan antara dua orang yang berbeda agama atau berbeda sekte atau berbeda faham keagamaan sepanjang perkawinan itu tidak mengandung unsur pemaksaan dan eksploitasi. Artinya, perkawinan itu bukan dilakukan untuk tujuan perdagangan perempuan dan anak perempuan (*trafficking in women and children*) yang akhir-akhir ini menjadi isu global. Yang penting adalah mencatatkan diri sebagai warga kepada lembaga pencatatan sipil, bahwa dua makhluk itu telah mengikat tali perkawinan untuk selamanya. Dalam hal ini negara tidak mencampuri urusan prosedur pernikahan berdasarkan ketentuan atau upacara agama apapun, kedua calon mempelai melangsungkan pernikahan, berdasarkan pilihan dan kesepakatan bersama. Otoritas agama boleh saja membuat fatwa atau keputusan yang mengharamkan perkawinan lintas agama, atau keluarga dan individu boleh menganggap haram pernikahan antara pemeluk agama yang berbeda. Namun fatwa atau keputusan tersebut tidak mengikat negara dan pandangan keluarga dan individu itu hanya berlaku pada dirinya sendiri, tidak boleh dipaksakan pada orang atau kelompok lainnya.

Kebebasan berkeyakinan hendaknya juga mencakup kebebasan mempelajari ajaran agama mana pun di lembaga-lembaga pendidikan, termasuk lembaga pendidikan milik pemerintah. Konsekuensinya, setiap siswa atau mahasiswa berhak memilih atau menentukan agama mana yang akan dipelajarinya. Tidak boleh dibatasi hanya pada agama yang dianut peserta didik. Demikian juga, kebebasan untuk memilih tidak mengikuti pelajaran agama tertentu. Akan tetapi, lembaga pendidikan dapat mewajibkan peserta didiknya untuk mengikuti pelajaran budi pekerti atau etika berdasarkan Pancasila, karena pelajaran itu penting bagi pembentukan warganegara yang baik.

Kebebasan berkeyakinan hendaknya memberikan ruang pada kemunculan aliran

keagamaan tertentu, bahkan kemunculan agama baru sepanjang tidak mengganggu ketenteraman umum dan tidak pula melakukan praktek-praktek yang melanggar hukum, seperti penipuan atau pembodohan warga dengan kedok agama. Kebebasan itu berlaku pula bagi mereka yang ingin mendirikan perkumpulan untuk maksud kesehatan atau kecerdasan emosional dan spiritual berdasarkan ajaran agama tertentu sesuai dengan pilihan anggota atau peserta, selama tidak mengharuskan keimanan kepada suatu agama atau keyakinan sebagai syarat. Konsekuensinya, negara atau otoritas keagamaan apa pun tidak boleh membuat fatwa atau keputusan hukum lainnya yang menyatakan suatu aliran keagamaan atau kepercayaan yang baru tersebut sebagai “sesat dan menyesatkan.”

Kebebasan berkeyakinan mengharuskan negara bersikap dan bertindak adil pada semua penganut agama dan kepercayaan yang hidup di negara ini. Negara tidak boleh bersikap dan berbuat diskriminatif terhadap mereka. Tidak ada istilah mayoritas dan minoritas, juga tidak ada istilah penganut agama samawi dan non-samawi. Serta tidak ada istilah agama induk dan agama sempalan. Demikian pula tidak ada istilah agama resmi dan tidak resmi. Setiap warga negara mendapatkan hak kebebasannya dalam menentukan pilihan agamanya. Atas dasar kebebasan berkeyakinan dan pluralisme, negara harus bersikap adil terhadap semua agama dan kepercayaan yang tumbuh di negeri ini. Suatu langkah progres pemerintah baru-baru ini yang patut diapresiasi adalah pengakuan atas agama Khonghucu untuk mendapatkan pelayanan terhadap hak-hak sipil mereka. Pengakuan resmi ini amat penting karena berdampak pada upaya pemenuhan hak-hak sipil warga negara, seperti pencatatan perkawinan penganut Khonghucu di Kantor Catatan Sipil, serta pencatatan kelahiran bagi anak-anak mereka.

Jika pemerintah telah mengeluarkan pengakuan dalam bentuk Surat Edaran tersebut, lalu apakah pemerintah juga akan mengeluarkan surat yang serupa untuk komunitas agama dan kepercayaan lain yang jumlahnya ratusan atau mungkin ribuan di masyarakat? Hal ini seharusnya menyadarkan kita semua, terutama para penyelenggara negara bahwa intervensi negara terhadap kehidupan beragama masyarakat

sangat problematik dan justru akan mempersulit tugas negara itu sendiri.

Kekhawatiran akan intervensi negara terhadap kehidupan beragama masyarakat tampaknya semakin beralasan dengan hadirnya sejumlah peraturan daerah yang inkonstitusional yang isinya sangat potensial mendiskriminasi perempuan.¹⁸ Demikian pula dengan kehadiran RUU KUHP, khususnya berkaitan dengan pasal-pasal yang memuat soal tindak pidana terhadap agama. RUU tersebut mengesankan tiga hal. Pertama, bahwa RUU ini sangat ambisius mengatur soal agama. Pada UU KUHP sebelumnya masalah agama hanya diatur dalam satu pasal, yaitu pasal 156 a tentang tindak pidana terhadap tindakan penodaan pada suatu agama yang dianut di Indonesia. RUU sekarang merumuskan soal agama dalam suatu bab khusus, yaitu Tindak Pidana terhadap Agama dan Kehidupan Beragama, terdiri dari dua bagian. Pertama, soal tindak pidana terhadap agama dan kehidupan beragama; dan kedua, soal tindak pidana terhadap kehidupan beragama dan sarana ibadah. Seluruhnya tercakup dalam 8 pasal: 341, 342, 343, 344, 345, 346, 347, dan 348.

Kedua, RUU ini sangat rinci mengatur soal kehidupan beragama. Mungkin tujuan semula dari para penyusun RUU tersebut adalah agar ketentuan dalam pasal-pasal Tindak Pidana terhadap Agama dan Kehidupan Beragama itu tidak menjadi pasal karet. Dapat ditafsirkan sesuai keinginan siapa saja sehingga menyulitkan bagi hakim atau pengambil keputusan untuk menetapkan keputusan yang adil dan diterima semua pihak. Akan tetapi, meskipun semakin rinci bunyi pasal-pasal tersebut tetap saja multi tafsir. Sebab, agama sangat abstrak dan berada di wilayah paling privat dalam kehidupan manusia. Agama sangat terbuka untuk penafsiran, tergantung siapa yang menafsirkan dan motivasi apa yang bermain di balik penafsiran itu.

Ketiga, RUU ini sangat diskriminatif terhadap agama-agama di luar agama resmi atau kelompok minoritas sehingga dapat menjadi pembenaran bagi munculnya diskriminasi dan kekerasan atas nama agama. Sebab, ada kesan

mendalam bahwa pasal-pasal dalam RUU itu hanya melindungi agama, masyarakat, negara dalam konteks peraturan yang berlaku saat ini di tanah air. Dengan demikian, perlindungan dan proteksi yang dibangun dalam RUU ini hanya ditujukan kepada agama-agama yang diakui secara resmi oleh pemerintah melalui berbagai peraturan,¹⁹ yaitu 6 agama saja: Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Budha, dan Konghucu.²⁰ Tambahan lagi, yang diproteksi dan dilindungi itu pun terbatas pada kelompok *mainstream* dari masing-masing agama tadi. Jadi, Ahmadiyah, meskipun termasuk rumpun Islam, yakni agama yang diakui, tetap tidak berhak dilindungi karena menyempal dari *mainstream*. Demikian, pula sekte dan aliran agama lainnya yang bukan *mainstream*. Fatalnya nanti, RUU ini dapat menjadi pembenaran diskriminasi dan tindak kekerasan terhadap kelompok agama yang bukan dari 6 agama dimaksud atau terhadap kelompok minoritas atau kelompok sempalan dari keenam agama tersebut.

Dalam konteks perlindungan terhadap hak kebebasan berkeyakinan ini, seharusnya negara bersikap netral dan tidak memihak kepada siapa pun dan kepada golongan agama manapun. Negara harus menjamin penyelegaraan agama atas alasan sosial, yaitu sebagai hak individu dan sebagai pilihan bebas individu. Negara tidak menjamin isi sebuah agama atau keyakinan, Negara hanya menjamin hak manusia untuk berkeyakinan secara bebas dan damai.

Penutup dan Rekomendasi

Konstitusi Indonesia dan sejumlah undang-undangnya secara tegas menyatakan kebebasan berkeyakinan merupakan hak asasi manusia yang paling mendasar dan tidak boleh dikurangi sedikitpun (*non-derogable*). Negara menjamin pemenuhan, perlindungan, dan pemajuan kebebasan tersebut, baik sebagai hak asasi yang

¹⁹ UU Adminduk merupakan peraturan baru di era reformasi yang secara eksplisit menyebut agama-agama yang diakui pemerintah, disahkan pada 8 Desember 2006. (Lihat pasal 8 ayat 4).

²⁰ Selama masa ORBA tidak diakui sebagai agama. Diakui kembali sebagai agama di Indonesia sejak tahun 2005 berdasarkan Surat Edaran Presiden SBY. Sebelumnya, tahun 1965 sudah ada pengakuan berdasarkan penjelasan pasal 1 PNPS No. 1 Tahun 1965.

¹⁸ Ulasan yang luas tentang ini lihat Siti Musdah Mulia, *Islam dan Inspirasi Kesetaraan Gender*, Kibar Press, Yogyakarta, h. 215-234.

mendasar bagi setiap manusia, maupun sebagai hak sipil bagi setiap warga negara.

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

Cita-cita luhur dan ideal inilah yang mendasari para pendiri republik ini ketika merumuskan dasar negara Pancasila dan UUD 1945, khususnya pasal 29 tentang kebebasan berkeyakinan. Spirit kebangsaan mereka hendaknya menjadi acuan dalam membangun peradaban bangsa ini ke depan sehingga tidak ada alasan untuk tidak mewujudkan kebebasan berkeyakinan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara sebagaimana digariskan oleh para pendiri republik tercinta ini.

Sebagai rekomendasi, penulis mengajak seluruh elemen bangsa, seluruh unsur *civil society*: kelompok akademisi, korporasi, agamawan, dan budayawan agar membangun sinergi, bergandeng tangan, bahu membahu untuk menegakkan hak dan prinsip kebebasan berkeyakinan di negeri ini melalui upaya-upaya konkret sebagai berikut. Pertama, melakukan upaya-upaya rekonstruksi budaya melalui jalur pendidikan dalam arti yang seluas-luasnya, baik pendidikan formal, non-formal maupun informal. Perlu sekali mengubah budaya masyarakat yang eksklusif, intoleran, dan senang kekerasan menuju budaya inklusif, toleran, cinta damai dan pluralis. Kedua, merevisi sejumlah undang-undang dan peraturan yang tidak kondusif bagi terwujudnya kebebasan berkeyakinan di tanah air. Ketiga, mengembangkan reinterpretasi ajaran agama yang lebih kondusif bagi pemenuhan hak kebebasan tersebut. Itulah ajaran agama yang hakiki, ajaran yang membebaskan manusia dari berbagai

belenggu tirani dan kebencian, ajaran yang akomodatif terhadap nilai-nilai kemanusiaan yang dalam terminologi Islam disebut *rahmatan lil alamin*, ajaran yang penuh kasih terhadap semua makhluk. *Wa Allah a'lam bi as-shawab.*

DAFTAR BACAAN

- AMW Pranarka, *Sejarah Pemikiran Tentang Pancasila*, Jakarta, CSIS, 1988,
- Endang Saifuddin Anshari, *Piagam Jakarta 22 Juni 1945*, Rajawali Pers, Jakarta, 1986,
- Ahmad Syafii Ma'arif, *Islam dan Masalah Kenegaraan, Studi Tentang Percaturan di Konstituante*, LP3ES, Jakarta, 1996
- M. Amien Rais, *Islam dan Negara di Indonesia: Mencari Akhir Pencarian*, dalam Umar Basalim, *Pro-Kontra Piagam Jakarta di Era Reformasi*, Pustakan Indonesia Satu, Jakarta, 2002
- Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Rapat-Rapat Panitia Ad Hoc BP MPR*, Buku Kedua Jilid 3C Jakarta,
- Groome, Dermot, *The Handbook of Human Rights Investigation: A comprehensive guide to the investigation and documentation of violent human rights abuses*, Northborough, Massachusetts, Human Rights Press, 2001
- Siti Musdah Mulia, *Islam dan Inspirasi Kesetaraan Gender*, Kibar Press, Yogyakarta