Ceprudin, S.H.I., M.H
Nur Hidayati Setyani, S.H., M.H

PERLINDUNGAN HAK PENGANUT KEPERCAYAAN PERSPEKTIF NEGARA HUKUM PANCASILA

PERLINDUNGAN HAK PENGANUT KEPERCAYAAN PERSPEKTIF NEGARA HUKUM PANCASILA

HAK ANAK DALAM HUKUM KELUARGA ISLAM INDONESIA

Penulis : Ceprudin, S.H.I., M.H
Nur Hidayati Setyani, S.H., M.H
Editor : Ahmad Izzuddin
Desain Cover : Venomedia Creative
Layout : Agung Widodo

Cetakan 1, Desember 2021
ISBN 978-602-7969-66-7

Penerbit

CV Rafi Sarana Perkasa
anggota IKAPI (Ikatan Penerbit Indonesia)
Villa Ngaliyan Permai Blok E.9 Semarang
Telp. +6224 7611825. Email: rsp_rafi@yahoo.com

© Hak pengarang dan penerbit dilindungi Undang-undang No. 19 Tahun 2002. Dilarang memproduksi sebagian atau seluruhnya dalam bentuk apapun tanpa izin tertulis dari penerbit.

KATA PENGANTAR

Segala puji serta syukur yang tak terhingga kami panjatkan kehadirat Allah SWT. Atas izin-Nyalah kami berdua diberikan kekuatan dan kesehatan sehingga mampu menyelesaikan penulisan buku ini. Solawat serta salam senantiasa tercurah-limpahkan kepada Nabi Agung Muhammad SAW, pemimpin yang arif-bijaksana menuntun umatnya kejalan yang baik jalan yang diridhoi Allah.

Penulis berdua berusaha dengan sebaik-baiknya dan seteliti-telitinya dalam melakukan penulisan buku ini. Kami sadar masih ada kekurangan dalam berbagai sisi pada penulisan buku "perlindungan hak penganut Kepercayaan perspektif negara hukum Pancasila ini". Namun demikian, kami sungguh bersyukur pada akhirnya penulisan ini terselesaikan.

Penulisan buku ini tidak mungkin terselesaikan tanpa kontribusi dari berbagai pihak yang membantu kelancaran dalam proses penyusunannya. Penulis berterima kasih kepada Dirjen Diktis Kementerian Agama RI, warga Penganut Kepercayaan yang telah bersedia untuk kami wawancarai.

Penelitian ini merupakan penelitian dengan metode yuridis-empiris. Karena menggunakan empiris, maka dilakukan penggalian data melalui wawancara langsung ke warga penganut Kepercayaan di Jateng.

Kami menggunakan pendekatan yuridis-empiris karena aspek hukum positif dan juga aspek fakta empiris di lapangan. Penelitian terhadap hukum positif serta implementasinya di lapangan

diharapkan mendekati kebenaran dan komprehensif dalam menganalisis sebuah persoalan.

Kami sadar bahwa penelitian ini belum mencapai level sempurna. Karena itu, kami membutuhkan masukan yang mendukung untuk penelitian-penelitian selanjutnya.

Semarang, Oktober 2021

Ceprudin dan Nur Hidayati Setyani

DAFTAR ISI

Kata Pengantar ..... **iii**
Daftar Isi ..... **v**

BAB I
PENDAHULUAN **1**
A. Latar Masalah 1
B. Tujuan Penulisan 9
C. Manfaat Penulisan 9
D. Kerangka Teori 10
1. Perlindungan Martabat Manusia 10
2. Perlindungan Hak Warga Negara 12
3. Relasi Agama dan Negara 14
4. Negara Hukum Pancasila 21
E. Metode Penulisan 25
1. Sumber Data 25
2. Pengumpulan Data 26
3. Analisis Data 26

BAB II
KONSEP DASAR HAK PENGANUT AGAMA
DAN KEPERCAYAAN 28
A. Hak Dasar Manusia 28
1. Universalitas Hak Asasi Manusia 28
1.1. Hak Asasi Individual 32
1.2. Hak Asasi Sosial 34
1.3. Tiga Kewajiban Negara 35

2. Kebebasan Berkeyakinan dan Batasan-batasannya 38
2.1. Kebebasan Berkeyakinan dalam DUHAM dan ICCPR 39
2.2. Pengaturan Kebebasan Berkeyakinan 42
2.3. Konsep Kunci Kebebasan Berkeyakinan 44
B. Konsep Agama dan Kepercayaan 53
1. Hakikat Agama dan Kepercayaan 53
2. Pengaturan tentang Agama dan Kepercayaan di Indonesia 62
2.1. Pengaturan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama 62
2.2. Pengaturan Identitas Agama di KTP 65
2.3. Pengaturan Tata Cara Pencatatan Perkawinan 65
2.4. Pengaturan Syarat Mendaftar Sebagai Organisasi 67
2.5. Pengaturan Fasilitas Pemakaman 68
2.6. Pengaturan Mendirikan Rumah Ibadah (Sanggar) 68
2.7. Kekosongan Pengaturan Kepercayaan dalam UU Sisdiknas 69
2.8. Pengaturan Organisasi Kepercayaan pada Kemendikbud 70
2.9. Pengaturan Pengawasan dan Pembinaan Kepercayaan 71

BAB III
KONDISI PEMENUHAN HAK DASAR PENGANUT KEPERCAYAAN DI INDONESIA 74
A. Konsep Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa 74
B. Problem Hak Asasi Penganut Kepercayaan 80

BAB IV
PEMENUHAN HAK KONSTITUSIONAL PENGANUT KEPERCAYAAN BERDASARKAN NEGARA HUKUM PANCASILA 87
A. Pemenuhan Hak Penganut Kepercayaan Perspektif Negara Hukum Pancasila 87

1. Kewajiban Menghormati *(To Respect)* 88
2. Kewajiban Melindungi *(To Protect)* 89
3. Kewajiban Memenuhi *(To Fulfil)* 91
4. Batasan Kebebasan Berkeyakinan Menganut Kepercayaan 93
4.1. Batasan Demi Keselamatan Publik *(Public Safety)* 94
4.2. Batasan Demi Ketertiban Umum *(Public Order)* 94
4.3. Batasan Demi Kesehatan Publik *(Public Health)* 95
4.4. Batasan Demi Moral Publik *(Public Morals)* 96
4.5. Batasan Demi Keamanan Nasional *(National Security)* 96
4.6. Batasan Demi Hak Orang Lain *(Rigths and Freedom of Others)* 97
4.7. Batasan Harus Berdasarkan Hukum *(Provided by law)*... 98
B. Perlindungan Hak Penganut Kepercayaan berlandaskan Negara Hukum Pancasila 99
1. Perbaikan Pengaturan Penodaan Agama 100
2. Perbaikan Pengaturan Kolom Agama di KTP 102
3. Perbaikan Pengaturan Pencatatan Perkawinan 104
4. Perbaikan Pengaturan Mendaftarkan Organisasi Kepercayaan 106
5. Perbaikan Pengaturan Fasilitas Pemakaman 108
6. Perbaikan Pengaturan Mendirikan Rumah Ibadah (Sanggar) 110
7. Perbaikan Pengaturan Layanan Pendidikan 112
8. Perbaikan Pengaturan Ketatanegaraan Organisasi Kepercayaan 113
9. Perbaikan Pengaturan Pengawasan dan Pembinaan Kepercayaan 115

Kesimpulan **118**
Daftar Pustaka **120**

BAB I
PERLINDUNGAN HAK PENGANUT KEPERCAYAAN PERSPEKTIF NEGARA HUKUM PANCASILA

1. PENDAHULUAN

A. Latar Masalah

Pokok masalah yang dikaji dalam buku ini adalah hak-hak dasar Penganut Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa (selanjutnya akan ditulis Kepercayaan) yang belum terpenuhi seutuhnya. Sebagai manusia dan warga negara yang sah, Penganut Kepercayaan di Indonesia belum mendapatkan perlindungan hak yang sama dari negara sebagaimana warga negara lainnya. Berangkat dari hipotesis itulah judul buku ini "perlindungan hak penganut Kepercayaan perspektif negara hukum Pancasila".

Indonesia sebagai negara hukum harus mampu melindungi segenap warga negara tanpa memandang perbedaan latar belakang keyakinan agama dan kepercayaan. Pancasila sebagai norma dasar *(grundorm)* bernegara harus diterjemahkan kedalam peraturan perundang-undangan. Sehigga nilai-nilai luhur di dalamnya menjadi

rambu-rambu dalam implementasi peraturan perundang-undangan. Hak dasar penganut kepercayaan harus dilindungi sebagaimana negara melindungi penganut enam agama di Indonesia. Prinsip dasar itu sesuai asas perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM) yang merupakan salah satu ciri penting negara hukum.

Menurut Philipus M. Hadjon[1] ciri-ciri negara hukum *rechtsstaat*[2] adalah; 1) adanya Undang-undang Dasar (selanjutnya akan ditulis: UUD) atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat, 2) adanya pembagian kekuasaan negara, dan 3) diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat.[3] Menurut Julius Stahl konsep negara hukum, yang disebutnya dengan istilah *rechtsstaat,* mencakup empat elemen penting, yaitu; 1) perlindungan hak asasi manusia, 2) pembagian kekuasaan, 3) pemerintahan berdasarkan undang-undang, 4) peradilan tata usaha negara.[4]

Kedua pendapat di atas menunjukkan bahwa prinsip utama negara hukum adalah pemenuhan dan perlindungan hak-hak asasi manusia yang bertumpu pada prinsip kebebasan dan persamaan *(liberty and equality)*. Hak asasi setiap warga negara yang beragam budaya, etnis, ras dan agama ini harus terlindungi melalui peraturan perundang-undangan.[5]

---

[1] Philipus M.Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia,* (Surabaya; Bina Ilmu,1987), hlm.72.

[2] Penulis lebih memilih term *rechtsstaat* bukan *rule of law* karena Indonesia dalam penjelasan UUD 1945 (sebelum amandemen) menjelaskan bahwa sistem hukum Indonesia menganut *rechtsstaat* dengan sistem *civil law* yang berkembang di negara modern Eropa Kontinental. Meskipun saat ini masih terdapat beda pandangan mengenai apakah sistem hukum Indonesia sesuai dengan *rule of law* atau *rechtsstaat*.

[3] Ni'matul Huda, *Negara Hukum Demokrasi dan Judicial Review*, (Yogyakarta; UII Press, 2005), hal.9.

[4] Sayuti, *Konsep Rechtsstaat Dalam Negara Hukum Indonesia*, *Kajian Terhadap Pendapat Azhari,* dalam jurnal kajian ekonomi Islam dan kemasyarakatan volume 4 nomor 2 2001.

[5] Philipus M.Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia.....*, hlm. 71.

Jaminan kebebasan menganut agama atau menganut kepercayaan di Indonesia dijamin dalam UUD NRI 1945.[6] Pasal 28E ayat (1) menyatakan "setiap orang berhak memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, ...". Ayat (2) menyatakan "setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya". Pada pasal 29 ayat (1) menyatakan "negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa". Ayat (2) menyatakan "negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu".

Muatan materi yang tertuang dalam konstitusi itu sejalan dengan penduduk Indonesia yang plural, multi agama dan kepercayaan. Sayangnya, cita-cita ideal dalam UUD NRI 1945 untuk melindungi hak-hak dasar setiap warga negara yang beragam itu, belum terealisir secara penuh. Peraturan perundang-undangan yang merinci gagasan mulia UUD NRI 1945 belum mampu memenuhi hak-hak dasar kelompok minoritas *(minority right)*. Ada hak-hak sipil dan politik serta hak-hak ekonomi sosial dan budaya Penganut Kepercayaan yang masih belum terpenuhi seutuhnya.

Pengaturan tentang penganut Kepercayaan saat ini belum melindungi dan memenuhi seutuhnya.[7] Prinsip dasar UUD NRI 1945 untuk mengakui, melindungi, dan memenuhi segenap warga negara tanpa ada diskriminasi belum diterjemahkan dengan baik kedalam peraturan perundang-undangan.

Mengenai eksistensi kepercayaan di Indonesia diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Mengenai Agama dan Kepercayaan pertama-tama diatur dalam UU No. 1/PNPS Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama.

[6] Penulis sengaja menulis 'UUD NRI 1945' untuk menunjukkan bahwa yang dimaksud adalah UUD 1945 revisi keempat.

[7] Halili dan Bonar Tigo Naipospos, *Stagnasi Kebebasan Beragama; Laporan Kondisi Kebebasan Beragama/Berkeyakinan di Indonesia Tahun 2013*, (Jakarta: Pusat Masyarakat Setara, 2014), hlm. 119.

Pasal 1 menyatakan "setiap orang dilarang dengan sengaja di muka umum menceritakan, menganjurkan atau mengusahakan dukungan umum, untuk melakukan penafsiran tentang sesuatu agama yang dianut di Indonesia atau melakukan kegiatan-kegiatan keagamaan yang menyerupai kegiatan-kegiatan keagamaan dari agama itu, penafsiran dan kegiatan mana menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama itu".[8]

Muatan materi undang-undang produk orde baru ini menjadi sponsor utama dalam diskriminasi bagi penganut Kepercayaan. Merujuk pada penjelasan yang menyatakan 'agama yang dianut di Indonesia adalah enam 'agama resmi' negara, penganut Kepercayaan kerap mendapat stigma sesat, kafir, dan tidak manut negara dalam beragama.

Mengenai pelayanan Administrasi Kependudukan, kepercayaan diatur dalam UU No. 24 Tahun 2013 perubahan atas UU No. 26 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Pasal 8 ayat (4) menyatakan "kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk persyaratan dan tata cara pencatatan peristiwa penting bagi penduduk yang agamanya belum diakui sebagai agama berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan atau bagi penghayat kepercayaan berpedoman pada peraturan perundang-undangan".[9]

Selanjutnya pasal 64 ayat (1) menyatakan "KTP-el …. memuat elemen data penduduk,……..agama,…….". Ayat (5) menyatakan "elemen data penduduk tentang agama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bagi penduduk yang agamanya belum diakui sebagai agama berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan atau bagi penghayat kepercayaan tidak diisi. Tetapi tetap dilayani dan dicatat dalam database kependudukan."[10]

---

[8] Lihat lebih lengkapnya UU No. 1/PNPS Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama.

[9] Lihat UU Nomor 24 Tahun 2013 perubahan atas UU No. 26 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

[10] UU No. 24 Tahun 2013 perubahan atas UU No. 26 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

Pasal 61 dan pasal 64 ini kemudian dibatalkan Mahkamah Konstitusi (MK) melalui putusan perkara No. 97/PUU-XIV/2016. Putusan ini membatalkan peraturan tentang pengosongan kolom agama pada Kartu Keluarga (KK) dan Kartu Tanda Penduduk (KTP) bagi penganut Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Majelis hakim menilai, pasal-pasal tersebut bertentangan dengan hak konstitusional penganut Kepercayaan dan mengakibatkan terhambatnya penganut Kepercayaan dalam memperoleh hak-hak dasar warga negara. Sayangnya, putusan MK ini belum ditindaklanjuti dengan merubah UU Adminduk dan belum diikuti dengan peraturan di bawahnya.

Ketentuan pencatatan perkawinan penganut Kepercayaan diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 37 Tahun 2007 tentang pelaksanaan UU No. 34 Tahun 2013 perubahan atas UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Pasal 81 ayat (1) menyatakan "perkawinan penghayat kepercayaan dilakukan dihadapan pemuka penghayat kepercayaan. Ayat (2) menyatakan "pemuka penghayat kepercayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditunjuk dan ditetapkan oleh organisasi kepercayaan, untuk mengisi dan menandatangani surat perkawinan penghayat kepercayaan".[11] Ayat (3) menyatakan "pemuka penghayat kepercayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) didaftar pada kementerian yang bidang tugasnya secara teknis membina organisasi penghayat kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa".

Pasal yang mengatur teknis pencatatan perkawinan penganut Kepercayaan ini sepintas akomodatif terhadap hak penganut kepercayaan. Setelah ditelaah, pasal tersebut membatasi hak kelompok kepercayaan yang tidak mempunyai pemuka penghayat kepercayaan. Pasal tersebut di atas, mengharuskan penganut kepercayaan, mempunyai pemuka kepercayaan yang mendapat izin mengawinkan dari pemerintah.

[11] Peraturan Pemerintah (PP) No. 37 Tahun 2007 tentang pelaksanaan UU No. 34 Tahun 2013 perubahan atas UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

Selanjutnya mengenai hak pendidikan. Hak pendidikan diatur melalui UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Pasal 12 ayat (1) menyatakan "setiap peserta didik pada setiap satuan pendidikan berhak: a. mendapatkan pendidikan agama sesuai dengan agama yang dianutnya dan diajarkan oleh pendidik yang seagama…".[12] Pasal ini sama sekali tidak mengakomodir hak "pendidikan agama" siswa penganut Kepercayaan. Pasal ini membelenggu siswa-siswi penganut kepercayaan yang bersekolah di sekolah umum.

Beruntung pada tahun 2016, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan menerbitkan Permendikbud No. 27 Tahun 2016 tentang Layanan Pendidikan Penganut Kepercayaan Terhadap Tuhan YME. Secara materiil, Permendikbud ini mampu menjawab sebagian keresahan penganut Kepercayaan. Namun secara formil, Permendukbud ini belum ada payung hukum yang lebih tinggi. Undang-undang Sisdiknas jelas sama sekali tidak menyebut Kepercayaan. Termasuk dalam pasal pendidikan agama dan keagamaan.

Peraturan perundang-undangan yang spesifik mengatur tentang kepercayaan diatur dalam Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata No. 43 Tahun 2009 dan No. 41 Tahun 2009 tentang Pedoman Pelayanan Kepada Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Peraturan ini secara formil dan materiil belum mampu menjawab keresahan penganut Kepercayaan. Dua bab yang paling menonjol menimbulkan diskriminasinya adalah mengenai pemakaman dan pembuatan sasana atau sanggar tempat ibadah.

Pasal 8 ayat (1) menyatakan "penghayat kepercayaan yang meninggal dunia dimakamkan di tempat pemakaman umum". Ayat (2) menyatakan "dalam hal pemakaman penghayat kepercayaan ditolak di pemakaman umum yang berasal dari wakaf, pemerintah daerah menyediakan pemakaman umum".[13] Ayat 2 ini menjadi celah

[12] Lihat UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dalam undang-undang ini sama sekali tidak merumuskan pendidikan agama bagi siswa yang menganut kepercayaan.

[13] Lihat, Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Kebudayaan

terjadinya perlakuan intoleran dari masyarakat berupa penolakan pemakaman. Masyarakat yang menolak pemakaman penganut kepercayaan beralasan bahwa makam umum yang ada di suatu tempat berasal dari tanah wakaf, untuk menjustifikasi perilaku intolerannya berupa penolakan pemakaman.

Selanjutnya ayat (3) menjelaskan "lahan pemakaman umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat disediakan oleh penghayat kepercayaan". Hemat penulis, ayat ini sangat bertentangan dengan spirit UUD NRI 1945. Ayat ini menjadikan penghayat kepercayaan mendapat musibah berlipat ganda. Musibah pertama karena keluarganya meninggal dunia, musibah kedua pemakamanya ditolak di pemakaman umum, dan musibah ketiga harus menyediakan tanah untuk pemakaman.

Kebijakan pemerintah yang menempatkan lembaga kepercayaan pada Kepemnterian Pendidikan dan Kebudayaan dan di bawah naungan "Dirjen Kebudayaan" juga mengandung ketidakpastian. Pada tahun 1978 pelayanan penganut Kepercayaan dialihkan dari Departemen Agama ke Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (Direktorat Bina Hayat Kepercayaan) berdasarkan Keppres 40/1978). Alasannya Kepercayaan adalah salah satu unsur dan wujud budaya bangsa, dan bukan merupakan agama.

Perpres No. 14 Tahun 2015 tentang Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Pasal 19 menyatakan "dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18, Direktorat Jenderal Kebudayaan menyelenggarakan fungsi: d. pelaksanaan kebijakan di bidang pembinaan lembaga Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, pengelolaan cagar budaya, ……".[14]

---

dan Pariwisata No. 43 dan No. 41 Tahun 2009 tentang Pedoman Pelayanan Kepada Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Peraturan bersama ini merupakan aturan pokok untuk melakukan pelayanan bagi penganut kepercayaan di Indonesia.

[14] Lihat, Peraturan Presiden (Perpres) No. 14 Tahun 2015 tentang Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Peraturan ini dimungkinkan akan terus berubah-ubah karena setiap tahun akan selalu ada perubahan sesuai dengan keputusan menteri.

Atas dasar Perpres itu, dibuatlah Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No. 73 Tahun 2012 tentang Bantuan Sosial Untuk Komunitas Budaya. Pasal 1 ayat 13 menyatakan "komunitas Kepercayaan adalah kesatuan sosial genealogis yang memiliki keyakinan dan pandangan kosmologis yang terikat oleh kekuatan adi kodrati, mempunyai kitab yang dijadikan rujukan dalam tata peribadatan, orang yang terpilih sebagai penerima ajaran, upacara peribadatan". Selanjutnya Pasal 4 menyatakan "bantuan sosial diberikan kepada: b. Komunitas Kepercayaan, yang terdiri atas organisasi penghayat Kepercayaan."

Bukan hanya 'dibina' oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, penganut kepercayaan juga diawasi oleh Kejaksaan melalui lembaga Pengawas Aliran Kepercayaan (Pakem). UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia pasal 2 menyatakan "dalam melaksanakan ketentuan-ketentuan dalam pasal 1, Kejaksaan mempunyai tugas: (3) mengawasi aliran-aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan Negara...".[15] UU di atas menjadi landasar Kejaksaan untuk membuat tim Koordinasi (PAKEM).

Peraturan perundang-undangan di atas, hanya sebagian persoalan yang dialami penganut kepercayaan.[16] Dari peraturan perundang-undangan di atas jika dikomulasikan setidaknya ada enam persoalan yang menyangkut hak dasar penganut kepercyaan, yakni; pemakaman, pembuatan sanggar, pendidikan, pelayanan publik seperti pembuatan KTP, KK, Akta Nikah, Akta Kelahiran. Muatan materi yang mengatur semua ini mengandung persoalan.

Persoalan inilah yang bertentangan dengan konstitusi prinsip dasar "**Negara Hukum Pancasila dan Prinsip Dasar UUD NRI**

[15] Lihat, UU No. 16 Tahun 2004 perubahan atas UU No. 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kejaksaan. Undang-undang ini merupakan landasan bagi pembentukan Pakem yang selama ini menjadi persoalan bagi penganut kepercayaan.

[16] Untuk lebih detail perundang-undangan apa saja yang bermasalah, akan diuraikan dalam bab empat.

1945". Demikianlah beberapa persoalan sementara yang menjadi titik tolak kajian dalam buku tentang "perlindungan hak penganut Kepercayaan berbasis negara hukum Pancasila".

B. Tujuan Penulisan

Tujuan penulisan ini secara umum adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis keharusan negara untuk memberikan perlindungan yang sama atau setara kepada penganut agama dan penganut kepercayaan. Sementara tujuan khusus penulisan buku ini adalah:

a. Mendeskripsikan kesamaan hak penganut agama dan Kepercayaan berlandaskan negara hukum Pancasila.

Menganalisis dan merumuskan perlindungan hak penganut Kepercayaan berlandaskan negara hukum Pancasila

C. Manfaat Penulisan

Setelah ada deskripsi mengenai tujuan penulisan buku ini diharapkan ada kegunaannya. Penulisan buku ini diharapkan bisa memberikan kegunaan baik secara teoritis maupun praktis:

1. Dari sisi teoritis, penulisan buku ini diharapkan berguna bagi pengembangan ilmu hukum kenegaraan di Indonesia, terkhusus dalam kajian tentang hak asasi manusia penganut kelompok minoritas agama dan kepercayaan.
2. Dari sisi praksis-implementasi, penulisan buku ini sangat diharapkan bisa memberikan sumbangsih bagi pengambil kebijakan (eksekutif dan legislatif) dalam menyusun perangkat peraturan perundang-undangan tentang kepercayaan yang berlandaskan negara hukum Pancasila
3. Penelitian buku ini juga diharapan memberikan kontribusi sebagai rujukan para praktisi yang mengadvokasi kelompok-kelompok keagamaan maupun kepercayaan yang hak-hak dasarnya belum terpenuhi seutuhnya sebagai warga negara.

D. Kerangka Teori

1. Perlindungan Martabat Manusia

Perlindungan atau pemeliharaan *(hifdz)* terhadap martabat manusia *(human dignity)* adalah kewajiban negara. Theo Huijbers mendefiniskan hak asasi dengan istilah 'martabat'. Dengan menyebut manusia menurut martabatnya, dimaksudkan bahwa manusia merupakan suatu makhluk yang istimewa, yang tidak ada bandinganya di dunia ini.[17] Dalam arti universal, tiap-tiap pribadi manusia itu masing-masing bernilai. Sesuai dengan nilainya itu semua manusia (tanpa ada pembedaan) harus dihormati. Keistimewaan manusia (sebagai dasar hak-hak) terletak dalam wujud manusia itu sendiri, sebagaimana didapati melalui pikiranya. Buktinya adalah kesadaran semua orang akan hak-hak tertentu.[18]

Theo Huijbers secara tradisional membedakan dua macam hak dan kewajiban. *Pertama,* adalah hak yang dianggap melekat pada tiap-tiap manusia sebagai manusia, sebab berkaitan dengan realitas manusia sendiri. Karenanya hak itu dinamakan hak manusia. Dikatakan juga bahwa hak itu ada pada manusia, sebab manusia harus dinilai menurut martabatnya. Hak ini tidak tergantung pada persetujuan orang dan tidak dapat dicabut oleh seorang pun di dunia ini. Hak-hak tersebut timbul bukan karena pembentukan undang-undang, karena hak manusia ada mendahului undang-undang. *Kedua,* kategori hak yang ada pada manusia akibat adanya peraturan, yakni

[17] Soetandyo Wignjosoebroto, *Modul Pelatihan untuk Menjadi Pelati Hak Atas Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan,* diterbitkan kejasama antara Yayasan Tifa, YLBHI, ICLRS, dan The Delo Coalition, hlm. 110.

[18] Tiap-tiap orang termasuk pemerintah suatu negara harus mengindahkanya. Negara harus membuat hukum atas dasar hak-hak alamiah tersebut. Ini sejalan *Universal Declaration of Human Rights* dari PBB yang membuka dengan pengakuan martabat manusia sebagai dasar hak-hak yang tercantum dalam daftar hak-hak tersebut. Martabat manusia merupakan hak asasi dalam setiap individu manusia. Hak-hak manusia disebut sebagai hak asasi karena dianggap fundamental yang diatasnya seluruh organisasi hidup bersama harus dibangun. Hak-hak semacam itu merupakan asas-asas semua perundang-undangan. Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, (Yogyakarta: Kanisius. 1995), hlm. 97

hak timbul karena adanya peraturan perundang-undangan. Hak yang demikian tidak langsung berhubungan dengan martabat manusia, tetapi menjadi hak, sebab tertampung dalam peraturan perundang-undangan yang sah.[19]

Hak asasi digolongkan dalam dua jenis, yakni individual dan sosial. Hak asasi individual merupakan hak fundamental yang melekat pada pribadi manusia adalah hak atas hidup dan perkembangan kehidupan. Umpanya hak atas kebebasan batin, atas kebebasan agama, atas kebebasan dalam hidup pribadi, hak atas nama baik, hak untuk mengadakan pernikahan, untuk membentuk keluarga dan lain-lain. Itulah hak-hak yang melekat pada individu manusia. Kemudian hak yang melekat pada manusia sebagai makhluk sosial dibagi dalam hak-hak ekonomi dan hak kultural. Hak-hak manusia di atas menyangkut hak untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok hidup, yakni pangan, sandang, kesehatan, pekerjaan, serta pendidikan.[20]

Perlindungan terhadap martabat manusia itu sejalan dengan konsep negara hukum. Wiryono Projodikoro[21] sebagaimana dikutif Bahder Johan Nasution, mendefinisikan negara hukum sebagai negara dimana para penguasa dalam melaksanakan tugas kenegaraannya terikat dengan hukum yang berlaku.[22] Perlindungan terhadap martabat manusia ini sejalan dengan konsep negara hukum –Indonesia merupakan negara hukum– (lihat UUD NRI 1945).[23]

---

[19] Theo Huijbers, *Filsafat Hukum.....,* hlm. 96.

[20] Secara *ontologis*, para filsuf Yunani, Skolastik, dan Arab, manusia adalah makhluk istimewa. Sebab itu ia tinggal pada tangga yang paling atas dari seluruh hierarki makhluk-makhluk sebagai wujud yang berakal budi dan ciptaan Tuhan. Pada abad ini Max Scheler mengetengahkan bahwa manusia merupakan suatu makhluk rohani yang melebihi makhluk-makhluk lainya karena akal budinya yang transenden. Akal budi itu yang terbuka kearah dunia, mencapai tingkatnnya yang tertinggi dalam partisipasinya dengan Yang Suci. Theo Huijbers, *Filsafat Hukum.....,* 97-98.

[21] Wiryono Projodikoro, *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia* (Jakarta; Dian Rakyat. 1971), hlm. 10 .

[22] Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, (Bandung; Mandar Maju, cet 3, 2014) hlm. 1.

[23] Sayuti, *Konsep Rechtsstaat Dalam Negara Hukum Indonesia*.....

Sesuai pengertian di atas perlindungan HAM sebagai prinsip esensial negara hukum, sejalan dengan sistem konstitusional Indonesia yang dibangun berdasarkan atas negara hukum dan perlindungan HAM.[24]

2. Perlindungan Hak Warga Negara

Philupus M. Hadjon mendefinisikan perlindungan hukum bagi rakyat dengan mengaitkan rumusan yang dalam kepustakaan berbahasa Belanda berbunyi *'rechtsescherming van de burgers tegen de overheid'* dan dalam kepustakaan berbahasa Inggris *'legal protection of the individual in relation to acts of administrative authorities*.'

Dalam rumusan perlindungan hukum bagi rakyat, sengaja tidak dicantumkan 'terhadap pemerintah' atau 'terhadap tindak pemerintahan' dengan pertimbangan dan alasan sebagai berikut:

Pertama, Istilah 'rakyat' sudah mengandung pengertian sebagai lawan dari istilah 'pemerintah'. Istilah rakyat pada hakikatnya berarti yang diperintah *(the governed, geregeerde)*.[25] Dengan demikian,

[24] Lihat pasal 1 ayat 3 Jo Bab X UUD NRI 1945. Scott Davidson mengemukakan bahwa hak asasi *(human rights)* atau *the rights of man* pada mulanya adalah produk hukum kodrati. Scott Davidson, (alih bahasa Hadyana Pudjaatmaka) *Hak Asasi Manusia,* (Jakarta; Pustaka Utama Grafiti , 2008) hlm. 36. Hal ini seirama dengan Bernard Arief Sidharta yang mengatakan bahwa semua produk perundang-undangan harus sejalan dengan spirit Pancasila. Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Fundasi dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional di Indonesia* (Disertasi Pada Universitas Padjajaran Bandung, 2006), hlm. 6

[25] W.J.S Poerwadarminta, Kamus Umum Bahasa Indonesia, h. 793, menguraikan arti kata rakyat adalah: 1. segenap penduduk suatu negara (sebagai imbangan pemerintah) 2. anak buah (orang bawahan) 3. orang kebanyakan (orang biasa). Dari tiga pengertian itu nampaklah istilah 'rakyat' mengandung hakikat subordinasi. Dalam h. 740 beliau menguraikan arti kata pemerintah: 1. kekuasaan memerintah suatu negara 2. badan yang memerintah suatu negara 3. negara atau negeri (sebagai lawan partikelir). Menurut Suripan Sadi Hutomo, *Surabaya Post*, 15 Nopember 1977 dijelaskan bahwa kemungkinan kata 'pemerintah' (Melayu) dan kata 'prentah' (Jawa) berasal dari kata 'paratas' dalam bahasa Sanskrit. Selanjutnya beliau menjelaskan bahwa menurut Arthur Anthony Macdonnel dalam buku 'a Practical Sanscrit Dictionary' diterangkan sebagai berikut: para-tas 1 . . . . . 2 . . . . . over (of power or rank); dan disimpulkan bahwa menurut kata orang pengertian 'of power' itulah yang

istilah rakyat mengandung arti yang lebih spesifik dibandingkan dengan istilah-istilah dalam bahasa asing, seperti: volks, people, peuple.[26]

Kedua, dicantumkannya 'terhadap pemerintah' atau 'terhadap tindak pemerintahan' dapat menimbulkan kesan ada konfrontasi antara rakyat sebagai yang diperintah dengan pemerintah sebagai yang memerintah. Pandangan yang demikian tentunya bertentangan dengan falsafah hidup negara kita, yang memandang rakyat dan pemerintah sebagai partner dalam usaha mewujudkan cita-cita hidup bernegara.

Pengertian 'pemerintah' dikaitkan dengan istilah atau terminologi dalam bahasa Belanda 'bestuur' atau dalam bahasa Inggris 'administration'. Dalam bahasa Indonesia, istilah 'bestuur' maupun 'regering' diterjemahkan dengan 'pemerintah', sehingga untuk membedakannya sering ditambahkan dengan keterangan 'sempit' untuk 'bestuur' dan keterangan 'luas' untuk 'regering' sehingga 'bestuur' adalah pemerintah dalam arti sempit dan 'regering' pemerintah dalam arti luas.[27]

Dalam penulisan ini, penanganannya oleh peradilan umum 'pemerintah' (meskipun tidak dicantumkan dalam judul tetapi terkandung dalam pengertian 'rakyat') adalah pemerintah dalam arti 'bestuur' namun tambahan keterangan 'sempit' tidak dicantumkan lagi kerena pertimbangan teknis (untuk tidak terlalu panjang).

---

terpinjam dalam bahasa Melayu (Indonesia) dan bahasa Jawa.

[26] Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary.* h. 1292 mengakatan: . . . the word 'people' may have various significations according to the connection in which it is used . . .; Logeman dalam bukunya, *Over de theorie van een stellig staatscrecht,* menguraikan secara panjang lebar tentang pengertiaan 'volks' dan 'natie' (h. 9 dst.) — 'volks' mengandung arti sebagai suatu persekutuan kebudayaan sedangkan 'natie' di samping memiliki kebudayaan sendiri juga dengan kesadaran menghendaki suatu organisasi kenegaraan sendiri. Tentang pengertian 'peuple' dalam bahasa Prancis, Jacques Maritain dalam bukunya 'L'Homme et L'Etat' h. 24 mengatakan: . . . la notion de peuple signifie le membres organiquement unis qui composent le corps politique . . .

[27] Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara,* h. 40 (I).

'Bestuurshandeling' atau 'administrative action' diterjemahkan dengan 'tindak pemerintahan' istilah 'pemerintahan' digunakan dalam arti fungsional, yaitu 'besturen'.

Dengan 'tindak pemerintahan' sebagai titik sentral, (dikaitkan dengan perlindungan hukum bagi rakyat), dibedakan dua macam perlindungan hukum bagi rakyat, yaitu: perlindungan hukum yang preventatif dan perlindungan hukum yang represif. Pada perlindungan hukum yang preventatif kepada rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan kebebasan (inspraak) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif.

Dengan demikian, perlindungan hukum yang preventatif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa sedangkan sebaliknya perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Perlindungan hukum yang preventatif sangat besar artinya bagi tindak pemerintahan yang didasarkan kepada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventatif pemerintah terdorong untuk bersikap hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi.[28]

Dengan pengertian yang demikian, penanganan perlindungan hukum bagi rakyat oleh Peradilan Umum (perkara litigasi di Pengadilan) di Indonesia termasuk kategori perlindungan hukum yang represif; demikian juga halnya dengan Peradilan Administrasi Negara andaikata satu-satunya fungsi peradilan administrasi negara adalah fungsi 'peradilan' (justitiele functie – judicial function).

3. Relasi Agama dan Negara

Dalam sistem politik modern persoalan yang kerap mungundang perdebatan adalah membangun relasi antara agama dan negara.

[28] F.H van der Burg, *Rechtsbescherming tegen de Overheid,* h. 187 mengatakan: . . . Vooral wanner er sprake is van een discretionaire bevoegdheid van het bestuur laat zich een dergelijk overleg goed indenken. Omgekerd: in geval van strikt gebonden bestuurs-bevoedgheid heeft 'inspraak vooraf weinig zin: de te nemen beslissing kan er immers toch niet door beinvloed worden.

Perdebatan itu juga dialami Indonesia meskipun dasar negara Pancasila dan NKRI sudah dinyatakan secara final. Secara teoritis, relas agama dan negara didefinisikan secara beragam. Ran Hirschl mengategorikan relasi agama dan negara kedalam delapan model. *Pertama,* negara ateis. Model ini dianut Cina dengan mengikuti ide negara menurut versi Karl Marx. Rezim komunis melihat ajaran agama sebagai opium (candu) bagi masyarakat. Pada level deklaratif rezim komunis merupakan anti terhadap agama.[29]

Kedua, model sekuler tegas *(assertive).* Model ini menetapkan bentuk tegas, bahkan militan, sekularisme yang melampaui netralitas terhadap agama. Untuk memajukan agama sipil eksplisit sekuler yang membenci manifestasi agama dalam kehidupan publik dan memandang sekularisme sebagai elemen inti bangsa modern dan identitas kolektif anggotanya.[30]

Ketiga, pemisahan sebagai netralitas negara terhadap agama. Model ini bisa dibilang paling banyak dianut oleh negara-negara yang melakukan pemisahan agama dan negara *(separations).* Model ini menekankan pada keberimbangan negara terhadap kepercayaan agama.[31] *Keempat,* mendirikan agama lemah. Model ini merupakan penunjukan suatu agama sebagai 'agama negara'. Tapi penunjukan ini tidak berdampak pada kehidupan masyarakat. Beberapa negara di Eropa menggunakan model ini. Gereja Evangelical Lutheran sebagai "gereja negara" di Norwegia, Denmark, Finlandia dan Islandia. Sebagai contoh misalnya, kepala negara Norwegia, juga seorang pemimpin gereja.[32]

---

[29] Ran Hirschl mencontohkan Cina sebagai negara yang termasuk dalam model ini pada tahun 1949. Menurut Hirsch, selain Cina, gerakan "anti agama" (oleh negara) juga terjadi di Jamaica melalui gerakan Rastavara. Visi negara ateis-komunis tentang agama dan negara termasuk di dalamnya usaha atau upaya untuk menghapus agama. Ran Hirschl, *Comparative Constitutional Law and Religion* dalam jurnal *Research Handbooks In Comparative Law,* (editor: Tom Ginsburg, Rosalind Dixon), (Northampton, MA, USA, Edward Elgar Publishing Limited, 2011), hlm. 423.

[30] Ran Hirschl, *Comparative Constitutional Law and Religion*…….

[31] Model ini dianut oleh Amerika, Ran Hirschl, *Comparative Constitutional Law and Religion*……. 424.

[32] Ran Hirschl, hlm. 427

Kelima, model pemisahan formal dengan pengunggulan secara nyata terhadap satu denominasi. Model ini menggambarkan sebuah negara yang memisahkan secara formal antara gereja dan negara. Mengenai kebebasan beragama secara umum dijamin dalam konstitusi. Tetapi secara politik ada hegemoni gereja yang sistematis dan moralitas yang berpatokan pada gereja semua sendi-sendi kehidupan negara. Negara-negara di Amerika Latin yang mayoritas beragama Katolik Roma masuk dalam kategori ini.[33] *Keenam,* model pemisahan akomodatif multikultural. Model ini menggabungkan pemisahan formal antara agama dan negara dengan pendekatan akomodasionis terhadap perbedaan dan keragaman agama.[34]

Ketujuh, model wadah aturan keagamaan. Model ini didasarkan pada akomodasi selektif terhadap agama dalam area hukum tertentu. Hukum umumnya adalah sekuler namun ada otonomi hukum yang menjamin kelompok keagamaan tertentu dalam urusan keperdataan dan pendidikan. Konsep ini diterapkan pada lingkungan komunitas lokal di negara-negara dunia ketiga atau bekas negara jajahan, seperti Kenya, India, dan Israel.[35] *Kedelapan,* model negara yang kuat, agama sebagai sumber hukum negara. Model ini menggunakan seluruh sistem hukum dan konstitusi didasarkan pada fundamental agama. Dalam prinsip-prinsip konstitusional, atau sistem bi-polar dari konstitusi bersumber dari teks dan otoritas suci dan sakral. Model ini dengan negara teokrasi konstitusional.[36]

Selain depalan model di atas, ada pendapat yang lebih sederhana. Tedi Kholiludin[37] mengutip pendapat J. Philip Wogaman yang

[33] Ran Hirschl, hlm. 430

[34] Model ini umum pada masyarakat imigran terutama Kanada dengan merefleksikan komitmen terhadap multikulturalisme dan keragaman. Tujuannya untuk membedakan dengan pendekatan *melting pot* (percampuran antar budaya yang menghasilkan budaya baru) atau pendekatan asimilasi. Ran Hirschl, hlm. 431.

[35] Negara-negara tersebut di atas mengakui otonomi hukum komunitas adat untuk mengikuti tradisi mereka dalam wilayah hukum terutama dalam masalah hukum keluarga. Ran Hirschl, hlm. 433.

[36] Ran Hirschl, hlm. 435

[37] Tedi Kholiludin adalah alumnus program doktoral sosiologi agama Universitas Kristen Satya Wacana (UKSW) Salatiga.

menyatakan ada empat bentuk dalam kaitanya antara eksistensi gereja dan negara. *Pertama,* model teokrasi. Model ini negara berada di bawah kontrol para pemimpin atau institusi agama. Negara teokrasi tergambar pada masyarakat primitip seperti Tibet, sekte Mormon awal di Utah serta Iran. Relasi semacam ini juga tergambar pada pemerintahan Vatikan II yang didasarkan pada doktrin Katolik.[38] *Kedua,* model erastianisme.[39] Bentuk ini menggambarkan dimana gereja berada di bawah otoritas negara. Ninan Koshy menggambarkan kategori ini dengan 'established church'. Model ini negara memiliki 'agama resmi', dimana agama yang mapan dipenuhi hak-haknya sementara agama yang inferior haknya tidak dipenuhi.

Model negara ini, pada saat yang sama, meski agama tertentu memiliki hak istimewa, tetapi pemeluk agama tersebut tidak dapat mengekspresikan agamanya secara bebas. Negara hanya berkutat pada kepentingan agama tertentu dan di sisi lain kepentingan agama anak emas itu pun 'dipagari' agar tidak membahayakan kepentingan negara. *Ketiga,* model pemisahan antara agama dan negara 'secara ramah' *(friendly)*. Model ini memisahkan antara agama dan negara secara legal. Namun dengan catatan satu sama lain tidak saling bermusuhan.[40]

---

[38] Wogaman sendiri cukup keras menentang model Negara Teokrasi ini. Ia menyebut bahwa penganut model ini tengah berilusi. Dikatakan berilusi karena beberapa masalah yang muncul dalam Negara Teokrasi ada pada aspek praktis juga politis. Agama dalam negara teokratis pada akhirnya digunakan untuk kepentingan politis. Problem praktis yang kerap muncul adalah akan sangat sulit membedakan pernyataan iman yang benar-benar tulus dan tidak, dimana institusi agama memiliki kekuatan dominan. J. Philip Wogaman, *Christian Persfectives on Politics,* (Kentucky; Westminster. John Knox Press. 2000), hlm. 250 dalam buku Tedi Kholiludin, *Pancasila dan Transformasi Religiositas Sipil di Indonesia,* (Salatiga; Fakultas Teologi UKSW. 2014), hlm. 114.

[39] Erastianisme diambil dari nama pencetus gagasan ini bernama Thomas Erastus (1524-1583), seorang ahli fisika asal Swiss yang juga Teolog Protestan. Lihat, Tedi Kholiludin, *Pancasila dan Transformasi Religiositas Sipil di Indonesia……* hlm. 115.

[40] Tedi memberikan catatan esensial model ini. Menurutnya, secara substansi model ini merupakan prinsip yang dipraktikan di Amerika Serikat. Prinsip untuk tidak memapankan agama dalam konstitusi Amerika tidak harus dipahami sebagai suatu yang negatif. Sikap Amerika justru harus dimaknai sebagai dukungan bagi

Keempat, pemisahan antara agama dan negara secara tidak ramah *(unfriendly)*. Model ini memisahkan secara legal antara agama dan negara dalam posisi yang antagonistik. Model ini banyak berkembang pada abad ke-20. Antiklerikalisme di Prancis pada abad 19 merupakan penerjemahan dari model ini. Hal yang sama juga berlaku di Meksiko yang kemudian menghasilkan bentuk pemisahan antara agama dan negara secara tidak ramah.[41]

Musdah Mulia dan Luthfi Assyaukanie, mengategorikan tiga kecenderungan relasi agama dan negara yang sejatinya mirip dengan keempat model di atas. *Pertama*, negara berdasar agama, model ini terjadi bersatunya pemegang otoritas negara dan agama *(waliyul amri kalifatullah sayyidin panatagama).* Negara dan pemegang otoritas negara dijalankan berdasarkan agama tertentu. Pada model negara ini terdapat dua kemungkinan, yaitu warga negara diwajibkan memeluk agama resmi negara dan kemungkinan lainnya warga diberi kebebasan untuk memeluk agama sesuai keyakinannya.

Kedua, agama sebagai spirit bernegara, pada model ini negara tidak secara formal menganut agama tertentu, namun nilai-nilai agama menjadi spirit penyelenggara dan penyelenggaraan negara. Sistem ini menjamin warga negara untuk memeluk agama tertentu dan beribadat berdasarkan keyakinan agamanya itu. *Ketiga,* negara sekuler, pada negara model ini terdapat pemisahan otoritas negara dan agama secara ekstrem. Negara tidak mengurus agama dan demikian juga agama tidak berkaitan dengan negara.[42]

---

integritas dan independensi institusi agama. Tedi Kholiludin, hlm. 116.

[41] Menurut Tedi, disadari atau tidak kehidupan beragama dalam bingkai negara lengkap dengan segenap tertib hukum. Karena itu, ia memberikan analisis, sebenarnya fenomena relasi agama dan negara sedang bergerak menuju pada jalur sekularisasi. Meski agama dan Kepercayaan adalah suatu yang bersifat hakiki dan sangat personal, tetapi ruang yang dihadapi adalah kenyataan yang sekuler. Ruang hukum dan negara itulah yang dianggapnya sebagai ruang sekuler.

[42] Sarjana Indonesia sejatinya banyak yang merumuskan model relasi agama dan negara. Meskipun dalam jumlah model yang berbeda namun substansinya hampir sama. Neneng Yani Yuningsih, dalam sebuah makalah juga membagi relasi agama dan negara kedalam tiga model. *Pertama,* agama dan negara terpisah satu sama lain. Doktrin agama hanya menjadi pedoman hidup manusia sebatas dalam

Lalu apa model yang dipakai di Indonesia? Prof. Nasaruddin Umar, menyatakan, Indonesia bukan negara agama. Indonesia bukan pula negara yang mengakui adanya salah satu agama resmi, dan tentu saja bukan negara sekuler.[43] Indonesia adalah negara Pancasila dimana semua agama dan masing-masing pemeluknya diperlakukan sama sebagai warga negara Indonesia. Tidak ada agama ekslusif yang harus lebih dominan di antara agama-agama lainnya. Sekalipun di antaranya ada agama mayoritas mutlak dianut oleh warganya.[44] Pemisahan urusan negara dan urusan agama tidak otomatis menjadikan negara itu negara sekuler. Sebaliknya keterlibatan negara di dalam mengurus agama tidak otomatis pula menjadikan negara itu sebagai negara agama.[45]

---

keluarga dan masyarakat yang berwadahkan keorganisasian dalam mesjid, gereja, kuil, dan lain-lain. Prinsip utamanya adalah "agama adalah agama". *Kedua,* agama dan negara terikat satu sama lain (integralistik), agama memberi corak dominan atas negara. Dalam konteks ini agama bermain penuh sebagai instrumen, yakni aktualisasi agama di dalam sebagian besar institusi negara seperti institusi politik, ekonomi, hukum dan lainnya. *Ketiga,* agama ditempatkan dalam suatu sistem negara yang mengutamakan harmoni dan keseimbangan. Lihat, *Hasyim Asy'ari, Relasi Negara dan Agama di Indonesia,* jurnal RechtsVinding Online, hlm.2.

[43] Karena tidak tegas apakah menganut sistem sekuler atau teokrasi ini Indonesia mengalami banyak persoalan dalam merumuskan peraturan perundang-undangan.

[44] Mereka sama-sama merasa memiliki bangsa ini di bawah panji NKRI. Jaminan kebebasan beragama bagi semua pemeluk agama diatur di dalam UUD NRI 1945, khususnya dalam pasal 28E, pasal 28I, pasal 28J, dan pasal 29 dan diperkuat dengan sejumlah produk perundang-undangan lainnya. Namun di dalam mengamalkan agama ada rambu-rambu yang harus ditaati semua pihak agar tidak terjadi persinggungan satu sama lain yang bisa menyebabkan rusaknya persatuan dan kesatuan bangsa. Nasaruddin Umar (Makalah), *Antara Negara dan Agama Negara,* diambil dari situs resmi *depag.go.id*, Senin, 4 April 2015.

[45] Nasaruddin Umar menegaskan bahwa agama adalah bagian dari hak asasi manusia, namun pengamalannya di setiap negara dibatasi oleh konstitusi dan perundang-undangan demi tercapainya tujuan negara. Negara Republik Indonesia menempatkan substansi dan nilai-nilai agama di dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal itu tercermin dalam sila pertama Pancasila dan dalam alinea-alinea Pembukaan UUD 1945. Baik umat Islam sebagai penganut mayoritas di negeri ini maupun penganut agama-agama minoritas lainnya tidak merasa ada hambatan berarti di dalam mengamalkan ajaran agamanya, Nasaruddin Umar, *Antara Negara dan Agama Negara.....*.

Pendapat Nasaruddin Umar, mirip dengan pandangan Ran Hirschl model ketiga, dimana agama dan negara diposisikan secara netral *(separation).* Merujuk pada pendapat Philip Wogaman model di Indonesia mirip dengan model ketiga. Model ketiga relasi agama dan negara menurut Wogaman adalah pemisahan antara agama dan negara secara ramah. Model ini memisahkan antara agama dan negara secara legal. Namun dengan catatan satu sama lain tidak saling bermusuhan.[46] Sementara dalam pandangan Musdah Mulia dan Luthfi Assyaukanie, pendapat Nasaruddin di atas cenderung berada pada model kedua, yaitu agama sebagai spirit bernegara.

Sumanto Al-Qurtuby, mengutip pendapat mantan Rais Aam PBNU (alm) KH MA Sahal Mahfudz mengatakan, meskipun negara dan agama tidak dapat dipisahkan, namun bukan berarti negara beserta produk-produknya harus berlabelkan Islam. Agama cukup menjadi spirit dalam bernegara sehingga tujuan syariat untuk memelihara agama *(din),* akal *(aql),* jiwa *(nafs),* harta *(mal)* dan keturunan *(nasl)* terlaksana.[47] Begitu juga negara, tidak boleh intervensi terhadap keyakinan keagamaan. Jazim Hamidi dan M Husnu Abadi berpendapat bahwa campur tangan negara terhadap agama hannya sebatas pada fasilitas, sarana, dan prasarana.[48]

---

[46] Tedi memberikan catatan esensial model ini. Menurutnya, secara substansi model ini merupakan prinsip yang dipraktikan di Amerika Serikat. Prinsip untuk tidak memapankan agama dalam konstitusi Amerika tidak harus dipahami sebagai suatu yang negatif. Sikap Amerika justru harus dimaknai sebagai dukungan bagi integritas dan independensi institusi agama. Nasaruddin Umar, *Antara Negara dan Agama Negara,* hlm. 116.

[47] Sumanto Al-Qurthubi. *Era Baru Fiqih Indonesia,* (Yogyakarta; Cermin: 2002), hlm. 86. Buku ini merupakan skripsi di IAIN Walisongo tahun 1999. Setelah lulus dari IAIN Semarang, Sumanto Al-Qurtubi, melanjutkan program magister di UKSW Salatiga, lulus dari UKSW, kemudian melanjutkan Program Doktoral di Boston University, Amerika. Sekarang Sumanto menetap di Arab Saudi sebagai professor di King Fahd University. Pendapat ini dikutip, Neneng Yani Yuningsih, (Makalah) *Pola Interaksi (hubungan) Antara Agama, Politik dan Negara (pemerintah) Dalam Kajian Pemikiran Politik (Islam),* hlm. 14-15.

[48] Negara tidak boleh intervensi terlalu jauh dalam masalah agama. Negara tidak boleh ikut campur dalam masalah keyakinan atau materi agamanya, mareka keyakinan itu hak yang tidak bisa dikurangi. Jazim Hamidi dan M Husnu Abadi, *Intervensi Negara Terhadap Agama,* (Yogyakarta; UII Pres. 2001), hlm. 13

4. Negara Hukum Pancasila

Undang-undang Dasar NRI 1945, tidak kita temukan suatu rumusan yang *in expressis verbis* menyebutkan atau merumuskan "negara hukum". Sebelum amandemen, hanya penjelasan umum UUD yang mengatakan bahwa Indonesia *negara berdasar atas hukum* (rechtsstaat). Banyak tulisan ataupun banyak diskusi telah dilakukan yang membahas Indonesia Negara Hukum namun intinya adalah[49]: apakah Indonesia negara hukum dan bukan bagaimanakah konsep nagara hukum (Indonesia).

Dalam tulisan-tulisan atau pun diskusi-diskusi atau bahkan seminar, pikiran-pikiran yang muncul adalah pikiran-pikiran mengenai "rechtsstaat" dan "the rule of law"; celakanya pikiran-pikiran itu kemudian begitu saja coba mengkaitkannya kepada kriteria "rechtsstaat" maupun kepada kriteria "the rule of law", dan sampailah pada suatu kesimpulan bahwa Indonesia adalah *negara hukum;* seharusnya kesimpulan menjadi "Indonesia adalah "rechtsstaat", atau Indonesia adalah "the rule of law state".

Kalau disimpulkan bahwa Indonesia adalah "negara hukum" pertama-tama hendaknya dirumuskan dulu apakah isi konsep "negara hukum" (yang dapat saja dilakukan dengan membandingkan konsep rechtsstaat ataupun konsep the rule of law), kalau tidak demikian, kesimpulannya adalah (seperti telah dikatakan) Indonesia adalah "rechtsstaat" atau "the rule of law".

Kalau ditelaah dari latar belakang sejarahnya, konsep "the rule of law" maupun konsep "rechtsstaat" lahir dari suatu usaha atau perjuangan menentang kesewenangan penguasa, sedangkan Negara Republik Indonesia sejak dalam perencanaan berdirinya jelas-jelas menentang segala bentuk kesewenangan atau absolutisme. Oleh karena itu jiwa dan isi negara hukum Pancasila seyogiyanya tidak dengan begitu saja mengalihkan konsep "the rule of law" atau konsep "rechtsstaat".

[49] M. Hadjon, Philipus. *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia.* Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1987. Hal 83-84.

Baik konsep "the rule of law" maupun konsep "rechtsstaat" menempatkan pengakuan dan perlindungan tentang hak-hak asasi manusia sebagai titik sentral, sedangkan untuk Negara Republik Indonesia—seperti telah diuraikan sebelumnya—pada waktu pembahasan Undang-undang Dasar (yang sekarang dikenal dengan Undang-undang Dasar 1945) tidak dikehendaki masuknya rumusan hak-hak asasi manusia ala Barat yang individualistis sifatnya. Bagi Negara Republik Indonesia, yang menjadi titik sentral adalah *keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan kerukunan.*

Untuk melindungi hak-hak asasi manusia, dalam konsep "the rule of law" mengedepankan prinsip "equality before the law" dan dalam konsep "rechtsstaat" mengedepankan prinsip "wetmatigheid" kemudian menjadi "rechtmatigheid". Untuk negara Republik Indonesia yang menghendaki keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat, yang mengedepan adalah prinsip *asas kerukunan* dalam hubungan antara pemerintah dan rakyat. Dari asas ini akan berkembang elemen lain dari konsep Negara Hukumm Pancasila, yaitu: terjalinnya hubungan fungsional yang proporsioanal antara kekuasaan-kekuasaan negara, penyelesaian sengketa secara musyawarah sedangkan peradilan merupakan sarana terakhir dan tentang hak-hak asasi manusia tidaklah menekan hak dan kewajiban tetapi terjalinnya suatu keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Oleh karena dalam uraian sebelumnya telah dibahas hak-hak asasi manusia menurut ajaran Pancasila, maka dalam uraian berikut tidak diulangi lagi sehingga secara berturut-turut akan diuraikan tentang: hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan, hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara, penyelesaian sengketa melalui musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir.

Ide dasar hubungan antara pemerintah dan rakyat telah dilontarkan oleh para pendiri negara sewaktu merumuskan UUD NRI 1945. Mohammad Hatta dalam tanggapannya tentang dimasukkannya

hak-hak asasi ke dalam UUD mengatakan "kita menghendaki negara pengurus, kita membangunkan masyarakat baru yang berdasarkan kepada gotong-royong". Konsep "gotong royong" adalah konsep masyarakat hukum adat, dengan demikian untuk memahaminya harus dilakukan dengan menelusuri kehidupan masyarakat hukum adat[50].

Sudah banyak tulisan atau kepustakaan hukum adat yang mendalami masyarakat hukum adat dengan ciri khasnya "gotong royong". Soeripto (alm) dalam pidato inagurasinya tanggal 18 September tahun 1958 telah membahas kembali ciri-ciri tersebut dalam judul pidatonya Tentang Kollektivisme dan Individualisme dalam Masyarakat Indonesia/Kepribadian Bangsa Indonesia. Menurut beliau, yang dimasukkan gotong royong adalah kekeluargaan dan sebaliknya.

Menyamakan arti gotong royong dengan kekeluargaan juga dapat kita ikuti dari pendapat-pendapat yang pernah diketengahkan oleh para pendiri Republik ini. Seperti telah dikutip sebelumnya, Mohammad Hatta mengatakan "kata yang membangun masyarakat baru yang berdasarkan *gotong royong* (garis bawah penulis) sedangkan Soepomo mengatakan bahwa negara Indonesia yang terbentuk itu berdasarkan *kekeluargaan* (garis bawah penulis) dan tentang Undang-undang Dasar beliau mengatakan bahwa Undang-undang dasar tersebut harus juga mengandung sistem kekeluargaan, Soekarno sebagai Ketua Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia mengatakan bahwa semua anggota telah memufakati dasar *kekeluargaan* atau dasar gotong royong atau tolong-menolong atau dasar keadilan sosial.

Dengan mengatengahkan pendapat-pendapat tersebut nampaklah kepada kita bahwa Pancasila yang telah disepakati sebagai dasar negara serta-merta begitu saja diganti dengan konsep gotong-royong atau kekeluargaan. Samakah Pancasila dengan gotong-royong atau kekeluargaan? Mengikuti pendapat Soeripto, memang sekitar

[50] *Ibid.* Hal 85.

Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, istilah Pancasila dipakai sinonim dengan istilah kekeluargaan dan menurut pendapat beliau, digunakannya istilah kekeluargaan terutama pengaruh dari Soepomo. Kiranya ada baiknya dikutip pendapat Soeripto yang diketengahkan dalam tulisan beliau berjudul "Mengamalkan Pancasila melalui Keputusan Pengadilan":

Uraian di atas menggambarkan bahawa jiwa kekeluargaan pada akhirnya mewujdukan diri dalam butir terakhir, yakni tercapainya keseimbangan/keserasian dalam hidup dan kehidupan, dan kiranya sudah seyogiyanya jiwa inilah yang menjadi landasan dalam hubungan antara Pemerintah dan rakyat.

Jiwa kekeluargaan tersebut selanjutnya dirumuskan sebagai asas yang melandasi hubungan antara Pemerintah dan rakyat. Sebagai asas, diketengahkan *asas kerukunan.* Dalam hubungannya dengan asas kekeluargaan, asas kerukunan merupakan penjabaran dari asas kekeluargaan. Kerukunan dari asal kata rukun, dapat dirumuskan maknanya, baik secara positif maupun secara negatif. Secara positif, rukun berarti terjalinnya hubungan yang serasi, hubungan yang harmonis, sedangkan secara negatif rukum berarti tidak konfrontatif, tidak saling bermusuhan. Dengan pengertian yang demikian, Pemerintah dalam segala tingkah-lakunya senantiasa berusaha menjalin suatu hubungan yang serasi dengan rakyat.

Dengan dasar hubungan yang demikian tidaklah berati bahwa tidak mungkin akan lahir sengketa antara Pemerintah dan rakyat. Dalam setiap kehidupan bersama pasti akan muncul sengketa, demikian juga halnya dalam hubungan antara Pemerintah dan rakyat yang berdasarkan asas kerukunan . Yang penting dalam hal ini ialah sarana dan cara penyelesaian sengketa dalam batas-batas yang tetap menjaga keserasian hubungan keserasian antara Pemerintah dan rakyat.

Kehadiran daripada sarana perlindungan hukum bagi rakyat tidaklah dipandang sebagai senjata ampuh untuk memukul Pemerintah, tapi justru harus dipandang sebagai sarana yang

berfungsi untuk memulihkan hubungan antara pemerintah dan rakyat. Landasan ini kiranya patut menjadi bahan pemikiran dalam rangka usaha pembentukan peradilan Administrasi Negara di Indonesia.

Janganlah kehadiran Peradilan Administrasi Negara itu dianggap sebagai senjata untuk membatas Pemerintah tetapi kehadirannya hendaklah dipandang sebagai sarana dengan fungsi utama ialah memulihkan hubungan antara pemerintah dan rakyat dan dengan demikian pula kehadiran sarana itu diharapkan dapat menumbuhkan suatu pemerintahan yang efektif dan berwibawa yang tidak semara karena baju kekuasaan yang melekat padanya.[51]

E. Metode Penulisan

Jenis penulisan buku ini deskriptif analistis, yaitu penulisan buku yang menganalisis suatu regulasi yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori serta praktik sosial kemasyarakatan. Penelitian deskriftip ini merupakan jenis penelitian yang memberikan uraian analitis atas suatu keadaan terhadap obyek yang diteliti sehingga menghasilkan analisis dan pandangan baru.[52]

Dikatakan deskriftip karena penulisan buku ini diharapkan mampu memberikan alternatif solusi, mengenai perlindungan dan pemenuhan hak dasar penganut Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa berlandaskan negara hukum Pancasila.

1. Sumber Data

Sumber data dalam penulisan buku ini ada tiga jenis, sumber data primer dan data sekunder, dan sumber data tersier. Data primer yaitu hasil pengamatan dan wawancara langsung kepada narasumber yang memiliki kompetensi untuk menjelaskan problem-problem hak dasar penganut Kepercayaan. Peneliti akan menggali data dari narasumber utama yakni sesepuh atau tetua kelompok penganut Kepercayaan.

[51] *Ibid.* Hal 86-88.

[52] Soerjono Soekanto, Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, Jakarta : Raja Grafindo, 1982, hlm. 10

Kelompok penganut Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa yang di wawancarai berlokasi di Jawa Tengah.

Sedangkan data sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai sumber data primer seperti kepustakaan hukum, jurnal hukum, penelitian tentang kelompok Kepercayaan, serta karya tulis yang berkaitan dengan eksistensi kelompok kepercayaan di Indonesia. Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan lainnya untuk melengkapi dan memberikan penjelasan lebih lanjut atas bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus hukum, kamus bahasa Inggris/Indonesia dan ensiklopedi, dan internet.

2. Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data pada penulisan buu ini menggunakan teknik studi pustaka dan wawancara lapangan. Varian teknik ini menggunakan pengumpulan data dengan melakukan penelusuran lapangan serta penelaahan pada referensi pustaka, seperti, buku ilmiah, penelitian, artikel ilmiah, serta peraturan perundang-undangan yang berlaku sesuai dengan teknik studi pustaka.

Menetapkan lokasi penelitian merupakan hal yang cukup penting untuk mempersempit ruang lingkup serta mempertajam permasalahan yang ingin dikaji. Penelitian yuridis empiris, maka selain meneliti materi muatan peraturan perundang-undangan, juga meneliti fakta sosial yang ada di masyarakat. Dalam konteks penulisan buku ini, fakta lapangan yang akan dikaji adalah problem-problem mendasar kelompok penganut Kepercayaan Kepada Tuhan Yang Maha Esa. Keberadaan kelompok penganut Kepercayaan tersebar hampir merata di seluruh Indonesia. Sebagai data primer, yang akan dijadikan lokasi penelitian buku ini adalah fokus pada kelompok-kelompok Kepercayaan di Jawa Tengah.

3. Analisis Data

Pembahasan pada bagian ini tidak dapat dilepaskan dari permasalahan pokok dalam studi ini yakni perlindungan dan pemenuhan hak-hak dasar penganut Kepercayaan berlandaskan

negara hukum Pancasila. Semua bahan hukum yang telah terkumpul dan telah disistematisasikan selanjutnya dilakukan analisis, interpretasi atas bahan hukum tersebut, dan dilakukan pengambilan simpulan.

Sebagai upaya untuk mempermudah analisis yuridis empiris, maka dibantu dengan metode content analysis yaitu analisis isi terhadap semua bahan hukum yang berupa dokumen hukum. Di samping itu dipergunakan metode analisis kesisteman, yang dimaknai sebagai analisis dengan pendekatan input, proses, output dan outcomes dengan mempertimbangkan instrumental input dan enviromental input.

BAB II
KONSEP DASAR HAK PENGANUT AGAMA DAN KEPERCAYAAN

A. Hak Dasar Manusia

1. Universalitas Hak Asasi Manusia

Prinsip universalitas hak asasi manusia merupakan norma yang harus menjadi pedoman dalam pembuatan peraturan perundang-undangan *(law making)*. Universalitas hak asasi yang melekat pada setiap individu manusia harus diinternalisasikan dalam setiap peraturan perundang-undangan sehingga peraturan perundang-undangan mencerminkan keadilan bagi setiap individu manusia.

Prinsip universalitas inilah yang melandasi konsep hukum persamaan hak asasi penganut kepercayaan dan penganut agama di Indonesia. Peraturan perundang-undangan yang mengatur utamanya penganut agama dan penganut kepercayaan di Indonesia harus mencerminkan prinsip universalitas hak asasi manusia, sehingga tidak menimbulkan diskriminasi dan intoleransi terhadap penganut kepercayaan.

Perhatian terhadap hak asasi manusia[53] merupakan isu global yang terus mengalami perkembangan. Sebelum *Universal Declaration of Human Right* (UDHR) dideklarasikan oleh PBB pada tahun 1948, beberapa Negara di Eropa telah terlebih dahulu membahas dan merumuskan perihal hak asasi manusia. Sebagai contoh *Magna Carta* (1215) dan *Bill of Rights di Inggris* (1689), Deklarasi tentang Hak Manusia dan Hak Warga Negara di Perancis (1789) serta *Bill of Rights* oleh Konstitusi Amerika Serikat (1791).[54]

Hak-hak Asasi Manusia (HAM), tepatnya disebut dengan istilah 'hak-hak manusia'[55] *(human rights)* merupakan hak-hak yang diakui secara universal. Dikatakan universal karena hak-hak ini 'melekat' dan 'inheren' pada setiap sosok manusia, tak peduli apapun warna kulitnya, jenis kelaminnya, usianya, latar belakang kultural dan pula agama atau kepercayaan spiritualitasnya.[56] Dikatakan 'melekat'

[53] Melalui pendekatan filsafat hukum, asal-usul gagasan mengenai hak asasi manusia bersumber dari teori *natural rights theory* (teori hak kodrati). Teori kodrati mengenai hak bermula dari teori *natural law theory* (teori hukum kodrati). Teori hukum kodrat dapat dirunut ke zaman kuno dengan filsafat Stoika hingga Thomas Aquinas dan Grotius. Perkembangan selanjutnya, John Locke, mengajukan pemikiran mengenai teori hak-hak kodrati. Gagasan Locke mengenai hak-hak kodrati inilah yang melandasi munculnya revolusi hak dalam revolusi yang meletup di Inggris, Amerika Serikat dan Perancis pada abad ke-17 dan ke-18. Dalam buku klasiknya, *"The Second Treatise of Civil Government and a Letter Concerning Toleration"* Locke mengajukan sebuah postulasi pemikiran bahwa semua individu dikaruniai oleh alam hak yang melekat atas hidup, kebebasan dan kepemilikan, yang merupakan milik mereka sendiri dan tidak dapat dicabut atau dipreteli oleh negara, lihat, John Locke, *The Second Treatise of Civil Government and a Letter Concerning Tolerantion,* disunting oleh J.W. Gough, Blackwell, Oxford, 1964. seperti dalam *pusham.uii.ac.id/ham/7_Chapter1.pdf* diunduh pada 3 September 2015.

[54] Tedi Kholiludin (ed.), *Jalan Sunyi Pewaris Tradisi*, (Semarang: Elsa Pers, 2014), hlm. 60.

[55] UDHR PBB 1948 membuka deklarasi dengan pengakuan 'martabat' manusia sebagai hak-hak dasar manusia. Dengan menyebut manusia menurut martabatnya dimaksudkan bahwa manusia merupakan mahluk yang istimewa, mahluk yang tidak ada bandinganya di dunia ini. Martabat manusia ini melekat pada setiap individu dimana pun dan kapan pun manusia itu berada sehingga bersifat universal. Dalam arti universal ini semua manusia bernilai, tiap-tiap pribadi manusia masing-masing istimewa. Sesuai dengan nilainya itu semua, manusia harus dihormati. Lihat, Theo Huijbers, *Filsafat Hukum.....,* hlm. 98.

[56] Pengakuan atas adanya hak-hak manusia yang asasi memberikan jaminan

atau 'inheren' karena hak-hak itu dimiliki oleh siapapun berkat kodrat kelahirannya sebagai manusia, bukan karena pemberian suatu organisasi kekuasaan manapun. Karena dikatakan 'melekat' itu pulalah maka pada dasarnya hak-hak ini tidak sesaatpun boleh dirampas atau dicabut.[57]

DUHAM 1948 yang memuat perlindungan terhadap martabat manusia bersifat *primus interpares* (mempunyai keunggulan tersendiri dibanding dengan kovenan HAM lainya). DUHAM mengikat bagi negara-negara yang tergabung dalam anggota PBB.[58] H. Lauterpacht menegaskan, bahwa piagam PBB adalah dokumen hukum; sehingga bahasanya adalah bahasa hukum (hukum internasional). Penegasan berulang kali 'hak asasi manusia' individu merujuk pada hak-hak hukum -untuk hak-hak hukum yang diakui oleh hukum internasional dan independent hukum negara. Dengan begitu, negara anggota PBB yang bersalah dan melanggar hak-hak manusia artinya melakukan pelanggaran Piagam PBB.

> "The Charter of the United Nations is a legal document; its language is the language of the law, of international law. In affirming repeatedly the 'fundamental human rights' of the individual it must necessarily be deemed to refer to legal rights –to legal rights recognized by international law and independent of the law of

--secara moral maupun demi hukum-- kepada setiap manusia untuk menikmati kebebasan dari segala bentuk perhambaan, penindasan, perampasan, penganiayaan atau perlakuan apapun lainnya yang menyebabkan manusia itu tak dapat hidup secara layak sebagai manusia yang dimuliakan Tuhan. Lihat, Soetandyo Wignjosoebroto, *Hak Asasi Manusia Konsep Dasar dan Perkembangan Pengertiannya dari Masa ke Masa,* dalam modul Kursus HAM untuk Pengacara XI Tahun 2007, (Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), 2007), hlm. 1.

[57] Soetandyo Wignjosoebroto, *Hak Asasi Manusia Konsep Dasar dan Perkembangan Pengertiannya dari Masa ke Masa.....*

[58] Terhina-dinakannya martabat manusia Indonesia terkait dengan kejamnya penguasa kolonial yang dimulai abad ke-15, justru pada saat di Eropa, negara asal para penjajah dunia ketiga, sedang tumbuh pemikiran mengenai hak-hak alamiah manusia untuk memuliakan manusia. Lihat, Adnan Buyung Nasution, *Implementasi Perlindungan Hak Asasi Manusia dan Supremasi Hukum,* makalah disampaikan ketika menjadi *keynote speeh* dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, 14- 18 Juli 2003 di Bali.

the State. These rights are only imperfectly enforceable, and, in so far as the availability of a remedy is the hallmark of legal rights, they are imperfect legal rights. Yet in the sphere of international law the correlation of right and remedy is not so close as within the State. Moreover, irrespective of the question of enforcement, there ought to be no doubt that the provisions of the Charter in the matter of fundamental rights impose upon the Members of the United Nations the legal duty to respect them. In particular, it is clear that a Member of the United Nations who is guilty of a violation of these rights commits a breach of the Charter".[59]

Universalitas hak asasi manusia menjadi perdebatan serius karena sebagian negara anggota PBB ada yang tidak sepakat penerapan HAM secara universal. Bagi sebagian negara, penegakan hak asasi juga harus mempertimbangkan sosio-kultur masing-masing negara yang berbeda-beda. Karena itu Jack Donnelly menyarankan supaya prinsip universalitas hak asasi dipahami dengan sebaik-baiknya. Ia membuat rumusan *relative universality of human right* untuk mengakomodir prinsip universal hak asasi dengan mempertimbangkan sosio-kultur masing-masing negara. Donnelly sepakat bahwa hak asasi ada secara alamiah bersamaan dengan adanya manusia itu sendiri.

"We can begin by distinguishing the conceptual universality implied by the very idea of human rights from substantive universality, the universality of a particular conception or list of human rights. Human rights, following the manifest literal sense of the term, are ordinarily understood to be the rights that one has simply because one is human. As such, they are equal rights, because we either are or are not human beings, equally. Human rights are also inalienable rights, because being or not being human usually is seen as an inalterable fact of nature, not something that is either earned or can be lost. Human rights are thus "universal" rights in the sense

[59] H. Lauterpacht, *International Law and Human Rights* (Archon Books, 1968 reprint) hlm. 34, dikutip juga oleh Nihal Jayawickrama, *The Judicial Application of Human Rights Law; National, Regional and International Jurisprudence,* (New York: Cambridge University Press, 2002), hlm. 22-23.

that they are held "universally" by all human beings. Conceptual universality is in effect just another way of saying that human rights are, by definition, equal and inalienable".[60]

Merujuk pada pendapat di atas, hak asasi manusia secara substantif bersifat universal. Setiap manusia mempunyai kesamaan hakiki yakni hak asasi yang tidak dapat dikurangi atau ditiadakan oleh siapa pun. Kehendak untuk hidup, tidak diperbudak, hidup layak, merdeka, tidak ingin disakiti, dan bebas menentukan nasibnya sendiri merupakan keinginan setiap manusia. Hak-hak demikian tidak terbatas oleh perbedaan budaya, atau pun perbedaan sosio-kultur suatu negara. Hak asasi yang universal itu dalam perkembangannya terbagi dalam dua jenis hak yang spesifik. Pertama hak-hak Sipil dan Politik (Sipol) dan kedua, Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (Ekosob).

1.1. Hak Asasi Individual

Seiring dengan perkembanganya, hak asasi biasanya dibagi menjadi hak individual dan hak sosial (hak sosial: bagian A.2). Hak fundamental yang melekat pada pribadi manusia adalah yang dikenal dengan hak Sipil dan Politik. Tuntutan penegakan hak sipil dan politik secara teoritis terakomodir dalam *International Convenan on Civil and Political Rights* (ICCPR) yang ditetapkan Majelis Umum PBB pada tanggal 16 Desember 1966 dan dinyatakan berlaku sejak 23 Maret 1976.[61]

Hak Sipol meliputi hak atas kehidupan (ps. 6). Bebas dari siksaan dan perlakuan tidak manusiawi (ps. 7). Bebas dari perbudakan dan kerja paksa (ps.8). Kebebasan dan keamanan pribadi (ps. 9). Hak orang tahanan atas perlakuan manusiawi (ps. 10). Bebas dari penahanan atas utang (ps. 11). Bebas berpindah dan memilih tempat tinggal (ps. 12). Kebebasan bagi warga negara asing (ps. 13). Hak

[60] Jack Donnelly, *The Relative Universality of Human Rights (Revised),* 2006, hlm. 2-3. Lihat, http://www.du.edu/gsis/hrhw/working/2006/33-donnelly-2006-rev.pdf, di unduh pada 10 September 2015.

[61] Jack Donnely, *Universal Human Rights in Theory and Practice,* (Ithacaand London: Cornell University Press, 2003), hlm. 20-21.

atas pengadilan yang jujur (ps. 14). Perlindungan dari kesewenang-wenangan (ps. 15). Hak atas pengakuan yang sama dihadapan hukum (ps. 16). Hak atas kebebasan pribadi (ps. 17). Bebas untuk berpikir, bereyakinan, dan beragama (ps. 18). Bebas untuk berpendapat dan berekspresi (ps. 19). Larangan propaganda perang dan diskriminasi (ps. 20). Hak untuk berkumpul (ps. 21). Hak untuk berserikat (ps. 22). Hak untuk menikah dan berkeluarga (ps. 23). Hak anak (ps. 24). Hak berpolitik (ps. 25). Kesamaan di muka hukum (ps. 26). Hak bagi kaum minoritas (ps. 27).[62] Umpanya hak-hak itu dilebur, akan mengerucut pada hak hidup dan perkembangan kehidupan.[63]

Hak sipil dan politik ini menekankan pada 'kebebasan'. Kebebasan ini kerap disebut 'hak-hak generasi pertama' atau sering dijuluki hak-hak asasi manusia 'klasik'. Hak-hak kebebasan ini pada hakikatnya hendak melindungi kehidupan pribadi manusia atau menghormati otonomi setiap orang atas dirinya sendiri (kedaulatan individu). Hak-hak ini sering pula disebut sebagai 'hak-hak negatif'. Artinya tidak terkait dengan nilai-nilai buruk, melainkan merujuk pada tiadanya campur tangan terhadap hak-hak dan kebebasan individual. Dengan demikian menuntut ketiadaan intervensi oleh pihak-pihak luar (negara maupun kekuatan sosial lainnya) terhadap kedaulatan individu.[64]

Berkenaan dengan itu, hak asasi menganut agama atau menganut kepercayaan bahkan tidak menganut agama sekalipun tidak boleh dilanggar oleh siapa pun. ICCPR ini telah diratifikasi oleh Indonesia menjadi UU No. 12 Tahun 2005 tentang Hak-hak Sipil dan Politik.

---

[62] Muhardi Hasan dan Estika Sari, *Hak Sipil dan Politik*, dalan Jurnal Demokrasi Vol. IV No.1 Th. 2005, hlm. 94.

[63] Theo Huijbers, *filsafat hukum*..... hlm. 103.

[64] Dengan kata lain, pemenuhan hak-hak yang dikelompokkan dalam generasi pertama ini sangat tergantung pada absen atau minusnya tindakan negara terhadap hak-hak tersebut. Jadi negara tidak boleh berperan aktif (positif) terhadapnya, karena akan mengakibatkan pelanggaran terhadap hak-hak dan kebebasan tersebut. Inilah yang membedakannya dengan hak-hak generasi kedua, yang sebaliknya justru menuntut peran aktif negara. Hampir semua negara telah memasukkan hak-hak ini ke dalam konstitusinya. Lihat, *pusham.uii.ac.id/ham/7_Chapter1.pdf* , hlm. 12.

Artinya seluruh aparatur negara harus tunduk dan patuh kepada undang-undang ini dalam menjalankan roda pemerintahnya.

1.2. Hak Asasi Sosial

Hak asasi sosial ini merupakan hak yang melekat pada pribadi manusia sebagai mahluk sosial. Sebagai mahluk sosial manusia mempunyai hak-hak ekonomi sosial dan budaya. Hak-hak manusia itu menyangkut hak untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok hidup, yakni pangan, sandang, kesehatan, kerja, dan pendidikan.[65] Hak-hak itu dimuat dalam *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR).

Dalam kovenan internasioan hak-hak ekonomi sosial dan budaya menjamin; 1) Hak atas pekerjaan; 2) Hak mendapatkan program-program pelatihan teknis dan vokasional; 3) Hak untuk mendapatkan kenyamanan dan kondisi kerja yang baik; 4) Hak untuk membentuk serikat buruh; 5) Hak untuk menikmati jaminan sosial, termasuk asuransi sosial; 6) Hak untuk menikmati perlindungan pada saat dan setelah melahirkan; 7) Hak atas standar hidup layak, termasuk pangan, sandang, dan perumahan; 8) Hak untuk terbebas dari kelaparan; 9) Hak untuk menikmati standar kesehatan fisik dan mental yang tinggi; 10) Hak atas pendidikan, termasuk pendidikan dasar secara cuma-cuma; 11) Hak untuk berperan serta dalam kehidupan budaya dan menikmati keuntungan dari kemajuan ilmu pengetahuan dan aplikasinya.

Persamaan atau hak-hak generasi kedua muncul dari tuntutan supaya negara menyediakan pemenuhan terhadap kebutuhan dasar setiap orang, mulai dari makan sampai pada kesehatan. Negara dengan demikian dituntut bertindak lebih aktif supaya hak-hak tersebut dapat terpenuhi atau tersedia.[66] Karena itu hak-hak generasi kedua ini dirumuskan dalam bahasa yang positif: 'hak atas' *'right to',*

[65] Lihat, Theo Huijbres, *Filsafat Hukum*...., hlm. 104.

[66] Lihat tulisan-tulisan yang disunting oleh Krzysztof, Catarina Krause & Allan Rosas (eds), *Sosial Rights as Human Rights: A European Challenge*, Abo Academi University Institute for Human Rights, Abo, 1994.

bukan dalam bahasa negatif: 'bebas dari' *'freedom from'.* Inilah yang membedakannya dengan hak-hak generasi pertama. Hak-hak ini sering pula dikatakan sebagai 'hak-hak positif'.[67]

Maksud hak positif adalah bahwa pemenuhan hak-hak tersebut sangat membutuhkan peran aktif negara. Pada hak Ekosob ini negara harus aktif 'memenuhi' hak-hak rakyatnya sehingga terlindungi. Hak Ekosob dan hak Sipol memang berbeda 'generasi'. Namun dalam praktiknya antara hak generasi pertama dan generasi kedua memiliki keterkaitan erat. Umpanya seseorang tidak bisa menjadi pegawai negeri sipil karena tidak menganut agama/berkeyakinan, maka bukan hanya hak sipil yang terlanggar tetapi juga hak ekonominya pun terancam. Hak Sipol dan Ekosob (hak kebebasan dan hak untuk) ini harus berjalan beriringan sehingga antara kepentingan individu dan kepentingan sosial berjalan seimbang.

1.3. Tiga Kewajiban Negara

Prinsip universalitas hak asasi yang terbagi dalam dua jenis; hak Sipol dan Ekosob menimbulkan tiga kewajiban negara dalam melakukan pemenuhan hak asasi mansusia. Merujuk teori perlindungan HAM, negara berkewajiban melaksanakan *to respect* (menghormati), *to protect* (melindungi) dan *to full fill* (memenuhi). Ketiga kewajiban ini merupakan pedoman bagi negara dalam rangka menjalankan prinsip universalitas hak asasi warga negaranya.

'To Respect'

> "The obligation to respect requires the State to abstain from doing anything that violates the integrity of the individual or infringes on her or his freedom, including the freedom to use the material resources available to that individual in the way she or he finds best to satisfy basic needs."[68]

---

[67] Asep Mulyana, *Perkembangan Pemikiran HAM* , koleksi pusat dokumentasi ELSAM, hlm. 4.

[68] A Eide, *'Realisation of social and economic rights and the minimum threshold approach'* (1989) 10 (1–2) Human Rights Law Journal, dalam Sigrun I Skogly, *The*

Kewajiban negara untuk menghormati hak-hak asasi manusia mensyaratkan, artinya menjauhkan diri dari melakukan sesuatu yang melanggar integritas individu atau melanggar kebebasannya. Dalam rangka menghormati hak asasi manusia membutuhkan negara untuk menahan diri dari campur tangan langsung atau tidak langsung dengan kenikmatan hak-hak manusia. Pemerintah tidak boleh menyiksa, menghambat hak, sewenang-wenang terhadap kelompok minoritas, atau melaksanakan penggusuran paksa tanpa proses hukum atau menyediakan akomodasi alternatif.[69]

'To Protect'

> "The obligation to protect requires from the State the measures necessary to prevent other individuals or groups from violating the integrity, freedom of action, or other human rights of the individual - including the prevention of infringements of his or her material resources."[70]

Kewajiban negara untuk melindungi hak asasi membutuhkan langkah negara untuk mencegah individu atau kelompok lain dari melanggar integritas, kebebasan bertindak, atau hak asasi individu lainnya -termasuk pencegahan pelanggaran sumber daya material individu lainnya. Di bawah kewajiban untuk melindungi hak asasi manusia, negara harus mencegah, menyelidiki, menghukum dan memastikan ganti rugi atas kerugian yang disebabkan oleh pelanggaran hak asasi manusia oleh pihak ketiga -perorangan, perusahaan komersial atau aktor non-negara lainnya.

Pemerintah harus mengatur dan memantau, misalnya, penggunaan perusahaan dari perusahaan keamanan swasta, emisi industri yang berpotensi berbahaya, perlakuan terhadap pekerja

---

Human Rights Obligations of The World Bank And The International Monetary Fund (London, Sydney: Cavendish Publishing Limited, 2001), hlm. 44.

[69] Lihat, Sebastiao Salgado, *Human rights for human dignity A primer on economic, social and cultural rights,* (United Kingdom: Alden Press, Oxford, 2005), hlm. 19-20

[70] Sigrun I Skogly, *The Human Rights Obligations of The World Bank And The International Monetary Fund……*

oleh majikan mereka, dan kecukupan dan kesesuaian layanan yang privatisasi delegasi negara atau, termasuk praktek-praktek medis swasta dan sekolah swasta .[71]

'To Fulfil'

> "The obligation to fulfil requires the State to take the measures necessary to ensure for each person within its jurisdiction opportunities to obtain satisfaction of those needs, recognised in the human rights instruments, which cannot be secured by personal efforts."[72]

Kewajiban negara dalam rangka memenuhi hak asasi manusia memerlukan negara untuk mengambil tindakan yang diperlukan untuk memastikan setiap orang dalam kesempatan hukum untuk mendapatkan kepuasan dari kebutuhan tersebut. Dengan kata lain negara memiliki kewajiban untuk memenuhi hak-hak asasi manusia dengan mengambil legislatif, administratif, anggaran, yudisial dan lainnya sebagai langkah menuju realisasi pemenuhan hak asasi manusia. Kewajiban ini harus direalisasikan secara progresif.

Kewajiban ini meliputi tugas untuk memfasilitasi (peningkatan akses sumber daya dan sarana mencapai hak) dan memberikan (memastikan bahwa seluruh penduduk mungkin menyadari hak-hak mereka dimana mereka tidak dapat melakukannya sendiri). Pihak berwenang, misalnya, harus, memberikan terdakwa dengan interpretasi yang diperlukan sehingga mereka dapat memahami proses pengadilan, atau memperkenalkan pelatihan kejuruan yang berarti untuk memastikan bahwa pendidikan itu bermanfaat. Di atas semua itu, pemerintah harus memberikan prioritas untuk memenuhi standar kebutuhan minimum dari setiap hak, terutama bagi kelompok rentan.[73]

---

[71] Lihat, Sebastiao Salgado, *Human rights for human dignity A primer on economic……*

[72] Sigrun I Skogly, *The Human Rights Obligations of The World Bank And The International Monetary Fund*... hlm. 44.

[73] Sebastiao Salgado, *Human rights for human dignity……*

Ketiga teori ini terkait erat dengan pembedaan kewajiban negara yang sering dibuat tugas 'negatif' dan hak 'positif' (Hak Sipol dan Ekosob, Lihat: Sub bab A.2 dan A.3). Kewajiban negara dalam arti 'negatif' pelaksanaannya 'bebas biaya'. Sementara pemenuhan hak asasi dalam arti 'positif' itu 'mahal' karena mengharuskan negara mengambil tindakan. 'Negatif' berarti bahwa terbebas dari intervensi negara, dan 'positif memerlukan tindakan oleh negara, dan oleh karena itu mahal. Berpijak dari dua kewajiban negara ini, Sigrun I Skogly menambahkan kewajiban negara 'netral'. Kewajiban negara dalam arti netral digunakan pada kondisi menahan diri dari kegiatan yang akan membuat situasi lebih buruk.[74]

Ketiga kewajiban negara berupa menghormati, melindungi, dan memenuhi sebagai dasar pemenuhan hak asasi manusia, harus berlandaskan pada prinsip universiltas hak asasi. Prinsip universalitas hak asasi manusia harus menjadi pedoman bagi negara dalam melakukan pemenuhan hak-hak setiap warga negaranya baik penganut agama atau penganut kepercayaan. Negara tidak boleh melanggar prinsip-prinsip universalitas hak asasi manusia dalam rangka menjalankan roda pemerintahannya. Dengan begitu, penganut kepercayaan tidak terdiskriminasi oleh kebijakan-kebijakan negara.

2. Kebebasan Berkeyakinan dan Batasan-batasannya

Prinsip kebebasan beragama dan berkeyakinan ini harus menjadi landasan norma dalam setiap pembuatan peraturan perundang-undangan mengenai agama dan kepercayaan. Prinsip kebebasan beragama dan berkeyakinan merupakan nilai universal yang harus diinternalisasikan dalam peraturan perundang-undangan.

[74] Dengan kata lain, pemegang kewajiban tidak berkewajiban untuk memperbaiki situasi, melainkan untuk tidak membuatnya lebih buruk. Hal ini mungkin tampak mirip dengan kewajiban negatif, tetapi dimaksudkan untuk mencerminkan situasi yang berbeda. Jika ada kewajiban negatif untuk menahan diri dari mencampuri kenikmatan hak asasi manusia yang ada, tampaknya diasumsikan bahwa tanpa gangguan ini, hak asasi manusia dihormati. Namun, seperti tingkat kenikmatan mungkin tidak selalu ada. Bahkan, mungkin ada defisit dalam perlindungan hak asasi manusia. Sigrun I Skogly, *The Human Rights Obligations of The World Bank..*..... hlm. 45.

Beragama atau berkeyakinan merupakan hak asasi yang bersifat inheren, melekat pada setiap individu manusia. Sehingga peraturan perundang-undangan harus melindungi kebebasan bagi setiap individu untuk menganut agama atau menganut kepercayaan dan beribadah sesuai dengan keyakinannya itu.

2.1. Kebebasan Berkeyakinan dalam DUHAM dan ICCPR

Setelah melewati perdebatan panjang,[75] pada tahun 1984 diproklamirkanlah *Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia* (DUHAM). Secara umum, kebijakan masalah kebebasan beragama dan berkepercayaan menjadi salah satu unsur penting dalam DUHAM. Demikian pasal-pasal DUHAM yang mencantumkan pasal tentang agama:[76]

Pasal 18: Setiap orang berhak atas kemerdekaan berpikir, berkeyakinan dan beragama; hak ini mencakup kebebasan untuk berganti agama atau kepercayaan, dan kebebasan untuk menjalankan agama atau Kepercayaannya dalam kegiatan pengajaran, peribadatan, pemujaan dan ketaatan, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, di muka umum maupun secara pribadi.[77]

---

[75] Dalam perkembangannya, Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) oleh PBB tidak lepas dari pengalaman kelam peristiwa perang dunia II (1939-1945). Pada saat itu, berbagai fenomena kejahatan terhadap kemanusiaan kembali marak seiring dengan gagalnya Liga Bangsa-Bangsa dalam menengahi krisis perang global. Akibatnya permasalahan genosida, *holocaust*, perkosaan, perbudakan, diskriminasi ras serta kejahatan kemanusiaan lainnya tidak dapat dicegah dan terselesaikan. Merespon permasalahan itu dirancanglah deklarasi universal tentang hak asasi manusia, sebagai acuan standar bagi setiap negara anggota. Komite perumus pertama dibentuk pada awal tahun 1947. Eleanor Roosevelt, janda Presiden Amerika Franklin D. Roosevelt, memimpin komite penyusunan UDHR . Dengan dia adalah René Cassin dari Perancis, yang menyusun draft pertama dari Deklarasi, Komite Pelapor Charles Malik dari Lebanon, Wakil Ketua Peng Chung Chang dari Cina, dan John Humphrey dari Kanada, Direktur Divisi HAM PBB, yang mempersiapkan blueprint Deklarasi. Lihat, di *un.org/en/documents/udhr/history.shtml.*

[76] Lihat selengkapnya mengenai deklaasi ini di Deklarasi Universal Tentang Hak Asasi Manusia (DUHAM) 1984.

[77] Perumusan pasal 18 Deklarasi HAM PBB tidak berjalan mulus, tercatat Saudi Arabia yang abstain karena tidak setuju klausula *right to change religion* (pasal 18)

Pasal 19: Setiap orang berhak atas kebebasan berpendapat dan menyatakan pendapat; hak ini mencakup kebebasan untuk berpegang teguh pada suatu pendapat tanpa ada intervensi, dan untuk mencari, menerima dan menyampaikan informasi dan buah pikiran melalui media apa saja dan tanpa memandang batas-batas wilayah.[78]

Rumusan kebebasan beragama juga terdapat dalam deklarasi ICCPR (diratifikasi menjadi UU No. 12 Tahun 2005). ICCPR ini merupakan kelanjutan dari DUHAM. Adapun pasal yang berkaitan dengan kebebasan beragama dan berkeyakinan terdapat dalam pasal 18, 19, 20 dan 27. Namun yang secara eksplisit mengatur tentang kebebasan beragama atau kepercayaan terdapat dalam pasal 18, yang menyatakan:[79]

1) Setiap orang berhak atas kebebasan berpikir, bernurani dan beragama. Hal ini mencakup kebebasan untuk menganut atau memilih agama atau kepercayaan atas pilihannya sendiri, dan kebebasan, baik secara sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, baik di tempat umum atau tertutup, untuk mengejawantahkan agama atau kepercayaannya dalam kegiatan ibadah, penataan, pengamatan dan pengajaran.
2) Tidak seorangpun dapat dipaksa sehingga terganggu kebebasannya untuk menganut atau memilih agama atau kepercayaannya sesuai dengan pilihannya.
3) Kebebasan untuk mengejawantahkan agama atau kepercayaan seseorang hanya dapat dibatasi oleh ketentuan berdasarkan

sebagai bagian dari hak atas kebebasan beragama dan hak untuk menikah dan membentuk keluarga (pasal 16). Walaupun akhirnya, Menteri Luar Negeri (Menlu) Lebanon pada waktu itu, Charles Malik, bisa menyakinkan negara-negara Islam bahwa hak atas kebebasan beragama adalah sesuai dengan ajaran agama Islam. Negara-negara blok komunis juga ikut abstain atas Deklarasi tersebut, dan hanya Africa Selatan yang tidak setuju dengan Deklarasi PBB tersebut. Lihat, Jack Donelly, *Universal Human Rights In Theory And Practice* (Second Edition) 22 (2003), dalam Uli Parulian Sihombing, hlm. 3.

[78] Lebih lengkapnya mengenai pasal-pasal dalam DUHAM, lihat, Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) oleh PBB tahun 1948.

[79] Lihat, ICCPR yang sudah diratifikasi menjadi UU No. 12 Tahun 2005.

hukum, dan apabila diperlukan untuk melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan dan atau moral masyarakat, atau hak-hak dan kebebasan mendasar orang lain.

4) Negara-negara pihak pada Kovenan ini berjanji untuk menghormati kebebasan orang tua, dan apabila diakui, wali hukum yang sah, untuk memastikan bahwa agama dan moral bagi anak-anak mereka sesuai dengan keyakinan mereka sendiri.[80]

Kedua deklarasi ini secara substantif memiliki spitirit yang sama. Namun rumusan pembatasan hak atas kebebasan beragama/berkeyakinan dalam DUHAM (pasal 29) dan Kovenan Hak Sipol (pasal 18 ayat 3) kurang sejalan. Pasal 18 ayat (3) Kovenan Sipol menekankan pembatasan hanya terhadap *right to manifest religion*, bukan *right to maintain/to change religion*. Sementara Deklarasi HAM PBB mengeneralisir pembatasan untuk seluruh hak dan kebebasan beragama. Pembatasan yang ada di dalam pasal 18 ayat (3) Kovenan Sipol ditujukan secara langsung terhadap pasal-pasal spesifik yang menjabarkan hak-hak yang substantif, sehingga secara alami pembatasan yang ada di dalam pasal 18 (3) lebih tepat dibandingkan dengan pasal 29 Deklarasi HAM yang mana ditempatkan pasal yang paling akhir.[81]

Merujuk pada pasal di atas, maka negara tidak berwenang untuk mencampuri urusan privasi dalam beragama dan berkeyakinan, sebagaimana dalam ketentuan pasal 18 (2) yang berbunyi "melarang pemaksaan yang dapat menghalangi hak untuk menganut atau memeluk suatu atau keyakinan, termasuk menggunakan ancaman kekuatan fisik atau sanksi hukuman pidana untuk memaksa penganut".

Komentar umum No. 22 (diterima pada Sidang Umum ke-48 PBB,

---

[80] Lebih lengkapnya mengenai isi pasal-pasalnya, lihat ICCPR/UU Nomor 12/2005 tentang Hak-hak Sipil dan Politik.

[81] Menurut Archot Krishnaswami ini bisa terjadi karena ada perbedaan di dalam metode men-draft-nya, lihat, Uli Parulian Sihombong, *Kebebasan Beragama/Berkeyakinan.....* hlm. 3.

1993),[82] bahwa pasal 18 (1) ICCPR dirumuskan untuk melindungi baik keyakinan teistik, non-teistik, bahkan a-teistik, termasuk keyakinan seseorang untuk tidak memeluk keyakinan apapun juga. Begitu juga istilah 'agama' maupun 'keyakinan' tidak saja mencakup agama-agama tradisional, agama-agama yang memiliki institusi, tetapi juga agama-agama baru, atau non-institusional.[83]

2.2. Pengaturan Kebebasan Berkeyakinan

Kebebasan menganut agama atau menganut kepercayaan di Indonesia ditegaskan dalam pasal 28E ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945. Ayat (1) "Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya." Ayat (2) "Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap sesuai dengan hati nuraninya." Jaminan ini diperkuat dengan Pasal 29 ayat (2) UUD 1945, yang menyatakan "negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu."[84]

Pasal-pasal ini menjamin prinsip tidak ada paksaan *(non-coersive)* dalam agama dan keyakinan. Pasal 28I ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa kebebasan beragama dan berkeyakinan adalah bagian dari "hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam

---

[82] Lihat, UN Office of the High Commissioner for Human Rights, General Comments No. 22: The right to freedom of thought, conscience and religion (Art. 18), 30/07/93, paragraf 2.

[83] Akan semakin jelas apabila melihat dua rumusan dibawah: *Pertama* adalah hak untuk pindah agama *(right to change and maintain religion)*—private intervirum—*(internal religious freedom).* Diasumsikan bahwa intervensi dari luar adalah tidak hanya *illegitimate* tetapi juga tidak mungkin. *Right to change/manifest religion* itu tidak ada batasan. Misalkan, seseorang dipaksa untuk keluar agama atau seseorang dihalang-halangi untuk keluar agama, ini merupakan pelanggaran atas pasal 18 Kovenan Sipol. Kemudian tidak boleh ada paksaan yang akan melanggar *right to change/manifest religion.* Inti dari paksaan adalah adanya batasan *right to change/manifest religion; Kedua,* adalah hak kebebasan menanifestasikan agama *(freedom to manifest)* di dalam hal pengajaran, praktek, beribadah dan melaksanakan ibadah, lihat, Uli Parulian Sihombing, *Kebebasan Beragama Dan Berkeyakinan*..... hlm. 4.

[84] Lihat, perubahan keempat UUD NRI 1945.

keadaan apa pun" *(non-derogation rights).* Status demikian juga ditegaskan kembali pada pasal 4 UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, "Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kebebasan pribadi, pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dan persamaan 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 dan oleh siapapun".[85]

Selain memberikan penghormatan *(respect)* dan pengakuan *(recognition)* terhadap hak warga negara *(citizen's right)* akan kebebasan beragama dan berkeyakinan, UU No. 39 Tahun 1999 juga menentukan kewajiban negara memberikan jaminan perlindungan *(protect)* sebagaimana mestinya. Pasal 22 UU No. 39 Tahun 1999 menyatakan: (1) "Setiap orang bebas memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadah menurut agamanya dan kepercayaanya itu." (2) "Negara menjamin kemerdekaan setiap orang memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu".[86]

Konstitusi negara menegaskan larangan diskriminasi berdasarkan agama. Prinsip non-diskriminatif ini ditegaskan UUD 1945 ayat (2) Pasal 28I bahwa, "Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif". Pengertian diskriminasi telah didefinisikan dalam pasal 1 butir 3 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menyebutkan 11 kriteria, yang salah satunya adalah pembedaan manusia atas dasar agama.[87]

Jelas bahwa UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia memberi jaminan bahwa memilih, memeluk,

[85] Lihat, UU Nomor 39 tahun 1999 tentang HAM.

[86] Jimly Asshiddiqie, *Toleransi dan Intoleransi Beragama di Indonesia Pasca Reformasi,* makalah, lihat di, www.jimly.com/makalah/namafile/129/INTOLERANSI_BERAGAMA, diunduh pada Kamis 2 September 2015.

[87] Jimly Asshiddiqie, *Toleransi dan Intoleransi Beragama.....*

mengimani dan menjalankan ibadat suatu agama dan kepercayaan adalah hak bagi setiap orang sebagai individu. Setiap orang memiliki kebebasan dan kemerdekaan untuk beragama dan berkepercayaan. Tidak ada seorangpun yang boleh dipaksa untuk memilih agama dan Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa.[88]

Demikian fundamentalnya hak kebebasan menganut agama atau kepercayaan sehingga hampir seluruh negara memperhatikanya. Indonesia mengatur kebebasan beragama/berkeyakinan baik dalam konstitusi tertinggi UUD NRI 1945 dan juga UU No. 39 Tahun 1999. Itikad baik Indonesia dalam menjunjung tinggi kebebasan beragamaatau berkeyakinan juga ditunjukan dengan meratifikasi kovenant internasional tentang Hak Sipil dan Politik menjadi UU No. 12 Tahun 2005 tentang hak-hak sipil dan politik. Sayangnya, peraturan perundang-undangan yang mengatur lebih spesifik tentang agama atau kepercayaan tidak sejalan dengan semangat kebebasan beragama dan berkeyakinan.

2.3. Konsep Kunci Kebebasan Berkeyakinan

Hak-hak kebebasan beragama dibagi dalam dua wilayah Kebebasan: kebebasan internal *(forum internum)* dan eksternal *(forum externum)*.[89]

1. Wilayah *Forum Internum*

Kebebasan internal ini berisi kebebasan hati nurani untuk meyakini, menganut dan berpindah agama dan keyakinan serta

[88] Dalam sidang PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia), kata 'Tuhan' dan 'Allah' dalam rumusan Alinea III Pembukaan UUD 1945 sempat menjadi perdebatan. Kata 'Allah' yang merupakan representasi dari Piagam Jakarta, pernah diusulkan untuk dicoret dan diganti dengan kata Tuhan, sehingga maknanya lebih universal bagi semua golongan agama. Penggantian itu diusulkan oleh I Gusti Ketut Pudja dari Bali yang beragama Hindu . Usul ini sangat tepat karena di kalangan umat Hindu, istilah 'Allah' itu terasa asing dan terkesan tidak universal. Lihat, John A. Titaley, *Religiositas di Alinea Tiga: Pluralisme, Nasionalisme dan Transformasi Agama-Agama,* (Salatiga: Universitas Satya Wacana, 2013), hlm. 30-42

[89] Yossa A Nainggolan dkk, *Pemaksaan Terselubung Hak atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan,* (Jakarta: Komnas HAM. 2009), hlm. 7.

hak untuk mempertahankan menganut atau berpindah dari suatu agama atau keyakinan.[90] Hak-hak kebebasan ini telah diakui secara internasional maupun nasional sebagai salah satu elemen HAM yang tidak bisa dikurangi dan dibatasi *(non-derogable rights),* bahkan dalam keadaan perang dan keadaan darurat umum sekalipun, negara wajib untuk tidak mengintervensi apalagi memaksa *(coercion)* forum internum ini.[91]

2. Wilayah *Forum Eksternum*

Kebebasan ini yakni kebebasan baik sendiri atau bersama-sama dengan orang lain, di tempat umum atau di wilayah pribadi untuk memanifestasikan agama dan keyakinan dalam bentuk pengajaran, pengamalan, ibadah dan penataannya.

Kebebasan ini termasuk juga kebebasan untuk mendirikan tempat ibadah, kebebasan untuk menggunakan simbol-simbol agama. Hak kebebasan ini berbeda dengan forum internum. Forum externum sebagai bentuk kebebasan memanifestasikan agama 'dapat' dibatasi dengan undang-undang dengan syarat mempertimbangkan keselamatan publik *(public savety)* kesehatan publik *(public healt),* moral publik *(public moral),* ketertiban publik *(public order),* dan hak dasar orang lain, dan kesejahteraan masyarakat yang demokratis (ps. 29 DUHAM).[92]

---

[90] Tore Lindholm, W. Cole Durham, Bahian G. Tahzib-Lie (eds), *Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan: Seberapa Jauh? Sebuah Referensi tentang Prinsip-Prinsip dan Praktek,* (Jakarta: Kanisius, 2010), hlm. 19.

[91] *Coercion* alias pemaksaan dalam sejumlah standar internasional diletakan di ranah *non-derogable rights*. Di sini pemaksaan diartikan sebagai tindakan pemaksaan yang dilakukan negara (state). Termasuk penggunaan ancaman kekerasan fisik atau sanksi hukum demi memaksa orang-orang yang percaya atau tidak percaya untuk menaati kepercayaan dan penganut agama, untuk menolak agama atau kepercayaan, atau untuk mengganti agama atau kepercayaan mereka. Kebijakan-kebijakan atau praktik-praktik bertujuan atau berdampak serupa, misalnya kebijakan atau praktik yang yang membatasi akses akan pendidikan, pelayanan kesehatan, pekerjaan, atau hak-hak lain yang dijamin juga dikategorikan sebagai tindakan pemaksaan. Definisi ini diambil dari Komentar Umum 22 paragraf 5.

[92] Yenny Zannuba Wahid (pelindung), *Laporan Kebebasan Beragama…….* hlm. 14

Dengan rumusan di atas, jelas bahwa yang bisa dibatasi dalam kebebasan beragama/berkeyakinan hanya yang ada pada wilayah ekspresi (forum ekternum). Pasal 29 Deklarasi HAM dan pasal 18 ayat (3) Kovenan Sipol seperti mempunyai pendekatan berbeda di dalam membatasi hak atas kebebasan beragama. Pasal 29 Deklarasi HAM mensyaratkan dua hal agar pembatasan tersebut legal yaitu:[93]

1. Pembatasan diatur oleh hukum. Tentu tidak sembarangan hukum yang bisa mengatur pembatasan atas kebebasan beragama, pembatasan tersebut harus dirumuskan menurut istilah-istilah yang umum dan objektif, untuk membedakan dengan sebuah putusan pengadilan;
2. Pembatasan harus sesuai dengan salah satu alasan (justifikasi) yaitu untuk mengamankan dan menghomati hak dan kebebasan orang lain, dan sesuai dengan moralitas, ketertiban umum dan kesejahteraan umum di dalam suatu masyarakat yang demokratis.

Kovenan Sipol sendiri hanya membatasi hak atas kebebasan beragama yang manifest *(eksternal),* dengan persyaratan (kumulatif).[94] Syarat tersebut yakni demi keselamatan masyarakat, ketertiban masyarakat, kesehatan masyarakat, moral masyarakat, dan kebebasan dasar dan kebebasan orang lain dan kesejahteraan masyarakat yang demokratis:[95]

'Restriction for the Protection of Public Safety'

Keselamatan publik adalah hal yang biasa dianggap oleh masyarakat sebagai terhindarnya mereka dari mara bahaya yang berasal dari dalam atau dari luar. Menurut Daes, itu berimplikasi terhadap rencana kebijakan yang menjamin keamanan publik,

[93] Uli Parulian Sihombing, *Kebebasan Beragama Dan Berkeyakinan*..... hlm. 5.

[94] Paragraph 8 Komentar Umum No.22 atas pasal 18 ayat (3) Kovenan Hak Sipol, dalam Uli Parulian Sihombing, Kebebasan Beragama/Berkeyakian.....

[95] Siti Musdah Mulia, *Hak Asasi Manusia Dan Kebebasan Beragama*, makalah disampaikan dalam, Konsultasi Publik untuk Advokasi terhadap RUU KUHP diselenggarakan oleh Aliansi Nasional Reformasi KUHP, tanggal 4 Juli 2007 di Jakarta.

keharmonisan sosial, menghormati hukum dan kepastian putusan dari pemerintahan yang berwenang. Menurut Alexandre Charles Kiss, perlindungan terhadap keselamatan publik bisa saja mendapatkan justifikasi dari kebijakan, aturan keamanan, yang bertujuan untuk melindungi keselamatan individu. Seperti missal, transportasi dan lalu lintas, perlindungan konsumen, atau aturan tentang tenaga kerja.

> ……'Public safety' ordinarily means security of the public or their freedom from danger; the safety of the community from external or internal danger. According to Daes, it implies the existence of a set of provisions intended to ensure, within a country, public peace, social harmony, respect for just law and the legitimate decisions or orders of the public authorities. According to Kiss, the protection of public safety may justify restrictions resulting from police rules and security regulations tending to protect the safety of individuals in such areas as transportation and vehicular traffic, consumer protection, or the regulation of labour conditions……[96]

Pembatasan hak asasi berdasarkan keselamatan publik dalam hak kebebasan beragama dibenarkan terhadap ajaran agama yang membahayakan keselamatan publik, keselamatan pemeluknya dan kelompok agama yang lain. Contohnya, ajaran agama yang ekstrim, misalnya menyuruh untuk bunuh diri, baik secara individu maupun secara massal. Atau contoh sederhananya, negara boleh intervensi terhadap ajaran agama yang melarang penganutnya memakai helm pelindung kepala dalam berkendaraan.[97]

'Restriction for the Protection of Public Order'

Pembatasan hak asasi dengan tujuan untuk melindungi ketertiban umum dengan maksud menjaga ketertiban masyarakat.

[96] Alexandre Charles Kiss, *'Permissible Limitations on Rights'*, Louis Henkin (ed.), *The International Bill of Rights,* (New York: Columbia University Press, 1981), 290, at 297, dalam Jayawickrama, *The Judicial Application of Human Rights Law; National, Regional and International Jurisprudence……..* hlm. 194.

[97] Chandra Setiawan (ed.), *Kebebasan Beragama atau Berkeperayaan di Indonesia,* (Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. 2006), hlm. 6.

Istilah 'ketertiban umum' biasanya berarti pencegahan gangguan atau kejahatan. 'Ketertiban umum' lebih dari pemeliharaan hukum dan ketertiban, ini identik dengan keamanan dan ketenangan masyarakat, tidak adanya kekerasan dan kekacauan publik. Prinsip Limburg menentukan ketertiban umum *(ordre public)* sebagai jumlah dari aturan yang menjamin berfungsinya masyarakat atau seperangkat prinsip dasar yang terdapat pada masyarakat.

> "….The Limburg Principles define public order (ordre public) as the sum of rules which ensures the functioning of society or the set of fundamental principles on which a society is founded. Respect for fundamental rights is part of public order (ordre public)……[98]

Dalam hak memanifestasikan kebebasan beragama, pembatasan dibenarkan untuk menjaga ketertiban umum atau masyarakat. Di antaranya, keharusan mendapatkan ijin untuk melakukan acara besar yang menggunakan fasilitas publik; keharusan mendirikan tempat ibadat sesuai dengan kebutuhannya; dan aturan pembatasan kebebasan menjalankan agama bagi nara pidana.

'Restriction for the Protection of Public Health'

Pembatasan untuk melindungi kesehatan masyarakat dimaksudkan untuk memberi kesempatan kepada pemerintah melakukan intervensi guna mencegah epidemi atau penyakit lainnya. Istilah 'kesehatan masyarakat' tidak hanya mencakup perlindungan kesehatan masyarakat umum secara keseluruhan, tetapi juga perlindungan kesehatan individu anggota masyarakat. Hal ini juga harus mencakup psikologis serta fisik kesejahteraan individu, dan stabilitas mental anak dan kebebasan dari gangguan psikis yang serius.

> "…….The term 'public health' covers not only the protection of the

[98] The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1986), UN document E/C.12/2000/13, 2 October 2000. dalam Jayawickrama, *The Judicial Application of Human Rights Law; National, Regional and International Jurisprudence……..* hlm. 196.

general health of the community as a whole but also the protection of the health of individual members of the community. It also necessarily includes the psychological as well as physical well-being of individuals, and a child's mental stability and freedom from serious psychic disturbance……[99]

Lalu bagaimana pemerintah harus bersikap seandainya ada ajaran agama tertentu yang melarang vaksinasi, transfusi darah, melarang penggunaan infus dan seterusnya? Inilah situasi dimana pemerintah dibolehkan untuk melakukan pembatasan. Demikian pula, misalnya larangan terhadap ajaran agama yang mengharuskan penganutnya berpuasa sepanjang masa karena dikhawatirkan akan mengancam kesehatan mereka.

'Restriction for the Protection of Public Morals'

Pembatasan negara untuk melindungi moral masyarakat dikenakan dengan syarat tidak melakukan intoleransi. Istilah 'perlindungan moral' mencakup tidak hanya perlindungan moral masyarakat secara keseluruhan, tetapi juga perlindungan moral individu anggota masyarakat. Ini mungkin berarti menjaga etos moral atau standar moral dari masyarakat secara keseluruhan, tetapi juga dapat mencakup perlindungan kepentingan moral dan kesejahteraan bagian tertentu dari masyarakat. Ekspresi 'moralitas' berarti moralitas publik dan tidak moralitas pribadi atau personal individu. Oleh karena itu, moralitas pribadi seseorang adalah suatu pertimbangan yang tidak relevan untuk tujuan pembatalan izin masuk orang itu.

"……. There is no universally applicable common moral standard. The conception and contents of 'public morals' are relative, and vary from time to time and from place to place, especially in the contemporary world, characterized as it is by a far reaching evolution of opinions on the subject. Therefore, the moral

[99] R v. United Kingdom, European Commission, Application 10083/82, 33 Decisions & Reports, 270, dalam Jayawickrama, *The Judicial Application of Human Rights Law; National, Regional and International Jurisprudence.....* hlm. 199.

> standards prevailing in a particular country must be considered in order to determine whether the action taken was necessary to protect those standards. The term 'protection of morals' covers not only the protection of the morals of the community as a whole, but also the protection of the morals of individual members of the community……..[100]

Mengenai kebebasan beragama, misalnya melarang implementasi ajaran agama yang menyuruh penganutnya bertelanjang bulat ketika melakukan ritual dan ajaranya menyuruh untuk melakukan seks bebas.

'Restriction for the Protection of the Rigths and Freedom of Others'

Mahkamah Agung Gibraltar menyatakan bahwa referensi untuk 'hak dan kebebasan orang lain' harus berarti hak-hak dasar yang terdapat dalam konstitusi. Setiap pembatasan yang ditetapkan oleh undang-undang tentang kenikmatan hak yang diakui dalam ICESCR harus diarahkan semata-mata untuk tujuan mempromosikan kesejahteraan umum dalam suatu masyarakat demokratis. 'Kesejahteraan umum' adalah ekspresi yang samar-samar yang maknanya bervariasi dengan waktu dan keadaan masyarakat dan kebutuhannya. Ini pada dasarnya berarti kesejahteraan ekonomi dan sosial masyarakat dan masyarakat.[101]

Pembatasan untuk melindungi kebebasan dasar dan kebebasan orang lain bisa sah jika; 1) *Proselytism* (penyebaran agama). Dengan adanya hukuman terhadap tindakan *proselytism*, pemerintah dapat mencampuri kebebasan seseorang dalam memanifestasikan agama mereka melalui aktivitas-aktivitas misionaris dalam rangka

---

[100] Garcia v. Attorney General, Supreme Court of Gibraltar, (1978) Gib. LR 53, dalam Jayawickrama, *The Judicial Application of Human Rights Law; National, Regional and International Jurisprudence……* hlm. 198.

[101] A. Daes, *Special Rapporteur of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, Freedom of the Individual under Law* (New York: United Nations, 1990), hlm. 128. dalam Jayawickrama, The Judicial Application of Human Rights Law; National, Regional and International Jurisprudence…….. hlm. 198.

melindungi agar kebebasan beragama orang lain tidak terganggu atau dikonversikan. 2) Pemerintah berkewajiban membatasi manifestasi dari agama atau kepercayaan yang membahayakan hak-hak fundamental dari orang lain, khususnya hak untuk hidup, hak kebebasan dari kekerasan, melarang perbudakan, kekejaman dan juga eksploitasi hak-hak kaum minoritas.[102]

'Necessary in a Democratic Society'

Pembatasan diperlukan dalam masyarakat demokratis menekankan pada pandangan pluralisme, toleransi dan pikiran yang luas. 'Masyarakat demokratis' menempatkan kepentingan diatas kepentingan kelompok. Demokrasi tidak selalu berarti mayoritas harus selalu menang. Keseimbangan harus dicapai untuk menjamin perlakuan yang adil dan menghindari penyalahgunaan dari kelompok dominan terhadap kelompok yang lemah. Kebutuhan ini melibatkan keseimbangan antara keinginan individu dan utilitarian 'kebaikan yang lebih besar dari mayoritas'.

> "…….Secondly, pluralism, tolerance and broadmindedness are hallmarks of a 'democratic society'. Although individual interests must on occasion be subordinated to those of a group, democracy does not simply mean that the views of a majority must always prevail: a balance must be achieved which ensures the fair and proper treatment of minorities and avoids any abuse of a dominant position. Of necessity this involves a delicate balance between the wishes of the individual and the utilitarian 'greater good of the majority'. But democratic societies approach the problem from the standpoint of the importance of the individual and the undesirability of restricting the individual's freedom…….[103]

'Provided by law'

Pembatasan pelaksanaan hak asasi dilindungi harus 'oleh hukum',

---

[102] Siti Musdah Mulia, *Hak Asasi Manusia Dan Kebebasan Beragama*.....

[103] Jayawickrama, *The Judicial Application of Human Rights Law; National, Regional and International Jurisprudence*..... hlm. 186.

'ditentukan oleh hukum', atau menjadi 'sesuai dengan hukum' atau 'sesuai dengan hukum'. Ungkapan 'yang dikenakan sesuai dengan hukum' mengacu pada tindakan administratif yang sah seperti prosedur otorisasi yang berkaitan dengan waktu, cara dan tempat, yang mungkin diperlukan untuk memastikan sifat damai rapat atau prosesi.

> "……Restrictions on the exercise of protected rightsmust be 'provided by law', 'prescribed by law', or be 'in accordance with law' or 'in conformity with law'. In respect of the first three, the corresponding French expression is pr´evu par la loi, suggesting thereby that they have the same meaning. The expression 'imposed in conformity with the law' refers to legitimate administrative action28 such as an authorization procedure relating to time, manner and place, which may be necessary to ensure the peaceful nature of a meeting or procession……[104]

Pembatasan tersebut harus memenuhi; 1) Ukuran pembatasan harus memiliki dasar dalam hukum domestik. 2) Hukum harus mudah diakses: warga negara harus dapat memiliki indikasi yang memadai dalam keadaan aturan hukum yang berlaku untuk kasus tertentu. 3) Hukum nasional yang relevan harus dirumuskan dengan ketepatan yang cukup untuk memungkinkan mereka yang peduli –bila perlu dengan nasihat hukum yang tepat- untuk meramalkan, pada tingkat yang wajar dalam situasi, konsekuensi yang suatu tindakan tertentu mungkin memerlukan.

'National Security'

Keamanan nasional dapat dijadikan pembenar untuk membatasi hak-hak asasi hanya ketika untuk melindungi keberadaan bangsa atau integritas teritorial atau kemerdekaan politik terhadap kekerasan atau ancaman kekerasan. Keamanan nasional tidak dapat dijadikan alasan untuk memaksakan pembatasan untuk mencegah ancaman hanya lokal atau relatif terisolasi hukum dan ketertiban, juga tidak

[104] Jayawickrama, *The Judicial Application of Human Rights Law; National, Regional and International Jurisprudence……..* hlm. 191.

dapat digunakan sebagai alasan untuk memaksakan pembatasan atau kesewenang-wenangan. Kata 'nasional' tidak termasuk pembatasan demi kepentingan tunggal dari pemerintah, rezim, atau kelompok kekuasaan.

> "...Such grounds for restriction may sometimes fall within the scope of 'public order' or 'public safety', but not 'national security'. But national security may be invoked when a democratic society is threatened by highly sophisticated forms of espionage and terrorism. National security may also permit limitations on the rights of members of the armed forces…...[105]

Sejalan dengan penjelasan di atas, ada dua hal penting dalam kebebasan beragama/berkeyakinan. Pertama, mengenai *forum internum* yakni kebebasan beragama/berkeyakinan yang ada pada wilayah *inheren* setiap individu manusia. Wilayah *forum internum* ini tidak ada seorang pun yang bisa melakukan intervensi terhadapnya. Wilayah keyakinan adalah mutlak hak setiap orang untuk meyakini dan tidak meyakini. Kedua, mengenai *forum eksternum*. *Freedom to act* inilah yang menjadi pembahasan dalam hal pembatasannya. Kebebasan eksternal ini memang 'dapat' dibatasi ketika mengancam keselamatan, ketertiban, kesehatan, moral masyarakat, dan kebebasan dasar dan kebebasan orang lain. Namun, rumusan pembatasan ini 'harus' dengan syarat-syarat yang sangat ketat supaya tidak disalahtafsrikan.

B. Konsep Agama dan Kepercayaan

1. Hakikat Agama dan Kepercayaan

Konsep agama dan konsep Kepercayaan pada hakikatnya sama. Penganut agama dan penganut kepercayaan sama-sama mempunyai sistem keyakinan (teologi) yang tak bisa dibedakan. Menganut agama dan menganut kepercayaan merupakan ekspresi dari sebuah

[105] Jayawickrama, *The Judicial Application of Human Rights Law; National, Regional and International Jurisprudence*…….

keyakinan yang transenden (tersembunyi). Setiap individu baik yang beragama maupun berkeyakinan sama-sama memiliki rasa kerinduan terhadap suatu kekuatan yang melebihi dirinya. Kekuatan yang melebihi individu itulah yang dimanifestasikan dalam wujud yang berbeda-beda (bisa disebut Tuhan, Allah, Sang Hyang Widi, dsb). Bentuk manifestasi ini, merupakan hasil imajiner dari sebuah kelompok yang bersifat subjektif. Tentunya, imajiner setiap orang berbeda-beda, meskipun bersumber dari hakikat yang sama.

Kesamaan konseptual antara agama dan kepercayan dapat ditelusuri melalui istilah, kebahasaan serta dokumen hukum HAM Internasional. Dari sisi kebahasaan, konsepsi 'agama' dan 'kepercayaan' merujuk pada pengertian kata 'religion' dan 'belief'[106] (bahasa Inggris). Secara kebahasaan kata 'religion' dan 'belief' mempunyai definisi yang berbeda.[107] Karena itu membutuhkan

[106] Definisi secara tekstual dari kata 'belief' adalah 'keyakinan'. Definisi 'keyakinan' yakni, sesuatu yang mengisi sebuah tempat dalam kehidupan manusia yang setara dengan sesuatu yang dianugerahkan tuhan atau tuhan-tuhan dari pegangan keyakinan keagamaan tertentu ini. Definisi lainnya menyebut keyakinan sebagai "sebuah sistem interpretasi yang terdiri dari keyakinan personal mengenai struktur dasar, cara sesuatu dilakukan *(modality)*, dan fungsi dari dunia. Kepercayaan bukanlah sistem saintifik. Sejauh mengklaim kesempurnaan, kepercayaan juga mencakup persepsi tentang kemanusiaan, pandangan hidup, dan moral." Catatan Penjelasan Amandemen Equal Treatment Act, Laporan Negara Austria dibidang non-diskriminasi mendefinisikan kepercayaan sebagai berikut, Lucy Vickers, *Religious Freedom, Religious Discrimination and the Workplace,* 23-24, lihat juga Laporan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan dan Intoleransi Wahid Institut 2013, hlm. 9.

[107] Merumuskan definisi agama secara bahasa diakui memang mengalami kerumitan tersendiri. Sejumlah ahli dengan beragam latar belakang dan pendekatan mendefiniskan agama. Setidaknya ada lima pendekatan yang digunakan: antropologi, psikologi, sosiologi dan fenomenologi. Pendekatan antropologi: berusaha melihat agama sebagai aktivitas dan ekspresi keagamaan sebagai bentuk dorongan fisiko-kultural manusia. Pendekatan psikologi: agama dilihat bukan sekedar dorongan rasa takut dan rasa kagum, melainkan lebih sublim dari itu. Pendekatan fenomenologi: berusaha melihat intisari atau hakikat dari agama dan pengalaman keagamaan. Pendekatan teologis: meletakan agama sebagai prerogatif tuhan sendiri. Realitas sejati agama adalah sebagaimana yang dikatakan ajaran agama masing-masing. Ahmad Norma Permata, "Pendahuluan Editor". Pembagian ini mirip dengan tujuh pendekatan studi agama yang dibuat Petter Connoly: antropologis, feminis, fenomenologis, filosofis, psikologis, sosiologis, dan teologis. Lihat, Petter Connolly (ed), *Aneka Pendekatan Studi Agama,* (Yogyakarta, cet2 2009), Yenni Zannuba Wahid

penjelasan mendasar mengenai hakikat religion dan belief secara jelas.

Wilfred Cantwel Smith mengatakan bahwa hakikat agama adalah iman *(faith).* Pengertian Iman menurut Smith: *"standard man is man of faith", dan "faith as a global human characteristic is man's responsive involvement in the activity of God's dealing with humankind"*.[108] ("Standar manusia yang beriman" dan "iman sebagai karakteristik manusia universal, keterlibatan responsif manusia dalam aktivitas, berurusan Tuhan dengan manusia).[109] Dengan mengacu kepada pandangan Smith tentang iman di atas, "sebagai keterlibatan responsif manusia dalam relasi Tuhan dan manusia, maka dapat dikatakan, di dalam setiap agama dan kepercayaan (diakui dan tidak diakui oleh negara) relasi atau kegiatan (manusia-Tuhan) tetap ada.[110]

Setiap manusia (baik yang beragama, berkepercayaan dan tidak beragama dan tidak berkepercayaan sekalipun) mengakui adanya ancaman, kemungkinan tidak selamat, disharmoni, dan lainnya. Guna mengatasi ini manusia berusaha melakukan hubungan dengan 'kehidupan lain' yang dianggap mempunyai kekuatan dan kuasa melebihi dirinya (seperti, roh-roh, nenek moyang yang meninggal, ilah-ilah, dewa, dst). Kuasa yang dianggap melebihi dirinya itulah yang dipercaya bisa menyelamatkannya. Menganut agama dan kepercayaan dapat dipahami sebagai upaya manusia untuk menolak

---

(pelindung), *Laporan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan dan Intoleransi 2013*, (Jakarta: Wahid Institut Pers, 2013), hlm. 8.

[108] W.C. Smith, *The Meaning and End of Religion,* (New York, 1963); W.C. Smith, *Faith and Belief,* (Pricenton 1979); W.C. Smith, *Towards a World Theology,* (London, 1981); D.C. Mulder, *Religie, Religies, Religiositeit,* (Kampen, 1973); D.C. Mulder, *Religies in Nieuw Perspectief,* (Kampen, 1985), p. 141-142, lihat juga, Andreas A. Yewangoe, *Regulasi Toleransi dan Pluralisme Agama di Indonesia, dalam buku Merayakan Kebebasan Beragama,* (Bunga Rampai 70 Tahun Djohan Effendi, (Jakarta: Kompas, 2009), hlm. 79-80.

[109] Pernyataan ini berkaitan dengan pertanyaan tentang apa sesungguhnya yang dikhawatirkan manusia ketika berbicara dan mempraktikkan tentang agama dalam kehidupan. Dalam meyakini dan menjalankan agama, manusia selalu berkaitan dengan pencarian keselamatan.

[110] Andreas A. Yewangoe, *Regulasi Toleransi dan Pluralisme Agama di Indonesia…,* hlm. 80.

ketidak-selamatan dengan mencarinya pada 'kenyataan lain' yang mempunyai kekuatan diluar dirinya.[111]

Senada dengan Smith, Linda Woodhead (peneliti Lancaster University Inggris) mengungkapkan bahwa antara agama dan kepercayaan nyaris tidak memiliki perbedaan.[112] Demikian ungkapan Linda:

> "There is no hard and fast boundary between 'religion' and 'belief'. Both refer to orientating commitments which help give meaning and direction to life. Both have a social aspect, but can take more individual forms. 'Belief' is broader in so far as it encompasses commitments which deny a dimension of existence beyond this world, and which may be actively opposed to religion".[113]

Linda menyatakan, tidak ada batas tegas dan tepat antara 'agama' dan 'keyakinan/kepercayaan'. Keduanya mengacu pada komitmen

[111] Andreas A. Yewangoe.....

[112] Selain definisi agama yang dikatakan Linda harus sesuai dengan konteksnya, juga ada definisi agama yang harus dipahami secara eksklusif dan inklusif. Dalam bahasa sehari-hari, istilah 'agama' (agama) lebih sering digunakan daripada istilah 'kepercayaan' (Keyakinan). Pada definisi inklusif, "agama" mengacu tidak hanya untuk sistem teistik, dibedakan dengan keyakinan hal-hal supranatural, tetapi juga untuk berbagai sistem keyakinan non-teistik, seperti ateisme, agnostisisme, rasionalisme, atau skeptisisme. Definisi eksklusif, "agama" mengacu semata-mata untuk sistem teistik yang memiliki doktrin, yang terorganisir secara sosial dan melibatkan ritual yang dilakukan oleh anggota atau beberapa segmen masyarakat. Lihat, Syamsul Arifin, *Attitudes To Human Rights And Freedom Of Religion Or Belief In Indonesia,* (Yogyakarta: Kanisius, 2010), hlm. 17.

[113] Pada tahun itu telah terjadi perubahan agama yang cepat di Inggris. Agama di Inggris telah berubah secara dramatis dalam 50 tahun terakhir. Sejarah gereja, baik Protestan dan Katolik, telah menurun dan kehilangan budaya monopoli mereka. Bentuk abad pasca-19 baru Kristen (charismatic evangelicalism, gereja independen, gereja mayoritas kulit hitam) telah banyak tumbuh, baru bentuk spiritualitas seperti *New Age* dan *Neo-Paganisme* telah berkembang (lebih banyak orang sekarang menggambarkan diri mereka sebagai 'spiritual' daripada 'agama'), dan agama-agama yang dibawa oleh imigrasi sejak Perang Dunia Kedua telah menjadi semakin signifikan. Pada periode inilah agama-agama yang sudah "mapan" berusaha mendiskriminas agama yang baru tumbuh melalui tangan negara. Linda Woodhead with the assistance of Rebecca Catto, *Religion or belief': Identifying issues and priorities,* (London: Equality and Human Rights Commission, Lancaster University, 2009), hlm. iii

orientasi yang membantu memberikan makna dan arah hidup *(way of life).*[114] Keduanya memiliki aspek sosial, tetapi dapat mengambil bentuk yang lebih individual. 'Kepercayaan' jauh lebih luas, meliputi komitmen yang menyangkal dimensi eksistensi di luar dunia ini, dan yang dapat secara aktif menentang agama.[115]

Pertanyaannya mengapa harus ada dua kata (religion dan belief) untuk merujuk pada hakikat yang sama? Kata religion dan belief jika ditelusuri melalui pandangan politik internasional tidak lepas dari perang dingin antara blok barat dan blok timur.[116] Blok barat diwakili oleh nagara-negara yang 'mengakui' adanya agama *(religion).* Sehingga dalam konstitusi negaranya dikenal adanya kata 'agama'. Inggris misalnya, juga mengesahkan Agama Anglikan sebagai agama resmi negaranya. Kemudian blok timur diwakili oleh negara-negara komunis yang tidak mengenal 'agama' dalam konstitusi ketatanegaraannya. Untuk menyebutnya, maka dikenal dengan kepercayaan-keyakinan (belief). Sehingga dikenalah dua istilah religion dan belief.[117]

Term agama atau kepercayaan menemui titik kesamaan ketika menelusuri hakikatnya dalam dokumen HAM internasional. Dokumen Hak Asasi Manusia (HAM) Internasioanl menyebut kata

[114] Linda mengakui bahwa penyebutan identitas agama sering tumpang tindih dengan bentuk-bentuk lain, termasuk etnis, dan komitmen lain, termasuk politik. Mendefiniskan agama/kepercayaan sangat memungkinkan untuk maksud dan tujuan tertentu. Semua definisi agama dan kepercayaan terbatas dan tergantung pada konteks. 'Agama' adalah istilah yang diperebutkan, dalam arti bahwa individu dan kelompok tidak setuju atas bagaimana dan kepada siapa definisi itu dapat diterapkan. Sering ada keuntungan dan kerugian yang didefinisikan sebagai agama, tergantung pada konteksnya masing-masing.

[115] Linda Woodhead with the assistance of Rebecca Catto, *Religion or belief': Identifying issues and priorities*….

[116] Lebih jelasnya mengenai ketegangan antara blok barat dan blok timur baca: perang dunia. Perang yang melibatkan dua belahan dunia ini mempengaruhi kepada seluruh sendi kehidupan.

[117] Diskusi bersama pakar sosiologi agama UIN Semarang, Dr Tedi Kholiludin. Tedi merupakan alumnus program doktoral UKSW Salatiga. Penelusuruan ini tentu membutuhkan kajian yang lebih mendalam dan komprehensif. Sehingga pengaruh perang dunia antara blok barat dan timur bisa betul-betul dilacak hingga berpengaruh pada term 'religion dan belief'.

agama (religion) dan kepercayaan (belief) sejajar dengan kata sambung 'atau'; (religion or belief). Mengikuti General Comment Nomor 22 (diterima dalam Sidang Umum ke-48 PBB, 1993) yang memberi petunjuk resmi penafsiran ICCPR, maka hak atas kebebasan berpikir, berkeyakinan dan beragama itu harus dipahami secara luas dan komprehensif. Rumusannya demikian:

> "Article 18 protects theistic, non-theistic and atheistic beliefs, as well as the right not to profess any religion or belief. The terms 'belief' and 'religion' are to be broadly construed. Article 18 is not limited in its application to traditional religions or to religions and beliefs with institutional characteristics or practices analogous to those of traditional religions. The Committee therefore views with concern any tendency to discriminate against any religion or belief for any reason, including the fact that they are newly established, or represent religious minorities that may be the subject of hostility on the part of a predominant religious community."[118]

Pasal 18 (1) ICCPR ini dirumuskan untuk melindungi semua sistem keyakinan. Istilah 'agama' maupun 'kepercayan' tidak saja mencakup agama-agama tradisional, agama-agama yang memiliki institusi, tetapi juga agama-agama baru, atau non-institusional. Agama atau kepercayaan dalam pasal 18 mencakup perlindungan terhadap apa yang disebut kepercayaan-kepercayaan teistik *(theistic),*

[118] Perumusan agama menjadi pertaruhan mulai dari tataran ideologis, perumusan konstitusi, sampai pada undang-undang dan peraturan di bawahnya. Atau, memakai ungkapan Daniel Dhakidae, "Agama menjadi perumus identitas, kalau bukan menjadi identitas itu sendiri, atau tidak ada identitas dan mungkin juga tidak boleh ada identitas tanpa agama sebagai sumbangan utama di dalamnya." Akan tetapi, lanjut Dhakidae dengan bahasa sangat plastis. "Kalau memang agama itu begitu pentingnya, mengapa hanya boleh ada lima (sekarang enam) agama? Dengan kehadiran kelompok etnik dan bahasa yang langsung berhubungan dengan itu sebanyak kurang lebih 300 di Indonesia, bisa diduga ada kurang lebih 300 agama tersebar di seluruh Nusantara. Dengan demikian bisa diduga ada 300 Tuhan dan Allah yang disembah. Lantas di mana kurang lebih 295 (sekarang 294) agama lain it?", lihat, Daniel Dhakidae, *Cendekiawan dan Kekuasaan dalam Negara Orde Baru*, (Jakarta: Gramedia, 2003), hlm. 511, lihat juga, Trisno S. Sutanto, *Politik Kesetaraan*, dalam buku *Merayakan Kebebasan Beragama (Bunga Rampai 70 Tahun Djohan Effendi,* (Jakarta: Kompas, 2009), hlm. 378.

non-teistik *(non-theistic),* dan ateistik *(atheistic),* sekaligus hak untuk tidak menganut agama atau kepercayaan apa pun.[119]

Para pakar memiliki beragam pengertian tentang agama. Zainal Arifin Abbas secara etimologi menyebut agama berasal dari istilah bahasa Sansekerta yang merujuk pada sistem kepercayaan Hinduisme Budhisme di India. Agama terdiri dari kata *a* yang berarti 'tidak' dan *gama* yang berarti 'kacau'.[120] Merujuk pada pengertian ini Abdul Moqsith Ghazali mendefinsikan agama dengan sejenis peraturan yang menghindarkan manusia dari kekacauan serta mengantarkan manusia menuju keteraturan dan ketertiban.[121].

Tedi Kholiludin mengutip Emile Durkheim mendefiniskan agama dengan *"unfied system of beliefs and practices relative to sacred things, that is to say, things set apart and forbidden-beliefs and practices which unite into one single moral community called a church, all those who adhere to them[122]* (agama adalah kesatuan sistem keyakinan dan praktik-praktik yang berhubungan dengan yang sakral. Sesuatu yang disisihkan dan terlarang, keyakinan-keyakinan dan praktik-praktik yang menyatu dalam suatu komunitas moral yang disebut

[119] UNHCHR, "General Comment No. 22: *The right to freedom of thought, conscience and religion* (Art. 18): 07/30/1993.CCPR/C/21/Rev.1/Add.4, General Comment No. 22. (General Comments)" paragraph 2.

[120] Menurut kitab *Sunarigama* istilah agama berasal dari kata *a-ga-ma*, dimana arti dari *a* artinya 'awang-awang' (kosong atau hampa), kata *ga* artinya 'genah' (bahasa Bali: tempat), kata *ma* artinya 'matahari' (penerang, menyinari) Dengan demikian, agama berarti *ambek* (ajaran) yang menguraikan tentang tata cara yang misteri, karena Tuhan itu rahasia-transeden. Lihat, Hilman Hadikusuma, *Antropologi Agama; Pendekatan Budaya Terhadap Aliran Kepercayaan, Agama Hindu, Budha, Kong Hu Cu, di Indonesia,* (Bandung: Citra Aditya Bakti 1993)*, OpCit,* hlm. 16, lihat juga, Zainal Arifin Abbas, *Perkembangan Pikiran Terhadap Agama*, (Medan; Firma Islamiah, 1957), hlm. 19.

[121] Ada pula yang mengatakan bahwa agama terangkai dari kata, *a* yang berarti 'tidak' dan *gam* yang berarti 'berjalan'. Dengan demikian, agama diartikan sesuatu yang 'tidak pergi' atau kekal-abadi-eternal dan terwariskan secara turun temurun. Harun Nasution, *Islam Ditinjau dari Berbagai Aspeknya*, (Jakarta; UI Press, 2005), hlm. 1, lihat juga Abdul Moqsith Ghazali, *Argumen Pluralisme Agama; Membangun Toleransi Berbasis Al-Quran,* (Depok; Kata Kita 2009), hlm. 42.

[122] Tedi Kholiludin, *Pancasila dan Transformasi Religiosias Sipil di Indonesia……,* hlm. 80.

Gereja, dimana semua orang tunduk kepadanya atau sebagai tempat masyarakat memberikan kesetiaanya).[123]

Menurut Herbert Spencer agama merupakan pengakuan bahwa segala sesuatu adalah manifestasi dari yang Kuasa (power) yang melampaui pengetahuan manusia. J.G Frazier mengemukakan bahwa agama dimaksudkan sebagai upaya menyenangkan atau berdamai dengan kuasa-kuasa di atas manusia yang dipercaya dapat mengarahkan dan mengendalikan jalannya alam dan kehidupan manusia.[124] Pendek kata, agama-kepercayaan merupakan segala hal yang lahiriah dan sosiologis bersifat kolektif untuk mengatur dan mengarahkan sikap-sikap serta kerohanian pemeluknya. Suatu organsiasi serta organisme sosiologis kolektif dan kultural yang menjadi wahana wahyu.[125]

Supaya menjernihkan pemahaman tentang berbagai pengertian tentang agama di atas, Leonard Swidler dan Paul Mojzes merumuskan agama dengan sangat filosofis. Mereka mengatakan agama merupakan eksplanasi terhadap makna tertinggi dalam hidup. Biasanya agama mengandung empat unsur yakni, *creed*, *code, cult, dan community-structure* atau yang lebih familiar dengan sebuatan formulasi 4C. *Creed*, merujuk pada aspek kognitif dari agama. *Code (of behaviour),* atau etika termasuk didalamnya semua aturan dan adat atau

[123] Tedi Kholiludin, hlm. 30-31.

[124] Pada perkembanganya, para pakar kemudian memberikan makna yang berbeda-beda terhadap kata *religion* (agama). *The Encyclopedia of Philosophy* menggambarkan ragam definisi tentang agama. Martineau menyatakan bahwa agama adalah kepercayaan kepada Tuhan yang selalu hidup, yakni kepada Jiwa dan kehendak Ilahi yang mengatur alam semesta dan mempunyai hubungan moral dengan umat manusia. Abdul Moqsith Ghazali, *Argumen Pluralisme Agama*... hlm. 45.

[125] Edy Purwanto mengutip pendapat Hans Kung mengatakan agama adalah suatu realisasi sosio individu yang hidup (dalam ajaran, tingkah laku, ritus, upacara keagamaan) dari suatu relasi dengan yang melampaui kodrat manusia (yang Kudus) dan dunianya berlangsung lewat tradisi dan dalam masyarakat. Edy juga mengutip YB Mangunwijaya yang mendefiniskannya agama dengan suatu perangkat ajaran, hukum dan ritus, adat/tradisi, peninggalan historis, hasil budaya serta organisasi dengan peraturan-peraturanya, impian/pendampingnya, dan hak miliknya. Lihat, Edy Purwanto, *Agama Politik dan Negara,* dalam bunga rampai, Dr A A Yewange (pengantar), *Agama dan Negara,* (Yogyakarta; Interfidei 2002), hlm. 22.

perilaku yang merupakan pengejawentahan dari *code.* Sementara *cult* merupakan upacara sebagai media untuk berkomunikasi dengan *creed*. Terakhir *community* yakni komunitas yang bersama-sama menjalankan *creed, code, dan cult*.[126]

Menelaah konsepi agama yang dikemukakan para pakar di atas, agama tampak erat kaitanya dengan alam keyakinan personal.[127] Bahkan bisa dikatakan merupakan fitrah manusia yang tak dapat melepaskan diri dari agama[128], karena agama merupakan kebutuhan

[126] Dengan bahasa yang sedikit berbeda, meski banyak semangat yang sama, Meredith B. McGuire dalam *Religion: The Social Context* mengatakan bahwa agama mengandung empat aspek, yakni; *pertama, religious belief*. Mirip seperti yang diungkapkan Swidler dan Mojzes aspek ini merupakan sisi kognitif. Dengan kepercayaan manusia membuat pilihan, menafsirkan setiap kejadian dan merencanakan tindakan. *Kedua, religious ritual*. Aspek ini terkait dengan tindakan simbolik yang merefresentasikan makna agama. Ritual merupakan sejalan yang efektif untuk mentransforasikan tempat dan waktu. Tempat-tempat ritual seperti gunung dan kuil dapat ditranformasikan ke dalam lokus kekuasaan dan kekaguman. *Ketiga, religious experience*. Menurut McGuire, aspek ini merupakan ekspresi dari semua keterlibatan subjektif dari individu dengan yang sakral. Meskipun pengalaman secara esensial bersifat privat, manusia mencoba untuk mengkomunikasikanya melalui ekspresi keyakinan melalui sebuah ritual. Ritual komunal menjadi seting bagi pengalaman keagamaan personal. Sholat, meditasi, bernyanyi dan menari adalah seting bersama bagi pengalaman keagamaan personal. *Keempat, religious community*. Pengalaman keagamaan termasuk di dalamnya adalah kesadaran memiliki kelompok keagamaan. Ritual selalu mengingatkan individu terhadap kepemilikan akan hal ini, menambah intensitas terhadap kebersamaan. Leonard Swidler dan Paul Mojzes, *The Study of Religion in an Age of Global Dialogue*, (Philadelpia; Temple University Press 2000), hlm 7, dalam Tedi Kholiludin *Pancasila dan Transformasi Religiosias Sipil di Indonesia ....*, hlm. 81.

[127] Agama yang bersifat personal juga tak bisa dilepaskan dari sosial-budaya. Bahkan untuk membedakan mana agama *an sich* dan budaya mengalami kesulitan. Untuk membedakan antara budaya dan agama, maksimal para pakar hanya dapat mengatakan bahwa agama adalah keyakinan sedangkan budaya adalah hasil buah pikiran manusia. Ketika ditelaah, tak dapat terbantahkan baik agama maupun budaya berpangkal pada adanya manusia. Tak akan ada agama tanpa manusia dan karena manusia berbudaya, maka ada agama. Definisi agama dan budaya yang sukar dibedakan karena agama tidak akan dianut umatnya tanpa adanya budaya Wahyu Allah (dalam Islam), perintah dan larangan Tuhan (kitab suci) merupakan petunjuk Yang Maha Kuasa Petunjuk itu dapat sampai kepada manusia, karena adanya bahasa, aksara, kitab, penerangan, serta sikap tindak perilaku manusia. Lihat, Hilman Hadikusuma, *Antropologi Agama...*, hlm. 15.

[128] Agama yang dimaksud bukan agama yang dianut di Indonesia. Namum

manusia. Selama manusia memiliki perasaan takut dan cemas, selama itu pula manusia membutuhkan agama.[129] Beragamnya definisi-definisi yang dikemukakan para ahli, itu pun tak bisa menggambarkan seutuhnya tentang agama dan penganutnya. Pengertian itu belum mampu menjabarkan keseluruhan hakikat dari agama dan keyakinan personal.

Akhirnya, definisi menjadi semacam batasan atau memiliki keterbatasan, sementara agama tak bisa dibatasi. Hakikat dari agama memang tak bisa digambarkan secara utuh melalui konsep yang dibuat para ahli. Namun, dengan adanya konsepsi itu, bisa dipahami bahwa agama berkait erat dengan keyakinan individu, komunitas dan yang transenden (Tuhan). Dengan konsep di atas, penganut agama adalah setiap orang yang meyakini adanya kekuatan lebih dari dirinya dan sebangsanya (manusia). Kekuatan supra-manusia itulah yang kemudian diyakini dan dipercayai sebagai Yang Maha Kuasa.

2. Pengaturan tentang Agama dan Kepercayaan di Indoneisa

2.1. Pengaturan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama

UU No. 1/PNPS Tahun 1965 pasal 1 menyatakan "setiap orang dilarang dengan sengaja di muka umum menceritakan, menganjurkan atau mengusahakan dukungan umum, untuk melakukan penafsiran tentang sesuatu agama yang dianut di Indonesia atau melakukan kegiatan-kegiatan keagamaan yang menyerupai kegiatan-kegiatan keagamaan dari agama itu, penafsiran dan kegiatan mana menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama itu".[130]

---

agama yang didefinisikan oleh para pakar, yakni adanya empat unsur atau dikenal dengan rumusan 4C.

[129] Kebutuhan manusia akan materi tidak dapat menggantikan peran agama dalam kehidupan manusia Manusia dengan akalnya dapat melahirkan ilmu pengetahuan dan teknologi, tetapi akal saja tidak mampu menyelesaikan seluruh persoalan yang dihadapi manusia Terkait dengan hal ini agama berperan dalam mempertahankan manusia untuk tetap menjaganya sebagai manusia. Marzuki, *Pembinaan Karakter Mahasiswa melalui Pendidikan Agama Islam di Perguruan Tinggi Umum,* (Yogyakarta; UNY Press 2012), hlm. 3.

[130] Penjelasan: Dengan kata-kata "dimuka umum" dimaksudkan apa yang

Selanjutnya pasal 2 ayat (1) menyatakan "barang siapa melanggar ketentuan tersebut dalam pasal 1 diberi perintah dan peringatan keras untuk menghentikan perbuatannya itu di dalam suatu keputusan bersama Menteri Agama, Menteri/Jaksa Agung dan Menteri Dalam Negeri". Ayat (2) menyatakan "apabila pelanggaran tersebut dalam ayat (1) dilakukan oleh organisasi atau sesuatu aliran kepercayaan, maka Presiden Republik Indonesia dapat membubarkan organisasi itu dan menyatakan organisasi atau aliran tersebut sebagai organisasi/aliran terlarang, satu dan lain setelah Presiden mendapat pertimbangan dari Menteri Agama, Menteri/ Jaksa Agung dan Menteri Dalam Negeri".[131]

Kemudian dalam pasal 3 dinyatakan "apabila, setelah dilakukan

lazim diartikan dengan kata-kata itu dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana. Agama-agama yang dipeluk oleh penduduk di Indonesia ialah Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Budha dan khong Cu (Confusius). Hal ini dapat dibuktikan dalam sejarah perkembangan Agama-agama di Indonesia. Karena 6 macam Agama ini adalah agama-gama yang dipeluk hampir seluruh penduduk Indonesia, maka kecuali mereka mendapat jaminan seperti yang diberikan oleh pasal 29 ayat 2 Undang-undang Dasar, juga mereka mendapat bantuan-bantuan dan perlindungan seperti yang diberikan oleh pasal ini. Ini tidak berarti bahwa agama-agama lain, misalnya: Yahudi, Zarasustrian, Shinto, Taoism dilarang di Indonesia. Mereka mendapat jaminan penuh seperti yang diberikan oleh pasal 29 ayat 2 dan mereka dibiarkan adanya, asal tidak melanggar ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam peraturan ini atau peraturan perundangan lain. Terhadap badan/aliran kebatinan, Pemerintah berusaha menyalurkannya kearah pandangan yang sehat dan kearah Ke-Tuhanan Yang Maha Esa. Hal ini sesuai dengan ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960, lampiran A. Bidang I, angka 6. Dengan kata-kata "Kegiatan keagamaan" dimaksudkan segala macam kegiatan yang bersifat keagamaan, misalnya menamakan suatu aliran sebagai Agama, mempergunakan istilah-istilah dalam menjalankan atau mengamalkan ajaran ajaran kepercayaannya ataupun melakukan ibadahnya dan sebagainya. Pokok pokok ajaran agama dapat diketahui oleh Departemen Agama yang untuk itu mempunyai alat-alat/cara-cara untuk menyelidikinya. Lihat, UU Nomor 1/PNPS Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama.

[131] Penjelasan: Sesuai dengan kepribadian Indonesia, maka terhadap orang-orang ataupun penganut-penganut sesuatu aliran kepercayaan maupun anggota atau anggota Pengurus Organisasi yang melanggar larangan tersebut dalam pasal 1, untuk permulaannya dirasa cukup diberi nasehat seperlunya. Apabila penyelewengan itu dilakukan oleh organisasi atau penganutpenganut aliran kepercayaan dan mempunyai effek yang cukup serius bagi masyarakat yang beragama, maka Presiden berwenang untuk membubarkan organisasi itu dan untuk menyatakan sebagai organisasi atau aliran terlarang dengan akibat-akibatnya (jo pasal 169 KUHP).

tindakan oleh Menteri Agama bersama-sama Menteri/Jaksa Agung dan Menteri Dalam Negeri atau oleh Presiden Republik Indonesia menurut ketentuan dalam pasal 2 terhadap orang, organisasi atau aliran kepercayaan, mereka masih terus melanggar ketentuan dalam pasal 1, maka orang, penganut, anggota dan/atau anggota pengurus organisasi yang bersangkutan dari aliran itu dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya lima tahun."[132]

Selanjutnya Pasal 4 menyatakan "pada KUHPidana diadakan pasal baru yang berbunyi sebagai berikut: Pasal 156a "dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya lima tahun barangsiapa dengan sengaja di muka umum mengeluarkan perasaan atau melakukan perbuatan:

a. yang pada pokoknya bersifat permusuhan, penyalah-gunaan atau penodaan terhadap suatu agama yang dianut di Indonesia;
b. dengan maksud agar supaya orang tidak menganut agama apapun juga, yang bersendikan ke-Tuhanan Yang Maha Esa."[133]

---

[132] Penjelasan: Pemberian ancaman pidana yang diatur dalam pasal ini, adalah tindakan lanjutan terhadap anasir-anasir yang tetap mengabaikan peringatan tersebut, dalam pasal 2. Oleh karena aliran kepercayaan biasanya tidak mempunyai bentuk seperti organisasi/perhimpunan, dimana mudah dibedakan siapa pengurus dan siapa anggotanya, maka mengenai aliran-aliran kepercayaan, hanya penganutnya yang masih terus melakukan pelanggaran dapat dikenakan pidana, sedang pemuka aliran sendiri yang menghentikan kegiatannya tidak dapat dituntut. Mengingat sifat idiil dari tindak pidana dalam pasal ini, maka ancaman pidana 5 tahun dirasa sudah wajar.

[133] Penjelasan: Maksud ketentuan ini telah cukup dijelaskan dalam penjelasan umum diatas. Cara mengeluarkan persamaan atau melakukan perbuatan dapat dilakukan dengan lisan, tulisan ataupun perbuatan lain. Huruf a, tindak pidana yang dimaksudkan disini, ialah yang semata-mata (pada pokoknya) ditujukan kepada niat untuk memusuhi atau menghina. Dengan demikian, maka, uraian-uraian tertulis maupun lisan yang dilakukan secara obyektif, zakelijk dan ilmiah mengenai sesuatu agama yang disertai dengan usaha untuk menghindari adanya kata-kata atau susunan kata-kata yang bersifat permusuhan atau penghinaan, bukanlah tinak pidana menurut pasal ini. Huruf b, Orang yang melakukan tindak pidana tersebut disini, disamping mengganggu ketentraman orang beragama, pada dasarnya menghianati sila pertama dari Negara secara total, dan oleh karenanya adalah pada tempatnya, bahwa perbuatannya itu dipidana sepantasnya.

2.2. Pengaturan Identitas Agama di KTP

UU No. 24 Tahun 2013 pasal 8 ayat (4) menyatakan "kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk persyaratan dan tata cara pencatatan peristiwa penting bagi penduduk yang agamanya belum diakui sebagai agama berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan atau bagi penghayat kepercayaan berpedoman pada peraturan perundang-undangan".[134] UU tersebut mewajibkan untuk mencantumkan identitas agama/kepercayan dalam KTP. Pasal 64 ayat (1) menyatakan "KTP-el mencantumkan ....., "agama", ...". Ayat (5) menyatakan "elemen data penduduk tentang agama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bagi penduduk yang agamanya belum diakui sebagai agama berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan atau bagi penghayat kepercayaan **'tidak diisi'** tetapi tetap dilayani dan dicatat dalam database kependudukan".

Pasal-pasal yang mengatur tentang pencantuman identitas agama yang berkolom (-) itu akhirnya dibatalkan MK melalui putusan MK No. 97/PUU-XIV/2016. Namun, pasca dibatalkannya pasal tersebut, DPR belum membuat perbaikan UU Adminduk tersebut.

2.3. Pengaturan Tata Cara Pencatatan Perkawinan

Pencatatan perkawinan bagi penganut 'agama resmi' negara diatur dalam UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Pasal 2 UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan menyatakan "perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya itu". Term Kepercayaan ditemukan dalam PP No. 9 Tahun 1975 tentang pelaksanaan UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Pasal 2 ayat (2) menyatakan "pencatatan perkawinan dari mereka yang melangsungkan perkawinannya menurut agamanya dan kepercayaannya itu selain agama Islam, dilakukan oleh pegawai pencatat perkawinan pada kantor catatan sipil sebagaimana

[134] Lihat, UU No. 24 Tahun 2013 perubahan atas UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

dimaksud dalam berbagai peraturan perundang-undangan mengenai pencatatan perkawinan".[135]

PP No. 37 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan UU 24/2003 tentang Adminduk pasal 81 ayat (1) menyatakan "perkawinan penghayat kepercayaan dilakukan di hadapan pemuka penghayat kepercayaan". Ayat (2) menyatakan "pemuka penghayat kepercayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditunjuk dan ditetapkan oleh organisasi penghayat kepercayaan[136] untuk mengisi dan menandatangani surat perkawinan penghayat kepercayaan".[137] Ayat (3) menyatakan "pemuka penghayat kepercayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) didaftar pada kementerian yang bidang tugasnya secara teknis membina organisasi Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa".[138]

Pencatatan perkawinan berimplikasi pada pengangkatan anak dan pengesahan anak, UU Adminduk pasal 49 ayat (2) menyatakan "pengakuan anak hanya berlaku bagi anak yang orang tuanya telah melaksanakan perkawinan sah menurut hukum agama, tetapi belum sah menurut hukum negara. Pasal 50 ayat (2) menyatakan "pengesahan anak hanya berlaku bagi anak yang orang tuanya telah melaksanakan perkawinan sah menurut hukum agama dan hukum negara.[139]

---

[135] Lihat, UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

[136] Penjelasan ayat (2): "yang dimaksud dengan organisasi penghayat kepercayaan adalah suatu wadah penghayat kepercayaan yang terdaftar pada instansi di kementerian yang membidangi pembinaan teknis kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa".

[137] Lihat, Peraturan Pemerintah (PP) No. 37 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan UU 24/2003 tentang Administrasi Kependudukan.

[138] Pasal 82 menyatakan "peristiwa perkawinan sebagaimana dimaksud dalam pasal 81 ayat (2) wajib dilaporkan kepada Instansi Pelaksana atau UPTD Instansi Pelaksana paling lambat 60 (enam puluh) hari dengan menyerahkan: a. Surat perkawinan penghayat kepercayaan; b. Foto kopi KTP; c. Pas foto suami dan istri; d. Akta kelahiran; dan e. Paspor suami dan/atau istri bagi orang asing.

[139] Hal ini ada kaitannya dengan penjelasan ayat (1) yang menyatakan "yang dimaksud dengan "pengesahan anak" merupakan pengesahan status seorang anak yang lahir dari perkawinan yang telah sah menurut hukum agama, pada saat pencatatan perkawinan dari kedua orang tua anak tersebut telah sah menurut

2.4. Pengaturan Syarat Mendaftar Sebagai Organisasi

Peraturan perundang-undangan yang mengharuskan organisasi kepercayaan didaftarkan di pemerintahan substansinya membatasi hak penganut kepercayaan. Keharusan mendaftar di pemerintahan ini bertentangan dengan prinsip bahwa "setiap orang bebas berserikat", tanpa harus diformalkan oleh negara. Negara ini terlalu latah terhadap kebiasaan yang ada di masyarakat bahwa sebuah perkumpulan/perserikatan harus diformalkan. Pengakuan negara terhadap sebuah organisasi/perserikatan tidak sebatas pada formalitas. Pengakuan, perlindungan, dan pemenuhan hak seseorang dalam berserikat tidak dibatasi dengan adanya formalitas dengan cara didaftarkan di pemerintah.

Selain itu, persyaratan supaya bisa terdaftar sebagai organisasi di pemerintah sulit dipenuhi karena harus memiliki cabang organisasi yang sudah terdaftar ditiga kabupaten/kota. Artinya bagi penganut kepercayaan yang tidak memiliki cabang ditiga kabupaten/kota tidak bisa terdaftar. Jika tidak terdaptar maka tidak memilki SKT, jika tidak memiliki SKT maka pelayanan administrasi perkawinan tidak bisa dicatatkan.

Perber Mendagri dan Menbudpar No. 43 dan No. 41 Tahun 2009 tentang Pedoman Pelayanan Kepada Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa, pasal 5 ayat (1) menyatakan "gubernur menerbitkan SKT organisasi penghayat kepercayaan untuk provinsi. Ayat (2) "penerbitan SKT sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan persyaratan sebagai berikut: ....., d. SKT minimal di 3 (tiga) Kabupaten/Kota; ....., k. Surat Keterangan Domisili ditandatangani oleh lurah dan camat; l. surat kontrak /izin pakai tempat bermaterai cukup; .....".[140]

Pasal 6 ayat (1) menyatakan "bupati/walikota menerbitkan

hukum negara.

[140] Lihat, Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata No. 43 dan No. 41 Tahun 2009 tentang Pedoman Pelayanan Kepada Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa.

SKT organisasi penghayat kepercayaan untuk kabupaten/kota". Ayat (2) "Penerbitan SKT sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan persyaratan sebagai berikut: ....., d. SKT minimal di 3 (tiga) Kabupaten/Kota; ....., k. Surat Keterangan Domisili ditandatangani oleh lurah dan camat; l. surat kontrak /izin pakai tempat bermaterai cukup; .....".

2.5. Pengaturan Fasilitas Pemakaman

Perber Mendagri dan Menbudpar No. 43 dan No. 41 Tahun 2009, pasal 8 ayat (1) menyatakan "penghayat kepercayaan yang meninggal dunia dimakamkan di tempat pemakaman umum".

Ayat (2) "dalam hal pemakaman penghayat kepercayaan ditolak di pemakaman umum yang berasal dari wakaf, pemerintah daerah menyediakan pemakaman umum". Ayat (3) "lahan pemakaman umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat disediakan oleh penghayat kepercayaan". Ayat (4) "bupati/walikota memfasilitasi administrasi penggunaan lahan yang disediakan oleh penghayat kepercayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) untuk menjadi pemakaman umum".

2.6. Pengaturan Mendirikan Rumah Ibadah (Sanggar)

Perber Mendagri dan Menbudpar No. 43 dan No. 41 Tahun 2009 pasal 9 ayat (1) menyatakan "penyediaan sasana sarasehan atau sebutan lain didasarkan atas keperluan nyata dan sungguh-sungguh bagi penghayat kepercayaan". Ayat (2) "penyediaan sasana sarasehan atau sebutan lain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa bangunan baru atau bangunan lain yang dialih fungsikan". Pasal 10 "sasana sarasehan atau sebutan lain sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 harus memenuhi persyaratan administrasi dan persyaratan teknis bangunan gedung sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan".

Kemudian pasal 11 ayat (1) menyatakan "penghayat kepercayaan mengajukan permohonan ijin mendirikan bangunan untuk

penyediaan sasana sarasehan atau sebutan lain dengan bangunan baru sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (2) kepada bupati/ walikota". Ayat (2) "bupati/walikota memberikan keputusan paling lambat 90 (sembilan puluh) hari sejak diterimanya permohonan pendirian sasana sarasehan atau sebutan lain yang telah memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1)". Pasal 12 ayat (1) menyatakan "penyediaan sasana sarasehan atau sebutan lainnya yang telah mendapat ijin sebagaimana dimaksud dalam pasal 11 mendapat penolakan dari masyarakat, pemerintah daerah memfasilitasi pelaksanaan pembangunan sasana sarasehan dimaksud".

Ayat (2) menyatakan "dalam hal fasilitasi pemerintah daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak terlaksana, pemerintah daerah berkewajiban memfasilitasi lokasi baru untuk pembangunan sasana sarasehan atau sebutan lain". Pasal 13 menyatakan "bupati/ walikota memfasilitasi penyediaan lokasi baru bagi bangunan gedung sasana sarasehan atau sebutan lain yang telah memiliki IMB yang dipindahkan karena perubahan rencana tata ruang wilayah".

2.7. Kekosongan Pengaturan Kepercayaan dalam UU Sisdiknas

Kekosongan pengaturan Kepercayaan dalam Undang-undang Sistem Pedidikan Nasional (Sisdiknas) membuat siswa penganut kepercayaan tidak mendapat pendidikan agama/kepercayaan di sekolah. Sekolah-sekolah umum[141] belum sepenuhnya menyediakan guru dan mata pelajaran kepercayaan sebagai pengganti mata pelajaran agama. UU Sisdiknas hanya mengatur mengenai guru dan mata pelajaran bagi penganut agama 'resmi negara'.

UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas hanya mengatur pendidikan agama bagi penganut 'agama resmi negara'. Pasal 12 ayat (1) menyatakan "setiap peserta didik pada setiap satuan pendidikan berhak: a. mendapatkan pendidikan agama sesuai dengan agama yang

[141] Kenapa sekolah umum? Karena sekolah umumlah yang wajib menerima semua anak bangsa bersekolah. Apabila sekolah-sekolah yang berada dibawah yayasan berhaluan agama, akan sangat sulit bagi penganut kepercayaan untuk sekolah di sekolah tersebut.

dianutnya dan diajarkan oleh pendidik yang seagama……..".[142] Dalam undang-undang Sisdiknas ini, sama sekali tidak menyinggung mengenai pendidikan 'agama' bagi penganut kepercayaan.

Sebagai alternatif, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan membuat kebijakan dengan menerbitkan Permendikbud No 27 Tahun 2016 tentang Layanan Pendidikan bagi Penganut Kepercayaan. Namun, yang harus diketahui bahwa peraturan menteri ini sejatinya tidak punya dasar hukum yang kaut karena dalam UU Sisdiknas belum mengatur tentang pendidikan Kepercayaan.

2.8. Pengaturan Organisasi Kepercayaan pada Kemendikbud

Pemerintah membuat kebijakan yang memindahkan Kepercayaan dari Departemen Agama kedalam Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Sebelum itu, pada tahun 1975 Kepercayaan dimasukan pada Kantor Wilayah Departemen Agama dengan dimasukan pada salah satu bagian pada Sekretariat Kantor Wilayah Departemen Agama pada tingkat Propinsi. Berdasarkan Instruksi Menteri Agama No. 13 Tahun 1975, pembinaan penganut kepercayaan dialihkan pada Sub bagian Umum Tata Usaha Departemen Agama.

Pada tahun 1978, pelayanan penganut kepercayaan dialihkan pada Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, dibawah Direktorat Bina Hayat Kepercayaan berdasarkan Keppres No. 40 Tahun 1978. Alasan mendasar penghayat kepercayaan tidak dibawah naungan Departemen Agama karena penghayat keperayaan dinilai bukan merupakan agama. Pada tahun 1980 melalui Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan nomor 0222e/01/1980, Direktorat Pembinaan Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa melaksanakan sebagian tugas Direktorat Jenderal Kebudayaan di bidang "pembinaan perikehidupan masyarakat penghayat kepercayaan berdasarkan kebijakan teknis yang ditetapkan oleh Direktur Jenderal Kebudayaan".

[142] Lihat, UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Pelayanan bagi penganut kepercayan ditegaskan Perpres No. 14 Tahun 2015 tentang Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, memuat bahwa "organisasi kepercayaan dinaungi Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Pasal 19 menyatakan "dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18, Direktorat Jenderal Kebudayaan menyelenggarakan fungsi: ....., d. pelaksanaan kebijakan di bidang pembinaan lembaga kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, pengelolaan cagar budaya, …."[143]

2.9. Pengaturan Pengawasan dan Pembinaan Kepercayaan

Perber Mendagri dan Menbudpar No. 43 dan No. 41 Tahun 2009 pasal 14 ayat (1) menyatakan "perselisihan antara Penghayat Kepercayaan dengan bukan penghayat kepercayaan diselesaikan secara musyawarah untuk mufakat antar kedua belah pihak". Ayat (2) "dalam hal musyawarah untuk mufakat tidak tercapai, gubernur atau bupati/walikota memfasilitasi penyelesaian perselisihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1)". Ayat (3) "dalam hal fasilitasi penyelesaian perselisihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak tercapai, penyelesaian perselisihan dilakukan melalui proses peradilan".

Pasal 15 ayat (1) menyatakan "Menteri Dalam Negeri melakukan pembinaan dan pengawasan umum atas pelayanan kepada Penghayat Kepercayaan. Ayat (2) "pembinaan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan mengoordinasikan gubernur dalam pelayanan kepada penghayat kepercayaan dan pembinaan kepada bupati/walikota dalam pelayanan kepada Penghayat Kepercayaan." Ayat (3) "pengawasan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan memantau gubernur dalam pelayanan kepada penghayat kepercayaan dan pembinaan kepada bupati/walikota dalam pelayanan kepada Penghayat Kepercayaan".

Selanjutnya pasal 16 ayat (1) menyatakan "Menteri Kebudayaan

[143] Lihat, Peraturan Presiden (Perpres) No. 14 Tahun 2015 tentang Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.

dan Pariwisata melakukan pembinaan dan pengawasan teknis atas pelayanan kepada penghayat kepercayaan". Ayat (2) "pembinaan teknis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. pemberian pedoman; b. pemberian bimbingan teknis, konsultasi, supervisi; dan c. dokumentasi dan publikasi. Ayat (3) "pengawasan teknis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan pemantauan dan evaluasi terhadap pelayanan penghayat kepercayaan".

Kemudian pasal 17 menyatakan "gubernur melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap bupati/walikota dalam pelayanan penghayat kepercayaan". Pasal 18 ayat (1) menyatakan "bupati/walikota melaporkan tugas pelayanan penghayat kepercayaan di kabupaten/kota kepada gubernur". Ayat (2) "gubernur melaporkan tugas pelayanan penghayat kepercayaan di provinsi kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata". Ayat (3) "laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) disampaikan setiap 6 (enam) bulan sekali pada bulan Januari dan Juli atau sewaktu-waktu jika diperlukan".

Bukan hanya 'dibina' oleh Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, penganut kepercayaan juga diawasi oleh Kejaksaan melalui lembaga Pengawas Aliran Kepercayaan (Pakem). UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia[144] pasal 30 ayat (3) menyatakan "....., Dalam bidang ketertiban dan ketenteraman umum, kejaksaan turut menyelenggarakan kegiatan: … d. pengawasan aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara; e. pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama; ……".[145]

UU di atas menjadi landasar Kejaksaan untuk membuat tim Koordinasi Penganut Aliran Kepercayaan (Pakem). Keputusan Jaksa Agung RI No. :KEP004/J.A/01/1994 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Pakem, Pasal 2 ayat (4) 59:

[144] UU tentang Kejaksaan sudah mengalami beberapa kali perubahan sejak pertama kali dibentuk pada tahun 1961.

[145] UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

a. Ketua merangkap anggota: Kepala Kejaksaan Negeri. Susunan dan Keanggotaan Pakem Tingkat 2 adalah:
b. Wakil Ketua merangkap anggota: Kepala Seksi Intel
c. Anggota-anggota dari wakil: Pemda tingkat II, Kemenag, Polres, Kodim, Pendidikan dan Kebudayaan dan lainnya."[146]

Selanjutnya pasal 3 ayat (1) 60: menyatakan "Tugas Tim Pakem menurut pasal 3 Keputusan Jaksa Agung tersebut adalah:

a. Menerima dan menganalisa laporan dan atau informasi tentang Aliran Kepercayaan Masyarakat;
b. Meneliti dan menilai secara cermat perkembangan suatu aliran kepercayaan untuk mengetahui dampak-dampaknya bagi ketertiban dan ketentraman umum;
c. Dapat mengambil langkah-langkah preventif dan represif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Melihat peraturan perundang-undangan di atas, negara telah turut campur dalam keyakinan individu penganut kepercayaan. Hak-hak dasar penganut keperayaan dibatasi oleh undang-undang tentang penodaan agama, pengakuan negara atas agama, pelayanan administrasi kependudukan, peraturan bersama menteri tentang pelayanan kependudukan dan pembentukan badan koordinasi pengawas aliran kepercayaan. Peraturan perundang-undangan itu merugikan hak-hak dasar penganut kepercayaan bahkan pada beberapa kasus, seseorang dipidana karena dianggap telah menodai agama oleh pengadilan. Artinya peraturan perundang-undangan tersebut di atas tidak kondusif dalam mengatur kepercayan.

---

[146] Keputusan Jaksa Agung RI No. :KEP004/J.A/01/1994 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Pakem.

BAB III
KONDISI PEMENUHAN HAK DASAR PENGANUT KEPERCAYAAN DI INDONESIA

A. Konsep Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa

Term 'kepercayaan' merupakan konsep religiusitas tertua yang ada di Indonesia. Dalam beberapa literatur disebutkan bahwa keberadaan penganut kepercayaan ada sejak sebelum Agama Hindu datang dari India.[147] Kepercayaan sudah melekat dianut masyarakat Nusantara. Meskipun secara definisi berbeda-beda, namun yang dimaksud adalah sama, penganut kepercayaan adalah penganganut agama asli Nusantara. Seiring dengan penataan pemerintahan melalui peraturan perundang-undangan, kepercayaan kerap didefiniskan dengan suatu keyakinan diluar agama-agama yang 'diakui negara' (agama yang datang dari luar negeri, agama impor-'agama resmi negara').

Kepercayaan oleh beberapa pakar sosio-antropologis diistilahkan berbeda-beda. Ada yang menyebut kepercayaan adalah Agama Asli, Agama Budaya, Aliran Kebatinan bahkan disebut juga

[147] Rachmat Subagya, *Agama Asli Indonesia,* (Jakarta: Sinar Harapa dan Yayasan Cipta Loka Caraka, cet-2 1981), hlm. 237.

Aliran Kerohanian. Rachmat Subagya[148] sejarawan dari Belanda yang kemudian menetap di Indonesia menyebut kepercayaan dengan istilah Agama Asli Indonesia.[149] Rahmat Subagya menjelaskan bahwa kebatinan adalah suatu ilmu atas dasar ketuhanan absolut, yang mempelajari kenyataan dan mengenal hubungan langsung dengan Allah tanpa perantara.[150]

Kerohanian atau keyakinan Agama Asli dihayati dalam sikap batin kepada Zat Tertinggi (Zat Tertinggi ini bisa diberi nama apa saja) yang sifat hakikatnya mengatasi manusia. Zat Maha Tinggi itu diungkapkan dalam kepercayaan, kesusilaan, adat, nilai, upacara, serta perayaan anekawarna.[151] Sumantri Mertodipuro mendefinisikan kepercayaan lebih kepada fungsinya. Ia menjelaskan bahwa kepercayaan adalah cara keyakinan orang Indonesia mendapatkan kebahagiaan.[152]

---

[148] Rachmat Subagya adalah seorang romo Jesuit kelahiran Amsterdam 1916 dengan nama asli Jan MW Bakker. Awalnya ia berlayar menuju Nusantara dan selanjutnya menjadi persemaian benih pikirannya tentang agama-agama asli dan agama Islam Ia menguasai beberapa bahasa asing dan tentu saja bahasa Indonesia meskipun tak pernah mendapatkan kesempatan akademik secara formal. Rachmat Subagya adalah ahli sejarah dan agama yang meninggal pada tanggal 21 Oktober 1978 ditengah membimbing mahasiswanya dalam kuliah lapangan di Candi Plaosan, Yogyakarta. Keseharian ia bekerja di Institut Taman Dokumentasi Adat Masyarakat dan Agama di Indonesia (Damai) Yogyakarta. Riwayat itu ditulis P Adolf Heuken SJ, dalam pendahuluan buku *Agama Asli Indonesia* karangan Rachmat Subagya yang berjudul Agama Asli Indonesia cetakan kedua, 1981.

[149] Dengan istilah Agama Asli dimaksudkan kerohanian khas dari satuan bangsa atau dari suku bangsa, sejauh itu berasal dari perkembangan di tengah-tengah bangsa itu sendiri dan tidak terpengaruhi oleh kerohanian bangsa lain atau menirunya, Rachmat Subagya, *Agama Asli Indonesia, ...*, hlm. 1.

[150] Rahmat Subagya, *Kepercayaan Kebatinan Kerohanian Kejiwaan dan Agama,* Majalah Spektrum, No 3 Tahun 1973, hlm. 189.

[151] Agama Asli murni tak bercampur dengn kerohanian agama lain dan pada hakikatnya hanya terdapat pada masyarakat yang tertutup terhadap pergaulan antara (suku) bangsa. Karenanya agama yang mewadahi kerohanian semacam itu juga disebut "agama etnis, agama suku, agama preliterate atau agama sederhana". Agama Asli tersebut biasanya tidak diketahui secara reflektif, tidak pula dinyatakan dalam ajaran yang tersistematis. Rahmat Subagya, *Kepercayaan Kebatinan Kerohanian Kejiwaan dan Agama....*, hlm. 2.

[152] Di Indonesia, kebatinan apa pun namanya seperti tasawuf, ilmu kesempurnaan, teosofi dan mistik adalah gejala umum. Kebatinan memperkembangkan *inner reality,* kenyataan rohani Karena itu selama bangsa

Sementara Kamil Kartapradja juga menyebut kepercayaan dengan aliran kepercayaan. Menurutnya, aliran kepercayaan adalah keyakinan dan kepercayaan rakyat Indonesia di luar agama dan tidak termasuk ke dalam salah satu agama. Ia mengartikan kebatinan sebagai gerak badan jasmani disebut olah raga dan gerak badan rohani dinamai olah batin atau kebatinan. Jadi kebatinan dapat disimpulkan sebagai olah batin yang bermacam-macam bentuknya.[153] Hasil penelitian Kamil Kartapradja yang condong kepada kultural studies membagi Aliran kepercayaan ini kedalam dua macam:

1. Kepercayaan yang sifatnya tradisional dan animistis tanpa filosofi dan tidak ada pelajaran mistiknya. Seperti kepercayaan orang-orang Parmalin dan Pelebegu di Tapanuli, kepercayaan orang-orang Dayak di Kalimantan yang namanya Kaharingan, Apa yang dinamakan dengan Agama Toani Tolotang yang terdapat di Kabupaten Wajo Sulawesi Selatan, dan kepercayaan yang terdapat di beberapa pulai terpencil, yang penghuninya sering disebut suku-suku terasing.
2. Golongan kepercayaan yang ajaranya ada filosofinya juga disertai mistik. Golongan inilah yang disebut atau menamakan dirinya golongan Kebatinan. Golongan kebatinan ini dalam perkembangan akhirnya menamakan dirinya dengan golongan "kepercayaan Kepada Tuhan Yang Maha Esa".[154]

Indonesia tetap berwujud Indonesia, beridentitas asli, maka kebatinan akan tetap di Indonesia, baik di dalam agama atau diluarnya, lihat, Sumantri Mertodipuro, *Aliran Kebatinan di Indonesia,* Mayapada v, No 13 Tahun 196, hlm. 133.

[153] Kamil Kartapradja, *Aliran Kebatinan*, hlm 61, lihat juga Hilman Hadikusuma,.....

[154] Kamil Kartapradja, *Aliran Kebatinan.....,* hlm. 86. Senada dengan itu, Sahidin, mencoba menggolongkan penganut kepercayaan kedalam empat kelompok. *Pertama,* Kelompok kepercayaan yang identik dengan agama-agama lokal atau agama suku di Indonesia (Sunda Wiwitan, Samin, Parmalim, Kaharingan di Kalimantan, Tonaas, Wetu Telu, Naurus, Towani Tolotang). *Kedua,* kelompok Kepercayaan Kepada Tuhan Yang Maha Esa (Sapta Darma, Tri Jaya, Ngesti Kasampurnaan, Paguyuban Ngesti Tunggal (Pangestu), Sumarah, Budhi Dharma (Subud), Mardi Santosaning Budi (MSB). *Ketiga,* kelompok kepercayaan yang berindikasikan keagamaan meliputi sekte keagamaan (Ahmadiyah, Buda Jawi Wisnu, Children of God, Yehova, Hari Krisna). *Keempat,* Kelompok kepercayaan mistik atau klenik seperti; pedukunan, paranormal, peramalan, pengobatan, santet, tenung, sihir dan metafisika.

Selain penyebutan Agama Asli dan Agama Budaya (aliran kepercayaan), sebagian pakar juga ada yang menyebutnya dengan Aliran Kebatinan. M.M Djojodigoeno, mengartikan bahwa Aliran Kebatinan itu mempunyai empat unsur, yaitu "ilmu ghaib, union mistik, sangkan paraning dumadi dan budi luhur." H.M. Rasyidi menyebut kata batin diambil dari kata "batini" yang artinya bagian dalam. Kata "batini" dapat diartikan sebagai orang-orang yang mencari arti yang dalam dan tersembunyi dalam kitab suci. Mereka mengartikan kata-kata itu tidak menurut bunyi hurufnya tetapi menurut bunyi interpretasi sendiri yang di dalam bahasa Arab disebut *ta'wil* (penjelasan suatu kata dengan arti lain daripada arti bahasa yang sebenarnya atau yang sewajarnya).[155]

Terlepas dari beragamnya definisi mengenai penghayat kepercayaan, sejatinya tujuanya sama. Kepercayaan dan penganut kepercayaan adalah sistem keyakinan yang dianut masyarakat Indonesia sejak sebelum ada agama-agama yang datang dari luar negeri. Dalam perkembanganya, kepercayaan diartikan keyakinan diluar agama resmi yang ditetapkan negara. Definisi ini setelah adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang agama yang diakui dan tidak diakui.[156] Penulis sendiri, memilih terma 'kepercayaan' karena dianggap pas dari sisi kebahasaan. Jika memilih kata 'aliran' kepercayaan, maka identik dengan sebuah aliran dalam sebuah keagamaan yang besar (agama mayoritas). Dalam bahasa lain, disebut dengan sekte.

Seno Harbangan Siagian menyebut, di Indonesia baik agama, religi, dan kepercayaan ada yang membedakan, ada pula yang menyamakanya. Perbedaan ini terjadi karena titik tolak pendefinisannya yang berbeda. Namun, bertitik tolak dari ilmu agama (bukan dari Ilmu sosial), antara ketiga terminologi terdapat kesamaan. Agama adalah kepercayaan dan keyakinan manusia

[155] HM Rasyidi, *Islam dan Kebatinan* (Jakarta: Yayasan Islam Studi Club Indonesia, 1967), hlm. 49.

[156] Perundang-undangan ini dikritik oleh para aktifis karena membatasi atau melanggar Hak Asasi Manusia terutama dalam hal kebebasan beragama.

mengenai kuasa atau penguasa dan kenyataan yang lebih tinggi dari dirinya sendiri. Sesuatu yang dianggap lebih tinggi dari dirinya sendiri itu disebut sebagai ilahi dan yang biasanya dipersonifikasikan kedalam wujud dewa, ilah, allah, dan sebagainya, yang kepadanya manusia merasa tergantung dan berusaha untuk mendekatinya.[157]

Berdasarkan definisi tersebut, maka baik agama, religi, maupun kepercayaan, semuanya dapat disebut agama. Kesamaan itu karena ketiganya mencakup seluruh fenomena tata hubungan manusia dengan ilahi. Seno menyebut hal yang harus diperhatikan dalam komponen agama adalah, dimana setiap religi merupakan suatu sistem yang terdiri dari 4 komponen. Pendapat ini mirip yang disampaikan Leonard Swidler dan Paul Mojzes yang mengatakan agama merupakan eksplanasi terhadap makna tertinggi dan mengandung empat unsur yakni, *creed*, *code, cult, dan community-structure* atau yang lebih familiar dengan sebuatan formulasi 4C yang telah dijeaskan di atas.

Sosiolog Koentjaraningrat berbeda pandangan mengenai definisi Kepercayaan. Menurutnya, agama adalah semua sistem religi bagi enam agama ”resmi negara”. Sementara religi (kepercayaan) adalah bagian dari kebudayaan. Pendapat Koentjaraningrat ini jelas sangat dipengaruhi pemerintah masa itu yang hendak menyederhanakan agama atau ada motif untuk ’mengasingkan’ suatu kepercayaan diluar agama resmi negara. Pendapat itu tampak terpengaruh oleh kekuasaan politik yang ada di Indonesia. Presiden Soeharto pada tanggal 16 Agustus 1978 dalam pidatonya mengenai Kepercayan Kepada Tuhan Yang Maha Esa menyatakan:

”Dalam kesempatan ini saya ingin menambah penjelasan tentang Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa yang dalam kenyataanya memang merupakan kebudayaan nasional kita. Kepercayaan Kepada Tuhan Yang Maha Esa bukanlah agama dan bukan agama baru.

[157] Seno Harbangan Siagian, *Agama-agama di Indonesia,* (Semarang; Satya Wacana Press, 1987), hlm. 20-21.

Karena itu tak perlu dibandingkan, apalagi dipertentangkan dengan agama".[158]

Pendapat Koentjaraningrat ini bertolak belakang dengan pendapat M.M. Djojodigoeno yang menyatakan agama-agama yang baru pun memenuhi kriteria agama dengan dasar bahwa kepercayaan-kepercayaan juga ajarnya merupakan *way of life* dari pengikutinya. Selanjutnya kepercayaan-kepercayaan juga mengajarkan adanya Tuhan Yang Maha Esa. Pendapat Djojodigoeno ini diperkuat oleh pendapat Wongsonegoro yang mengatakan;

> "Ide tentang Ketuhanan Yang Maha Esa bukan monopoli agama-agama. Pengikut kebatinanpun (penganut kepercayaan) bukanlah orang-orang yang atheis, karena semua percaya adanya Tuhan. Mereka juga memiliki kitab suci sekalipun baru dalam taraf penyusunan (penyempurnaan). Demikian para pengikutnya berkeyakinan bahwa agama mereka dipimpin oleh seorang nabi (nabi yang dimaksud tidak selalu nabi yang suatu agama yang dinilai sah oleh agama lain dan negara)."[159]

Dengan konsep agama dan kepercayaan di atas, jelas bahwa baik agama mapun kepercayaan hakikatnya mempunyai kesamaan kedudukan. Pendapat yang membedakan antara agama dan Kepercayaan cenderung politis, karena definisi agama justru secara eksplisit mengacu pada enam agama yang diakui oleh pemerintah. Keterlibatan pemerintah dalam mengakui agama tertentu hanya sebagai upaya negara dalam mensubordinasikan sebuah keyakinan. Karena perbedaan agama dan kepercayaan hanya sebatas pada kebahasaan dan penamaan.

Penjelasan tentang hakikat kesamaan konseptual antara agama dan kepercayaan menjadi jelas persoalanya. Hakikat agama dan kepercayaan menjadi berbeda karena konstelasi politik dan kajian kultural yang kemudian dijadikan rujukan menjadi kebijakan dan peraturan perundang-undangan. Definisi agama dan kepercayaan

[158] Seno Harbangan Siagian, *Agama-agama di Indonesia....,* hlm. 4.
[159] Rahmat Subagyo, *Kepercayaan dan Agama.....*, hlm. 115.

memang berbeda-beda hanya sebatas kajian kultural yang sesungguhnya sebatas pada khazanah keberagaman perspektif tentang Kepercayaan.

Kajian kultural yang menunjukan adanya perbedaan kriteria antara agama dan kepercayaan tidak tepat jika dijadikan panduan dalam pembuatan peraturan perundang-undngan. Tidak tepat karena berimplikasi pada pembedaan perlakuan diskriminatif oleh negara kepada penganut agama dan penganut Kepercayaan.

B. Problem Hak Asasi Penganut Kepercayaan

Kelompok Kepercayaan (dalam sebutan lain ada kebatinan, agama lokal, agama adat, dll) dari tahun ke tahun selalu mengalami perkembangan. Sejak mulai tumubuh berkembangnya kelompok Kepercayaan, Jawa Tengah menempati urutan terbesar kelompok Kepercayaan. Eksistensi kelompok Kepercayaan mulai terdata (zaman sebelum kemerdekaan belum ada data persis berapa jumlah kelompok Kepercayaan) pasca kemerdekaan.

Pada tahun 1950 di Indonesia terhitung ada 78 kelompok kepercayaan (aliran kebatinan). Jumlah itu naik menjadi 300 lebih pada tahun 1964. Antara 1964 dan 1971 sebagian besar kelompok Kepercayaan dilarang, dibekukan atau hingga ada yang membubarkan diri. Jaksa Agung melaporkan pada 15 November 1971 sebanyak 167 aliran telah dilarang. Tetapi pada bulan April 1972 terdaftarlah pada Sekretariat Kerjasama Kepercayaan 644 aliran, pada tingkat pusat maupun cabang.

Jumlah itu tersebar di beberapa wilayah yakni: Jawa Tengah 257, Jawa Barat 83, DI Yogyakarta 70, Jawa Timur 55, Sumatera 96, Indonesia Timur 26 (selebihnya sebesar 112 tidak diberitakan tempatnya).[160]

Pada tahun 2017 Direktorat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan Tradisi Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan

[160] Rachmat Subagja, *Op.Cit.*.

(Kemdikbud) mencatat ada 187 organisasi Kepercayaan di Indonesia. Dari angka itu dilaporkan sedikitnya 12 juta orang di Indonesia yang menganut Kepercayaan.

"Sampai saat ini, terdata 187 organisasi di tingkat pusat, tapi pendataan jumlah orangnya belum ada yang tepat. Sekira 12 juta jumlah penganut aliran Kepercayaan, meski belum valid. Ratusan organisasi penghayat Kepercayaan itu sudah menjalani verifikasi ketat. Seperti aliran yang dianut warga harus memiliki nilai kearifan lokal, berbudi luhur dan mengatur relasi antara manusia, Tuhan dan kearifan lokal itu sendiri," kata Kepala Seksi Kelembagaan Kepercayaan Direktorat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan Tradisi Kemdikbud, Minang Warma

Minang menambahkan pemerintah pusat mendukung putusan Mahkamah Konstitusi (MK) terkait kolom penghayat kepercayaan di KTP. Namun hal ini tak perlu menjadi polemik karena masyarakat diharapkan menunggu implementasi putusan oleh kementerian terkait. "Kami meminta kepada masyarakat menunggu saja secara teknks bagaimana putusan MK ini terimplementasi. Setiap keputusan pasti ada reaksi," ucap Minang.

Data sementara Kemendikbud tahun 2017 menunjukkan 13 provinsi di Indonesia memiliki organisasi penghayat kepercayaan. Jumlahnya tersebar dari Pulau Sumatera, Pulau Jawa hingga Pulau Sulawesi.[161]

Pada tahun 2019, Kemendikbud mencatat bahwa Kepercayaan di Jawa Tengah menempati urutan pertama terbanyak. Dari jumlah total kelompok Kepercayaan 190, di Jawa Tengah ada 54 organisasi Kepercayaan. Direktur Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan Tradisi, Direktorat Jenderal Kebudayaan, Kementerian

[161] Lihat dalam https://news.detik.com/berita/d-3720357/ada-187-organisasi-dan-12-juta-penghayat-kepercayaan-di-indonesia#:~:text=Denpasar%20%2D%20Direktorat%20Kepercayaan%20Terhadap%20Tuhan,organisasi%20penghayat%20kepercayaan%20di%20Indonesia diakses pada 20 September 2021.

Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud), Chrystriyati Arini, mengatakan, dari jumlah tersebut, terdapat 985 cabang kelompok Kepercayaan dan terdapat 185 kelompok yang aktif. Kelompok yang terdaftar ini mendapatkan pembinaan dari pemerintah.

"Sebarannya dari Sabang sampai Merauke ada. Paling banyak ya Jawa Tengah ini," kata dia saat membuka Dialog Budaya Spiritual yang digelar Balai Pelestari Nilai Budaya DI Yogyakarta di Hotel Wisata Niaga Purwokerto, Jawa Tengah, Rabu (26/6/2019).[162]

Jumlah penganut Kepercayaan di Indonesia terbilang cukup banyak. Jika tahun 2017 terdapat 12 juta jiwa lebih dari 187 organisasi Kepercayaan dan 2019 naik menjadi 190 kelompok Kepercayaan, artinya pada tahun 2021 ini meningkat lebih banyak. Mereka yang jumlahnya lebih dari 12 juta jiwa itu, secara merata selalu mengalami diskriminasi yang pada akhirnya tidak terpenuhinya hak-hak dasar sebagai warga negara.

Pada penulisan buku ini, mengambil dua kelompok yang mengalami diskriminasi berkepanjangan bahkan hingga saat ini. Mereka mengalami perlakuan yang berbeda dari negara yang membuat hak dasar mereka tidak terlindungi. Dua kelompok Kepercayaan itu komunitas penganut Kepercayaan Sedulur Sikep atau warga Samin di Kabupaten Kudus dan Sapta Darma di Kabupaten Brebes. Kedua komunitas Kepercayaan lokal ini selalu berpegang teguh pada keyakinan adat lokal *(local wisdom)* Jawa.

Penganut Kepercayaan Sedulur Sikep memiliki kepercayaan sendiri yang mereka sebut sebagai agama Adam. Mereka tinggal tersebar di lereng pegunungan Kendeng yang masuk Kabupaten Blora, Pati, dan Kudus, Jawa Tengah. Konon, dahulu ajaran Samin pernah menyebar hingga Kabupaten Purwodadi. Namun, kini tidak ada keturunan penganut Sedulur Sikep masih memegang teguh ajaran Samin.

[162] Lihat juga dalam https://www.gatra.com/detail/news/424523/gaya%20hidup/kelompok-penghayat-kepercayaan-terbanyak-ada-di-jawa-tengah, diakses pada 25 September 2021.

Di Kabupaten Kudus, mereka mengelompok di Kecamatan Undaan. Mereka tersebar di Desa Larekrejo sebanyak 15 KK dan Dusun Kaliyoso Desa Karangrowo sebanyak 55 KK. Untuk sampai sekarang ini jumlah penganut Sedulur Sikep Kudus kurang lebih dari 150 jiwa. Sebagian besar mereka hidup berdampingan dengan warga Muslim. Antara warga Sedulur Sikep dan warga Muslim sekitar tidak ada konflik serius.

Penganut Sedulur Sikep selama ini mengalami persoalan pendidikan, Adminduk yang pada akhirnya berimbas hak akses ekonomi dan kesejahteraan. Umumnya mereka tidak bersekolah karena hawatir pelajaran agama di sekolah membuat keyakinan agama leluhur mereka luntur. Kelompok Sedulur Sikep juga merasa, adanya pelajaran agama menjadikan instrumen 'pengagamaan' bagi warga Sedulur Sikep di sekolah.

Selain persoalan itu, ada problem krusial lainnya seperti tidak dapat mencatatkan perkawinan baik di KUA maupun di catatan sipil. Kesulitan ini mereka alami selama puluhan tahun sebelum akhirnya Penganut Sedulur Sikep mendaftar sebagai organisasi Kepercayaan. Komunitas Sedulur Sikep akhirnya bersedia mendaftar sebagai organisasi Kepercayaan karena negara hanya mengatur pencatatan perkawinan yang beragama "resmi negara" dan dan penganut Kepercayaan yang sudah terdaftar di pemerintah.

Penganut Sedulur Sikep yang menikah sebelum kelompok Sedulur Sikep terdaftar sebagai organisasi Kepercayaan di pemerintah tidak mempunyai akta nikah. Sementara akta nikah merupakan syarat wajib untuk membuat akta kelahiran buat anak. Pada prosesnya, mereka tetap mendapat akta kelahiran meskipun tanpa akta nikah.

Hanya saja dalam akta kelahiran sang anak ditulis "telah lahir anak luar kawin dari." Padahal, secara umum pada akta kelahiran seorang anak yang lahir ditulis "telah lahir anak dari pasangan suami-isteri". Di Kabupaten lain, jika pun anak tersebut lahir dari luar

perkawinan maka yang ditulis hanya telah lahir dari.[163] Tidak ada frasa yang menyatakan "telah lahir dari pasangan luar kawin".

Menurut warga Sedulur Sikep Kudus Maskad, anak yang lahir dari pasangan Sedulur Sikep mempunyai silsilah genealogi yang sangat jelas. Dia pun masih mempertanyakan mengapa hingga saat ini perlakuan seperti itu masih terus dirasakan. Status anak hanya menginduk pada sang ibu dan telah lahir dari anak luar kawin.[164]

Tokoh Sedulur Sikep, Budi Santoso juga menunjukkan akta kelahiran dari anaknya. Dalam akta kelahiran itu, tertulis "telah lahir Sarah Puji Rahayu anak ke satu, perempuan luar kawin dari Tianah". Padahal, Tianah merupakan istri sahnya dari Budi Santoso.[165] Budi Santoso juga membandingkan salinan akta kelahiran dari pasangan suami-istri yang mencantumkan salah satu agama resmi pemerintah. Dalam akta itu sudah semestinya nama orang tua laki-laki dan perempuan harus disebutkan.

Selain pada kutipan akta kelahiran, ekses dari pasangan nikah Sedulur Sikep yang tidak memiliki akta nikah, maka di Kartu Keluarga (KK) seorang ibu ditulis kepala keluarga. Sementara sanga suami ditulis "keluarga lainnya". Inilah yang kemudian menjadi masalah ketika mencoba akses pinjaman bank. Menurut salah satu keterangan dari warga Sedulur Sikep Tianah, ia mencoba meminjam bank, namun ditolak karena kepala keluarga perempuan. Pihak bank menilai, kepala keluarga seorang perempuan, menjadi dasar pertimbangan mampu dan tidaknya membayar cicilan. Pada akhirnya, proposal pengajuan pinjaman Tianah ditolak.

Kasus yang dialami penganut Kepercayaan Sapta Darma di Kabupaten Brebes agak berbeda dengan yang dialami Sedulur Sikep. Sapta Darma adalah salah satu kelompok penghayat Kepercayaan yang penganutnya pernah mencapai ratusan ribu di Indonesia,

[163] Wawancara dengan Maskad, salah satu tokoh Sedulur Sikep di awal bulan, Sabtu 4 Januari 2020.

[164] Ibid.

[165] Wawancara dengan Budi Santoso di Kudus, bulan, Sabtu 4 Januari 2020

terutama di Jawa. Sejak 1965, karena tekanan politik penganut kepercayaan ini merosot cepat dan hanya dipraktekkan secara diam-diam.

Sejak Reformasi, di berbagai daerah penganut kepercayaan Sapta Darma mulai berani terbuka menampakkan keyakinannya. Salah satunya mereka yang tinggal di wilayah Kabupaten Brebes. Di Kabupaten Brebes, jumlah penganutnya kurang lebih 200 orang yang tersebar di berbagai desa di Kabupaten Brebes. Kebanyakan mereka adalah buruh tani, tukang bangunan, pedagang mainan keliling, nelayan dan profesi "wong cilik" lainnya.

Penganut Sapta Darma ini tinggal secara terpisah-pisah di wilayah Kecamatan Brebes, Wanasari, Larangan, Kersana, Losari, dan Bulakamba. Problem penganut Sapta Darma berbeda dengan penganut Sedulur Sikep di Kabupaten Kudus. Mereka mendapatkan persoalan lebih kepada hak sosial kemasyarakatan.

Problem mendasar yang hingga kini masih belum terselesaikan adalah penolakan pemakaman. Beberapa jenazah penganut Sapta Darma ditolak oleh masyarakat dimakamkan di pemakaman umum dan pemerintah belum memberikan solusi yang baik bagi persoalan ini. Penganut Sapta Darma juga kesulitan untuk mendapatkan izin mendirikan rumah ibadah atau yang oleh mereka disebut sanggar.

Pada beberapa kasus bahkan sempat mengalami tekanan bahkan hingga perusakan aksesoris ibadah di Sanggar yang bertempat di Kecamatan Losari, Brebees. Pada masa lalu, anak-anak Sapta Darma sempat dipaksa untuk mengikuti pelajaran Agama Islam di sekolah.

Penganut Sapta Darma di Kabupaten Brebes juga tak luput dari cap kafir dan sesat dari masyarakat. Hanya karena identitas agama dalam KTP tertulis kosong (-) mereka dianggap orang yang tidak beragama. Secara sosial masyarakat sekitar tak jarang yang menggap mereka berpaham aliran sesat, komunis, atau kafir. Masyarakat sekitar juga menggap bahwa doa warga Sapta Darma dipandang tidak

akan diterima. Begitu juga dalam acara slametan atau tasyakuran warga sekitar biasanya Penganut Sapta Darma tidak diundang.

Begitu juga ketika warga Sapta Darma mempunyai hajat, warga sekitar jarang yang bersedia hadir. Mereka tidak mendapat bantuan tenaga (sinoman) ketika ada acara hajatan. Padahal mereka selalu "srawung" turut membantu dan bahkan menyumbang jika tetangga ada acara hajat nikah atau sunatan.

Bahkan, dalam satu kasus makanan yang dijual warga Sapta Darma diisukan sebagai makanan "haram" sehingga warga enggan membelinya.[166] Pada intinya, masalah yang dialami penganut Sapta Darma di Kabupaten Brebes lebih kepada penerimaan sosial bukan soal administrasi pemerintahan. Mengenai perkawinan dan membuat surat-surat lainnya, penganut Sapta Darma tidak ada kendala meskipun dalam KTP masih tertulis kosong (-).

Selain pada dua kelompok Kepercayaan di atas, masih banyak kasus yang dialami kelompok penganut Keperccayaan di Jawa Tengah. Di Kabupaten Rembang, Jawa Tengah, pernah terjadi pembakaran Sanggar (rumah ibadah) penganut Sapta Darma dan kusen-kusennya dijebol. Sanggar ini sudah berpindah-pindah karena mengalami penolakan. Masih pada penganut Kepercayaan yang sama, di Kabupaten Jepara, Jawa Tengah, pernah terjadi penolakan pemakaman yang pada akhirnya mereka di makamkan di pekarangan rumah.

---

[166] Wawancara dengan Ketua Yayasan Sapta Darma Kabupaten Brebes Carlim pada 20 April 2020

BAB IV
PEMENUHAN HAK KONSTITUSIONAL PENGANUT KEPERCAYAAN BERDASARKAN NEGARA HUKUM PANCASILA

Pada bagian terakhir pembahasan ini akan dideskripsikan hasil analisis tentang dua hal pokok; pemenuhan dan perlindungan hak dasar penganut Kepercayaan yang berlandaskan negara hukum Pancasila. Pemenuhan hak dasar penganut Kepercayaan berkaitan dengan kewajiban peran aktif negara dalam memenuhi hak dasar penganut Kepercayaan. Dan perlindungan hak dasar merupakan kewajiban negara dalam mengantisipasi terjadinya pelanggaran hak dasar terhadap penganut Kepercayaan. Baik secara preventif maupun represif.

A. Pemenuhan Hak Penganut Kepercayaan Perspektif Negara Hukum Pancasila

Prinsip HAM yang universal menimbulkan tiga kewajiban negara dalam pemenuhan hak dasar mansusia. Merujuk bab II di atas, negara berkewajiban melaksanakan *to respect* (menghormati), *to*

protect (melindungi) dan *to full fill* (memenuhi). Ketiga kewajiban ini merupakan pedoman bagi negara dalam rangka menjalankan prinsip universalitas hak asasi warga negaranya.

1. Kewajiban Menghormati *(To Respect)*

Kewajiban negara menghormati hak-hak asasi manusia mensyaratkan supaya negara tidak melakukan sesuatu (pasif) yang dapat meniadakan atau mengurangi martabat individu atau melanggar kebebasannya. Dalam rangka menghormati hak asasi manusia membutuhkan negara untuk menahan diri dari campur tangan langsung atau tidak langsung dengan kenikmatan hak-hak manusia. Pemerintah tidak boleh menyiksa, menghambat hak, sewenang-wenang terhadap kelompok minoritas, atau melaksanakan penggusuran paksa tanpa proses hukum atau menyediakan akomodasi alternatif. (lihat bab II)

Konsep *to respect* negara dalam pemenuhan hak dasar bagi Penganut Kepercayaan sangat penting pada tahap implementasi. Negara dituntut berperan pasif (tidak melakukan apa pun) terhadap pilihan keyakinan individu yang memilih menjadi seorang penganut Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Aparatur negara tidak boleh campur tangan (meski pada kenyataannya, tak jarang aparatur negara tampak 'bernafsu' ingin mengarahkan penganut Kepercayaan untuk memeluk suatu agama) dalam pilihan keyakinan penganut Kepercayaan selama tidak melanggar batasan-batasan dalam kebebasan beragama dan berkeyakinan.

Pelaksana pemerintahan hanya boleh sebatas menghormati apa yang menjadi pilihan keyakinan individu untuk memeluk Kepercayaan. Konsep ini penting supaya aparatur negara tidak masuk terlalu jauh untuk mengurusi keyakinan seseorang yang sangat privat-individual. Pandangan ini sejalan dengan konsep negara hukum Pancasila dalam sistem demokrasi yang mengedepankan keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan.

Negara harus "loss" atau *legowo* dan percaya terhadap rakyatnya tanpa menaruh "rasa curiga" yang berlebihan. Aparatur negara tidak perlu repot "mengawasi" dan intervensi terlalu jauh terhadap keyakinan warga negaranya. Sepanjang warga negaranya masih patuh terhadap hukum yang berlaku dan menjunjung nilai-nilai ketuhanan, kemanusiaan, keadilan, kerakyatan, dan gotong royong yang merupakan nilai luhur Pancasila, negara tidak boleh mengurangi atau meniadakan hak keyakinan keagamaan warga penganut Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa.

Ketika suatu kelompok Kepercayaan mempunyai keyakinan yang berbeda dengan suatu keyakinan keagamaan, maka negara harus menghormatinya. Sepanjang keyakinan penganut Kepercayaan tidak bertentangan dengan nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa dalam Pancasila, maka negara tidak boleh intervensi terhadap keyakinan warganya. Cukup sebatas menghormatinya.

2. Kewajiban Melindungi *(To Protect)*

Kewajiban negara untuk melindungi hak asasi manusia mengharuskan adanya tindakan atau peran aktif (ini kebalikan dari kewajiban *to respect* negara) dalam "menjaga" warga negaranya. Peran aktif negara dibutuhkan sebagai langkah pencegahan dari tindakan individu atau kelompok yang berpotensi melanggar martabat, integritas, dan kebebasan berkeyakinan. Dalam kerangka kewajiban negara melindungi hak asasi, negara harus mencegah, menyelidiki, menghukum dan memastikan adanya ganti rugi atas kerugian yang disebabkan oleh pelanggaran oleh pihak ketiga -perorangan, perusahaan atau aktor non-negara lainnya.

Pada kewajiban ini, yang menjadi titik fokus adalah "pihak ketiga" yang berpotensi melakukan pelanggaran hak asasi. Negara wajib memastikan individu atau kelompok tertentu tidak melakukan tindakan yang mengurangi atau meniadakan martabat kelompok lainnya. Aparat negara wajib berperan aktif baik secara preventif maupun represif ketika ada suatu individu atau kelompok yang

melanggar hak asasi warga lainnya. Negara tidak boleh melakukan "pembiaran" ketika ada suatu individu atau kelompok yang bertindak semena-mena terhadap kelompok warga lainnya.

Aparatur negara wajib melakukan perlindungan terhadap kelompok penganut Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa dari ancaman pihak ketiga. Baik sesama warga sipil maupun dari aparatur negara. Praktis-implementatif konsep perlindungan ini, mengharuskan negara menjaga kelompok Kepercayaan dari tindakan yang mengancam kebebasan menganut Kepercayaan.

Penganut Kepercayaan yang secara kuantitas lebih sedikit dibandingkan dengan penganut "enam agama negara" sangat rentan mendapatkan perlakukan diskriminasi dan persekusi dari lingkungan sosial masyarakat. Pada posisi ini, negara harus melindungi dengan cara mencegah supaya kelompok mayoritas tidak melakukan tindakan perundungan atau persekusi terhadap kelompok penganut Kepercayaan. Apabila sudah terjadi pelanggaran, sebagai sarana perlindungan maka negara harus memastikan berjalannya penyelidikan, penindakan hingga pada tahap mengembalikan martabat atau hak yang sudah terlanggar.

Selama penganut Kepercayaan patuh hukum dan menaati konstitusi maka mereka berhak mendapatkan perlindungan hak dari negara. Dalam kerangka negara hukum, yang menjadi perhatian adalah jaminan hak asasi manusia tanpa terkecuali. Dengan demikian, nilai-nilai luhur Pancasila terimplementasikan dalam praktik-praktik bernegara dan sosial kemasyarakatan bagi kelompok penganut Kepercayaan.

Pada beberapa kasus, negara kerap melakukan pembiaran ketika ada perundungan atau persekusi terhadap kelompok penganut Kepercayaan. Bahkan, dalam kasus-kasus tertentu aparat pemerintahan terbawah (Rt. Rw atau desa) turut menjadi bagian yang melakukan praktik persekusi. Saat ada perusakan rumah ibadah (sanggar), kasus pelajaran agama di sekolah negeri, kasus adminduk di catatan sipil, negara kerap tidak berpihak pada kelompok penganut

Kepercayaan. Padahal, kewajiban negara adalah melindungi penganut Kepercayaan dari tindakan-tindakan yang berpotensi menggar hak dasar di atas (lihat bab III).

3. Kewajiban Memenuhi *(To Fulfil)*

Kewajiban negara dalam rangka "memenuhi" hak asasi manusia memerlukan negara mengambil peran berupa tindakan supaya memastikan setiap orang mendapatkan kebutuhan dasarnya. Dengan kata lain, negara memiliki kewajiban untuk memenuhi hak-hak asasi manusia dengan mengambil legislatif, administratif, anggaran, yudisial dan lainnya sebagai langkah menuju realisasi pemenuhan hak asasi manusia. Kewajiban ini harus direalisasikan secara progresif-implementatif di lapangan.

Pemenuhan hak dasar penganut Kepercayaan dalam konsep to *ful fill* ini membutuhkan peran aktif negara untuk memastikan tidak ada hak dasar yang terabaikan. Pemerintah melalui legislatif maupun eksekutif memiliki kewajiban untuk mengambil kebijakan baik pembinaan maupun penganggaran supaya hak ekonomi, sosial, dan budaya penganut Kepercayaan terpenuhi. Kebijakan ini harus kongrit, praktis-implementatif supaya betul-betul tepat sasaran bagi penganut Kepercayaan.

Kewajiban itu meliputi tugas untuk memfasilitasi (peningkatan akses sumber daya dan sarana mencapai hak) dan memberikan (memastikan bahwa seluruh penduduk mungkin menyadari hak-hak mereka dimana mereka tidak dapat melakukannya sendiri). Dalam kasus penganut Kepercayaan, memang tidak semua dapat dengan mudah mengakses hak-hak tersebut dari pemerintah. Karena itu, untuk mendapatkan hak dasarnya, mereka harus dibantu dengan cara negara memfasilitasi atau menjembatani kelompok penganut Kepercayaan dengan akses-akses layanan publik. Baik dalam sektor ekonomi, sosial, pendidikan maupun kebudayaan.

Bahkan, pihak berwenang harus memberikan pelatihan-pelatihan kejuruan yang berarti untuk memastikan hak dasar

penganut Kepercayaan itu terpenuhi. Program demikian sangat penting bagi penganut Kepercayaan yang kebanyakan secara Sumber Daya Manusia (SDM) belum merata. Karena mereka tidak dapat mengenyam pendidikan (baik karena alasan diskriminasi dan ekonomi), untuk memenuhi hak dasar pendidikan harus memperbanyak kursus keterampilan atau pelatihan-pelatihan yang dapat meningkatkan sumber daya manusia.

Di atas semua itu, pemerintah harus memberikan prioritas untuk memenuhi standar kebutuhan minimum dari setiap hak, terutama bagi kelompok rentan seperti penganut Kepercayaan. Pemenuhan hak asasi dalam arti 'positif' itu memang cuku 'mahal' karena mengharuskan negara mengambil tindakan melalui program-program nyata di lapangan. Namun itu semua adalah amanat konstitusi UUD NRI 1945 yang harus dijalankan.

Nilai-nilai luhur Pancasila mensyaratkan terpenuhinya rasa keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Keadilan yang menyeluruh dalam akses pendidikan, kesempatan kerja, pelayanan yang prima, dan kebebasan dalam ekspresi keagamaan dan kebudayaan merupakan kebutuhan dasar bagi setiap warga negara. Penganut Kepercayaan dalam posisi ini masih sangat jauh terutama dalam akses kesamaan dalam memperoleh kesempatan kerja.

Kelompok penganut Kepercayaan secara nyata harus "lari sekencang-kencangnya" tentunya dengan bantuan negara, supaya dapat mengimbangi kesamaan kesempatan pekerjaan baik pada sektor formal maupun non-formal. Mengingat hingga saat ini, masih banyak kendala dalam akses pekerjaan di perusahaan (baik swasta maupun BUMN), menjadi anggota TNI-Polri, PNS, maka penganut Kepercayaan harus diperhatikan secara serius oleh negara supaya hak dasar penganut Kepercayaan terpenuhi layaknya warga negara lainnya.

4. Batasan Kebebasan Berkeyakinan Menganut Kepercayaan

Pemenuhan hak dasar penganut Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa, khususnya dalam kebebasan berkeyakinan tentu harus diimbangi dengan batasan-batasannya. Dalam kerangka negara hukum Pancasila, penganut Kepercayaan harus setia dan patuh pada rambu-rambu yang digariskan dalam norma dasar *(grundnorm)* Pancasila dan sumber hukum tertinggi UUD NRI 1945.

Prinsip kebebasan beragama dan berkeyakinan memang harus menjadi landasan norma dalam setiap pembuatan peraturan perundang-undangan. Prinsip itu merupakan nilai universal yang harus diinternalisasikan dalam setiap peraturan perundang-undangan. Beragama atau berkeyakinan merupakan hak asasi yang bersifat inheren, melekat pada setiap individu manusia. Sehingga peraturan perundang-undangan harus melindungi kebebasan bagi setiap individu untuk menganut agama atau menganut kepercayaan dan beribadah sesuai dengan keyakinannya itu.

Namun demikian, ada batasan-batasan yang harus menjadi kunci dalam kebebasan beragama dan berkeyakinan. Terutama dalam kerangka negara hukum Pancasila, prinsip-prinsip kekeluargaan, kerukunan, dan gotong royong "tanpa kepura-puraan" harus menjadi tumpuan utama dalam menghormati dan membatasi kebebasan berkeyakinan penganut Kepercayaan.

Kovenan hak sipil dan politik (Sipol) sejatinya tidak membatasi seseorang dalam berkeyakinan apa pun sepanjang itu masih pada wilayah keyakinan yang inheren (forum internum). Kovenan internasioanl yang kemudian diratifikasi menjadi UU No. 12 Tahun 2005 ini hanya membatasi hak atas kebebasan beragama yang bersifat manifest *(eksternal),* dengan persyaratan (kumulatif).[167] Syarat tersebut yakni demi keselamatan masyarakat, ketertiban masyarakat, kesehatan masyarakat, moral masyarakat, dan kebebasan

[167] Paragraph 8 Komentar Umum No.22 atas pasal 18 ayat (3) Kovenan Hak Sipol, dalam Uli Parulian Sihombing, Kebebasan Beragama/Berkeyakian.....

dasar dan kebebasan orang lain dan kesejahteraan masyarakat yang demokratis.

4.1. Batasan Demi Keselamatan Publik (Public Safety)

Keselamatan publik adalah hal yang biasa dianggap oleh masyarakat sebagai terhindarnya mereka dari mara bahaya yang berasal dari dalam atau dari luar. Menurut Daes, itu berimplikasi terhadap rencana kebijakan yang menjamin keamanan publik, keharmonisan sosial, menghormati hukum dan kepastian putusan dari pemerintahan yang berwenang. Pembatasan hak asasi berdasarkan keselamatan publik dalam hak kebebasan beragama dibenarkan terhadap ajaran agama yang membahayakan keselamatan publik, keselamatan pemeluknya dan kelompok agama yang lain.

Penulis pun sepakat, jika ada kelompok Kepercayaan yang keyakinan keagamaannya membahayakan keselamatan publik, maka negara harus membatasi keyakinan tersebut. Sebagai gambaran contoh, ketika ada ajaran Kepercayaan yang ekstrim, misal menyuruh para pengikutnya untuk bunuh diri atau melukai diri sendiri atau orang lain, baik secara individu maupun secara massal ini jelas harus dilarang oleh negara. Sederhananya, negara boleh intervensi terhadap ajaran suatu kelompok Kepercayaan jika melarang penganutnya memakai helm saat berkendara atau mengajarkan supaya tidak mengenakan APD saat bekerja di sebuah proyek pembangunan.

4.2. Batasan Demi Ketertiban Umum *(Public Order)*

Pembatasan hak asasi dengan tujuan untuk melindungi ketertiban umum dengan maksud menjaga ketertiban masyarakat yang lebih luas. 'Ketertiban umum' lebih dari pemeliharaan hukum dan ketertiban, ini identik dengan keamanan dan ketenangan masyarakat, tidak adanya kekerasan dan kekacauan yang bersifat menyeluruh. Dalam hak memanifestasikan kebebasan berkeyakinan, pembatasan dibenarkan untuk menjaga ketertiban suatu masyarakat. Di antaranya, keharusan mendapatkan ijin untuk melakukan acara

besar yang menggunakan fasilitas public, keharusan mendirikan tempat ibadat sesuai dengan kebutuhannya.

Penganut Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa dalam menjalankan hak berbiadahnya harus memperhatikan ketertiban umum. Tidak diperkenankan mengadakan kegiatan peribadatan yang menimbulkan gangguan ketertiban sebuah masyarkat. Apabila kegiatan peribadatan suatu kelompok Kepercayaan mengganggu keamanan dan ketenangan masyarakat luas, maka kegiatan keagamaan penganut Kepercayaan boleh dibatasi oleh negara.

Ada syarat yang harus menjadi perhatian bagi aparatur negara dalam takaran ketertiban umum. Pada beberapa kasus yang berkaitan dengan kelompok penganut Kepercayaan, negara menjadi "taklid buta" dengan konsep ketertiban umum. Aparatur negara kerap melakukan pelanggaran hak dasar kebebasan beribadah dengan dalih ketertiban umum. Padahal ada syarat yang harus diperhatikan bahwa ketertiban umum ini harus diukur dalam sebuah masyarakat demokratis. Aparatur negara ketika berhadapan dengan kelompok Kepercayaan kerap berdalih "demi ketertiban umum" yang sesungguhnya karena provokasi sebuah kelompok anti-demokrasi dan tidak menunjung tinggi prinsip toleransi.

4.3. Batasan Demi Kesehatan Publik *(Public Health)*

Pembatasan untuk melindungi kesehatan masyarakat dimaksudkan untuk memberi kesempatan pemerintah untuk melakukan intervensi guna mencegah epidemi atau penyakit lainnya. Istilah 'kesehatan masyarakat' tidak hanya mencakup perlindungan kesehatan masyarakat umum secara keseluruhan, tetapi juga perlindungan kesehatan individu anggota masyarakat.

Negara boleh melakukan pembatasan ketika ada kelompok penganut Kepercayaan mempunyai keyakinan yang membahayakan kesehatan masyarakat luas. Lalu bagaimana pemerintah harus bersikap seandainya ada ajaran penganut Kepercayaan yang melarang vaksinasi seperti pada masa pandemi seperti ini? Inilah situasi dimana

pemerintah dibolehkan untuk melakukan pembatasan melalui intervensi kekuasaan. Negara melalui kekuasaannya boleh melakukan penindakan bagi kelompok yang misalnya, mengampanyekan untuk tidak di vaksin, karena vaksin haram, atau mengampanyekan supaya tidak menggunakan protokol kesehatan.

4.4. Batasan Demi Moral Publik *(Public Morals)*

Pembatasan negara untuk melindungi moral masyarakat dikenakan dengan syarat tidak melakukan intoleransi. Istilah 'perlindungan moral' mencakup tidak hanya perlindungan moral masyarakat secara keseluruhan, tetapi juga perlindungan moral individu anggota masyarakat.

Ini mungkin berarti menjaga etos moral atau standar moral dari masyarakat secara keseluruhan, tetapi juga dapat mencakup perlindungan kepentingan moral dan kesejahteraan bagian tertentu dari masyarakat. Ekspresi 'moralitas' berarti moralitas publik dan tidak moralitas pribadi atau personal individu. Oleh karena itu, moralitas pribadi seseorang adalah suatu pertimbangan yang tidak relevan untuk tujuan pembatalan izin masuk orang itu.

Dalam konsep moral publik ini, hampir tidak ditemukan dalam setiap kelompok Kepercayaan. Para penganut Kepercayaan justru sangat menjunjung tinggi moral publik bahkan dalam lingkungan keluarga sekalipun. Namun demikian, apabila ada suatu kelompok Kepercayaan yang ajarannya "mendakwahkan" pada penganutnya untuk beribadah dengan telnjang bulat, misalnya, maka negara harus melakukan pembatasan. Negara wajib melarang implementasi sebuah ajaran kelompok Kepercayaan, jika ada yang menyuruh penganutnya bertelanjang bulat ketika melakukan ritual dan ajaranya menyuruh untuk melakukan seks bebas.

4.5. Batasan Demi Keamanan Nasional *(National Security)*

Keamanan nasional dapat dijadikan pembenar untuk membatasi hak-hak kebebasan berkeyakinan. Keamanan nasional dimaksudkan

untuk melindungi keberadaan bangsa atau integritas teritorial atau kemerdekaan politik dari ancaman kekerasan. Pembatasan atas dasar keamanan nasional tidak dapat dijadikan jika ancamannya hanya lokal sematan. Keamanan nasional tidak dapat digunakan sebagai alasan untuk memaksakan pembatasan atau kesewenang-wenangan atas dasar nafsu kekuasaan.

Negara dalam konsep keamanan nasional boleh melakukan pembatasan kegiatan sebuah kelompok Kepercayaan jika mengancam keagaman yang bersifat menyeluruh. Kadar keamanan nasional ini tidak boleh dijadikan alasan pembatasan jika potensi ancamannya hanya sebatas lingkup lokal sebuah daerah. Negara juga tidak diperkenankan melakukan pembatasan jika berlandaskan nafsu kekuasaan atau dengan alasan perbedaan ideologi dengan penganut Kepercayaan.

4.6. Batasan Demi Hak Orang Lain *(Rigths and Freedom of Others)*

Mahkamah Agung Gibraltar menyatakan bahwa referensi untuk 'hak dan kebebasan orang lain' harus berarti hak-hak dasar yang terdapat dalam konstitusi. Pembatasan untuk melindungi kebebasan dasar dan kebebasan orang lain bisa sah jika; 1) *Proselytism* (penyebaran agama). Dengan adanya hukuman terhadap tindakan *proselytism*, pemerintah dapat mencampuri kebebasan seseorang dalam memanifestasikan agama mereka melalui aktivitas-aktivitas misionaris dalam rangka melindungi agar kebebasan beragama orang lain tidak terganggu atau dikonversikan.

2) Pemerintah berkewajiban membatasi manifestasi dari agama atau kepercayaan yang membahayakan hak-hak fundamental dari orang lain, khususnya hak untuk hidup, hak kebebasan dari kekerasan, melarang perbudakan, kekejaman dan juga eksploitasi hak-hak kaum minoritas. Dalam kerangka ini, negara boleh melakukan pembatasan terhadap suatu kelompok Kepercayaan jika peribadatannya melanggar hak dasar orang lain. Tidak diperkenankan, atas dasar hak asasi, melanggar hak asasi orang lain. Karena itu, negara yang

berlandaskan Pancasila harus hadir ketika ada potensi dua hak dasar itu saling berbenturan.

Batasan dalam Kerangka Demokrasi *(Necessary in a Democratic Society)*

Pembatasan diperlukan dalam masyarakat demokratis menekankan pada pandangan pluralisme, toleransi dan pikiran yang luas. 'Masyarakat demokratis' menempatkan kepentingan diatas kepentingan kelompok. Demokrasi tidak selalu berarti mayoritas harus selalu menang. Keseimbangan harus dicapai untuk menjamin perlakuan yang adil dan menghindari penyalahgunaan dari kelompok dominan terhadap kelompok yang lemah. Kebutuhan ini melibatkan keseimbangan antara keinginan individu dan utilitarian 'kebaikan yang lebih besar dari mayoritas'.

Kerangka demokratis ini sejalan dengan dengan konsep negara hukum Pancasila yang mengedepankan kerukunan dan toleransi. Dalam keranga itu, negara boleh melakukan pembatasan namun dengan catatan ukuran masyarakat yang demokratis. Aparatur negara harus pandai-pandai memilah dan memilih informasi ketika ada permintaan suatu kelompok mayoritas yang meminta untuk membubarkan kegiatan kelompok minoritas seperti penganut Kepercayaan. Pemahaman yang menyeluruh tentang masyarakat demokratis harus menjiwai aparatur negara supaya tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan atas desakan kelompok dominan terhadap kelompok rentan seperti penganut Kepercayaan.

4.7. Batasan Harus Berdasarkan Hukum *(Provided by law)*

Pembatasan manifestasi hak asasi harus 'dengan hukum' atau 'sesuai dengan aturan hukum'. Ungkapan 'yang dikenakan sesuai dengan hukum' mengacu pada tindakan administratif yang sah seperti prosedur otorisasi yang berkaitan dengan waktu, cara dan tempat, untuk memastikan bahwa yang melakukan adalah organ yang berwenang. Pembatasan dengan hukum harus memenuhi syarat formil dan meteriil pembuatan perarturan perundang-undangan.

Hukum yang membatasi hak kebebasan berkeyakinan harus yang dirumuskan atau dibentuk dengan pertimbangan negara hukum Pancasila.

Kelompok penganut Kepercayaan boleh saja dibatasi kebebasan ekspresi keagamannya, dengan syarat harus ada regulasi yang mengaturnya dan atas sebuah keputusan administrasi negara. Regulasi yang membatasi itu, harus mencerminkan nilai-nilai Pancasila, bukan aturan yang dibuat atas dasar kesewenang-wenangan. Dengan demikian, pembatasan kegiatan peribadatan penganut Kepercayaan tidak terancam dengan hukum yang absurd. Dalam kerangka negara hukum Pancasila, titik tekan yang menjadi dasar pijakan adalah kerukunan dan keselarasan. Karena itu, penganut Kepercayaan tidak boleh dibatasi hak dasarnya selama sejalan dengan prinsip negara hukum Pancasila.

B. Perlindungan Hak Penganut Kepercayaan berlandaskan Negara Hukum Pancasila

Pada bagian akhir ini, akan diuraikan analisis terhadap peraturan perundang-undangan tentang Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa perspektif perlindungan negara hukum Pancasila. Variabel perlindungan hukum memuat dua bagian yakni perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif. Perlindungan hukum yang bersifat preventatif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa (kasus) sedangkan perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa.

Perlindungan hukum preventatif sangat besar artinya bagi tindak pemerintahan yang didasarkan kepada kebebasan bertindak. Adanya perlindungan hukum yang preventatif pemerintah terdorong untuk bersikap hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi. Dengan demikian, penanganan sengketa hukum bagi rakyat oleh Peradilan (perkara litigasi di Pengadilan) di Indonesia termasuk kategori perlindungan hukum yang represif.

Implementasi konsep perlindungan hukum preventif dan represif ala Philipus M. Hadjon ini sejalan dengan konsep negara hukum Pancasila. Asas negara hukum Pancasila, mensyaratkan terjalinnya hubungan fungsional yang proporsioanal antara kekuasaan negara, penyelesaian sengketa secara musyawarah sedangkan peradilan merupakan sarana terakhir. Khusus tentang hak-hak asasi manusia, perspektif negara hukum Pancasila tidaklah menekankan pada hak atau kewajiban tetapi menekankan terjalinnya suatu keseimbangan antara hak dan kewajiban. Kerangka inilah yang harus menjadi landasan dalam perbaikan pengaturan tentang Kepercayaan.

1. Perbaikan Pengaturan Penodaan Agama

UU No. 1/PNPS Tahun 1965 pasal 1 menyatakan "setiap orang dilarang dengan sengaja di muka umum menceritakan, menganjurkan atau mengusahakan dukungan umum, untuk melakukan penafsiran tentang sesuatu agama yang dianut di Indonesia atau melakukan kegiatan-kegiatan keagamaan yang menyerupai kegiatan-kegiatan keagamaan dari agama itu, penafsiran dan kegiatan mana menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama itu".

Selanjutnya pasal 2 ayat (1) menyatakan "barang siapa melanggar ketentuan tersebut dalam pasal 1 diberi perintah dan peringatan keras untuk menghentikan perbuatannya itu di dalam suatu keputusan bersama Menteri Agama, Menteri/Jaksa Agung dan Menteri Dalam Negeri". Ayat (2) menyatakan "apabila pelanggaran tersebut dalam ayat (1) dilakukan oleh organisasi atau sesuatu **"aliran kepercayaan",** maka Presiden Republik Indonesia dapat membubarkan organisasi itu dan menyatakan organisasi atau aliran tersebut sebagai **organisasi/aliran terlarang**, satu dan lain setelah Presiden mendapat pertimbangan dari Menteri Agama, Menteri/ Jaksa Agung dan Menteri Dalam Negeri".

Kemudian dalam pasal 3 dinyatakan "apabila, setelah dilakukan tindakan oleh Menteri Agama bersama-sama Menteri/Jaksa Agung dan Menteri Dalam Negeri atau oleh Presiden Republik Indonesia

menurut ketentuan dalam pasal 2 terhadap orang, organisasi atau aliran kepercayaan, mereka masih terus melanggar ketentuan dalam pasal 1, maka orang, penganut, anggota dan/atau anggota pengurus organisasi yang bersangkutan dari aliran itu **dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya lima tahun**."[168]

Pengaturan tentang penyalahgunaan atau penodaan agama ini sudah sejak lama merefresi kelompok penganut Kepercayaan. Pasal 1, 2, dan 3 jelas-jelas mengancam secara langsung, apabila penganut Kepercayaan "dinilai" melakukan penafsiran tentang sesuatu agama yang dianut di Indonesia atau melakukan kegiatan-kegiatan yang menyerupai kegiatan keagamaan. Pengaturan ini menjadi ancaman serius bagi penganut Kepercayaan karena secara eksplisit menyebut aliran Kepercayaan dalam frasa menyerupai kegiatan keagamaan. Kelompok penganut Kepercayaan belum melakukan penafisran dan mengadakan kegiatan keagamaan pun seakan sudah diidentifikasi akan melakukan pelanggaran penodaan agama.

Muatan materi ini tentu tidak sejalan dengan prinsip negara hukum Pancasila. Titik sentral dalam asas negara hukum Pancasila adalah *keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan kerukunan.* Adanya UU No. 1/PNPS Tahun 1965 menjadikan hubungan antara pemerintah dengan kelompok penganut Kepercayaan menjadi kurang rukun dan serasi. Penganut Kepercayaan selalu terintimidasi dengan adanya undang-undang yang disahkan pada masa transisi lama ke orde baru ini. Sejak tahun 1965 itulah penganut Kepercayaan mengalami diskriminasi, rentan persekusi, dan rentan mengalami kekerasan karena stigma sesat dan

[168] Penjelasan: Pemberian ancaman pidana yang diatur dalam pasal ini, adalah tindakan lanjutan terhadap anasir-anasir yang tetap mengabaikan peringatan tersebut, dalam pasal 2. Oleh karena aliran kepercayaan biasanya tidak mempunyai bentuk seperti organisasi/perhimpunan, dimana mudah dibedakan siapa pengurus dan siapa anggotanya, maka mengenai aliran-aliran kepercayaan, hanya penganutnya yang masih terus melakukan pelanggaran dapat dikenakan pidana, sedang pemuka aliran sendiri yang menghentikan kegiatannya tidak dapat dituntut. Mengingat sifat idiil dari tindak pidana dalam pasal ini, maka ancaman pidana 5 tahun dirasa sudah wajar.

aliran terlarang sebagaimana muatan materi dalam UU Penodaan Agama.

Pada masa pemerintahan sekarang, pengaturan demikian sejatinya tidak lagi sejalan dengan asas kerukunan antara rakyat dan pemerintah. Berdasarkan asas negara hukum Pancasila itu, maka pengaturan tentang Penodaan Agama harus dilakukan perbaikan. Perbaikan itu demi perlindungan hukum terhadap kelompok penganut Kepercayaan supaya tidak rentan mengalami persekusi, stigma sesat, dan aliran terlarang. Dengan perbaikan itu, maka hak-hak dasar penganut Kepercayaan terlindungi utamanya dari sisi perlindungan preventif untuk mencegah terjadinya sengketa atau kasus hukum di masyarakat.

2. Perbaikan Pengaturan Kolom Agama di KTP

UU No. 24 Tahun 2013 pasal 8 ayat (4) menyatakan "kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk persyaratan dan tata cara pencatatan peristiwa penting bagi penduduk yang agamanya belum diakui sebagai agama berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan atau bagi **penghayat kepercayaan** berpedoman pada peraturan perundang-undangan".

Pasal di atas secara terang-terangan membedakan perlakuan kepada yang statusnya sama, sama-sama warga negara. Frasa " untuk persyaratan dan tata cara pencatatan peristiwa penting bagi penduduk yang agamanya **belum diakui** sebagai agama berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan atau bagi **penghayat kepercayaan"** adalah bukti bahwa ada pembedaan perlakuan negara hanya karena predikat keyakinan keagamaan. Negara melalui pasal di atas berlaku diskriminasi, ada yang pelayanannya diutamakan sementara bagi penganut Kepercayaan atau bagi yang agamanya belum diakui, berpedoman pada peraturan lain.

Pasal di atas hingga sekarang masih berlaku karena tidak termasuk adressat putusan No. 97/PUU-XIV/2016. Putusan MK No. 97/PUU-XIV/2016 hanya membatalkan pasa 61 dan 64 UU

Adminduk tentang kolom agama di KTP dan KK. Dengan demikian, negara harus melakukan perbaikan terhadap pasal di atas supaya koheren dengan asas negara hukum Pancasila dan UUD NRI 1945. Prinsip perlindungan hukum yang mengedepankan kerukunan harus menjadi landasan utama dalam regulasi yang mengatur pelayanan kependudukan demi terhindarnya pelanggaran hak dasar dan intoleransi di masyarakat.

Selanjutnya Pasal 64 ayat (1) menyatakan "KTP-el mencantumkan ...., "agama", ..." Ayat (5) menyatakan "elemen data penduduk tentang agama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bagi penduduk yang agamanya belum diakui sebagai agama berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan atau bagi penghayat kepercayaan **'tidak diisi'** tetapi tetap dilayani dan dicatat dalam database kependudukan".

Pasal yang mengatur tentang pencantuman identitas agama yang berkolom (-) dalam KK dan KTP itu akhirnya dibatalkan MK melalui putusan MK No. 97/PUU-XIV/2016. Namun, pasca dibatalkannya pasal tersebut, DPR belum membuat perbaikan atas UU Adminduk tersebut.

Meski demikian, pencantuman identitas Kepercayaan pada kolom agama di KTP dan KK sudah selangkah lebih maju. Pasca Putusan MK No. 97/PUU-XIV/2016 perlakuan negara terhadap kelompok penganut Kepercayaan sudah sedikit lebih baik dibanding sebelum terbit putusan MK. Penganut Kepercayaan di beberapa daerah, salah satunya di Kabupaten Semarang, sudah dapat merubah identitas agama yang semula Islam atau kosong (-) sudah dapat merubah menjadi "Kepercayaan: Kepercayaan Terhadap Tuhan YME".

Sayangnya, pengaturan perubahan identitas agama di KTP dan KK itu hanya diatur dalam surat edaran dari Dirjen Dukcapil, Kementerian Dalam Negeri. Belum ada payung hukum yang kuat untuk perindungan hak penganut Kepercayaan dalam hal identitas kolom agama, karena putusan MK itu belum ditindaklanjuti oleh

DPR maupun Presiden sebagaimana sifat putusan MK yang "final dan mengikat".

Eksesnya, meski ada perbaikan pelayanan (kepada penganut Kepercayaan) di beberapa daerah namun masih ada hambatan di daerah lain. Berdasarkan wawancara dengan Ketua Kepercayaan Sapta Darma Kota Semarang Yudi S, di Kota Semarang masih mengalami kesulitan untuk merubah identitas agama yang semula Islam atau kosong (-) menjadi Kepercayaan. Supaya mencapai derajat yang sama maka asas negara hukum Pancasila harus menjadi landasan utama dalam dalam perbaikan pengaturan tentang kolom agama dalam identitas kependudukan.

3. Perbaikan Pengaturan Pencatatan Perkawinan

Pencatatan perkawinan bagi penganut 'agama resmi' negara diatur dalam UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Pasal 2 UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan menyatakan "perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya itu". Setelah pasal di atas, dalam UU No. 1 Tahun 1974 tidak ditumkan lagi term "kepercayaan".

Pengaturan layanan pencatatan perkawinan bagi penganut Kepercayaan ditemukan dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 9 Tahun 1975 tentang pelaksanaan UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Pasal 2 ayat (2) menyatakan "pencatatan perkawinan dari mereka yang melangsungkan perkawinannya menurut agamanya dan kepercayaannya itu **selain agama Islam**, dilakukan oleh pegawai pencatat perkawinan pada kantor catatan sipil sebagaimana dimaksud dalam berbagai peraturan perundang-undangan mengenai pencatatan perkawinan".

Pengaturan ini secara sepintas tidak mengandung persoalan. Namun jika ditelaah secara mendalam, ada pembedaan perlakuan pelayanan bagi agama Islam dan Non-Islam, termasuk di dalam penganut Kepercayaan. Bagi penganut agama Islam diatur dalam peraturan induk tentang perkawinan dan dilayani di bawah KUA-

Kementerian Agama, sementara yang beragama Non Muslim termasuk penganut Kepercayaan diatur dalam perundangan lain dan di catatkan di catatan sipil.

Undang-undang ini sudah terlampau lama. Tidak tersentuh sama sekali oleh para praktisi hukum dan tidak ada pula yang mempersoalkan melalui pengadilan. Namun demikian, ada pertanyaan yang terus mengganjal, "apakah harus sebuah peraturan setingkat undang-undang membedakan pelayanan kependudukan hanya karena perbedaan predikat keagamaan?" Berdasarkan prinsip kesamaan di depan hukum sesuai ciri utama dalam negara hukum, ini jelas menjadi sebuah tanda tanya besar. Kenapa negara harus mengutamakan suatu kelompok keagamaan, mengapa tidak diatur secara sama, toh sama-sama warga negara yang harus di posisikan sama dalam kerangka negara hukum?

Pengaturan pencatatan perkawinan bagi penganut Kepercayaan diatur dalam PP No. 37 Tahun 2007 tentang pelaksanaan UU 24 tahun 2003 tentang Adminduk. Pasal 81 ayat (1) menyatakan "perkawinan penghayat Kepercayaan dilakukan di hadapan pemuka penghayat kepercayaan". Ayat (2) menyatakan "pemuka penghayat kepercayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditunjuk dan ditetapkan oleh organisasi penghayat kepercayaan untuk mengisi dan menandatangani surat perkawinan penghayat kepercayaan". Ayat (3) menyatakan "pemuka penghayat kepercayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) didaftar pada kementerian yang bidang tugasnya secara teknis membina organisasi Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa".

Sejak tahun 2007 ini, penganut Kepercayaan yang hendak melakukan perkawinan sedikit merasa lega. Minimal, mereka sudah dapat melakukan perkawinan yang sah baik secara agama maupun hukum negara. Lalu bagaimana dengan perkawinan penganut Kepercayaan sebelum adanya PP 37 Tahun 2007 ini? Berdasarkan hasil wawancara dengan kelompok penganut Kepercayaan (lihat bab

III), mereka terpaksa menikah dengan tata cara salah satu agama yang diakui negara.

Pasca terbitnya PP 37 Tahun 2007 beban psikis calon pengantin penganut Kepercayaan sedikit terkurangi. Meski demikian, penganut Kepercayaan yang belum mempunyai "pemuka penghayat Kepercayaan" maka harus merapat kepada kelompok Kepercayaan lain. Mau tak mau, itulah pilihan terakhir penganut Kepercayaan yang belum memiliki pemuka penghayat yang terdaftar di kementerian pendidikan dan kebudayaan. Belum semua kelompok Kepercayaan memiliki pemuka penghayat karena ada syarat-syarat yang dinilai terlalu berat untuk mendirikan sebuah organisasi kepercayaan. Problem ini akan diuraikan lebih lanjut pada bagian "syarat mendaftarkan organisasi Kepercayaan".

Namun demikian, pencatatan perkawinan itu peristiwa yang sangat penting. Pencatatan perkawinan berimplikasi pada pengesahan anak. UU Adminduk Pasal 50 ayat (2) menyatakan "pengesahan anak hanya berlaku bagi anak yang orang tuanya telah melaksanakan perkawinan sah menurut hukum agama dan hukum negara.

Berdasarkan itu, maka pengaturan tentang pencatatan perkawinan bagi semua kelompok keagamaan dan tentunya bagi Penganut Kepercayaan harus betu-betul sesuai dengan prinsip non diskriminasi yang menjadi asas dalam negara hukum Pancasila. Asas kerukunan yang menjadi cerminan utama negara hukum Pancasila harus dikondisikan mula-mula dari undang-undang. Jangan sampai justru sebaliknya, negara menjadi "sponsor ketidakrukunan antar warga negara dan antara perangkat pemerintah dengan penganut Kepercayaan".

4. Perbaikan Pengaturan Mendaftarkan Organisasi Kepercayaan

Persyaratan supaya bisa terdaftar sebagai organisasi di pemerintah sulit dipenuhi kelompok Kepercayaan yang pengikutnya

masih sedikit. Syarat sebuah organisasi Kepercayaan bisa mendaftar di pemerintah harus memiliki minimal tiga (3) cabang organisasi yang sudah terdaftar di tiga kabupaten/kota. Artinya bagi penganut kepercayaan yang tidak memiliki cabang ditiga kabupaten/kota tidak bisa terdaftar. Jika tidak terdaptar maka tidak memilki SKT, jika tidak memiliki SKT maka pelayanan administrasi termasuk perkawinan tidak bisa dicatatkan (kecuali meminjam pemuka penghayat kelompok Kepercayaan lain).

Perber Mendagri dan Menbudpar No. 43 dan No. 41 Tahun 2009 tentang Pedoman Pelayanan Kepada Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa, pasal 5 ayat (1) menyatakan "gubernur menerbitkan SKT organisasi penghayat kepercayaan untuk provinsi. Ayat (2) "penerbitan SKT sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan persyaratan sebagai berikut: ....., d. SKT minimal di 3 (tiga) Kabupaten/Kota; ....., k. Surat Keterangan Domisili ditandatangani oleh lurah dan camat; l. surat kontrak /izin pakai tempat bermaterai cukup; .....".

Pasal 6 ayat (1) menyatakan "bupati/walikota menerbitkan SKT organisasi penghayat kepercayaan untuk kabupaten/kota". Ayat (2) "Penerbitan SKT sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan persyaratan sebagai berikut: ....., d. SKT minimal di 3 (tiga) Kabupaten/Kota; ....., k. Surat Keterangan Domisili ditandatangani oleh lurah dan camat; l. surat kontrak /izin pakai tempat bermaterai cukup; .....".

Syarat supaya bisa mendapatkan surat keterangan terdaftar (SKT) di pemerintah yang mewajibkan sudah ada tiga SKT baik pada tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten/kota memberatkan kelompok Kepercayaan yang pengikutnya masih sangat sederhana. Tidak semua kelompok Kepercayaan, termasuk di Jawa Tengah yang mempunyai SKT di tiga daerah. Atas dasar itu, kelompok Kepercayan banyak yang memilih untuk menjadi penghayat perorangan dan akhirnya secara administrasi Kependudukan menginduk di organisasi Kepercayaan lain. Harusnya, aturan ini tidak membatasi

hanya kelompok kepercayaan yang sudah mempunyai tiga SKT saja, namun melayani semua kelompok Kepercayaan meski belum memiliki organisasi di tiga kabupaten/kota.

Pengaturan yang mengutamakan "kuantitas" untuk mengatur yang seharusnya dihargai berdasarkan kualitas menjadi tidak tepat. Secara formil pengaturan ini tampak ideal mengatur sebuah kelompok Kepercayaan. Namun secara materiil, pengaturan itu bertentangan dengan nilai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Yang menjadi titik tekan adalah keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia, tidak berdasarkan kelompok yang sudah ada di tiga daeah. Ini jelas bertentangan dengan prinsip dasar negara hukum Pancasila dan prinsip perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia.

5. Perbaikan Pengaturan Fasilitas Pemakaman

Perber Mendagri dan Menbudpar No. 43 dan No. 41 Tahun 2009, pasal 8 ayat (1) menyatakan "penghayat kepercayaan yang meninggal dunia dimakamkan di tempat pemakaman umum". Ayat (2) "dalam hal pemakaman penghayat kepercayaan ditolak di pemakaman umum yang berasal dari wakaf, pemerintah daerah **menyediakan** pemakaman umum". Ayat (3) "lahan pemakaman umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) **dapat disediakan oleh penghayat kepercayaan**". Ayat (4) "bupati/walikota memfasilitasi administrasi penggunaan lahan yang disediakan oleh penghayat kepercayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) untuk menjadi pemakaman umum".

Pengaturan tentang pemakaman bagi penganut Kepercayaan di atas kerap menimbulkan polemik antara kelompok Kepercayaan dengan pemerintah daerah. Pada beberapa kasus seperti di Kabupaten Brebes, pemerintah hingga saat ini belum juga memberikan fasilitas pemakaman bagi penganut Kepercayaan. Padahal, kasus penolakan pemakaman yang menimpa penganut Kepercayaan Sapta Darma di Kabupaten Brebes terbilang cukup banyak dan kerap terjadi. Setiap kali ada yang meninggal dunia, selalu ada polemik di masyarakat.

Pengaturan tentang pemakaman bagi penganut Kepercayaan di atas secara materiil jelas tidak sesuai dengan asas pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Syarat utama pembentukan peraturan perundang-undangan adalah adanya koherensi antar ayat dalam satu pasal dan antar pasal dalam suatu peraturan. Peraturan ini, khususnya pada pasal 8 antara ayat satu, dua, tiga, dan empat tidak ada koherensi bahkan saling bertentangan.

Dalam ayat (1) dinyatakan "penghayat kepercayaan yang meninggal dunia dimakamkan di tempat pemakaman umum". Ayat pertama ini sudah jelas, bahwa penganut Kepercayaan yang meninggal di makamkan di pemakaman umum. Artinya betul-betul umum, tanahnya bukan berasal dari tanah wakaf. Lalu mengapa harus ada ayat 2 yang menyatakan "dalam hal pemakaman penghayat kepercayaan ditolak di pemakaman umum yang berasal dari wakaf, pemerintah daerah **menyediakan** pemakaman umum". Ayat 1 dan 2 ini tidak berkorelasi dan ambigu.

Ketidakjelasan muatan materi dalam pengaturan ini ditambah lagi dengan ayat (3) yang menyatakan "lahan pemakaman umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) **dapat disediakan oleh penghayat kepercayaan**". Ayat (4) "bupati/walikota **memfasilitasi administrasi penggunaan lahan** yang disediakan oleh penghayat kepercayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) untuk menjadi pemakaman umum".

Ayat 2 dengan frasa "pemerintah daerah **menyediakan** pemakaman umum" ini secara sederhana dipahami bahwa pemerintahlah yang menyediakan pemakaman. Namun ternyata, pada ayat 3 dan 4 menjelaskan kembali bahwa pemakaman umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) **dapat disediakan oleh penghayat kepercayaan**". Pemakaman umum akhirnya **"dapat"** disediakan oleh penghayat dan "bupati/walikota hanya **memfasilitasi administrasi penggunaan lahan** yang disediakan oleh penghayat kepercayaan.

Ambiguitas pengaturan di atas, selain muatan materinya tidak jelas ada kata yang akhirnya menjadi multi tafsir yakni kata "dapat". Padahal, dalam penyusunan peraturan perundang-undangan tidak boleh ada kata yang mengakibatkan penafsiran yang berbeda-beda. Akibat kata dapat ini, akhirnya antara penganut Kepercayaan dan pemerintah saling lempar siapa yang harus menyediakan lahan untuk pemakaman umum. Hingga saat ini, penganut Kepercayaan Sapta Darma di Kabupten Brebes, yang kerap mengalami penolakan pemakaman, belum memiliki pemakaman umum.

Sebagai solusi sementara, penganut Kepercayaan Sapta Darma di Kabupaten Brebes dan umumnya di Jawa Tengah yang meninggal dunia dan mengalami penolakan di pemakaman umum, akhirnya di pekarangan rumah. Sebagian lagi, ada yang di makamkam di pemakaman umum, namun diberikan tanah yang berjarak dengan pemakaman pada umum.

Pengaturan yang berdampak sosial demikian jelas bertentangan dengan prinsip perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia dalam kerangka negara hukum Pancasila. Pengaturan ini harus diperjelas dan dipertegas bahwa yang berkewajiban menyediakan pemakaman umum bagi penganut Kepercayaan adalah pemerintah. Logikanya sederhana, apabila ada kelompok Kepercayaan meninggal dunia, kemudian dia harus menyediakan tanah untuk pemakaman karena ditolak warga, artinya ada dua beban psikologi; pertama, pertama pemakamannya di tolak, kedua harus menyediakan (membeli) tanah. Kondisi ini jelas bertentangan dengan nilai-nilai luhur Pancasila dan prinsip non diskriminasi dalam UUD NRI 1945.

6. Perbaikan Pengaturan Mendirikan Rumah Ibadah (Sanggar)

Perber Mendagri dan Menbudpar No. 43 dan No. 41 Tahun 2009 Pasal 11 ayat (1) menyatakan "penghayat kepercayaan mengajukan permohonan ijin mendirikan bangunan untuk penyediaan sasana sarasehan atau sebutan lain dengan bangunan baru sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (2) kepada bupati/walikota". Ayat

(2) "bupati/walikota memberikan keputusan paling lambat 90 (sembilan puluh) hari sejak diterimanya permohonan pendirian sasana sarasehan atau sebutan lain yang telah memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1)".

Pasal 12 ayat (1) menyatakan "penyediaan sasana sarasehan atau sebutan lainnya yang telah mendapat ijin sebagaimana dimaksud dalam pasal 11 mendapat penolakan dari masyarakat, pemerintah daerah memfasilitasi pelaksanaan pembangunan sasana sarasehan dimaksud". Ayat (2) menyatakan "dalam hal fasilitasi pemerintah daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak terlaksana, pemerintah daerah berkewajiban memfasilitasi lokasi baru untuk pembangunan sasana sarasehan atau sebutan lain".

Pasal 13 menyatakan "bupati/walikota memfasilitasi penyediaan lokasi baru bagi bangunan gedung sasana sarasehan atau sebutan lain yang telah memiliki IMB yang dipindahkan karena perubahan rencana tata ruang wilayah".

Pada pengaturan di atas dua hal pokok yang menjadi perhatian. Pertama adalah izin mendirikan bangunan dari bupati/walikota dan juga izin operasional sebagai rumah ibadah (sanggar). Dalam hal mengalami penolakan, pemerintah daerah memfasilitasi pembangunan dan jika tidak terlaksana pemda berkewajiban memfasilitasi lokasi baru. Frasa itu itu kemudian dilanjut dalam pasal 13, ternyata yang mendapat fasilitas pembangunan dan pemindahan lokasi baru jika mengalami penolakan itu, bagi yang IMB nya sudah keluar.

Menjadi pertanyaan, bagaimana dengan pembangunan rumah ibadah penganut Kepercayaan yang IMB nya baru proses di pemerintahan dan mengalami penoalakan? artinya pemerintah tidak berkewajiban untuk memfasilitasi pembangunan ini. Pengaturan ini secara mateririil tidak tepat dan bertentangan dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meharuskan muatan materi peraturan itu jelas dan tidak mengandung diskriminasi.

Pasal-pasal tersebut harus ada perbaikan supaya sesuai dengan norma hukum tertinggi UUD NRI 1945 dan juga prinsip negara hukum Pancasila yang menekankan pada asas kerukunan. Pengaturan tersebut juga harus sesuai dengan prinsip perlindungan hukum preventif supaya penganut Kepercayaan tidak mengalami perundungan atau persekusi dalam menjalankan hak beribadah.

7. Perbaikan Pengaturan Layanan Pendidikan

Kekosongan pengaturan Kepercayaan dalam Undang-undang Sistem Pedidikan Nasional (Sisdiknas) membuat siswa penganut kepercayaan belum mendapat hak pendidikan kepercayaan secara penuh. Sekolah-sekolah umum belum sepenuhnya menyediakan guru pelajaran dan mata pelajaran Kepercayaan belum masuk dalam sistem rapot online (e-raport). UU Sisdiknas hanya mengatur mengenai guru dan mata pelajaran bagi penganut agama 'resmi negara'.

UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas hanya mengatur pendidikan agama bagi penganut 'agama resmi negara'. Pasal 12 ayat (1) menyatakan "setiap peserta didik pada setiap satuan pendidikan berhak: a. mendapatkan pendidikan agama sesuai dengan agama yang dianutnya dan diajarkan oleh pendidik yang seagama….." Dalam undang-undang Sisdiknas ini, sama sekali tidak menyinggung mengenai pendidikan 'agama' bagi penganut kepercayaan.

Sebagai alternatif, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan menerbitkan Permendikbud No 27 Tahun 2016 tentang Layanan Pendidikan bagi Penganut Kepercayaan. Namun, yang harus diketahui bahwa peraturan menteri ini sejatinya tidak punya dasar hukum yang kaut karena dalam UU Sisdiknas belum mengatur tentang pendidikan Kepercayaan.

Ada kekosongan hukum dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang mengatur hak pendidikan kepercayaan di sekolah. Sebuah peraturan perundang mengharuskan runtut dari atas mulai UUD NRI 1945, Undang-undang, Peraturan Presiden, hingga

akhirnya Menteri membuat peraturan teknis penyelenggaraan sesuai amanat undang-undang. Namun, dalam hal pemenuhan hak pendidikan, penganut Kepercayaan hanya di atur dalam Peraturan Menteri. Sementara dalam undang-undang Sisdiknas tidak mengatur pelayanan pendidikan Kepercayaan di sekolah.

Peraturan menteri di atas secara materiil sudah sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun secara formil ada kekosongan hukum dalam peraturan yang lebih tinggi, di mana undang-undang tidak mencantumkan pasal yang spesifik menyebut "kepercayaan". Sepanjang kata "agama" dalam Undang-undang Sisdiknas itu termasuk juga penganut Kepercayaan.

Pengaturan ini tidak sesuai dengan prinsip perlindungan hukum preventif karena kebijakan tidak memastikan bahwa semua warga negara termasuk penganut Kepercayaan terpenuhi hak-hak dasarnya. Padahal, hak pendidikan merupakan hak fundamental setiap warga negara karena berkorelasi dengan hak eknomi sosial dan budaya. Penganut Kepercayaan dalam beberapa kasus tidak dapat menikmati kesempatan kerja yang sama dengan warga negara lain, karena mereka tidak mempunyai ijazah sebagi syarat utama berkerja dalam sektor formal.

Kondisi pengaturan dan sosial kemasyarakatan seperti ini tentu bertentangan dengan nilai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sebagai cerminan negara hukum Pancasila. Karena itu, harus ada koherensi pengaturan dari tingkat yang paling tinggi hingga tingkat yang paling rendah termasuk di dalamnya peraturan menteri yang mengatur tentang hak layanan pendidikan penganut Kepercayaan.

8. Perbaikan Pengaturan Ketatanegaraan Organisasi Kepercayaan

Pada tahun 1975 pelayanan Kepercayaan dimasukan pada Kantor Wilayah Departemen Agama dengan dimasukan pada salah satu bagian pada Sekretariat Kantor Wilayah Departemen Agama pada

tingkat provinsi. Berdasarkan Instruksi Menteri Agama No. 13 Tahun 1975, pembinaan penganut kepercayaan dialihkan pada sub bagian umum tata usaha Departemen Agama dari semua pada sekretariat kantor wilayah.

Pemerintah kemudian membuat kebijakan yang memindahkan organisasi Kepercayaan dari Departemen Agama ke Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Pada tahun 1978, pelayanan penganut Kepercayaan dialihkan pada Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, dibawah Direktorat Bina Hayat Kepercayaan berdasarkan Keppres No. 40 Tahun 1978. Alasan mendasar pemindahan itu, penghayat Kepercayaan tidak dibawah naungan Departemen Agama karena penghayat Keperayaan bukan merupakan agama (diakui negara).

Pada tahun 1980 melalui Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan nomor 0222e/01/1980, Direktorat Pembinaan Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa melaksanakan sebagian tugas Direktorat Jenderal Kebudayaan di bidang "pembinaan perikehidupan masyarakat penghayat Kepercayaan berdasarkan kebijakan teknis yang ditetapkan oleh Direktur Jenderal Kebudayaan".

Pelayanan bagi penganut Kepercayan ditegaskan Perpres No. 14 Tahun 2015 tentang Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, memuat bahwa "organisasi kepercayaan dinaungi Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Pasal 19 menyatakan "dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18, Direktorat Jenderal Kebudayaan menyelenggarakan fungsi: ....., d. pelaksanaan kebijakan di bidang pembinaan lembaga kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, pengelolaan cagar budaya, …."

Pada kebijakan ini, ada persoalan yang membuat penganut Kepercayaan tersubordinasi atau posisinya tidak sederajat dengan penganut enam agama negara. Memindahkan organisasi Kepercayaan dari Departemen (sekarang Kementerian) Agama ke Departemen (Kementerian) Pendidikan dan Kebudayaan. Dalih bahwa Kepercayaan bukan agama, tidak tepat jika dijadikan dasar

untuk membuat kebijakan yang pada akhirnya membuat penganut Kepercayaan terdiskriminasi. Kelompok-kelompok Kepercayaan pada waktu itu kerap mendapatkan tekanan sosial karena stigma klenik, perdukunan, santet, aliran sesat, dan semacamanya.

Terlemparnya *(out grup)* dari definisi keagamaan membuat kelompok Kepercayaan harus berjuang keras melalui narasi yang tidak seimbang. Berjuang untuk melawan stigma bahwa mereka bukan kelompok aliran sesa, klenik, dan perdukunan. Kepercayaan adalah sistem keyakinan yang mempunyai hak yang sama untuk menimati kebebasan beribadah sesuai keyakinan.

Barangkali yang lebih tepat, kala itu penganut Kepercayaan meski bukan agama yang diakui negara, tetap pada Departemen Agama hanya saja disebut dan diposisikan dengan jelas bahwa bukan agama tapi Kepercayaan. Maka nomenklatur yang ada, bukan monopoli agama-agama yang diakui negara. Penganut Kepercayaan juga mendapatkan perlakuan yang sama. Mereka juga tidak hendak menjadi agama baru, tapi yang lebih penting daripada itu adalah kesamaan perlakuan dari negara terhadap penganut enam agama dan penganut Kepercayaan.

Pada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kepercayaan ditempatkan pada Dirjen Kebudayaan. Artinya, Kepercayaan merupakan bagian dari budaya, bukan diperlakukan sebagaimana sebuah sistem keyakinan keagamaan. Sebagai sebuah perskripi, seharusnya organisasi Kepercayaan mempunya Dirjen tersendiri yakni Dirjen Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Pandangan ini sejalan dengan prinsip negara hukum Pancasila dan asas perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia yang mengamanatkan harus ada keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. .

9. Perbaikan Pengaturan Pengawasan dan Pembinaan Kepercayaan

Perber Mendagri dan Menbudpar No. 43 dan No. 41 Tahun 2009 Pasal 15 ayat (1) menyatakan “Menteri Dalam Negeri melakukan

pembinaan dan pengawasan umum atas pelayanan kepada Penghayat Kepercayaan. Ayat (2) "pembinaan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan mengoordinasikan gubernur dalam pelayanan kepada penghayat kepercayaan dan pembinaan kepada bupati/walikota dalam pelayanan kepada Penghayat Kepercayaan." Ayat (3) "pengawasan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan memantau gubernur dalam pelayanan kepada penghayat Kepercayaan dan pembinaan kepada bupati/walikota dalam pelayanan kepada penghayat Kepercayaan".

Selanjutnya pasal 16 ayat (1) menyatakan "Menteri Kebudayaan dan Pariwisata melakukan pembinaan dan pengawasan teknis atas pelayanan kepada penghayat Kepercayaan". Ayat (2) "pembinaan teknis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. pemberian pedoman; b. pemberian bimbingan teknis, konsultasi, supervisi; dan c. dokumentasi dan publikasi. Ayat (3) "pengawasan teknis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan pemantauan dan evaluasi terhadap pelayanan penghayat Kepercayaan".

Kemudian pasal 17 menyatakan "gubernur melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap bupati/walikota dalam pelayanan penghayat kepercayaan". Pasal 18 ayat (1) menyatakan "bupati/walikota melaporkan tugas pelayanan penghayat kepercayaan di kabupaten/kota kepada gubernur". Ayat (2) "gubernur melaporkan tugas pelayanan penghayat kepercayaan di provinsi kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata". Ayat (3) "laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) disampaikan setiap 6 (enam) bulan sekali pada bulan Januari dan Juli atau sewaktu-waktu jika diperlukan".

Bukan hanya 'dibina' oleh Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, penganut kepercayaan juga diawasi oleh Kejaksaan melalui lembaga Pengawas Aliran Kepercayaan (Pakem). UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia pasal 30 ayat (3) menyatakan "....., Dalam bidang ketertiban dan ketenteraman umum, kejaksaan turut

menyelenggarakan kegiatan:... d. pengawasan aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara; e. pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama; ……".[169]

Pasal di atas menjadi landasan Kejaksaan untuk membuat tim Koordinasi Penganut Aliran Kepercayaan (Pakem). Keputusan Jaksa Agung RI No. :KEP004/J.A/01/1994 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Pakem. Hemat penulis, pasal 30 ayat (3) di atas sudah tidak relevan lagi dengan kondisi sekarang ini. Kelompok Kepercayaan tidak relevan lagi jika diawasi dengan berlebihan dengan melibatkan lintas sektoral. Karena itu, pasal tersebut di atas harus dicabut atau diperbaiki.

Konsekuensi dihapusnya pasal di atas, maka SK Jaksa Agung RI No. : KEP004/J.A/01/1994 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Pakem juga harus dicabut. Dicabutnya SK Kejagung tersebut, maka secara otomatis Bakor Pakem harus dibubarkan. Bubarnya Bakor Pakem, akan membuat penganut Kepercayaan lebih khidmat dalam beribadah dan mengajarkan keyakinan karena tidak lagi ada bayang-bayang penyesatan dan pelarangan. Dengan demikian, maka perlindungan hak dasar penganut Kepercayaan untuk beribadah dan mengajarkan keyakinan Kepercayaan sama dengan dengan perlindungan hak dasar penganut enam agama negara. Preskripsi ini sejalan dengan prinsip negara hukum Pancasila dan asas perlindungan hukum bagi seluruh rakyat Indonesia.

---

[169] UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

KESIMPULAN

1. Ada dua hal pokok dalam penulisan buku ini; pemenuhan dan perlindungan hak dasar penganut Kepercayaan yang berlandaskan negara hukum Pancasila.
2. Pemenuhan hak dasar penganut Kepercayaan berkaitan dengan kewajiban peran aktif negara dalam memenuhi hak dasar penganut Kepercayaan dan perlindungan hak dasar merupakan kewajiban negara dalam mengantisipasi terjadinya pelanggaran hak dasar terhadap penganut Kepercayaan.
3. Ada tiga kewajiban dalam pemenuhan hak dasar penganut Kepercayaan berdasarkan negara hukum Pancasila; menghormati *(to respect)*, melindungi *(to protect)*, dan memenuhi *(to fulfil)*
4. Ada batasan dalam kebebasan menganut Kepercayaan berdasarkan negara hukum Pancasila; batasan demi keselamatan publik *(public safety),* batasan demi ketertiban umum *(public order)*, batasan demi kesehatan publik *(public health),* batasan demi moral publik *(public morals),* batasan demi keamanan nasional *(national security),* batasan demi hak orang lain *(rigths and freedom of others)*
5. Implementasi konsep perlindungan hukum bagi penganut Kepercayaan berdasarkan negara hukum Pancasila, mengharuskan negara melakukan beberapa perbaikan pada peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Kepercayaan. Perbaikan perbaikan pengaturan penodaan agama, perbaikan pengaturan kolom agama di KTP, perbaikan pengaturan pencatatan perkawinan, perbaikan pengaturan mendaftarkan organisasi kepercayaan, Perbaikan Pengaturan Fasilitas Pemakaman, perbaikan pengaturan mendirikan rumah

ibadah (sanggar), perbaikan pengaturan layanan pendidikan, Perbaikan Pengaturan Ketatanegaraan Organisasi Kepercayaan, perbaikan pengaturan pengawasan dan pembinaan organisasi Kepercayaan

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Al-Qurthubi, Sumanto., *Era Baru Fiqih Indonesia,* Yogyakarta; Cermin: 2002. Buku ini merupakan skripsi di IAIN Walisongo tahun 1999.

Arief, Bernard, Sidharta, *Refleksi Tentang Fundasi dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional di Indonesia,* Disertasi Pada Universitas Padjajaran Bandung, 2006

Arifin, Syamsul, *Attitudes To Human Rights And Freedom Of Religion Or Belief In Indonesia,* Yogyakarta: Kanisius, 2010

Arifin, Zainal, Abbas, *Perkembangan Pikiran Terhadap Agama*, Medan; Firma Islamiah, 1957

Attorney General, Garcia, v., *Supreme Court of Gibraltar,* (1978) Gib. LR 53, dalam Jayawickrama

Buyung, Adnan, Nasution, *Implementasi Perlindungan Hak Asasi Manusia dan Supremasi Hukum,* makalah disampaikan ketika menjadi *keynote speeh* dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, 14- 18 Juli 2003

Charles, Alexandre, Kiss, *'Permissible Limitations on Rights'*, Louis Henkin (ed.), *The International Bill of Rights,* New York: Columbia University Press, 1981

Daes, A., *Special Rapporteur of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, Freedom of the Individual under Law,* New York: United Nations, 1990

Davidson, Scott, (alih bahasa Hadyana Pudjaatmaka) *Hak Asasi Manusia,* Jakarta; Pustaka Utama Grafiti , 2008

Donnelly, Jack, *The Relative Universality of Human Rights (Revised),* 2006

Donnely, Jack, *Universal Human Rights in Theory and Practice,* Ithacaand London: Cornell University Press, 2003

Eide, A, *'Realisation of social and economic rights and the minimum threshold approach',* 1989) 10 (1–2) Human Rights Law Journal, dalam Sigrun I Skogly, *The Human Rights Obligations of The World Bank And The International Monetary Fund,* London, Sydney: Cavendish Publishing Limited, 2001

Hadjon,, M. Philipus. *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia.* Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1987

Halili dan Tigor, Bonar, Naipospos, *Stagnasi Kebebasan Beragama; Laporan Kondisi Kebebasan Beragama/Berkeyakinan di Indonesia Tahun 2013*, Jakarta: Pusat Masyarakat Setara, 2014

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

Harbangan, Seno, Siagian, *Agama-agama di Indonesia,* Semarang; Satya Wacana Press, 1987

Hirschl, Ran, *Comparative Constitutional Law and Religion* dalam jurnal *Research Handbooks In Comparative Law,* (editor: Tom Ginsburg, Rosalind Dixon), Northampton, MA, USA, Edward Elgar Publishing Limited, 2011

Huda, Ni'matul, *Negara Hukum Demokrasi dan Judicial Review*, Yogyakarta; UII Press, 2005

Huijbers, Theo, *Filsafat Hukum*, Yogyakarta: Kanisius. 1995

Jayawickrama, Nihal, *The Judicial Application of Human Rights Law; National, Regional and International Jurisprudence,* New York: Cambridge University Press, 2002

Johan, Bahder, Nasution, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Bandung; Mandar Maju, cet 3, 2014.

Kholiludin, Tedi (ed.), *Jalan Sunyi Pewaris Tradisi*, Semarang: Elsa Pers, 2014

Kholiludin, Tedi, *Pancasila dan Transformasi Religiositas Sipil di Indonesia,* Salatiga; Fakultas Teologi UKSW. 2014

Krause, Catarina & Rosas, Allan (eds), *Sosial Rights as Human Rights: A European Challenge*, Abo Academi University Institute for Human Rights, Abo, 1994

Lauterpacht, H., *International Law and Human Rights* (Archon Books, 1968 reprint)

Lindholm, Tore, Cole, W. Durham, Tahzib-Lie, Bahian, G., (eds), *Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan: Seberapa Jauh? Sebuah Referensi tentang Prinsip-Prinsip dan Praktek,* Jakarta: Kanisius, 2010

Locke, John, *The Second Treatise of Civil Government and a Letter Concerning Tolerantion,* disunting oleh J.W. Gough, Blackwell, Oxford, 1964.

Marzuki, *Pembinaan Karakter Mahasiswa melalui Pendidikan Agama Islam di Perguruan Tinggi Umum,* Yogyakarta; UNY Press 2012

Mertodipuro, Sumantri, *Aliran Kebatinan di Indonesia,* Mayapada v, No 13 Tahun 196

Moqsith, Abdul, Ghazali, *Argumen Pluralisme Agama; Membangun Toleransi Berbasis Al-Quran,* Depok; Kata Kita 2009

Mulder, D.C., *Religie, Religies, Religiositeit,* Kampen, 1973

Mulder, D.C., *Religies in Nieuw Perspectief,* Kampen, 1985

Mulyana, Asep, *Perkembangan Pemikiran HAM* , koleksi pusat dokumentasi ELSAM

Musdah, Siti, Mulia, *Hak Asasi Manusia Dan Kebebasan Beragama*, makalah disampaikan dalam, Konsultasi Publik untuk Advokasi terhadap RUU KUHP diselenggarakan oleh Aliansi Nasional Reformasi KUHP, tanggal 4 Juli 2007

Nainggolan, Yossa, A, dkk, *Pemaksaan Terselubung Hak atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan,* Jakarta: Komnas HAM. 2009

Philip, J., Wogaman, *Christian Persfectives on Politics,* Kentucky; Westminster. John Knox Press. 2000

Poerwadarminta, W.J.S, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*

Projodikoro, Wiryono, *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia,* Jakarta; Dian Rakyat. 1971

Purwanto, Edy, *Agama Politik dan Negara,* dalam bunga rampai, Dr A A Yewange (pengantar), *Agama dan Negara,* Yogyakarta; Interfidei 2002

R v. United Kingdom, European Commission, Application 10083/82, 33 Decisions & Reports, 270

Rasyidi, HM, *Islam dan Kebatinan,* Jakarta: Yayasan Islam Studi Club Indonesia, 1967

Salgado, Sebastiao, *Human rights for human dignity A primer on economic, social and cultural rights,* United Kingdom: Alden Press, Oxford, 2005

Setiawan, Chandra (ed.), *Kebebasan Beragama atau Berkeperayaan di Indonesia,* Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. 2006

Smith, W.C., *Faith and Belief,* Pricenton 1979

Smith, W.C., *The Meaning and End of Religion,* New York, 1963

Soekanto, Soerjono, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat,* Jakarta: Raja Grafindo, 1982

Subagya, Rachmat, *Agama Asli Indonesia,* Jakarta: Sinar Harapa dan Yayasan Cipta Loka Caraka, cet-2 1981

Subagya, Rahmat, *Kepercayaan Kebatinan Kerohanian Kejiwaan dan Agama,* Majalah Spektrum, No 3 Tahun 1973

Sutanto, Trisno, S., *Politik Kesetaraan*, dalam buku *Merayakan Kebebasan Beragama (Bunga Rampai 70 Tahun Djohan Effendi,* Jakarta: Kompas, 2009

Swidler, Leonard dan Mojzes, Paul, *The Study of Religion in an Age of Global Dialogue*, Philadelpia; Temple University Press; 2000, dalam Tedi Kholiludin

The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1986), UN document E/C.12/2000/13, 2 October 2000

Titaley, John, A., *Religiositas di Alinea Tiga: Pluralisme, Nasionalisme dan Transformasi Agama-Agama,* Salatiga: Universitas Satya Wacana, 2013

Vickers, Lucy, *Religious Freedom, Religious Discrimination and the Workplace,* 23-24, dalam Laporan Kebebasan Beragama/ Berkeyakinan dan Intoleransi Wahid Institut 2013

W.C. Smith, *Towards a World Theology,* London, 1981

Wignjosoebroto, Soetandyo, *Hak Asasi Manusia Konsep Dasar dan Perkembangan Pengertiannya dari Masa ke Masa,* dalam modul Kursus HAM untuk Pengacara XI Tahun 2007, Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), 2007

Wignjosoebroto, Soetandyo, *Modul Pelatihan untuk Menjadi Pelati Hak Atas Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan,* diterbitikan kejasama antara Yayasan Tifa, YLBHI, ICLRS, dan The Delo Coalition.

Woodhead, Linda, with the assistance of Rebecca Catto, *Religion or belief': Identifying issues and priorities,* London: Equality and Human Rights Commission, Lancaster University, 2009

Yewangoe, Andreas, A., *Regulasi Toleransi dan Pluralisme Agama di Indonesia, dalam buku Merayakan Kebebasan Beragama,* Bunga Rampai 70 Tahun Djohan Effendi, Jakarta: Kompas, 2009

Zannuba, Yenni, Wahid (pelindung), *Laporan Kebebasan Beragama/ Berkeyakinan dan Intoleransi 2013*, Jakarta: Wahid Institut Pers, 2013

Jurnal

Asy'ari, Hasyim, Relasi Negara dan Agama di Indonesia, jurnal RechtsVinding Online

Hasan, Muhardi dan Estika Sari, *Hak Sipil dan Politik*, dalan Jurnal Demokrasi Vol. IV No.1 Th. 2005

Sayuti, *Konsep Rechtsstaat Dalam Negara Hukum Indonesia*, *Kajian Terhadap Pendapat Azhari,* jurnal kajian ekonomi Islam dan kemasyarakatan volume 4 Nomor 2, 2001

Peraturan Perundang-undangan

Deklarasi Universal Tentang Hak Asasi Manusia (DUHAM) 1984.

UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata No. 43 dan No. 41 Tahun 2009 tentang Pedoman Pelayanan Kepada Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa

Peraturan Pemerintah (PP) No. 37 Tahun 2007 tentang pelaksanaan UU No. 34 Tahun 2013 jo. UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

Peraturan Presiden (Perpres) No. 14 Tahun 2015 tentang Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.

TAP MPRS No. II/MPRS/1960, lampiran A. Bidang I, angka 6.

UN Office of the High Commissioner for Human Rights, General Comments No. 22: The right to freedom of thought, conscience and religion (Art. 18), 30/07/93, paragraf 2.

UNHCHR, "General Comment No. 22: *The right to freedom of thought, conscience and religion* (Art. 18): 07/30/1993.CCPR/C/21/Rev.1/Add.4, General Comment No. 22. (General Comments)" paragraph 2.

UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

UU No. 12 Tahun 2005 tentang ratifikasi kovenan ICCPR

UU No. 16 Tahun 2004 jo. UU No. 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kejaksaan.

UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

UU No. 39 tahun 1999 tentang HAM.

UU Nomor 1/PNPS Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama

UUD NRI 1945

Keputusan Jaksa Agung RI No. :KEP004/J.A/01/1994 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Pakem

Makalah

Asshiddiqie, Jimly, *Toleransi dan Intoleransi Beragama di Indonesia Pasca Reformasi,* makalah, lihat di, www.jimly.com/makalah/namafile/129/INTOLERANSI_BERAGAMA, diunduh pada Kamis 2 September 2021

Campbell, Henry, Black, *Black's Law Dictionary*

F.H van der Burg, *Rechtsbescherming tegen de Overheid*

Purbopranoto, Kuntjoro, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*

Sadi, Suripan, Hutomo, *Surabaya Post*, 15 Nopember 1977

Umar, Nasaruddin (Makalah), *Antara Negara dan Agama Negara,* diambil dari situs resmi *depag.go.id*, Senin, 4 April 2015.

Yani, Neneng, Yuningsih, (Makalah) *Pola Interaksi (hubungan) Antara Agama, Politik dan Negara (pemerintah) Dalam Kajian Pemikiran Politik (Islam)*

Internet

http://www.du.edu/gsis/hrhw/working/2006/33-donnelly-2006-rev.pdf, di unduh pada 10 September 2021.
https://news.detik.com/berita/d-3720357/ada-187-organisasi-dan-12-juta-penghayat-kepercayaan-di-indonesia#:~:text=Denpasar%20%2D%20Direktorat%20Kepercayaan%20Terhadap%20Tuhan,organisasi%20penghayat%20kepercayaan%20di%20Indonesia diakses pada 20 September 2021
https://www.gatra.com/detail/news/424523/gaya%20hidup/kelompok-penghayat-kepercayaan-terbanyak-ada-di-jawa-tengah, diakses pada 25 September 2021

pusham.uii.ac.id/ham/7_Chapter1.pdf , hlm. 12.

pusham.uii.ac.id/ham/7_Chapter1.pdf diunduh pada 3 September 2015.

un.org/en/documents/udhr/history.shtml.

Wawancara

Wawancara dengan Budi Santoso di Kudus, 4 Januari 2020

Wawancara dengan Ketua Yayasan Sapta Darma Kabupaten Brebes Carlim pada 20 April 2020

Wawancara dengan Maskad, salah satu tokoh Sedulur Sikep di awal bulan, 4 Januari 2020.