

Anthin Lathifah

FIQH KEBEBASAN BERAGAMA DI INDONESIA

**DARI NALAR FILOSOFIS
HINGGA POLITIK HUKUM**

FIQH KEBEBASAN BERAGAMA DI INDONESIA

**DARI NALAR FILOSOFIS
HINGGA POLITIK HUKUM**

Anthin Lathifah

a|inea

Alinea Media Dipantara

FIQH KEBEBASAN BERAGAMA DI INDONESIA: DARI NALAR FILOSOFIS HINGGA POLITIK HUKUM

© Anthin Lathifah

Penyunting : Maharatu Madina
Penata Sampul : Redaksi Penerbit Alinea
Penata Aksara : Redaksi Penerbit Alinea
Gambar Sampul : Adobe Firefly

Cetakan Pertama, 2024
xii + 304 halaman, 15,5 × 23 cm
ISBN 978-623-8325-85-6

Diterbitkan oleh Penerbit Alinea (CV. Alinea Media Dipantara)
Anggota IKAPI
Surel: redaksi@penerbitalinea.com
www.penerbitalinea.com

Dilarang memperbanyak atau menggandakan sebagian atau seluruh isi buku ini untuk tujuan komersial. Setiap tindak pembajakan akan diproses sesuai hukum yang berlaku. Pengutipan untuk kepentingan akademis dan jurnalistik diperkenankan.

PRAKATA

Bismillihirrahmanirrahīm

Puji syukur senantiasa dipanjatkan ke hadirat Allah SWT., karena Rahman dan Rahim-Nya penulisan Buku yang ini dapat terselesaikan dengan baik. Salawat serta salam senantiasa dihaturkan kepada Junjungan Habibana wa Nabiyyana Muhammad SAW.

Buku “Fiqh Kebebasan Beragama di Indonesia: dari Nalar Filosofis Hingga Politik Hukum” menyajikan konsep kebebasan beragama serta permasalahan-permasalahannya, baik dalam tataran yuridis, filosofis, maupun empiris. Permasalahan kebebasan beragama tidak saja terdapat dalam UU PNPS, Peraturan Daerah, bahkan dalam tataran implementasinya masih terdapat permasalahan diskriminasi, *truth claim* pemahaman keagamaan, dan kekerasan atas nama agama yang disebabkan kepentingan-kepentingan politik tertentu. Oleh karenanya, buku ini menawarkan diskursus filosofis dan kajian politik hukum tentang kebebasan beragama di Indonesia. Bahkan buku ini menawarkan konstruksi baru konsep kebebasan beragama di Indonesia, yaitu: (1) merubah paradigma positivistik kepada paradigma integratif pada konstruksi hukum kebebasan beragama di Indonesia; (2) Negara harus menjamin kebebasan beragama setiap warga negara, baik di ranah internum dalam konteks beraqidah, ataupun eksternum dalam konteks beribadah dan bermuamalah, dengan batasan nilai Pancasila, keadilan, dan kemaslahatan umat; (3) Negara tidak boleh memaksa seseorang untuk mengikuti

agama tertentu, termasuk enam agama “pemerintah”; (4) Negaralah yang harus menghukum orang yang melanggar ketertiban, kemaslahatan umat, dan keamanan negara dalam pelaksanaan kehidupan beragama di masyarakat.

Buku yang berasal dari disertasi penulis ini, tersusun karena bantuan dari beberapa pihak, seperti Prof. Abu Hafsin, MA, Ph.D, Prof. DR. Ahmad Rofiq, MA, Prof. DR. Muhyar Fanani dan terutama Keluarga Penulis tercinta. Kepada mereka semoga selalu terlimpah kesehatan dan keberkahan. Akhirnya semoga buku yang belum sempurna ini memberikan manfaat bagi para pembacanya. Amin ya Rabbal 'alamin.

Penulis

Anthin Lathifah

PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN

Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri P dan K
Nomor: 158/1987 dan Nomor: 0543b/U/1987

1. Konsonan

No.	Arab	Latin	No.	Arab	Latin
1	ا	tidak dilambangkan	13	ش	Sy
2	ب	B	14	ص	ṣ
3	ت	T	15	ض	ḍ
4	ث	ṯ	16	ط	ṭ
5	ج	J	17	ظ	ẓ
6	ح	ḥ	18	ع	‘
7	خ	Kh	19	غ	G
8	د	D	20	ف	F
9	ذ	ẓ	21	ق	Q
10	ر	R	21	ك	K
11	ز	Z	22	ل	L
12	س	S	23	م	M

No.	Arab	Latin	No.	Arab	Latin
24	ن	N	27	ء	'
25	و	W	28	ي	Y
26	ه	H			

2. Vokal Pendek

ـَ	= a	كَتَبَ	kataba
ـِ	= i	سُئِلَ	su'ila
ـُ	= u	يَذْهَبُ	yazhabu

3. Vokal Panjang

آ	= ā	قَالَ	qāla
إِي	= ī	قِيلَ	qīla
أُو	= ū	يَقُولُ	yaqūlu

4. Diftong

أَي	= ai	كَيْفَ	Kaifa
أَوْ	= au	حَوْلَ	ḥaula

Catatan:

Kata sandang [al-] pada bacaan syamsiyyah atau qamariyyah ditulis [al-] secara konsisten supaya selaras dengan teks Arabnya.

DAFTAR SINGKATAN

BAKORPAKEM: Badan Koordinasi Pengawasan Aliran Kepercayaan di Masyarakat

DDI	:	Dewan Dakwah Islamiyah
DDII	:	Dewan Dakwah Islamiyah Indonesia
DPR	:	Dewan Perwakilan Rakyat
DPR GR	:	Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong
DUHAM	:	Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia
FKUB	:	Forum Kerukunan Umat Beragama
FPI	:	Front pembela Islam
GBKP	:	Gereja Batak Karo Protestan (diletakkan sebelum GKI)
GKI	:	Gereja Kristen Indonesia
Keppres	:	Keputusan Presiden
KKR	:	Kebaktian Kebangunan Rohani
Komnas HAM	:	Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
LSM	:	Lembaga Swadaya Masyarakat
Matakin	:	Majelis Tinggi Agama Khonghucu Indonesia
MK	:	Mahkamah Konstitusi
MPR	:	Majelis Permusyawaratan Rakyat
MUI	:	Majelis Ulama Indonesia
PAKEM	:	Pengawas Aliran Kepercayaan dan Masyarakat
PBNU	:	Pengurus Besar Nahdlatul Ulama
Perpu	:	Peraturan Pengganti Undang-Undang

Persis	:	Persatuan Islam
PHDI	:	Parisada Hindu Dharma Indonesia
PKI	:	Partai Komunis Indonesia
PNPS	:	Penetapan Presiden No 1 tahun 1965 tentang
PP	:	Peraturan Pemerintah
Ratifikasi ICCPR	:	Undang-Undang No. 12 Tahun 2005 tentang Ratifikasi International Covenant on Civil and Political Right (Ratifikasi ICCPR).
MUI	:	Majlis Ulama Indonesia
RUU	:	Rancangan Undang-Undang
SKB	:	Surat Keputusan Bersama
TAP MPR	:	Ketetapan Majelis Permusyawaratan <i>Rakyat</i>
<i>US Embassy</i>	:	<i>United State Embassy</i>
UU	:	Undang-Undang
UUD 1945	:	Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
UU HAM	:	Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM)
UU PNPS	:	Undang-undang No. 1 Tahun 1965 tentang Pencegahan dan/atau Penodaan Agama (UU PNPS),
YLBHI	:	Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia



DAFTAR ISI

PRAKATA	iii
PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN	v
DAFTAR SINGKATAN.....	vii
DAFTAR ISI.....	ix

BAB I

KEBEBASAN BERAGAMA DI INDONESIA:

SEBUAH PENGANTAR.....	1
-----------------------	---

BAB II

LANDASAN FILOSOFIS FIQIH

KEBEBASAN BERAGAMA	29
A. Maqasid <i>Hifz al-Din</i>	29
B. Kewajiban Negara dalam Memberi Kebebasan Beragama bagi Warga Negaranya dalam Hukum Islam	54

BAB III

HUKUM, POLITIK HUKUM DAN KEWAJIBAN

NEGARA TERHADAP AGAMA RAKYATNYA.....	69
A. Pengertian Hukum, Fungsi, Tujuan Hukum dan Sistem Hukum Nasional	69
B. Tujuan, Fungsi dan Sistem Hukum Nasional	74

C. Hukum dan Politik	78
D. Kewajiban Negara dalam Menjamin Agama Rakyatnya	93

BAB IV

HUKUM KEBEBASAN BERAGAMA DALAM PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA: PERSPEKTIF HIFZ AL-DĪN	101
A. Konstruksi Kebebasan Beragama dalam Perundang-undangan di Indonesia	101
B. Konten Kebebasan Beragama dalam UU No 1/PNPS/ 1965.....	115
C. Kebebasan Beragama dalam UU No 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan <i>International Covenant on Civil and Political Right</i> (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik)	139
D. Batasan Kebebasan Beragama dan Tujuannya dalam Perundang-Undangan di Indonesia.....	151

BAB V

IMPLEMENTASI KEBEBASAN BERAGAMA DAN PROBLEMATIKANYA DI INDONESIA	163
A. Kasus yang Mengusik Kebebasan Beragama	164
B. Munculnya Permasalahan Kebebasan Beragama	167



C. Peran-Peran dalam Penanganan Permasalahan Kebebasan Beragama.....	181
D. Tipologi Kasus Penodaan Agama di Lapangan	207

BAB VI

POLITIK HUKUM DALAM KONSTRUKSI KEBEBASAN BERAGAMA DI INDONESIA	213
A. Antara Realitas Agama, Kontestasi Kepentingan Kelompok dan Politik Pemerintah dalam UU PNPS	213
B. Kebebasan Beragama dan Sinergitas Kepentingan Politik Lokal dan Global dalam UU No 39 Tahun 1999 tentang HAM.....	229
C. Kebebasan Agama dan Sinergitas Kepentingan Politik Lokal dan Global dalam UU No 12 tahun 2005 tentang Ratifikasi ICCPR.....	240
D. Kebebasan Beragama: Antara Kepentingan Politik dan Cita Hukum di Indonesia	246

BAB VII

REKONSTRUKSI KONSEP KEBEBASAN BERAGAMA DALAM HUKUM KEBEBASAN BERAGAMA DI INDONESIA	253
A. Kebutuhan Pembaruan Hukum terkait Kebebasan Beragama	253



B. Tawaran Paradigma dan Nilai-nilai dalam Hukum kebebasan Beragama di Indonesia	259
C. Formulasi Konstruksi Baru Kebebasan Beragama dalam Hukum Kebebasan Beragama di Indonesia	278
BAB VIII	
PENUTUP	285
DAFTAR PUSTAKA.....	288



KEBEBASAN BERAGAMA DI INDONESIA: SEBUAH PENGANTAR

ḤIFẒ AL-DĪN DALAM arti Perlindungan agama¹ atau kebebasan beragama,² merupakan bagian dari permasalahan paling penting dalam kehidupan manusia. Oleh karenanya para ulama ushul seperti al-Syāṭibi,³ ‘Izz al-Dīn ‘Abd Al-Salām,⁴ Al-Būṭī,⁵ Aḥmad Al-Raysūnī,⁶ memasukkannya pada tingkatan *maqasid daruriyyah* (kebutuhan primer).⁷ Begitu pula di Indonesia, walaupun bukan negara agama, tetapi pemeliharaan agama merupakan permasalahan paling penting hingga per-

-
- 1 Abū Ishāq Ibrāhīm bin Mūsā bin Muḥammad Al-Shāṭibi, *Al-Muwāfaqāt Fi Uṣūl Al-Sharī‘ah*, Jilid II (Arab Saudi: Dār Ibn ‘Affān, 1997), 17-18.
 - 2 Syekh Muḥammad Jaib Ibn Khawjāh, *Muhammad Ṭāhir Ibn ‘Ashūr Wa Kitābuhu Maqāsid Al-Sharī‘ah Al-Islāmiyyah* (Qatar: Tab‘ah Wizarat al-Auqaf wa al-Suun al-Islamiyyah, 2004), vol. II: 131; Wahbah al-Zuhayli, *Ḥaqq Al-Ḥurriyyah Fi Al-‘Ālam*, 1st ed. (Damsyiq: Dar al-Fikr, 2000), 72.
 - 3 Abū Ishāq Ibrāhīm bin Mūsā Bin Muḥammad Al-Shāṭibi, *Al-Muwāfaqāt Fi Uṣūl Al-Sharī‘ah*, Jilid IV (Arab Saudi: Dār Ibn ‘Affān, 1997), 347-349.
 - 4 ‘Izz al-Dīn ‘Abd Al-Salām, *Qawā‘id Al-Aḥkām Fi Maṣāliḥ Al-Anām*, Jilid. I (Kairo: Maktabah al-Kulliyah al-Azhariyyah, 1991), 10.
 - 5 Muḥammad Sa‘īd Ramaḍān Al-Būṭī, *Ḍawābiṭ Al-Maṣlaḥah Fi Al-Sharī‘ah Al-Islāmiyyah*. I (Beirut: Mu‘assasah al-Risālah, 1982), 58-59.
 - 6 Aḥmad Al-Raysūnī, *Muḥāḍarāh Fi Maqāsid Al-Sharī‘ah* (Kairo: Dār al-Kalimah, 2010), 154.
 - 7 Maqāsid al-Syarī‘ah pada tingkatan daruriyyah terdiri dari lima perlindungan, yaitu; *ḥifẓ al-dīn* (memelihara agama), *ḥifẓ al-nasl* (memelihara keturunan), *ḥifẓ al-māl* (memelihara harta), *ḥifẓ al-nafs* (memelihara diri) dan *ḥifẓ al-aql* (memelihara akal). Disamping itu Jasser Audah yang menambah *ḥifẓ al-‘ird* (memelihara kehormatan). Jasser Audah, *Maqāsid al-Sharī‘ah An Introductory Guide* (London: International Institute of Islamic Thought (IIIT), 2008), 8.



masalah agama diatur oleh Negara, bahkan ia menempati sila pertama Pancasila, yakni “Ketuhanan Yang Maha Esa.”

Sebagai Negara hukum, pemeliharaan dan atau kebebasan beragama di Indonesia diatur dalam konstitusi yakni Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) dan undang-undang di bawahnya seperti Undang-undang No. 1 Tahun 1965 tentang Pencegahan dan/ atau Penodaan Agama (UU PNPS), Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2005 tentang Ratifikasi *International Covenant on Civil and Political Right* (Ratifikasi ICCPR).

Secara historis, lahirnya undang-undang kebebasan beragama di Indonesia tidak lepas dari alasan-alasan yang mengitarinya, baik filosofis, sosiologis maupun politis. Ketiganya mempengaruhi bagaimana muatan nilai dan ketentuan kebebasan beragama dalam perundang-undangan. Menurut Daniel S. Lev,⁸ Soerjono Soekanto⁹ dan Mahfud,¹⁰ konstruksi hukum sangat ditentukan oleh konfigurasi politik dan hal-hal yang mengitarinya. Dengan kata lain konfigurasi hukum menggambarkan bagaimana konfigurasi politik yang mengitarinya terjadi, termasuk etika dari para pembuat kebijakan sebagaimana pendapat Rohidin.¹¹

8 Daniel S. Lev, *Hukum Dan Politik Di Indonesia Kesenambungan Dan Perubahan* (Jakarta: LP3ES, 1990), xxiii-xxiv.

9 Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan Di Indonesia* (Jakarta: UI Press, 1983), 77-78.

10 Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Cet. 3 (Jakarta: PT. Raja Grafindo persada, 2012), 15–16.

11 Rohidin, *Konstruksi Baru Kebebasan Beragama: Menghadirkan Nilai Kemanusiaan Yang Adil Dan Beradab Di Negara Hukum Indonesia* (Yogyakarta: UII Press, 2015), 140.

Faktor politik juga menjadi salah satu alasan yang melahirkan undang-undang kebebasan beragama. Hal ini terlihat dari perbedaan politik yang melatarbelakangi lahirnya UU PNPS dengan UU HAM dan Ratifikasi ICCPR, yang nampaknya berpengaruh terhadap konten pemeliharaan kebebasan beragama yang terdapat dalam undang-undang tersebut.

UU PNPS yang lahir pada masa Orde Lama, merupakan bagian dari agitasi politik pemerintah dan kelompok Islam atas agitasi politik yang dilancarkan Partai Komunis Indonesia (PKI).¹² Hal ini berbeda dengan UU HAM dan Ratifikasi ICCPR yang lahir di era reformasi di mana Negara membuka kran demokrasi di satu sisi dan merespon maraknya kekerasan dan diskriminasi yang ada termasuk diskriminasi agama di sisi lain.¹³ Menurut Hefner,¹⁴ sejak runtuhnya Soeharto pada tahun 1998 dan masuk era reformasi, pemerintah memberi kebijakan untuk membuka kran demokrasi sehingga merebak faham liberalisasi dan masuknya beberapa aliran agama Islam radikal.

Selain itu, dalam tataran implementasinya, berlakunya sebuah hukum juga penting dilihat, baik dari sisi yuridis, sosiologis

12 Muhamad Isnur, *Agama, Negara Dan Hak Asasi Manusia: Proses Pengujian UU 1/PNPS/1965 Tentang Penyalahgunaan Dan/Atau Penodaan Agama Di Mahkamah Konstitusi*, ed. Muhamad Isnur, Cet.1 (Jakarta: Lembaga Bantuan Hukum Jakarta, 2012), 6–7.

13 Lihat tentang latar belakang politik yang melatarbelakangi lahirnya UU HAM dan Ratifikasi ICCPR dalam penjelasan, Presiden Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia" (1999). Lihat pula penjelasan, Pemerintah Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 Tentang International Covenant on Civil and Political Rights," no. 1 (2005).

14 Robert W. Hefner, "The Study of Religious Freedom in Indonesia," *Review of Faith and International Affairs* 11, no. 2 (June 2013): 18–27, <https://doi.org/10.1080/15570274.2013.808038>; Robert W. Hefner, "Religion, Law and Intolerance in Indonesia. Edited by Tim Lindsey and Helen Pausacker. London: Routledge, 2016. Pp. 395. ISBN: 978-1138100879.," *Journal of Law and Religion* 33, no. 1 (April 2018): 117–21, <https://doi.org/10.1017/jlr.2018.19>.

maupun filosofis, karena ketiganya mempengaruhi penilaian apakah sebuah hukum berlaku secara efektif atau tidak.¹⁵

Secara yuridis normatif, kebebasan beragama di Indonesia harus sesuai dengan nilai-nilai yang terdapat dalam Pancasila sebagai *grundnorm*. Oleh karenanya upaya memelihara agama dengan cara melakukan kekerasan atas nama agama, memurtadkan orang lain yang tidak sefaham dengannya hingga menghalalkan darahnya untuk dibunuh, ataupun melakukan teror atas nama agama, merupakan perbuatan pidana dan tidak sesuai dengan Ideologi Pancasila. Hal ini terjadi pada kasus Amrozi dan kawan-kawan yang melakukan aksi pengeboman di Bali I pada tanggal 12 Oktober 2002 dan bom Bali II tanggal 1 Oktober 2005, Bom di Hotel JW Marriot tanggal 5 Agustus 2003 yang menewaskan 11 orang dan Bom JW Marriot 2 tahun 2009.¹⁶ Demikian pula gerakan radikal yang dilakukan Azhari, Nurdin M. Top dan para pengikutnya, Bahrudin Naim pada pengeboman di Jalan Tamrin, pengeboman markas Polisi di Solo, Jakarta dan bahkan upaya-upaya pengeboman yang dilakukan oleh calon “pengantin” perempuan seperti Dian Yuli Novi.¹⁷

Kasus pemidanaan juga dikenakan terhadap Baasyir karena dianggap melakukan upaya yang tidak sejalan dengan nilai-nilai Pancasila. Baasyir menganggap Indonesia adalah negara Thagut karena dasar negaranya tidak berdasar syariat Islam sebagaimana ketentuan ayat “*lā ḥukm illā lillāh*” sehingga ia berupaya menegakkan syariat Islam (Negara Islam) di

15 Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan Di Indonesia*, 34-35.

16 Putu Setia, “Marriott II,” *Koran Tempo*, July 2009. Diakses tanggal 21 Mei 2021

17 <http://www.bbc.com> tanggal 27 Agustus 2017, diakses tanggal 2 April 2020.

Indonesia.¹⁸ Hal yang sama dilakukan Hizbut Tahrir, gerakan transnasionalis yang muncul pada masa transisi demokrasi di Indonesia dengan tujuan menegakkan Negara Islam. Merekapun dianggap berlawanan dengan nilai-nilai dan ideologi Negara Pancasila.¹⁹

Selain merujuk pada Pancasila, “pembatasan” kebebasan beragama menurut sebagian pendapat juga nampaknya dibatasi oleh ketentuan dalam UU PNPS, walaupun terjadi perbedaan pandangan para ilmuwan terhadap UU PNPS, apakah secara yuridis, pembatasan tersebut sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku di Indonesia atau bahkan bertentangan dengan konstitusi.

Menurut hasil penelitian Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN),²⁰ Negara telah memberi kebebasan beragama kepada seluruh warga negara, namun kebebasan beragama tersebut dibatasi oleh kewajiban Negara menjaga ketertiban umum sebagaimana diamanatkan dalam undang-undang. Oleh karenanya aliran-aliran yang sesat merupakan bagian dari tindakan penodaan agama sebagaimana diatur dalam UU PNPS dan pelarangan terhadapnya adalah bagian dari kewajiban negara dalam menjaga ketertiban umum.

18 M. Zaki Mubarak, *Geneologi Islam Radikal Di Indonesia: Gerakan, Pemikiran Dan Prospek Demokrasi*, 1 (Jakarta: LP3S, 2008); Anthin Lathifah, “Geneologi Fiqh Jihad” (Semarang, 2012); Anthin Lathifah, “From Qitāl to Difā’: The Meaning and Behavior of Jihad According to Jihadists in Semarang City,” *Al-Ahkam*, 2018, 21. <https://doi.org/10.21580/ahkam.2018.18.1.2241>.

19 Mubarak, *Geneologi Islam Radikal Di Indonesia: Gerakan, Pemikiran Dan Prospek Demokrasi*; Tempo.com, “Soal Hizbut Tahrir, Wiranto: HTI Ingin Mendirikan Negara Islam,” n.d., <https://nasional.tempo.co/read/876359/soal-hizbut-tahrir-wiranto-hti-ingin-mendirikan-negara-islam/full&view=ok>.

20 BPHN, “Tumbuhnya Aliran Paham Keagamaan,” n.d., 2–3, https://www.bphn.go.id/data/documents/pkj_tumbuhnya_aliran_paham_keagamaan.pdf. Diakses tanggal 11 Agustus 2021

Hasil penelitian BPHN tersebut, berbeda dengan pendapat Mudzakir dkk.,²¹ Ryand²² Marsudi Utoyo²³ yang menjelaskan bahwa secara normatif kebebasan beragama sudah dijamin oleh konstitusi, namun pembatasan-pembatasan yang ada dalam UU PNPS ditengarai menimbulkan pelanggaran terhadap kebebasan beragama di Indonesia karena mengakui adanya enam agama yang diakui Negara dan bertentangan dengan HAM.

Pendapat senada juga ditegaskan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) didukung beberapa tokoh agama yang mengajukan *Judicial review* UU PNPS terhadap UUD 1945 kepada Mahkamah Konstitusi (MK). Pada tanggal 30 Oktober 2009, LSM yang terdiri dari Inisiatif Masyarakat Partisipatif untuk Transisi Berkeadilan (Imparsial), Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (Elsam), Perkumpulan Perhimpunan Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia Indonesia (PBHI), Perkumpulan Pusat Studi HAM dan Demokrasi (Demos), Perkumpulan Masyarakat Setara, Yayasan Desantara, serta Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, dan didukung K.H. Abdurrahman Wahid, Prof. Dr. Musdah Mulia, Prof. M. Dawam Rahardjo, dan KH. Maman Imanul Haq adalah sebagai Pemohon yang mengajukan *judicial review* UU PNPS terhadap UUD 1945.

21 Mudzakir, "Analisis Dan Evaluasi UU PNPS," *Laporan Penelitian*, 2011, https://www.persee.fr/doc/arch_0044-8613_1977_num_13_1_1322.

22 Heru Susetyo and Antarin Prasanthi Sigit, "Kebebasan Beragama Di Indonesia: Tinjauan Hak Asasi Manusia Terhadap Undang-Undang No . 1 / PNPS / 1965 Tentang Pencegahan Penyalahgunaan Dan / Atau Penodaan Agama," no. 1 (2014): 1–20.

23 Marsudi Utoyo, "Kebebasan Beragama Yang Terbatas," *MMH* 42, no. 4 (2013): 583–92, <https://doi.org/10.14710/mmh.42.4.2013.583-592>.

Tepatnya, mereka mengajukan *judicial review* UU No. 1/PNPS/Th. 1965 jo UU No. 5 Tahun 1969 yang menilai Pasal 1, Pasal 2 ayat (1), Pasal 2 ayat (2), Pasal 3, Pasal 4 Undang-Undang Nomor 1/PNPS/Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama berpotensi merugikan hak konstitusional yang dijamin dalam Pasal 1 ayat (3), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (1), ayat (2) dan ayat (3), Pasal 28I ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 29 ayat (2) UUD 1945, walaupun setelah ada *concurring opinion* dan *dissenting opinion*,²⁴ akhirnya MK menolak permohonan pemohon seluruhnya dalam Putusan MK Nomor 140/PUU-VII/2009.”²⁵

Permohonan *Judicial Review* juga dilakukan oleh sejumlah penganut Ahmadiyah. Mereka mengajukan *judicial review* terhadap pasal 1, 2 dan 3 UU No 1/PNPS/1969 junto UU No. 5 Tahun 1969 tentang Pernyataan Berbagai Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden sebagai Undang-undang terhadap UUD 1945. Mereka mengajukan *judisial review* pada tahun 2017 dengan alasan, prasa “penodaan agama” sering menimbulkan multi tafsir dan dijadikan alasan untuk menutup

24 Sebenarnya dalam Putusan tersebut Hakim Konstitusi Harjono yang memiliki alasan berbeda (*concurring opinion*), sedangkan Hakim Konstitusi Maria Farida Indrati memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinion*). Adapun alasan Harjono adalah bahwa rumusan Pasal 1 Undang-Undang *a quo* mengandung kelemahan dan untuk mengatasi kelemahan tersebut dapat dilakukan dengan cara melakukan revisi Pasal 1 Undang-Undang *a quo* oleh lembaga pembuat Undang-Undang, tetapi dengan dasar asas kemanfaatan sambil menunggu penyempurnaan yang dilakukan oleh pembuat Undang-Undang, maka untuk sementara waktu Undang-Undang *a quo* perlu dipertahankan. Sedangkan Hakim Maria Farida Indrati berpendapat bahwa Undang-Undang *a quo* merupakan produk masa lampau, yang walaupun berdasarkan Aturan Peralihan Pasal I Undang-Undang Dasar 1945 secara formal masih mempunyai daya laku (*validity*), namun secara substansial mempunyai berbagai kelemahan karena adanya perubahan yang sangat mendasar terhadap Undang-Undang Dasar 1945 khususnya pasal-pasal yang menyangkut hak-hak asasi manusia. Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 140/PUU-VII/2009 tentang permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 1/PNPS/Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama.

25 Mahkamah Konstitusi, “Putusan MK Nomor 140/PUU-VII/2009,” 2009, https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_sidang_Putusan_PUU_140_Senin_19_April_2010.pdf.

rumah-rumah ibadah Ahmadiyah dan bertentangan dengan UUD 1945. Adapun putusannya, MK menolak permohonan mereka karena MK melihat substansi permohonan tidak hanya terkait perlu direvisinya UU PNPS yang bertentangan dengan UUD 1945, tetapi mencampuradukan dengan kerugian Ahmadiyah karena diberlakukannya SKB 3 Menteri terkait Ahmadiyah dan peraturan Daerah. Namun demikian MK mengakui bahwa UU No.1/PNPS/1965 memang mendesak untuk direvisi agar tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda terkait penodaan agama yang menimbulkan kericuhan.²⁶

Menurut catatan US Embassy,²⁷ ada ketidaksinkronan antara UUD 1945 dengan Undang-undang di bawahnya. UUD 1945 memberi kebebasan kepada warga Negara Indonesia untuk memilih agama dan beribadah sesuai dengan ajaran agamanya, namun Pasal 1 UU No 1/PNPS/ 1965, membatasi kebebasan beragama karena membatasi enam agama yang diakui Negara dengan pernyataannya “melarang seseorang memberikan pernyataan publik atau aktifitas secara sengaja yang bersifat permusuhan, penyalahgunaan atau penodaan terhadap suatu agama dari enam agama yang diakui.” Begitu pula terdapat paradoks antara pengakuan agama dan kebebasan ekspresi beragama dalam Pancasila dan UUD 1945 dengan aturan kebebasan beragama yang justru dibatasi dalam aturan Peraturan Daerah (PERDA) dan aturan-aturan terkait serta implementasinya.

26 Sakina Rakhma Diah Setiawan, “MK Tolak Gugatan Jamaah Ahmadiyah Tentang Pasal Penodaan Agama,” February 2018. Diakses tanggal 21 Mei 2021.

27 “Laporan Kebebasan Beragama Internasional 2016 | Kedutaan Besar Dan Konsulat AS Di Indonesia,” 2016, <https://id.usembassy.gov/id/our-relationship-id/official-reports-id/laporan-kebebasan-beragama-internasional-2016/>. Diakses tanggal 21 September 2021

Mereka juga menambahkan bahwa pembatasan kebebasan beragama juga terjadi pada kasus di mana Kementerian Agama mendaftarkan agama yang diakui menjadi enam agama: Islam, Katolik, Protestan, Buddha, Hindu, dan Konghucu.²⁸ Kelompok agama adat harus mendaftarkan diri ke Kemendikbud sebagai aliran kepercayaan guna memperoleh status hukum yang resmi.²⁹ Bahkan Forum Kerukunan Umat Beragama-pun hanya terdiri dari enam agama yang diakui pemerintah.³⁰

Menurut Burhani,³¹ sebenarnya pemerintahlah yang menentukan agama diakui atau tidak di Indonesia, hingga Ahmadiyah dianggap sebagai agama yang tidak diakui pemerintah. Kondisi demikian menurut Marsudi Utoyo,³² bahwa Negara sebenarnya memberi kebebasan yang terbatas karena walaupun Negara menjadikan dasar kebebasan beragama sebagaimana diatur dalam UUD 1945 Pasal 28E, namun dalam implementasinya negara membatasi kebebasan beragama dengan kebijakan-kebijakan dan aturan-aturan yang ada di bawahnya. Demikian pula menurut Muwaffiq Jufri,³³ bahwa ada pembatasan dalam hak dan kebebasan beragama di

28 Keppres Nomor 6 tahun 2000 yang mengakui agama yakni Islam, Katolik, Protestan, Hindu, Budha dan Konghucu sebagai agama yang ada di Indonesia.

29 Lihat pasal 61 ayat (1) dan (2) serta pasal 64 ayat (1) dan (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan juncto Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Undang-Undang Administrasi Kependudukan.

30 Lihat "Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri dalam Negeri Nomor 9 dan Nomor 8 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah dalam Pemeliharaan kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadah," Lihat pula "Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 905/117/SJ tentang Pendanaan Forum Kerukunan Umat Beragama Dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah."

31 Ahmad Najib Burhani, "When Muslims Are Not Muslims: The Ahmadiyya Community and the Discourse on Heresy in Indonesia" (University of California, 2013), 372–73.

32 Marsudi Utoyo, "Kebebasan Beragama Yang Terbatas," *MMH* 42, no. No 4 (2013): 591.

33 Muwaffiq Jufri, "Pembatasan Terhadap Hak Dan Kebebasan Beragama Di Indonesia," *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila Dan Kewarganegaraan* 1, no. 1 (2016): 40–47, <https://doi.org/10.17977/um019v1i12016p040>.

Indonesia, bahkan pembatasan kebebasan beragama yang diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan memberikan dampak negatif karena ketidakjelasan konsep pengaturannya bahkan menjadi alasan pembenar dalam melakukan aksi radikalisme atas nama agama.

Namun di sisi lain, hukum di Indonesia tidak mengatur masalah pemeliharaan agama dalam konteks privat secara tekstual dan jelas, sehingga tidak dihukumnya seseorang yang murtad atau atheisnya seseorang hanya berupa penafsiran dari pasal 4 UU PNPS yang berisi Pasal 156a point (b) yang mengatur bahwa penodaan agama yang dapat dipidana penjara selama-lamanya lima tahun adalah bagi seseorang dengan sengaja di muka umum mengeluarkan perasaan atau melakukan perbuatan “dengan maksud agar supaya orang tidak menganut agama apapun juga, yang bersendikan ke-Tuhanan Yang Maha Esa.”

Perbedaan pendapat dan penafsiran terhadap UU PNPS tersebut, nampaknya dipengaruhi oleh paradigma pemahaman hukum apakah seseorang memiliki pemahaman positivistik atau progresif. Disamping itu juga nampaknya dipengaruhi oleh pemahaman keagamaan antara tekstualis dan kontekstualis, teori yang digunakan sebagai alat ukur, psikologis dan kepentingan-kepentingan praktis lainnya.

Aliran positivistik memahami hukum dengan logika rasionalistik, saintifik dan realitas empiris. Sedangkan pemaknaan seseorang terhadap data empiris dipengaruhi oleh *frame of reference* atas rasionalisasi, saintifik, dan objektivitas, di samping faktor-faktor pribadi seperti latar belakang budaya, Pendidikan, situasi emosional, sehingga sangat mungkin



melahirkan pemahaman yang ambigu ataupun bermakna ganda. Selanjutnya aliran hukum positivisme mengedepankan hukum tertulis. Mereka memisahkan antara hukum yang ada dan hukum yang seharusnya ada, memisahkan antara wilayah kontemplatif dan empiris. Aliran ini selanjutnya melahirkan *analytical legal positivism*, *analytical jurisprudence*, *pragmatic positivism* dan *Kelsen's Pure Theory of law*.³⁴

Berbeda dengan paradigma progresif yang lebih menekankan pada tujuan bahwa hukum adalah untuk manusia. Kegagalan *analytical jurisprudence* melatarbelakangi lahirnya hukum progresif yang lebih menekankan pada hukum dan masyarakat yang dalam istilah Nonet dan Selznick yang membagi hukum pada tiga varian tipe hukum; represif, otonom dan responsif. Oleh karenanya hukum progresif merupakan bagian dari hukum responsif yang paradigmanya *sociological jurisprudence* Roscoe Pound dan juga dekat dengan hukum alam Hans Kelsen. Sehingga hukum progresif memiliki ciri-ciri; paradigmanya bahwa hukum untuk manusia sehingga hukum mengikuti aspirasi, rasa keadilan dan kesejahteraan masyarakat, tidak menilai secara hitam putih, menolak untuk mempertahankan keadaan status quo dalam berhukum, menegakkan hukum dengan penuh dedikasi, empati dan berkomitmen pada keadilan bagi masyarakat.³⁵

Di samping permasalahan secara yuridis tentang pembatasan hukum kebebasan beragama yang terdapat dalam UU PNPS

34 Johni Najwan, "Implikasi Aliran Positivisme Terhadap Pemikiran Hukum 1," *Inovatif Jurnal Ilmu Hukum* Vol 2, No. 1 (2013): 1–16.

35 Satjipto Raharjo, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), xiii; H. Deni Nuryadi, "Teori Hukum Progresif Dan Penerapannya Di Indonesia," *De Jure* 1, no. 2 (2016): 401–3.

yang masih diperdebatkan, juga terdapat problem implementasi kebebasan beragama di lapangan.

Menurut laporan Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan (KBB) pada tahun 2016 terdapat 106 laporan adanya dugaan pelanggaran hak atas kebebasan beragama di Indonesia, yakni: 1) permasalahan pendirian rumah ibadah sebanyak 50 kasus yang terdiri dari: 40 kasus gereja; 8 kasus masjid, termasuk di dalamnya 4 masjid milik Jemaat Ahmadiyah Indonesia; dan 2 rumah ibadah warga Penghayat Kepercayaan; 2). Permasalahan kebebasan berekspresi dan beribadah 4 kasus; 3). Permasalahan Jemaat Ahmadiyah Indonesia 3 kasus; 4). Permasalahan Syiah 1 kasus; 5). Permasalahan Eks-Gafatar 2 kasus; 6). Regulasi Pusat 1 regulasi; 7). Regulasi daerah 45 regulasi.³⁶

Kasus yang terkait pendirian rumah ibadah terdapat beberapa kasus, yakni: 1). Pelarangan Pembangunan Masjid di Kota Bitung Sulawesi Utara; 2). Desakan Pembatalan Pembangunan Masjid Baiturahman Wamena di Jayawijaya; 3). Pelarangan Pembangunan Mushalla As-Syafiiyah Kota Denpasar; 4). Permasalahan 24 Gereja di Aceh Singkil; 5). Penyelesaian Permasalahan GKI Yasmin Bogor; 6). Penyegelan 7 Gereja di Cianjur; 7). Permasalahan GBKP Pasar Minggu; 8). Permasalahan HKBP Filadelfia Bekasi; 9). Permasalahan Penolakan Masjid di Eks Kampung Texas Manado; 10). Permasalahan Masjid Jabal Nur Manado; 11). Permasalahan Sejumlah

36 Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, "Laporan Tahunan Kebebasan Beragama Dan Berkeyakinan 2016," 2016, 5. <https://www.komnasham.go.id/files/20170324-laporan-tahunan-kebebasan-beragama-SIUKH.pdf>.

Gereja di Kota Bandung; 12). Temuan Pemerasan terhadap Gereja-gereja di Jawa Barat.³⁷

Permasalahan yang terkait dengan kebebasan berekspresi terdiri dari beberapa kasus yakni: 1). Pelarangan Kebaktian Kebangunan Rohani (KKR) di Kota Bandung; 2). Permasalahan Deklarasi Serambi Mekah di Sumatera Barat; 3). Pengusiran Anggota Jamaah Tabligh di Bandara NTT; 4). Aksi Ormas FPI Mendatangi Mal dan Pusat Perbelanjaan di Surabaya. Di samping itu bahkan ada beberapa permasalahan kebebasan berekspresi beragama yang direspon PBB seperti permasalahan umat Syiah di Sampang dan Eks-Gafatar di Mempawah dan terkait SKB 3 Menteri tentang Eks-Gafatar di Indonesia.³⁸

Abdul Jamil Wahab juga menjelaskan bahwa masalah kebebasan beragama seringkali dipicu oleh konflik mayoritas dan minoritas. Di wilayah Timur di mana muslim menjadi minoritas, maka kasus-kasus kesulitan dalam pendirian rumah ibadat dialami oleh umat Islam, bahkan belum ada penyelesaiannya. Hal ini terjadi pada kasus Pembangunan Masjid di Perumahan Mapanget Griya Indah III, Kecamatan Talawaan Minahasa Utara, Sulawesi Utara. Hal yang sama terjadi di Bali pada kasus pendirian Mushalla At-Taqwa, Mushalla Nurul Hikmah, rencana pendirian mushalla oleh Yayasan Al-Hikmah, kasus pemindahan bangunan Mushalla Baitul Ummah di Kabupaten Badung, kasus Mushalla Al-Syāfi'iyah, dan Mushala Al-Qori, di Kota Denpasar. Di Papua Barat kesulitan juga terjadi pada kasus rencana pendirian Islamic Centre di Manokwari, kasus pendirian Mushala As-

37 Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 5–6.

38 Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 6–7.

Salam di lingkungan RT 03/ RW 01 Kelurahan Remu Utara, Masjid Al-Fitrah, Masjid Al-Ikhlas di Klawuyuk, dan Masjid Baldatun Toyyibah di Klasaman, semua di Kota Sorong. Di Nusa Tenggara Timur (NTT), kasus pendirian rumah ibadat Rodlotul Jannah di Mantasih, rencana pendirian Mushalla di RSS Baumata, kasus pembangunan Masjid Al-Ikhwan di Jl. Bajawa, kasus pembangunan Mushala Al-Faidah di RSS Liliba Oesapa dan kasus pendirian Masjid Baitur Rahman Batuplat Kecamatan Alak Kota Kupang, yang terakhir sudah sejak tahun 2002 dan sudah mendapat fasilitasi Pemda Kota Kupang dengan memindahkan lokasi dan telah mendapat restu/ izin (IMB) kemudian mulai pendirian pondasi, namun mendapat penolakan lagi dari Kristen hingga terhenti sampai sekarang. Di Kabupaten Sikka, rencana pembangunan Masjid Agung dan pembangunan Masjid Al-Anshor Kutauneng. Di Papua, kasus Masjid Al-Muhajirin Komplek Brimob Abepura Kota Jayapura dan kasus Masjid Al-Mawaddah Hawaii Sentani Kabupaten Jayapura.³⁹

Sebaliknya minoritas selain muslim juga mengalami masalah dalam mendirikan rumah ibadah seperti kasus di Jawa Barat, yang mayoritas masyarakatnya muslim, sulit bagi umat Kristen untuk mendirikan gereja, seperti dalam kasus Yasmin (Bogor) dan Filadelfia (Bekasi). Dalam catatan Ali Fauzi sebagaimana dikutip Abdul Jamil, bahwa pada era Reformasi 1998, angka perusakan gereja semakin tinggi. Pada masa pemerintahan Habibie (1998-1999) tercatat 156 gereja; pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid (1999-2001)

39 Abdul Jamil Wahab et al., *Persoalan Pendirian Gereja Di Indonesia*, ed. Wahyu Iryana, 1st ed. (Jakarta: Litbangdiklat Press, 2020), 2-3.

terdapat 232 gereja; dan pada masa pemerintahan Megawati (2001-2004) ada 68 gereja.⁴⁰

Permasalahan kebebasan mengekspresikan agama juga disebabkan oleh kebijakan pemerintah. Menurut Hefner, pemerintah (daerah) memberi kebijakan yang sangat ketat pada agama-agama minoritas seperti Kristen, Islam puritan seperti aliran kepercayaan, Islam Syiah dan Ahmadiyah.⁴¹ Demikian pula Rizky Adi Pinandito dalam penelitiannya tentang kasus Syiah di Madura menjelaskan bahwa, pemerintah atau aparat keamanan tidak bertindak profesional karena mereka melakukan pembiaran (*omission*) pada saat terjadi kerusuhan, padahal Kepolisian harusnya melakukan tindakan pencegahan terjadinya kerusuhan.⁴² Demikian pula hasil penelitian Hamayotsu menjelaskan bahwa pemerintah memanfaatkan kekuasaannya untuk menyebarkan ajaran agama yang dianutnya.⁴³

Demikian pula pada masa Jokowi, menurut laporan Setara Institut masih banyak terjadi pelanggaran kebebasan beragama dari tahun 2014 hingga 2018. Pada tahun 2014 terdapat 134

40 Wahab et al., 3.

41 Hefner, "The Study of Religious Freedom in Indonesia"; Hefner, "Religion, Law and Intolerance in Indonesia. Edited by Tim Lindsey and Helen Pausacker. London: Routledge, 2016. Pp. 395. ISBN: 978-1138100879."

42 Rizky Adi Pinandito, "Implementasi Prinsip Kebebasan Beragama Dan Berkeyakinan Di Indonesia (Studi Kasus: Tanggung Jawab Negara Dalam Konflik Sampang, Madura)," *Jurnal Pembaharuan Hukum*, vol. IV, 2017, 91.

43 Hamayotsu menjelaskan bahwa kekuasaan yang terjadi pada tahun 2000 di mana Indonesia dihadapkan pada keterlibatan dua Menteri yakni Tifatul Sembiring dan Suryadarma Ali yang bermain politik untuk memobilisasi masa dan politik demi memajukan pemahaman agama yang konservatif. Mereka mengeksploitasi hak prerogative Menteri dan perlindungan negara untuk memfasilitasi kepentingan politik dan agama mereka masing-masing hingga melakukan diskriminasi yang membahayakan hubungan antar dan intra agama. Kikue Hamayotsu, "The Limits of Civil Society in Democratic Indonesia: Media Freedom and Religious Intolerance," *Journal of Contemporary Asia* 43, no. 4 (November 2013): 658-77, <https://doi.org/10.1080/00472336.2013.780471>.

kasus, dengan 177 tindakan, meningkat menjadi 197 kasus dan 236 tindakan pada tahun 2015. Namun US Commission on International Religious Freedom (USCIRF) mencatat adanya perbaikan *political will* Pemerintah sebagaimana dilakukan Menteri Agama Lukman Saifuddin yang lebih konsisten terhadap perlindungan minoritas seperti Ahmadiyah dan Syiah dan pengakuan terhadap agama Yahudi dan Bahai di Indonesia.⁴⁴

Nampaknya bila dilihat dari beberapa kebijakan pemerintah sekarang, kebijakan tentang kehidupan keagamaan sudah semakin baik,⁴⁵ hal ini bisa dilihat dari angka permasalahan kebebasan beragama di lapangan, walaupun bila dilihat dari perspektif laporan pelanggaran keagamaan tahun 2020 oleh US Embassy, masih ada 10 (sepuluh) macam laporan pelanggaran kebebasan beragama di Indonesia pada Tahun 2020. Sepuluh (10) macam laporan pelanggaran tersebut diantaranya; 1) pembunuhan di luar hukum seperti pembunuhan anggota Pront Pembela Islam (FPI) di Jalan Tol Cikampek dan pembunuhan Pendeta Yeremia Zanamban; 2) Dugaan pelanggaran berdasarkan UU PNPS berdasarkan laporan Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) dimana terdapat 38 kasus penodaan agama dari Januari hingga Maret 2020; 3) larangan beribadah seperti pada kasus Syi'ah Jakfariyah di Maluku Utara yang masih mendapat pengawasan dari Pengawas Aliran

44 Masykuri Abdillah, "Kerukunan Umat Beragama Di Era Jokowi," 24 November, n.d., <http://graduate.uinjkt.ac.id/?p=15651>.

45 Dalam Renstra Kementerian Agama tahun 2020 hingga 2024 terdapat program "pengu-
kuan suasana kerukunan hidup umat beragama yang harmonis (1.1.2), peningkatan
pemahaman agama berwawasan moderat dan multikultural serta pembinaan aliran
keagamaan (1.1.2.5 Kementerian Agama RI, "Rencana Strategis Kementerian Agama Tahun
2020-2024," 2020, 1–309, https://bali.kemenag.go.id/uploads/media/2020/07/RENSTRA_KEMENAG_2020-2024.pdf.

Kepercayaan dan Masyarakat (PAKEM) Ternate yang terdiri dari Kejaksaan, Kepolisian, FKUB dan MUI; 4) kesulitan izin pendirian rumah ibadah bagi minoritas; 5) Penutupan tempat keagamaan salah satunya penyegelan makam sesepuh Sunda Wiwitan di Kuningan Jawa Barat, walaupun akhirnya dibuka Kembali setelah Komnas HAM memediasi pejabat lokal dan kelompok sunda wiwitan dan beberapa kasus lainnya.⁴⁶

Menurut hasil riset Setara, pada tahun 2020 terdapat sebanyak 180 peristiwa pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan. Angka tersebut menunjukkan penurunan peristiwa dari tahun sebelumnya yang berjumlah 200 peristiwa, namun bentuk tindakannya meningkat menjadi 424 bentuk tindakan dari tahun sebelumnya 327 tindakan.⁴⁷

Dari kasus-kasus tersebut, nampaknya aspek politik yang paling berpengaruh dalam implementasi kebebasan beragama di lapangan. Hal ini sebagaimana pendapat Soerjono Soekanto bahwa dalam penyelenggaraan *rule of law* sangat sulit dipisahkan dengan politik, karena politik itulah yang memberikan corak dan pelaksanaan *rule of law*. Oleh karenanya supremasi hukum pada hakikatnya merupakan satu aspek dari kedaulatan negara dalam menerapkan kaidah-kaidah kepada warganya, dan hukum merupakan salah satu alat bagi Negara untuk mencapai cita-citanya.⁴⁸

46 CNN Indonesia, "AS Beber 10 Bentuk Pelanggaran Kebebasan Beragama Di RI 2020," 17 Mei, 2021, AS Beber 10 Bentuk Pelanggaran Kebebasan Beragama di RI 2020 (cnnindonesia.com). Diakses tanggal 20 Oktober 2021

47 Kidung Asmara Sigit and Ismail Hasani, *Intoleransi Semasa Pandemi* (Pustaka Masyarakat SETARA, 2020), 24–25.

48 Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan Di Indonesia*. 77-78.

Masih adanya masalah pengelolaan agama dan keagamaan di lapangan, menandakan peran politik pemerintah dalam menyelesaikan problem hak keagamaan warga di masyarakat dianggap masih menyisakan masalah sehingga menurut kajian The Wahid Institut, dapat difahami bahwa Negara telah dianggap gagal menjamin hak atas kemerdekaan beragama.⁴⁹

Upaya Negara untuk mengatasi problem juridis dan implementasi penanganan permasalahan kebebasan agama di Indonesia, sebenarnya sudah dilakukan sebagaimana terdapat rinciannya dalam program Renstra Kementerian Agama tahun 2020,⁵⁰ bahkan jauh sebelumnya, yakni pada tahun 2011 Pemerintah telah membuat Rancangan Undang-Undang (RUU) Kerukunan Umat Beragama. Namun disayangkan hingga saat ini RUU tersebut belum ditindaklanjuti untuk menjadi undang-undang, bahkan dianggap rentan menimbulkan pro dan kontra karena bisa menimbulkan kriminalisasi agama oleh Negara, padahal seharusnya Negara mengupayakan seluruh piranti untuk melindungi keberagaman warganya.⁵¹

Adanya problem-problem baik secara “juridis” maupun sosiologis tersebut menjadi penting dan menjadi *starting point* untuk mengetahui bagaimana sebenarnya kebebasan beragama dalam undang-undang di Indonesia dan implementasinya baik dari aspek juridis, sosiologis dan politis. Apakah secara juridis, pembatasan beragama yang ada dalam UU PNPS dan peraturan turunannya dapat dibenarkan? Bagaimana kon-

49 Alamsyah M. Dja'far et al., *Hak Atas Kebebasan Beragama Atau Berkeyakinan Di Indonesia BUKU SUMBER*, ed. Alamsyah M. Dja'far and Atika Nur'aini (Jakarta: Wahid Foundation bekerjasama dengan TIFA Foundation, 2016), 5.

50 Kementerian Agama RI, “Rencana Strategis Kementerian Agama Tahun 2020-2024.”

51 “RUU Kerukunan Antarumat Beragama Dinilai Bakal Kriminalisasi Pemeluk Agama Halaman All - Kompas.Com,” n.d.

struksi kebebasan beragama tersebut ditinjau dari perspektif *hifz al-dīn*, serta bagaimana problem implementasi kebebasan beragama yang terjadi dilihat dari aspek sosiologis menentukan efektifitas berjalannya hukum kebebasan beragama di Indonesia?.

Secara teoritis, pentingnya Negara melindungi keberagaman rakyatnya telah diatur, baik dalam hukum Islam maupun dalam hukum nasional. Dalam diksursus Islam, pemeliharaan kebebasan beragama secara historis telah dicontohkan oleh Nabi Muhammad. Nabi Muhammad sebagai pemimpin Negara di Yatsrib/Madinah melindungi dan mengatur keberagaman rakyatnya, hal ini dapat dilihat dalam Perjanjian Madinah yang dibuat oleh Nabi yang meminta kepada masing-masing agama untuk patuh dan taat pada agamanya, namun demikian Nabi memberi kebebasan menjalankan agama bagi para pemeluk agama Yahudi yang berada di Madinah. Nabi juga meminta orang Muslim dan Yahudi untuk menjadi umat yang satu (*ummatan wahidatan*) yang menjaga keamanan Madinah, saling membantu orang yang dizalimi, saling tolong menolong dalam menghadapi orang-orang yang akan menyerang Yatsrib, sehingga semua penduduk Yatsrib harus menjaga stabilitas politik Negara agar Negara menjadi aman.⁵²

Pentingnya negara melindungi agama rakyatnya juga sebagaimana pendapat al-Abū al-Ḥasan al-Mawardī⁵³ yang dikutip Rofiq bahwa “*al-imāmah mawdu‘ah li khilāfah al-nubuwwah fi ḥarasah al-dīn wa siyāsah al-dunyā*” (kepemimpinan diletak-

52 Ṣafi al-Rahmān Al-Mubarakafūri, *Al-Raḥiq Al-Makhtūm; Baḥts Fi Al-Sirah Al-Nabawiyah* (Beirut: Dār al-Ma‘rifah, 2008), 134.

53 Abū al-Ḥasan Al-Mawardi, *Al-Aḥkām Al-Sulṭāniyah* (Beirut: Dār al-Fikr, n.d.), 5.

kan sebagai pengganti tugas-tugas kenabian untuk menjaga agama dan mengatur urusan dunia”.⁵⁴ Demikian pula sebaliknya rakyat (orang-orang yang beriman) diperintahkan untuk taat kepada pemimpin (ulil amri) sebagaimana perintah Allah dalam QS. al-Nisā’: 59 “*aṭī‘ullāh wa aṭī‘urrasūl wa ulil amri minkum*” manakala pemerintahannya menetapkan hukum secara adil sebagaimana QS al-Nisā’: 58 “*waidhā ḥakamtum bayn al-nās ‘an taḥkumū bi al-‘adl*”.

Bahkan menurut Ibn ‘Ashūr sebagaimana dikutip Jasser Audah, Islam sangat menjunjung tinggi kebebasan beragama (*ḥurriyyāt al-i’tiqādāt*),⁵⁵ bahkan Islam melarang seseorang untuk melakukan pemaksaan dalam beragama terhadap seseorang. sebagaimana ayat al-Qur’an “*lā ikrāh fi al-dīn*”.⁵⁶ Namun demikian menurut Ibn ‘Ashūr, kebebasan seseorang untuk beragama, dibatasi oleh keharusan taat pada agamanya manakala ia sudah menetapkan pilihan pada agama Islam. Adapun caranya adalah: Pertama, menjaga hal-hal yang bisa merusak akidahnya atau merusak amal perbuatannya yang berhubungan dengan Agama. Kedua, pemeliharaan agama (*ḥifz al-dīn*) dengan dinisbatkan (dihubungkan) kepada masyarakat umum dengan cara menolak setiap sesuatu yang bisa melemahkan pondasi akidah.⁵⁷

Pendapat yang sama dijelaskan pula oleh Wahbah al-Zuhaylī, yang membagi kebebasan beragama kepada dua wilayah, yakni wilayah aqidah dan ibadah. Wilayah aqidah sebagai-

54 Ahmad Rofiq, *Politik Hukum Islam Di Indonesia* (Semarang: Walisongo Press, 2017), 45–46.

55 Muḥammad Ḥabīb Ibn Khawjah, *Muḥammad Ṭāhir Ibn ‘Āsyūr Wa Kitābuh Maqāṣid Al-Syarī‘ah Al-Islāmiyyah* (Qatar: Ṭab‘ah Wizarāt al-Awqāf wa al-Syu‘ūn al-Islāmiyyah, 2004), vols. II; 131.

56 Al-Zuhaylī, *Ḥaqq Al-Ḥurriyyah Fi Al-‘Ālam*, 72.

57 Khawjah, *Muḥammad Ṭāhir Ibn ‘Āsyūr Wa Kitābuh Maqāṣid Al-Syarī‘ah Al-Islāmiyyah*, vol. II: 139.

mana “*lā ikrāh fī al-dīn*” bahwa seseorang tidak ada paksaan untuk masuk agama Islam, dan ini termasuk ke dalam konteks *al-ḥurriyyah fī al-dīn* yang sifatnya mutlak diberikan Allah,⁵⁸ walaupun ketika seseorang memilih Islam maka harus taat dan tidak memperlakukan agama Islam. Berbeda dengan wilayah ibadah, kebebasan berpendapat dan mengekspresikan keagamaannya adalah hak asasi manusia yang merupakan bagian dari dasar-dasar Syariah, namun dalam konteks bernegara maka ketentuan hukumnya kembali kepada hukum negara, sehingga Negara dapat menentukan batasan atas kebebasan beragama dalam aspek ibadah untuk tujuan ke-maslahatan umum.⁵⁹

Indonesia sebagai negara hukum yang berasaskan Pancasila, juga menjamin seluruh rakyatnya untuk beragama dan memberi kebebasan untuk menjalankan ajaran-ajaran agamanya. Hal ini sebagaimana sila pertama Pancasila berbunyi “Ketuhanan yang Maha Esa.” Demikian pula dalam Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 pasal 28 E dijelaskan bahwa: (1) “setiap orang bebas memeluk agama dan beribadah menurut agamanya.” Kemudian ayat (2) “Setiap orang bebas berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap sesuai dengan hati nuraninya.” Selanjutnya dalam pasal 29 UUD 1945 ayat (2) dijelaskan “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya tersebut.

58 al-Zuhaylī, *Ḥaqq Al-Ḥurriyyah Fī Al-Ālam*, 139.

59 al-Zuhaylī, 73.

Kebebasan beragama sebagai hak asasi manusia juga dijelaskan dalam Pasal 4 UU No 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, bahwa “Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kebebasan pribadi, pikiran dan hati nurani, 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.”⁶⁰ Prinsip tersebut selaras dengan pasal 18 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia yang diratifikasi dalam pasal 18 Ratifikasi ICCPR menegaskan bahwa setiap orang berhak atas kebebasan pikiran, hati nurani dan agama, bebas memilih agama dan kepercayaan atas pilihannya sendiri.⁶¹

Menurut Siti Musdah Mulia,⁶² Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) menyebutkan bahwa kebebasan beragama merupakan *basic human rights* (hak-hak asasi manusia dasar), lebih dari itu bahkan agama dikategorikan sebagai hak asasi manusia dasar yang paling penting untuk diprioritaskan di dalam berbagai hukum dan kebijakan, baik di tingkat nasional maupun internasional. Hak asasi manusia dasar itu adalah serangkaian hak yang memastikan kebutuhan primer material dan non-material manusia dalam rangka mewujudkan eksistensi kemanusiaan manusia yang utuh, yaitu manusia yang berharga dan bermartabat.⁶³

60 Pasal 4 UU No 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

61 Pasal 18 Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia, diterima dan diumumkan oleh Majelis Umum PBB pada tanggal 10 Desember 1948 melalui resolusi 217 A (III).

62 Siti Musdah Mulia, “Hak Asasi Manusia Dan Kebebasan Beragama, Diskusi Panel Konsultasi Publik Untuk Advokasi Terhadap RUU KUHP Diselenggarakan Oleh Aliansi Nasional Reformasi KUHP Tanggal 4 Juli 2007 Di Jakarta” (Jakarta, 2007), 2.

63 Mulia, 2.

Prinsip kebebasan beragama dalam dokumen-dokumen hak asasi manusia tidaklah berdiri sendiri melainkan selalu dikaitkan dengan kebebasan lainnya, yaitu kebebasan pikiran dan hati nurani. Pada esensinya, kebebasan beragama atau berkeyakinan mengandung paling sedikit delapan komponen, yaitu: kebebasan internal, kebebasan eksternal, *non-coercion*, *non-discrimination*, hak orang tua dan wali, kebebasan kelembagaan dan status legal, batas yang diperbolehkan bagi kebebasan eksternal dan bersifat *non-derogability* (tidak dapat dikurangi oleh siapapun dalam keadaan apapun).⁶⁴

Menurut Nazila Ghanea,⁶⁵ delapan komponen tersebut menjadi norma-norma inti yang menjadi landasan pokok hak asasi manusia dalam beberapa instrument hak-hak asasi manusia internasional yaitu *Universal Declaration of Human Right (1948)*, *International Covenant on Civil and Political Rights (1966)*.

Delapan norma tersebut adalah; *Pertama, internal freedom* di mana setiap orang dipandang memiliki hak kebebasan berpikir, berkesadaran, dan beragama; *Kedua, external freedom* (kebebasan eksternal). Norma ini mengakui bahwa setiap orang memiliki kebebasan untuk mewujudkan agama atau keyakinannya dalam berbagai bentuk manifestasi kepercayaan dalam domain eksternal; *Ketiga, noncoercion*, yakni tidak adanya paksaan dalam memilih agama dan

64 Penjelasan tentang hal ini secara eksplisit ditemukan dalam ICCRP Pasal 18 (1); European Convention on Human Right (ECHR) Pasal 9 (2); dan American Convention on Human Right (ACHR) Pasal 12 (3).

65 Nazila Ghanea, *Facilitating Freedom of Religion or Belief: A Deskbook*, ed. Bahía G. Tahzib-Lie Tore Lindholm, W. Cole Durham Jr. (Norway: Martinus Nijhoff Publishers, 2004), xxxvii–xxxix, <https://doi.org/10.5860/choice.42-5212>; Anthin Lathifah, *Hukum Perkawinan Beda Agama Di Indonesia Perspektif Teori Sosial Kontrak* (Semarang: Mutiara Aksara, 2020), 55–58.

melaksanakan ritual agama; *Keempat, nondiscrimination*, tidak adanya diskriminasi apapun dalam beragama; *Kelima, rights of parent and guardian*, yakni negara berkewajiban menghargai kebebasan orang tua dan para wali yang absah secara hukum untuk memastikan pendidikan agama dan moral bagi anak-anak mereka sesuai dengan kepercayaan mereka sendiri. *Keenam, corporate freedom and legal status* (kebebasan berkumpul dan memperoleh status hukum); *Ketujuh, limits of permissible restrictions on external freedom*, yakni pembatasan yang diperkenankan terhadap kebebasan eksternal dibolehkan untuk alasan ingin melindungi keselamatan umum, ketertiban, kesehatan dan moral dan hak-hak dasar lainnya; *Kedelapan, nonderogability*. Negara tidak boleh mengurangi hak kebebasan beragama atau berkepercayaan bahkan dalam situasi darurat sekalipun.

Ninan Koshy⁶⁶ dengan mengutip pendapat Carillo de Albornoz berpendapat bahwa *religious liberty* atau kebebasan beragama terbagi kepada empat aspek utama yakni: kebebasan nurani (*liberty of conscience*) yang sifatnya mutlak, selebihnya kebebasan mengekspresikan keyakinan keagamaan (*liberty of religious expression*), kebebasan melakukan perkumpulan keagamaan (*liberty of religious association*), dan kebebasan melembagakan keagamaan (*liberty of religious institutionalization*) sifatnya relatif.

Untuk memenuhi hak eksternal kebebasan beragama, maka dibutuhkan aturan hukum Negara yang mengatur bagaimana

66 Ninan Koshy, *Religious Freedom in A Changing World* (Geneva: WCC Publication, 1992), 22–23; Abu Hafsin, "Religious Freedom in the Indonesian Constitution (a Democratic-Constitutional Approach) 1," in *Proceeding Of The International Seminar and Conference on Global Issues*, vol. 1 (Semarang, 2015), 72.

batasan mengekspresikan, melakukan perkumpulan dan melembagakan agama yang menimbulkan keadilan dan kemaslahatan bagi semua warga Negara. Adapun pembatasannya adalah undang-undang atau hukum dengan pertimbangan kepentingan umum ataupun penghormatan atas hak kebebasan orang lain. hal ini sebagaimana dijelaskan dalam pasal 28 J ayat (2), pasal 73 UU HAM dan pasal 18 ayat (3) *International Covenant on Civil and Political Right (ICCPR)* yang membatasi kebebasan berdasarkan undang-undang atau hukum untuk melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan atau moral masyarakat atau hak-hak kebebasan mendasar orang lain.

Hukum yang dibuat oleh negara, baik berupa regulasi perundang-undangan dan produk hukum turunannya, kebijakan hukum ataupun produk hukum hakim di Indonesia sangat dipengaruhi oleh politik. Hal ini sebagaimana pendapat Soerjono Soekanto,⁶⁷ bahwa dalam penyelenggaraan *rule of law* sangat sulit dipisahkan dengan politik, karena politik itulah yang memberikan corak dan pelaksanaan *rule of law*. Daniel S Lev⁶⁸ juga berpendapat bahwa perubahan dalam proses hukum sangat dipengaruhi oleh perubahan politik dan sosial, hal ini mengakibatkan hukum sangat bergantung pada politik. Hal yang sama dijelaskan Mahfud, bahwa hukum dalam bentuk perundang-undangan juga merupakan produk politik, sehingga karakter isi produk hukum dapat ditentukan oleh konfigurasi politik yang melahirkannya, tidak hanya dalam proses membuat hukum, bahkan dalam menjaganya juga

67 Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan Di Indonesia*, 77-78.

68 Lev, *Hukum Dan Politik Di Indonesia Kesenambungan Dan Perubahan*, xxii-xxiii.

melalui proses politik hukum.⁶⁹ Hal senada juga dijelaskan Rohidin bahwa hukum dalam bentuk regulasi berupa perundang-undangan sangat ditentukan oleh konfigurasi politik, disamping komitmen moral para pembuat undang-undang (legislatif).⁷⁰

Oleh karenanya yang dilakukan dalam penelitian ini adalah; *pertama*, memetakan konstruksi kebebasan beragama dalam perundang-undangan di Indonesia serta latar belakang lahirnya undang-undang tersebut, selanjutnya mendeskripsikan konstruksi kebebasan beragama dan problem kebebasan beragama yang terjadi di Indonesia serta faktor politik yang mempengaruhi implementasi tersebut. Selanjutnya konsep dan problem kebebasan beragama tersebut dilihat dari perspektif *hifz al-dīn*; *kedua*, menguji kembali teori relasi antara hukum dan politik serta hal-hal yang mempengaruhi warna kebebasan beragama dan implementasinya di Indonesia. Adapun asumsi yang dibangun adalah bahwa politik hukum merupakan hal yang paling dominan mempengaruhi warna dan corak kebebasan beragama dalam perundang-undangan dan implementasinya di Indonesia, di samping itu diasumsikan ada faktor lain yang mempengaruhi warna dan corak kebebasan beragama, yakni konteks sosial dan pemahaman keagamaan para pemangku kebijakan dan penegak hukum. *Ketiga*, menawarkan konstruksi baru konsep kebebasan beragama di Indonesia.

69 Politik hukum dimaknai sebagai arah yang harus ditempuh untuk mencapai cita-cita dan tujuan bangsa, Lih. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, 30.

70 Rohidin, *Konstruksi Baru Kebebasan Beragama: Menghadirkan Nilai Kemanusiaan Yang Adil Dan Beradab Di Negara Hukum Indonesia*, 140.

Penelitian terdahulu terkait (kebebasan dan perlindungan beragama) di Indonesia baik dalam perspektif politik hukum, pembatasan kebebasan beragama maupun implementasi dan kebijakan pemerintah dalam kasus-kasus kebebasan beragama sudah banyak dilakukan, namun belum ada yang spesifik meneliti ketentuan kebebasan beragama dalam perundang-undangan di Indonesia dari perspektif *maqasid ḥifẓ al-dīn* serta aspek politik hukum dari implementasi kebebasan beragama di lapangan

Oleh karenanya penelitian ini penting dilakukan karena tidak hanya mempetakan konstruksi kebebasan beragama dalam perundang-undangan di Indonesia dilihat dari perspektif *ḥifẓ al-dīn*, tetapi juga mendeskripsikan politik hukum yang mempengaruhi konstruksi kebebasan beragama baik dalam perundang-undangan maupun implementasinya di Indonesia. Di samping itu penelitian ini juga menawarkan paradigma integratif dan konstruksi baru kebebasan beragama yang mengedepankan prinsip kebebasan beragama bagi semua warga negara yang dikonstruksi berdasarkan nilai-nilai kebebasan beragama Wahbah al-Zuhaylī dan prinsip kebebasan beragama yang dipraktekkan Nabi Muhammad dalam Piagam Madinah. Bentuk konstruksi baru kebebasan beragama dalam perundang-undang di Indonesia memuat prinsip bahwa kebebasan beragama berarti negara memberi kebebasan beragama kepada warga Negeranya, termasuk bagi orang Islam untuk menjalankan syari'at Islam, Negara juga tidak boleh melakukan pemaksaan kepada seseorang untuk menganut agama tertentu sekalipun terhadap enam agama yang diakui negara sekalipun untuk kepentingan kependudukan misalnya dan negaralah yang berhak menghukum orang yang melaku-

kan pelanggaran ketertiban dan keamanan dalam beragama. Dengan tawaran baru konsep kebebasan beragama tersebut, diharapkan hukum sebagai *a tools of social engineering* akan lebih mendukung terciptanya ketertiban dan keadilan kepada seluruh masyarakat Indonesia.



LANDASAN FILOSOFIS FIQH KEBEBASAN BERAGAMA

A. Maqasid *Ḥifẓ al-Dīn*

Fiqh kebebasan beragama dalam Islam secara filosofis merujuk pada konsep *Maqasid ḥifẓ al-dīn* yang merupakan salah satu bagian dari *maqasid al-syarī'ah* disamping *ḥifẓ al-aql*, *ḥifẓ al-nasl*, *ḥifẓ al-mal* dan *ḥifẓ al-nasl*.

Ḥifẓ al-Dīn merupakan salah satu *maqāsid al-syarī'ah* pada tingkatan daruriyyah. *Ḥifẓ al-Dīn* berasal dari kata *ḥifẓ* dan *al-Dīn*. *Ḥifẓ* berasal dari kata *hafaza* yang berarti memelihara sesuatu.⁷¹ Sedangkan *al-dīn* secara bahasa memiliki banyak makna, diantaranya **الملك** bermakna kekuasaan, **القهر** pemaksaan, **العز** kemuliaan, **الطاعة** ketaatan, **الخصوع** kepatuhan dan lain sebagainya.⁷²

Yūsuf Hāmid al-'Alim, memaknai *al-dīn* sebagai ketentuan-ketentuan Allah Swt dalam mengendalikan hamba-nya yang memiliki akal sehat agar mampu memilih jalan yang baik dan layak untuk dimanfaatkan dalam kondisi apapun,

71 Abū Ḥusayn Aḥmad Ibn Fāris Ibn Zakariyyā, *Mu'jam Maqāyis Fi Al-Lughah Juz II* (Beirut: Dār al-Fikr, n.d.), vols. II; 87.

72 Muḥammad ibn Ya'qūb Al-Fayrūzabādī, *Al-Qāmūs Al-Muḥīṭ* (Beirut: Mu'assasah al-Risālah, 2005), 1198.



baik untuk kemaslahatan duniawi maupun ukhrawi.⁷³ Abdul Wahhab Khallaf menyatakan bahwa yang dimaksud dengan “*dīn*” adalah aturan-aturan yang berkaitan dengan keyakinan (akidah) dan pengamalan (syariat) yang diundangkan oleh Tuhan untuk mengatur hubungan manusia dengan-Nya dan dengan sesamanya.⁷⁴

Dalam kamus Bahasa Indonesia, kata “*dīn*” seringkali diterjemahkan dengan kata “agama”. Agama sendiri berasal dari bahasa sangsekerta yang terdiri dari kata “a” yang berarti “tidak” dan kata “gama” yang berarti “kacau”. Jadi agama secara etimologis berarti “tidak kacau”. Dengan demikian agama dalam pengertian ini adalah peraturan atau undang-undang yang menghindarkan manusia dari kekacauan, serta mengantarkan manusia menuju keteraturan dan ketertiban.⁷⁵

Adapun makna *ḥifẓ al-dīn* menurut Al-Syāṭibi, terwujud dalam Islam, iman dan ihsan, yang bersumber dari kitab Al-qur’an dan penjelasannya dalam al-sunnah.⁷⁶ Ketika seseorang dapat beragama dengan capaian ketiganya, maka akan menimbulkan kemaslahatan agama dan dunia. Lebih lanjut al-Syāṭibi menjelaskan bahwa *ḥifẓ al-dīn* terdiri dari dua bentuk, yakni ada *min janib al-wujud* (dari sisi keberadaannya) yang sifatnya kreatif afirmatif dan *min janib al-‘adam* (dari sisi ketidakadaannya) yang sifatnya protektif negatif.⁷⁷ Artikulasi *ḥifẓ al-dīn min janib al-wujud* adalah, bahwa Allah mememe-

73 Yūsuf Hāmid Al-‘Alim, *Al-Maqāṣid Al-Āmmāh Li Al-Syari‘ah Al-Islamiyyah* (Riyad: Dār al-‘Ilmiyah li al-Kutub al-Islāmī, 1994), 205.

74 ‘Abd al-Wahhāb Khallāf, *‘Ilm Uṣūl Al-Fiqh* (Kairo: Maktabah al-Dakwah al-Islāmiyyah, n.d.).

75 Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), 12.

76 Al-Shāṭibi, *Al-Muwāfaqāt Fi Uṣūl Al-Shari‘ah*, vol. IV: 347.

77 Al-Shāṭibi, vol. II: 17-19.

rintahkan manusia untuk beriman, melakukan solat, zakat, puasa, haji. Oleh karenanya bagi orang yang melaksanakan kewajiban tersebut, maka akan mendatangkan kemaslahatan dan terhindar dari kemadaramatan. Adapun artikulasi *ḥifẓ al-dīn min janib al-‘adam* adalah bahwa Allah melarang seseorang untuk mencuri, maka ketika seseorang tidak mencuri akan mendatangkan kemaslahatan dan terhindar dari kemadaramatan. Dengan demikian *ḥifẓ al-dīn min janib al-wujud* adalah menegakkan sendi-sendi Islam dan keimanan, sedangkan *ḥifẓ al-dīn min janib al-‘adam* adalah melenyapkan segala sesuatu yang dapat meruntuhkan sendi-sendi agama itu.⁷⁸

Pendapat senada dijelaskan Sa‘īd Ramaḍān al-Būṭī. Menurutnya *ḥifẓ al-dīn* mencakup iman dan Islam, dengan demikian *ḥifẓ al-dīn* berarti menjaga keimanan dan keislaman, karenanya agama sangat menekankan kepada dimensi akidah dan ibadah.⁷⁹ Lebih lanjut al-Būṭī menjelaskan bahwa, kemaslahatan agama merupakan pangkal dari kemaslahatan yang lain dan kemaslahatan agama (*al-dīn*) harus didahulukan atas kemaslahatan lain. Dengan demikian kemaslahatan secara urut adalah kemaslahatan agama (*al-dīn*), jiwa (*al-nafs*), akal (*al-‘aql*), keturunan (*al-nasl*), dan harta (*al-māl*).⁸⁰

Jauh setelah masa al-Syāṭibi, Abdul Wahab Khallaf juga memberi contoh kongkrit ketentuan syari‘at dalam menjaga atau membela agama, yaitu kewajiban berjihad untuk memerangi orang-orang yang menghalangi dakwah Islam, adanya sanksi bagi orang yang murtad dari Islam serta orang-orang yang

78 Al-Shāṭibi, vol. II:17-18.

79 Muḥammad Sa‘īd Ramaḍān Al-Būṭī, *Ḍawābiṭ Al-Maṣlaḥah Fi Al-Shari‘ah Al-Islāmiyyah*, I (Beirut: Mu‘assasah al-Risālah, 1982), 61.

80 Al-Būṭī, 58-59.

berbuat bid'ah, dan hukuman bagi seorang mufti yang melakukan malpraktik dalam fatwanya dengan menghalalkan sesuatu yang diharamkan oleh syari'at.⁸¹ Konsep Khallaf ini merupakan bentuk kongkrit dari apa yang dimaksud oleh al-Syāṭibi dengan *ḥifẓ al-dīn min janib al-'adam*.

Pendapat berbeda dijelaskan oleh Ibn 'Ashūr, menurutnya *ḥifẓ al-dīn* berarti memelihara kebebasan dalam beragama (*hurriyyāt al-i'tiqādāt*) atau hurriyat al-aqidah (kebebasan beraqidah).⁸² Jasser Audah menjelaskan bahwa Ibnu 'Āsyūr memahami makna *ḥifẓ al-dīn* sebagai kebebasan dalam beragama atau tidak adanya pemaksaan dalam beragama sebagaimana ayat al-Qur'an "*lā ikrāha fi al-dīn*" (*no compulsion in matters of religion*).⁸³ Namun demikian menurut Ibnu 'Āsyūr, kebebasan seseorang untuk beragama dan tidak beragama, dibatasi oleh keharusan taat pada agamanya manakala ia sudah menetapkan pilihan (berdasarkan kebebasan memilih) pada agama Islam, dengan cara: *Pertama*, menjaga hal-hal yang bisa merusak aqidahnya atau merusak amal perbuatannya yang berhubungan dengan Agama. *Kedua*, pemeliharaan Agama (*ḥifẓ al-dīn*) dengan dinisbatkan (dihubungkan) kepada masyarakat umum. Hal ini dilakukan dengan menolak setiap sesuatu yang bisa melemahkan pokok (pondasi) akidah.⁸⁴

81 Abdul Wahab Khalaf, *Ilmu Uṣūl Fiqh*, Cet. Ke-8 (Kairo: Maktabah al-Da'wah al-Islamiyyah, n.d.), 200–201.

82 Khawjah, *Muḥammad Ṭāhir Ibn 'Āsyūr Wa Kitābuh Maqāṣid Al-Shari'ah Al-Islāmiyyah*, vol. II: 131.

83 Jasser Auda, *Maqāṣid Al-Shari'ah as Philosophy of Islamic Law A Systems Approach*, 1 (London: The International Institute of Islamic Thought, 2007), 62; Ibnu Khawjah, *Muḥammad Ṭāhir Ibn 'Ashūr Wa Kitābuh Maqāṣid Al-Shari'ah Al-Islāmiyyah*, vol. II: 131.

84 Muḥammad al-Ṭāhir Ibn 'Āshūr, *Maqāṣid Al-Shari'ah Al-Islāmiyyah* (Qatar: Wizārah al-Awqāf wa al-Shu'ūn al-Islāmiyyah, 2004).

Demikian pula menurut Wahbah al-Zuhayli, konsep “*lā ikrāh fi al-dīn*” dimaknai bahwa seseorang tidak ada paksaan untuk masuk agama Islam, dan ini termasuk ke dalam konteks *al-ḥurriyyah fi al-dīn*.⁸⁵ Menurut Wahbah al-Zuhayli, Islam adalah agama yang pertama kali menyerukan kebebasan berkeyakinan dan memberikan penjagaan dan perlindungan serta menjadikan dasar dalam berkeyakinan adalah ikhtiyar atau pilihan yang benar tanpa adanya paksaan. Namun manakala seseorang menerima Islam sebagai agama, maka ia diwajibkan untuk memegangnya dengan teguh dan tidak boleh mempermainkan agama serta menjelek-jelekkan umat Islam. Bagi non muslim yang berada di negara Islam atau negara yang dikuasai umat Islam ataupun di negara lainnya, memiliki kebebasan untuk memegang agama dan keyakinannya, sebagaimana juga kebebasan untuk masuk pada agama Islam dengan suka rela dan penuh kemantapan.⁸⁶

Al-Zuhayli menjelaskan bahwa ayat-ayat al-Qur’an menjelaskan prinsip kebebasan beragama dalam dua hal, yaitu terdapat ayat-ayat yang menjelaskan larangan pemaksaan untuk memeluk suatu agama dan membela kebebasan beragama.⁸⁷ *Pertama*, Beberapa ayat yang tidak memperbolehkan adanya pemaksaan untuk memeluk agama⁸⁸ berdasarkan QS al-Baqarah ayat 256 “*la ikraha fi al-din.*” Ayat tersebut menjadi dasar bahwa memaksa seseorang untuk beragama sesungguhnya dilarang oleh syara’.⁸⁹

85 Al-Zuhayli, *Ḥaqq Al-Ḥurriyyah Fi Al-Ālam*, 72.

86 Al-Zuhayli, 138.

87 Al-Zuhayli, 139.

88 Al-Zuhayli, 139–40.

89 Al-Zuhayli, 140.

Demikian pula dijelaskan larangan memaksa agama dalam QS Yunus: 99 “ *wa lau Syāa Rabbuka laāmana man fi al-ardli jamī’a, a fa anta tukrihū al-nāsa hatta yakūnū mu’minīn*” (Dan jika Tuhanmu menghendaki, tentulah beriman semua orang di bumi seluruhnya. Tetapi apakah kamu (hendak) memaksa manusia agar mereka menjadi orang-orang yang beriman?.” Penegasan terhadap masalah keyakinan akan akidah yang benar juga dijelaskan dalam QS al-Kahfi ayat 29 “*wa qul al-haqqu min Rabbikum, fa man syāa fal yu’min wa man syāa fal yakfur.*” “(Dan katakanlah (Muhammad), kebenaran itu datangnya dari Tuhanmu; barangsiapa menghendaki (beriman) hendaklah dia beriman, dan barangsiapa menghendaki (kafir) biarlah dia kafir).”

Menurut Al-Zuhailī, dengan ayat-ayat tersebut, sebenarnya tidak perlu menghunus pedang untuk atau memaksa orang untuk beragama, maka barangsiapa yang memilih Islam atau kafir maka ia akan bertanggung jawab atas pilihannya tersebut. Maka barangsiapa angkuh, sombong dan memilih kekafiran sebagai akidah, maka ia akan menempati neraka jahannam, ini merupakan balasan yang didasarkan atas pilihan.⁹⁰

Kedua, Beberapa ayat yang menunjukkan ketetapan kebebasan beragama⁹¹ adalah seperti QS al-Kāfirun ayat 1-6 yang mengakui hak kebebasan beragama sebagaimana ayat enam berbunyi “*lakum dīnukum waliyadīn,*”

90 Al-Zuhaylī, *Haqq Al-Ḥurriyyah Fi Al-Ālam*, 140.

91 Al-Zuhaylī, 140.

Oleh karenanya menurut al-Zuhaylī, hadits “*man baddala dīnahu fa aqtulūh*,”⁹² membunuh orang murtad atau memeringi orang murtad seperti yang terjadi pada masa Abu Bakar adalah karena alasan politik. Murtad atau keluar dari agama Islam dianggap melecehkan agama, menantang untuk perang, memperburuk negara Islam, melecehkan kesucian agama serta mempermainkan aturan agama. Jika permasalahannya semacam itu, maka negara Islam berhak dan berkewajiban memberi sanksi untuk menghindari terjadinya peristiwa yang membahayakan sistem Islam dan kesakralan Islam.⁹³

Adapun sanksi bagi orang murtad yang dijelaskan al-Qur’an adalah dengan balasan yang sangat pedih di akherat.⁹⁴ Sebagaimana digambarkan dalam QS al-Baqarah ayat 217: “*wa man yartadid minkum ‘an dīnihī fayamut wa huwa kāfirun fa ulaika habiṭaṭ a’ māluhum fi al-dunyā wa al-ākhirah, wa ulāika ashāb al-nār, hum fiha khālidun*” Namun demikian jika mereka bertaubat, maka akan diampuni Allah sebagaimana penjelasan QS. At-Taubah ayat 5: “*fa in tābu wa aqāmū al-salāta wa ātū al-zakāta fakhallū sabīlahum, inna Allāha gafūrun rahīm*. Dengan demikian menurut al-Zuhailī, membunuh orang murtad merupakan ta’zir yang dibolehkan bagi imam untuk mengampuninya dan bukan merupakan bentuk had (hukuman) yang tidak bisa digugurkan atau diampuni.⁹⁵

Menurut Jasser Audah, *ḥifz al-dīn* yang dipahami oleh al-Syāṭibi dan ulama-ulama lain yang pemikirannya sealar dibangun atas paradigma berupa ketentuan-ketentuan syari’at tentang

92 Al-Zuhaylī, 151–52.

93 Al-Zuhaylī, 150.

94 Al-Zuhaylī, 151.

95 Al-Zuhaylī, 152–53.

keajiban memerangi orang-orang kafir dan membunuh orang murtad.⁹⁶ Konsep *hifz al-dīn* yang dibangun atas paradigma tersebut oleh sebagian pemikir *maqāsid* dianggap tidak selalu relevan dengan perkembangan zaman serta perbedaan situasi dan kondisi.

Upaya mengubah paradigma *hifz al-dīn* yang dilakukan Ibnu 'Āsyūr yang menggeser *hifz al-dīn* dari paradigma sanksi bagi orang yang murtad (*man baddala dīnahu faqtulūh*) menuju paradigma kebebasan beragama (*lā ikrāha fi al-dīn*) yang cenderung menggunakan redaksi *hurriyyah al-'itiqād* (kebebasan beragama) sebagai tujuan syari'at daripada menggunakan istilah *hifz al-dīn*,⁹⁷ dianggap lebih relevan dengan konteks kekinian untuk menyelesaikan problem kekerasan yang muncul akibat sikap intoleran kepada umat yang berbeda agama.

Demikian pula Wahbah al-Zuhaylī yang menggunakan istilah *al-hurriyyah fi al-dīn* atau *al hurriyyah al-diniyyah* dalam memaknai "*lā ikrāha fi al-dīn*" karena menggunakan paradigma kebebasan manusia sebagai hak mutlak yang diberikan Allah kepada manusia, nampaknya lebih relevan untuk menyelesaikan problem kekerasan dan diskriminasi atas nama agama. Sehingga menurutnya kebebasan beragama dibagi pada lingkup kebebasan beraqidah, kebebasan menjalankan ibadah serta melakukan acara ritual keagamaan. Kebebasan berakidah adalah kebebasan seseorang untuk memutuskan sendiri dalam memeluk suatu keyakinan atau agama atau bahkan tidak meyakini suatu agama sekalipun. Ini meru-

96 Jasser Auda, *Maqāsid Al-Shari'ah Ka Falsafah Li Al-Tashri' Al-Islāmi*, 1 (Virginia: Al-Ma'had al-'Alamī li al-Fikr al Islāmī, 2012), 62.

97 Khawjah, *Muḥammad Tāhir Ibn 'Āsyūr Wa Kitābuh Maqāsid Al-Syari'Ah Al-Islāmiyyah*, 62.

pakan hak asasi yang tidak dapat diganggu oleh siapapun. Adapun kebebasan beribadah adalah kebebasan individu untuk mengekspresikan keagamaannya dengan melakukan ibadah. Seseorang bebas mengekspresikan keagamaannya dalam ritual keagamaan, demikian pula ia bebas untuk tidak melakukan ritual keagamaannya ketika masih di tempat tinggalnya, namun ketika sudah keluar dari tempat tinggalnya, maka ia harus mengikuti aturan dan batasan yang ditentukan oleh Negara untuk tujuan ketertiban dan kemaslahatan umum (*hudud yufarriduha al-nidam aw al-masalih al-‘ām*).⁹⁸

Artikulasi menjaga agama menurut Wahbah al-Zuhaylī, bisa dengan dua bentuk, yakni bentuk pemberian kebebasan beragama sebagaimana QS. al-Kafirun ayat 1-5, namun ada juga dalam bentuk larangan seperti ayat “*lā ikrāha fi al-dīn.*”⁹⁹ Dengan paradigma kebebasan al-Zuhaylī memahami bahwa murtad tidak dihukum kecuali Allah akan membalasnya di akherat. Tetapi penghukuman seorang yang murtad adalah karena ketentuan politik Negara jika kemurtadannya mengakibatkan Negara menjadi tidak aman atau berlawanan dengan kemaslahatan umum.¹⁰⁰

Oleh karenanya, ketika seorang keluar dari agama Islam maka menurut Wahbah al-Zuhaylī, orang tersebut harus diajak untuk bertaubah. Namun dalam konteks bernegara ketika seseorang murtad, maka ia termasuk orang yang ikut andil merusak aturan Islam, melecehkan normanya, berbenturan dengan konsep kebenaran, mempertegas pengrusakan bumi, memperburuk pemahaman kebebasan, bahkan melakukan

98 Al-Zuhaylī, *Haqq Al-Hurriyyah Fi Al-Ālam*, 72–73.

99 Al-Zuhaylī, 139.

100 Al-Zuhaylī, 150.

pelanggaran terhadap kebebasan beragama sebagaimana ketentuan “*lā ikrāha fi al-dīn*” (tidak ada paksaan untuk (memasuki) agama Islam). Sehingga dengan alasan tersebut, ia dapat dihukum sesuai hukum negara pada saat ia terang-terangan menantang dan memerangi dalam konteks melanggar aturan Negara.¹⁰¹

Jamaluddin ‘Athiyyah mencoba untuk keluar dari hegemoni teori *al-daruriyyat al-khams* menjadi *al-kulliyat al-arba’ah*. Dalam penjelasannya ini, Jamaluddin ‘Athiyyah menawarkan ranah-ranah kemaslahatan dalam empat hal yaitu; (a) individu (*majal al-fard*) (b) keluarga (*majal al-usrah*) (c) kemasayarakatan (*majal al-ummah*) (d) kemanusiaan (*majal al-insaniyyah*). Menurutnya, kemaslahatan haruslah dibaca dalam keempat konteks tersebut.¹⁰² Kemaslahatan yang berupa *hiḥz al-dīn* dalam konteks individual-privat adalah memantapkan keimanan serta melakukan ibadah-ibadah yang diperintahkan dan menjauhi larangan-larangan syari’at.¹⁰³ Sedangkan dalam konteks keluarga adalah dengan menegakkan sendi-sendi agama tersebut di tengah kehidupan keluarga. Dalam hal ini, syari’at menetapkan agar seseorang dapat menjauhkan diri dan keluarganya dari api neraka dengan menjalankan perintah agama.¹⁰⁴ Sementara dalam konteks sosial-masyarakat ajaran syari’at yang menjaga kelangsungan agama di tengah-tengah masyarakat adalah menjaga agama dan menjaga akhlak seperti disyari’atkannya shalat jama’ah serta amar ma’ruf nahi mungkar.¹⁰⁵ Dalam konteks kemanusiaan,

101 Al-Zuhaylī, 150.

102 Jamāl al-Dīn ‘Aṭṭiyyah, *Nahw Tafīl Maqāṣid Al-Shari’ah* (Damaskus: Dār al-Fikr, 2003), 139.

103 Jamaluddin ‘Athiyyah, *Nahwā Tafīl Maqāṣid Al-Syari’ah* (Damaskus: Dāru al-Fikr, 2003), 145.

104 ‘Athiyyah, 153.

105 ‘Athiyyah, 145.

adalah dengan menyebarkan rahmat Islam ke seluruh dunia untuk menebarkan keadilan.¹⁰⁶

Dari beberapa pengertian di atas, secara istilah makna *ḥifẓ al-dīn* menurut pendapat para ulama terbagi kepada dua: *pertama*, makna *ḥifẓ al-dīn* yang memiliki arti meneguhkan keimanan, keislaman dan keihsanan untuk meningkatkan kualitas agama seorang muslim sebagaimana pendapat Al-Shāṭibī, Ar-Raisuni, Saʿīd Ramaḍān al-Būṭī dan Abdul Wahab Khalaf; *Kedua*, makna *ḥifẓ al-dīn* yang artikulasinya tidak hanya memperkokoh kualitas internal, tetapi juga memberi kebebasan beragama kepada setiap orang untuk memilih agamanya, disamping ketaatan kepada agamanya (Islam) apabila sudah memilihnya. Dengan demikian makna *ḥifẓ al-dīn* adalah bagaimana beragama (religiousity), yakni bagaimana menjaga agama, memelihara agama baik dalam konteks pribadi maupun dalam konteks sosial untuk terciptanya kemaslahatan umat.

Konsep *ḥifẓ al-dīn* yang pertama sebagaimana dijelaskan oleh al-Syāṭibī dan al-Buthi. *Ḥifẓ al-dīn* menurut Al-Syāṭibī, terwujud dalam Islam, iman dan ihsan, yang bersumber dari kitab al-Qurʾan dan penjelasannya dalam al-sunnah.¹⁰⁷ Ketika seseorang dapat beragama dengan capaian ketiganya, maka akan menimbulkan kemaslahatan agama dan dunia. Lebih lanjut al-Syāṭibī menjelaskan bahwa *ḥifẓ al-dīn* terdiri dari dua bentuk, yakni ada *min jānib al-wujūd* (dari sisi keberada-

106 Athiyyah, 168–70.

107 Abū Ishāq Ibrāhīm Bin Musā Bin Muḥammad al-Syāṭibī, *al-Muwāfaqāt Fi Uṣūl Al-Shariʿah*, (Arab Saudi: Dāru Ibn Affan li an-Nasr wa al-Taūzī, Juz IV, Cet. Ke-1, 1997), 347.

annya) yang sifatnya kreatif afirmatif dan *min jānib al-‘adam* (dari sisi ketidakaannya) yang sifatnya protektif negatif.¹⁰⁸

Artikulasi *ḥifẓ al-dīn min jānib al-wujūd* adalah, bahwa Allah memerintahkan manusia untuk beriman, melakukan solat, zakat, puasa, haji. Oleh karenanya bagi orang yang melaksanakan kewajiban tersebut, maka akan mendatangkan kemaslahatan dan terhindar dari kemadaramatan. Adapun artikulasi *ḥifẓ al-dīn min jānib al-‘adam* adalah bahwa Allah melarang seseorang untuk mencuri, maka ketika seseorang tidak mencuri akan mendatangkan kemaslahatan dan terhindar dari kemadaramatan. Dengan demikian *ḥifẓ al-dīn min jānib al-wujūd* adalah menegakkan sendi-sendi Islam dan keimanan, sedangkan *ḥifẓ al-dīn min jānib al-‘adam* adalah melenyapkan segala sesuatu yang dapat meruntuhkan sendi-sendi agama itu.¹⁰⁹

Pendapat senada dijelaskan Sa‘īd Ramaḍān al-Būṭī. Menurutnya *ḥifẓ al-dīn* mencakup iman dan Islam, dengan demikian *ḥifẓ al-dīn* berarti menjaga keimanan dan keislaman, karenanya agama sangat menekankan kepada dimensi akidah dan ibadah.¹¹⁰ Lebih lanjut al-Būṭī menjelaskan bahwa, kemaslahatan agama merupakan pangkal dari kemaslahatan yang lain dan kemaslahatan agama (*al-dīn*) harus didahulukan atas kemaslahatan lain. Dengan demikian kemaslahatan secara urut adalah kemaslahatan agama (*al-dīn*), jiwa (*al-nafs*), akal (*al-‘aql*), keturunan (*al-nasl*), dan harta (*al-māl*).¹¹¹

108 Abū Ishāq Ibrāhīm bin Mūsā Bin Muḥammad Al-Shāṭibī. *Al-Muwāfaqāt Fi Uṣūl Al-Sharī‘ah*, Juz II, 17-19.

109 Abū Ishāq Ibrāhīm Bin Musā Bin Muḥammad al-Syātibi, *al-Muwāfaqāt*, Juz. II, 17-18.

110 Muḥammad Sa‘īd Ramaḍān Al-Būṭī, Ḍawābiṭ Al-Maṣlaḥah Fi Al-Sharī‘ah Al-Islāmiyyah, 61 dan 121.

111 Muḥammad Sa‘īd Ramaḍān Al-Būṭī, Ḍawābiṭ Al-Maṣlaḥah Fi Al-Sharī‘ah Al-Islāmiyyah, 58-59.

Pendapat berbeda dijelaskan oleh Ibn ‘Ashūr, menurutnya *ḥifẓ al-dīn* berarti memelihara kebebasan dalam beragama (*ḥurriyyāt al-i’tiqādāt*) atau *hurriyyāt al-aqīdah* (kebebasan beraqidah).¹¹² Jasser Audah menjelaskan bahwa Ibnu ‘Āsyūr memahami makna *ḥifẓ al-dīn* sebagai kebebasan dalam beragama atau tidak adanya pemaksaan dalam beragama sebagaimana ayat al-Qur’an “*lā ikrāha fi al-dīn*” (*no compulsion in matters of religion*).¹¹³ Namun demikian menurut Ibnu ‘Āsyūr, kebebasan seseorang untuk beragama dan tidak beragama, dibatasi oleh keharusan taat pada agamanya manakala ia sudah menetapkan pilihan (berdasarkan kebebasan memilih) pada agama Islam, dengan cara: *Pertama*, menjaga hal-hal yang bisa merusak aqidahnya atau merusak amal perbuatannya yang berhubungan dengan Agama. *Kedua*, pemeliharaan Agama (*ḥifẓ al-dīn*) dengan dinisbatkan (dihubungkan) kepada masyarakat umum. Hal ini dilakukan dengan menolak setiap sesuatu yang bisa melemahkan pokok (pondasi) aqidah.¹¹⁴

Demikian pula menurut Wahbah al-Zuhaylī, konsep “*lā ikrāh fi al-dīn*” dimaknai bahwa seseorang tidak ada paksaan untuk masuk agama Islam, dan ini termasuk ke dalam konteks *al-ḥurriyyah fi al-dīn*.¹¹⁵ Bahkan menurut Wahbah al-Zuhaylī, Islam adalah agama yang pertama kali menyerukan kebebasan berkeyakinan dan memberikan penjagaan dan perlindungan serta menjadikan dasar dalam berkeyakinan adalah ikhtiyar atau pilihan yang benar tanpa adanya paksaan.

112 Syekh Muḥammad Jaib Ibn Khawjah, *Muhammad Ṭāhir Ibn ‘Ashūr wa Kitābuhu Maqāsid Al-Sharī’ah Al-Islāmiyyah*, Juz II, 131.

113 Jasser ‘Audah, *Al-Maqāsid*, hal. 62. Syekh Muḥammad Jaib Ibn Khawjah, *Muhammad Ṭāhir Ibn ‘Ashūr wa Kitābuhu Maqāsid Al-Sharī’ah Al-Islāmiyyah*, Juz II, 131.

114 Muḥammad Ṭāhir Ibnu ‘Āsyūr, *Maqāsid al-Syarī’ah al-Islāmiyyah*, Juz II, 139.

115 Al-Zuhaylī, *Ḥaqq Al-Ḥurriyyah Fi Al-Ālam*, 72.

Namun manakala seseorang menerima Islam sebagai agama, maka ia diwajibkan untuk memegangnya dengan teguh dan tidak boleh mempermainkan agama serta menjelek-jelekkan umat Islam. Bagi non muslim yang berada di negara Islam atau negara yang dikuasai umat Islam ataupun di negara lainnya, memiliki kebebasan untuk memegang agama dan keyakinannya, sebagaimana juga kebebasan untuk masuk pada agama Islam dengan suka rela dan penuh kemantapan.

1. Landasan Metodologis

Maqāsid al-syari'ah merupakan salah satu metode istinbat al-ahkam yang menggunakan pendekatan *al-ta'lili*.¹¹⁶ Metode ini dikembangkan untuk mengetahui tujuan akhir ditetapkan dan dilaksanakannya hukum Islam yakni kemaslahatan umat manusia. *Maqāsid al-syari'ah* menurut Tariq Ramadhan disebut sebagai *the higher objective of Islam*,¹¹⁷ sedangkan menurut Jasser Audah *maqāsid* merupakan jamak dari *maqṣad*

116 *Tariqah al-ijtihād al-ta'lili* yaitu metode penemuan hukum dengan cara mencari dan menemukan sebab-sebab hukum yang terdapat dalam naṣ-naṣ al-Qur'an dan al-Hadis. Pola *ta'lili* ini dibagi menjadi dua, yaitu *ta'lil al-aḥkām bi al-'illah*, dan *ta'lil al-aḥkām bi maqāsid al-syari'ah*. Adapun selain *al-ta'lili* terdapat pula *tariqah al-ijtihād al-tawqifi* adalah metode penemuan hukum dengan cara sinkronisasi terhadap naṣ-naṣ al-Qur'an dan al-Hadis yang saling bertentangan antara yang satu dengan yang lainnya. Metode ini bisa dilakukan dengan tiga pola, yaitu: *al-Jam'* (kompromisasi), *al-naskh* (penghapusan), dan *al-tarjih* (penguatan) dan *tariqah al-ijtihād al-bayāni* adalah metode ijtihad atau penemuan hukum dengan menjelaskan naṣ-naṣ yang sudah ada melalui penalaran atau pendekatan kebahasaan (semantik) terhadap naṣ-naṣ tersebut, yang dilakukan dengan cara: *pertama*, melihat jelas tidaknya suatu pernyataan yang terdapat dalam naṣ-naṣ al-Qur'an dan al-Hadis, *kedua*, menunjukkan makna yang terkandung dalam naṣ-naṣ al-Qur'an dan al-Hadis, *melihat luas dan sempitnya* suatu pernyataan yang terdapat dalam naṣ-naṣ al-Qur'an dan al-Hadis, *keempat*, yaitu dengan cara melihat bentuk-bentuk *taklif* yang terdapat dalam naṣ-naṣ al-Qur'an dan al-Hadis. Syamsul Anwar, "Dalālah Al-Khafi Wa Āliyat Al-Ijtihād: Dirāsah Uṣuliyyah Bi Iḥālāh Khāṣṣah Ilā Qaḍiyah Al-Qaṭl Al-Raḥim," *Al-Jami'ah: Journal of Islamic Studies* 41, no. 1 (2003): 154–70.

117 Tariq Ramadhan, "The Middle Path: Understanding Moderation," in *The Middle Path of Moderation in Islam, The Qur'ānic Principle of Wasatīyyah*, ed. Mohammad Hashim Kamali (Oxford: Oxford University Press, 2015), 8.

yang berarti maksud (*purpose*), tujuan (*objective*), prinsip (*principle*), maksud (*intent*), cita-cita, tujuan, tujuan akhir (*goal*). Secara istilah *maqāsid* diartikan sebagai tujuan yang ada di balik sebuah aturan.¹¹⁸

Adapun syariah adalah segala ketentuan yang disyariatkan Allah yang terdapat dalam al-Qur'an dan hadis. Syariah seluruhnya adalah hikmah dan keadilan. Syari'ah merupakan nilai-nilai inti ajaran yang terdapat dalam sumber hukum Allah yang berupa keadilan, rahmat, hikmah dan kebaikan. Oleh karenanya jika terdapat suatu aturan yang menggantikan keadilan dengan ketidakadilan, rahmat dengan lawannya, kemaslahatan umum dengan mafsadat, ataupun hikmah dengan omong kosong, maka aturan itu tidak termasuk syariat, sekalipun diklaim demikian oleh beberapa interpretasi.¹¹⁹

Maqasid syari'ah sebagai tujuan syariat Islam mengalami perkembangan makna dan cakupannya. Berikut perkembangan makna dan cakupan maqasid menurut beberapa ulama.

Imam al-Syāfi'ī (w. 204 H) merupakan salah satu ulama mazhab yang mengarang Kitab ushul fiqh pertama yakni *al-Risālah*. Al-Syāfi'ī menitikberatkan pendapatnya pada tujuan hukum, dengan beberapa bukti: *Pertama*, al-Syāfi'ī mengeluarkan hukum berdasarkan pada alasan (*ta'lil*) dalam metode qiyas; *Kedua*, al-Syāfi'ī menaruh perhatian penting pada kaedah umum syari'at dan maslahat dalam berijtihad dan menyimpulkan suatu hukum; *Ketiga*, al-Syāfi'ī seorang

118 Jasser Auda, *Maqasid Al-Syari'ah as Philosophy of Islamic Law: A Systems Approach* (Herndon: The International Institute of Islamic Thought, 2010), 30.

119 Ibn Qayyim Al-Jawziyah, *l'ām Al-Muwaqqi'in 'an Rabb Al-Ālamin* (Riyad: Dār ibn al-Jawzī, 1423); Jasser Auda, *Maqasid Untuk Pemula*, ed. Li Abdelmon'im (Yogyakarta: SUKA Press, 2013), 45.

ulama yang menitikberatkan pada tujuan hukum (*maqāsid al-ahkām*) seperti dalam bersuci (tahārah), puasa, haji, zakat, potong tangan (qishash) ataupun dalam lingkup yang lebih luas seperti menjaga agama, jiwa, keturunan dan harta.¹²⁰

Abū al-Ma’ālī al-Juwaīni (w. 478 H) merupakan ulama ushul pertama yang membahas teori *maqāsid syarī’ah* dalam kitabnya *Al-Burhān fi Ushul al-Fiqh*. Dalam bab qiyas, ia membahas tentang *ilal* (alasan-alasan) dan *ushul* (dasar-dasar) yang merupakan embrio dari teori masalah. Dalam kitabnya *al-Burhan*, al-Juwaini menjelaskan pembagian *illat* dan *ushul* pada lima hal: *Pertama*, *ashl* atau dasar perkara primer (*amr daruri*) yang menyangkut kepentingan umum, seperti mengqisas pelaku kriminal demi menjaga kehormatan darah atau hak hidup masyarakat; *Kedua*, dasar perkara dalam kepentingan umum yang tidak sampai pada tingkat primer seperti memperbaiki sistem sewa rumah dengan alasan untuk membantu masyarakat yang tidak mampu membayar kontan; *Ketiga*, dasar perkara yang tidak ada hubungannya dengan kebutuhan primer dan kepentingan umum seperti menghilangkan hadats kecil; *Keempat*, dasar perkara yang tidak bersandar pada kebutuhan umum atau primer, namun jika dilakukan menghasilkan hal yang disunnahkan; *Kelima*, dasar perkara yang tidak ditemukan unsur primer, kebutuhan umum ataupun untuk menjadikan hal yang lebih baik, seperti melakukan ibadah mahdah. Konsep kelima ini diakui al-Juwaini tidak terkait dengan *illat*.¹²¹

120 Tim Redaksi, "Peta Pemikiran Ulama Ushul Tentang Maqasid Syari'ah: Menuju Kontekstualisasi Dan Reformulasi," *Jurnal Mlangi* Vol I, no. 3 Nov 2013-Feb 2014 (2014): 33–67.

121 Imām al-Haramayn Al-Juwaynī, *Al-Burhān Fi Uṣūl Al-Fiqh*, ed. 'Abd al-'Azīm Al-Dīb (al-Man-shurah: al-Wafā', 1998), juz II, 815-819 ; Tim Redaksi, "Peta Pemikiran Ulama Ushul Tentang Maqasid Syari'ah: Menuju Kontekstualisasi Dan Reformulasi."

Menurut Al-Ghazali, (w. 505H) seorang murid dari al-Juwaini, menjelaskan konsep maqasid, diantaranya dalam kitabnya *Syifā al-Ghalīl* dan *Al-Mustashfa*. Dalam *Syifā al-Ghalīl* dijelaskan bahwa *maqasid* harus sesuai dengan kemaslahatan. Adapun maslahat didefinisikan sebagai sesuatu yang mendatangkan manfaat dan mencegah kemadaramatan. *Maqāsīd* menurut al-Ghazali terbagi pada maqasid yang terkait agama (*al-dīni*) dan maqasid yang bersifat duniawi. Adapun urutan *maqasid* terbagi menjadi 3 (tiga) yakni, *daruriyyah* (primer), *hajjiyah* (sekunder) dan *al-tahsinat atau al-tatimmat atau takmilāt*.¹²²

Selanjutnya dalam kitab *al-Mustashfa*. al-Ghazālī membagi kemaslahatan agama kepada tiga hal; pertama, masalah yang melalui pertimbangan syara' atau agama yang dilakukan melalui qiyas; kedua, kemaslahatan yang didapat melalui pertimbangan dari syara sebagai sesuatu yang batil; ketiga, masalah yang tidak disaksikan baik itu dari aspek yang dipertimbangkan syara maupun aspek yang dianggap batil oleh syara. Dengan demikian masalah bukan hanya tentang upaya mendatangkan kemaslahatan dan menghilangkan kemadaramatan, karena itu berorientasi pada kemaslahatan manusia, tetapi kemaslahatan menurut al-Ghazali adalah memelihara tujuan agama (*al muhafazah 'ala maqshud al-syari'*).¹²³ Adapun agama memiliki lima tujuan penting untuk manusia, yakni memelihara agama, memelihara jiwa, memelihara akal, memelihara keturunan dan memelihara harta.¹²⁴

122 Abi Hamid Al-Ghazali, "Syifa' Al-Ghalil Fi Bayan Al-Syabah Wa Al-Mukhayyal Wa Masalik Al-Ta'ail" (Baghdad: Mathba'ah al-Irsyad, 1971), 161; Tim Redaksi, "Peta Pemikiran Ulama Ushul Tentang Maqasid Syari'ah: Menuju Kontekstualisasi Dan Reformulasi."

123 Abū Ḥāmid Muḥammad Al-Ghazālī, *Al-Mustaṣfā Min 'Ilm Al-Uṣūl* (Beirut: Dār al-Kutub al-'Ilmiyah, 1413), vols. I; 286.

124 Al-Ghazālī, *Al-Mustaṣfā Min 'Ilm Al-Uṣūl*.

Menurut al-Syāṭibi ada lima hal yang termasuk dalam kategori kebutuhan *ḍaruriyyah* ini, salah satu diantaranya ialah memelihara agama atau *ḥifẓ al-dīn*. Untuk menyelamatkan agama, Islam mewajibkan ibadah sekaligus melarang hal-hal yang merusaknya. *Maqāṣid al-Syari'ah* atau tujuan adanya syari'ah menurut Imām al-Syāṭibi (w. 790 H) dalam kitabnya *al-Muwāfaqāt fi Uṣūl al-Ahkām* adalah untuk mewujudkan kemaslahatan hamba (*maṣālih al-'ibād*), baik di dunia maupun di akhirat. Dengan kata lain kemaslahatan sebagai *maqāṣid al-syari'ah*, baik secara keseluruhan (*jumlatan*) maupun secara rinci (*tafṣilan*) didasarkan pada suatu 'illat (motif penetapan hukum), yaitu mewujudkan kemaslahatan hamba.¹²⁵

Adapun *maqāṣid al-syari'ah* menurut Ibnu Āsyūr adalah makna-makna dan hikmah-hikmah yang senantiasa menjadi perhatian syari'at dalam seluruh atau sebagian besar ketentuan hukum."¹²⁶ Lebih lanjut Ibnu Āsyūr menjelaskan bahwa tujuan Syariah adalah mewujudkan kemanfaatan bagi kehidupan manusia atau untuk menjaga kemaslahatan umum dengan memberikan ketentuan hukum dalam perbuatan-perbuatan khusus yang mengandung hikmah.¹²⁷ Adapun 'Allal al-Fasi mendefinisikan *maqāṣid al-syari'ah* dengan tujuan akhir dan rahasia-rahasia yang dicanangkan syari'at di balik setiap ketentuan hukumnya."¹²⁸ Namun menurut Al-Būṭī, kemaslahatan umat sebagai tujuan syariat harus tidak

125 Al-Shāṭibi, *Al-Muwāfaqāt Fi Uṣūl Al-Shari'ah*, vol. II: 9.

126 'Āshūr, *Maqāṣid Al-Shari'ah Al-Islāmiyyah*, vols. II; 21.

127 Mochammad Andre Agustianto, "Ibnu Asyur Dan Gagasan Rekonstruksi Maqashid Syari'at," in *Mengenal Ide Briliyan Tokoh Maqashid Syari'at Kontemporer*, ed. Muhammad Amud Shofy, I (LBM PCINU Mesir: Al-Nahdlah Press, 2016); 'Āshūr, *Maqāṣid Al-Shari'ah Al-Islāmiyyah*.

128 'Alal Al-Fāsi, *Maqāṣid Al-Shari'ah Al-Islāmiyyah Wa Makārimuhā*, 5th ed. (Rabat: Dār al-Gharb al-Islāmi, 1993), 7.

bertentangan dengan nash Al-quran, sunnah, qiyas dan ijma secara sistematis.¹²⁹

Maqāṣid menurut Jasser Audah sudah dikembangkan oleh para ulama *uṣūl* dengan dinamis. Dalam perspektif historis, Audah membagi perkembangan maqasid pada tiga fase abad ke 5-8H dan kontemporer. Audah menjelaskan bahwa sejak abad ke-5 hingga 8 Hijriyah, konsep *maqāṣid* semakin berkembang. Hal ini bisa dilihat dari teori *maqāṣid* yang dikonstruksi oleh ulama abad ke 5-8 seperti: *pertama*, Abū al-Ma'ālī al-Juwaynī (w. 478/1085 M) dalam “*al-Burhān fī Uṣūl al-Fiqh*” dan “*Ghiyās al-Umam*” menggagas *maqāṣid* sebagai kebutuhan publik. *Kedua*, Abū Ḥamīd al-Ghazzālī (w. 505H/1111 M) dalam “*al-Mustashfā*” menemukan *maqāṣid* sebagai keniscayaan yang berkembang”. *Ketiga*, ‘Izz al-dīn ‘Abd al-Salām (w.660 H/1209 M) dalam “*Maqāṣid al-Ṣalah*”, “*Maqāṣid al-Ṣawm*” dan “*Qawā'id al-Aḥkām fī Maṣāliḥ al-Anām*” melahirkan konsep bahwa sesuatu aturan bergantung pada tujuan dan hikmah yang ada di baliknya. *Keempat*, Shihāb al-dīn al-Qarafī (w.684 H/1285 M) dalam “*al-Furūq*” mengklasifikasikan perbuatan Nabi berdasarkan *maqṣūd* Nabi. *Kelima*, Shams al-Dīn Ibn al-Qayyim (w.748 H/1347 M) melakukan kritik terhadap *al-ḥiyāl*, dengan menghasilkan teori bahwa hakikat syariat sebagai bangunan yang diletakkan atas dasar kemaslahatan di dunia dan akherat. *Keenam*, Abū Ishāq al-Shāṭibī (w. 790 H/1388 M) dalam kitabnya “*al-Muwāfaqāt fī Uṣūl al-Sharī'ah*” melakukan transformasi penting terhadap *maqāṣid* dengan menghasilkan tiga ketentuan: yakni, 1) dari sekedar masalah-maslahat lepas ke ‘asas-asas hukum’, 2) dari hikmah di

129 Al-Buṭī, *Ḍawābiṭ Al-Maṣlaḥah Fī Al-Sharī'ah Al-Islāmiyyah.*, 59.

balik aturan kepada ‘dasar aturan, 3) dari ketidakteraturan menuju keyakinan.¹³⁰

Lebih lanjut Audah juga melakukan kajian terhadap tokoh *maqāṣid* kontemporer, yakni: *Pertama*, Rashīd Riḍā (w. 1354 H/ 1935 M) yang menyarankan bahwa tujuan-tujuan pokok syariat sebagaimana al-Quran meliputi; reformasi pilar-pilar keimanan, mensosialisasikan Islam sebagai agama fitrah, menegakkan peran akal (*reason*), pengetahuan (*knowledge*), kebijaksanaan (*wisdom*), kebebasan (*freedom*), independensi (*independence*), reformasi sosial (*social*), politik (*political*) dan ekonomi (*economic*), hak-hak asasi perempuan (*women rights*).

Kedua, Al-Ṭāhir Ibn ‘Ashūr (w. 1325 H/1935 M) mengemukakan bahwa tujuan pokok universal hukum Islam adalah ketertib-an (*orderliness*), kesetaraan (*equality*), kebebasan (*freedom*), kemudahan (*fasilitation*), dan pelestarian fitrah manusia (*preservation of fure natural dispotition*). *Ketiga*, Muḥammad al-Ghazzālī (w. 1416 H/1996 M) mengkritik kecenderungan penafsiran harfiah, melakukan reformasi dalam bidang Hak Asasi Manusia (HAM) dan hak-hak perempuan dengan menjunjung tinggi nilai-nilai keadilan (*justice*) dan kebebasan (*freedom*). *Keempat*, Yūsūf al-Qarḍawī (1345 H/1926) mengemukakan bahwa pokok syariat menurut al-Qur’an terdiri dari; pelestarian akidah dan harga diri, penyembahan Allah SWT., penjernihan jiwa (*purifying the soul*), perbaikan akhlak (*restoring moral velues*), pembangunan keluarga (*building good families*), memperlakukan perempuan dengan adil (*tre-*

130 Auda, *Maqāṣid Al-Sharī’ah as Philosophy of Islamic Law A Systems Approach*, 16–22; Auda, *Maqasid Untuk Pemula*, 42–43.

ating woman fairly), pembangunan bangsa muslim kuat (*building a strong Islamic nation*), kerja sama antarumat manusia (*calling for a cooperative world*). Kelima, Ṭāhā Jābir al-Alwānī (1354 H/1935 M) menjelaskan bahwa tujuan utama pokok syariat menurut al-Qur'an adalah *al-Tawhīd*, mensucikan jiwa (*al-Tazkiyah*), membangun peradaban di bumi (*al-‘Imrān*).¹³¹

Setelah menganalisis teori-teori *maqāṣid* sebelumnya, Jasser Audah akhirnya mengemukakan bahwa *maqāṣid al-Sharī‘ah* merupakan tujuan yang ada dibalik aturan-aturan syariah, yakni berupa kebijaksanaan (*wisdom*), maksud Ilahi (*divine intent*) dan *moral concept* yang ada dibalik hukum Islam seperti keadilan (*justice*), harga diri manusia (*human dignity*), kehendak (*free will*), kemurahan hati (*magnanimity*), fasilitasi/keringanan (*facilitation*), dan kerja sama sosial (*social cooperation*).¹³²

Audah mengusung beberapa konsep *maqāṣid*, seperti *al-maqāṣid* untuk pembangunan Hak Asasi Manusia (HAM), *al-maqāṣid* sebagai landasan ijtihad kontemporer, *al-maqāṣid* untuk membedakan antara tujuan dan sarana, *al-maqāṣid* sebagai interpretasi tematik al-Qur'an dan hadis, *al-Maqāṣid* untuk memahami perbuatan Nabi, *maqāṣid* untuk membuka sarana dan memblokir sarana (*fath al-dharā'i* dan *sadd al-dharā'i*), *maqāṣid* untuk syariat yang mendunia, *maqāṣid* sebagai landasan bersama antar mazhab Islami dan *maqāṣid* sebagai landasan dialog antar kepercayaan.¹³³

131 Auda, *Maqāṣid Al-Sharī‘ah as Philosophy of Islamic Law A Systems Approach*, 6–8; Auda, *Maqasid Untuk Pemula*, 21.

132 Auda, *Maqāṣid Al-Sharī‘ah as Philosophy of Islamic Law A Systems Approach*, 1.

133 Auda, *Maqasid Untuk Pemula*, 51–110.

Adapun menurut Yūsūf Qarḍawī bahwa syariah Islam memiliki lima tujuan yakni; membangun orang yang benar (*edifying the righteous person*), membangun keluarga yang benar (*edifying the righteous family*), membangun masyarakat yang benar (*edifying the righteous society*), membangun umat yang benar (*edifying the righteous umma*), dan panggilan (untuk bekerja) demi kebaikan umat manusia (*and a call (to work) the good of humanity*).¹³⁴

Dengan melihat beberapa cakupan makna tentang *maqāṣid al-syari'ah* yang dikembangkan oleh ulama terdahulu hingga kontemporer, dapat dikatakan bahwa perkembangan teori *maqāṣid* tidak dapat dilepaskan dari kajian mendalam terhadap *maqāṣid* yang terdapat dalam teks nash dan perkembangan permasalahan yang terjadi pada masa dan wilayah dimana para ulama usul berada. Hal ini bisa dilihat pada perkembangan cakupan tujuan *maqāṣid al-syari'ah* seperti al Ghazali yang membagi pada kemaslahatan dunia dan agama, sehingga *maqāṣid* tidak hanya bertujuan untuk kemaslahatan umat tetapi untuk mewujudkan *maqāṣid al-Syari'*. Berbeda dengan al-Syāṭibi yang mengkonsepkan *maqāṣid* untuk kemaslahatan umat dengan tiga komponen daruriyyah, hajjiyat dan tahsiniyyah. Bahkan ulama kontemporer seperti Ibn 'Ashūr, Jasser Audah, Yusuf Qardhawi mengembangkan *maqāṣid* pada konsep yang lebih spesifik mengikuti perkembangan hukum kontemporer seperti Hak Asasi Manusi dan lain sebagainya.

134 David L Johnston, "Yusuf Qardhawi's Purposive Fiqh: Promoting or Demoting The Future Role of The Ulama?," in *Maqasid Al Syari'a and Contemporary Reformist Muslim Thought An Examination* (New York: Palgrave Macmillan, 2014), 55.

2. Landasan Filosofis Pentingnya *Maqāṣid Ḥifẓ al-Dīn*

Para ulama ushul membagi *maqāṣid syari'ah* kepada tiga level, yakni *ḍaruriyyah* (primer), *hājiyyah* (sekunder), dan *tahsiniyyah* (tersier). *Ḥifẓ al-dīn* merupakan salah satu bagian dari lima konsep maqasid pada tingkat *ḍaruriyyah* disamping *ḥifẓ al-nafs*, *ḥifẓ al-māl*, *ḥifẓ al-nasl* dan *ḥifẓ al-aql*.¹³⁵ Abū al-Ma'alī al-Juwa'ini, salah seorang tokoh cikal bakal pemikiran *maqāṣid al-syari'ah* mencetuskan tiga level kebutuhan manusia yaitu *ḍaruriyyat* (primer), *hājiyyat al-āmmah* (sekunder), dan *tahsiniyyat* (tersier). Syari'at hadir untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan tersebut serta menghalangi apapun yang dapat menghambat terpenuhinya kebutuhan-kebutuhan itu melalui ketentuan-ketentuannya.¹³⁶

Pada tahap selanjutnya, al-Ghazālī mencoba mengembangkan gagasan gurunya. Menurut al-Ghazālī, kebutuhan primer manusia yang harus dipenuhi adalah agama, keselamatan jiwa, akal, generasi atau keturunan, dan harta benda. Kelima hal inilah yang menurut al-Ghāzali dilindungi oleh syari'at. Secara hierarkis, syari'at hadir di tengah masyarakat untuk menjaga agama (*ḥifẓ al-dīn*), melindungi keselamatan jiwa (*ḥifẓ al-nafs*), menjaga akal (*ḥifẓ al-aql*), melestarikan generasi (*ḥifẓ al-nasl*), dan melindungi harta (*ḥifẓ al-māl*).¹³⁷

135 Al-Shāṭibi, *al-Muwāfaqāt fi Uṣūl al-Shari'ah*, vol. II; 300–304; Berbeda dengan Jasser 'Audah yang membagi *maqāṣid* menjadi tiga *āmmah*, *khaṣṣah* dan *juz'iyyah*. Auda, *Maqasid al-Syari'ah as Philosophy of Islamic Law: A Systems Approach*, 35.

136 Abū al-Ma'alī Al-Juwa'ini, "Al-Burhan Fi Usul Al-Fiqh," *Two Parts in One Volume*, n.d., <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Al-Burhan+Fi+Usul+al-Fiqh#0>; Tim Redaksi, "Peta Pemikiran Ulama Ushul Tentang Maqasid Syari'ah: Menuju Kontekstualisasi Dan Reformulasi," 37.

137 Al-Ghazzālī, *Al-Mustaṣfā Min 'Ilm Al-Uṣūl*, vol. I:417.



Dengan memposisikan *ḥifẓ al-dīn* dalam posisi *al-ḍarurīyyat*, berarti *ḥifẓ al-dīn* memiliki posisi penting dalam *maqāṣid al-syarī'ah*. Seringkali, para pakar *maqāṣidiyyun* menempatkan *ḥifẓ al-dīn* ini berada di atas kemaslahatan-kemaslahatan lainnya. Menurut Abū Zahrah,¹³⁸ hal tersebut karena agama merupakan norma agung yang membedakan manusia dari hewan tak beradab. Manusia secara khusus disebut sebagai makhluk beragama. Maka dari itu, segala hal yang dapat mengancam eksistensi agama wajib ditolak dan segala hal yang dapat menyemarakkan kelestariannya harus dilaksanakan. Menjaga kelestarian agama adalah maksud agung yang ingin dicapai oleh syari'at dalam berbagai ketentuannya. Tanpa agama, maka nyawa, harta, akal, dan harga diri tidak akan dapat terlindungi. Jika agama libur satu hari saja, maka kecenderungan orang-orang untuk melakukan tindakan-tindakan yang melampaui batas tertentu ketika menemukan momentumnya.

Memelihara agama sebagaimana pendapat al-Būṭī¹³⁹ dan al-Syāṭibi,¹⁴⁰ merupakan permasalahan paling penting yang mendasari semua permasalahan kehidupan lainnya, sehingga beragama sesungguhnya merupakan kebutuhan setiap manusia. Kebutuhan agama bagi seseorang bertujuan untuk memberi rasa ketenangan hati, kepuasan batin dan menjadikan hidup berarti, yang dalam artikulasinya dilakukan dengan memperkokoh kualitas keagamaan secara pribadi sehingga semua dimensi kehidupan menjadi ibadah dan

138 Muḥammad Abū Zahrah, *Uṣūl Al-Fiqh* (Kairo: Dār al-Fikr al-'Arabī, n.d.), 367.

139 Al-Būṭī, *Dawābiṭ Al-Maṣlaḥah Fi Al-Sharī'ah Al-Islāmiyyah*, 58.

140 Al-Shāṭibi, *Al-Muwāfaqāt Fi Uṣūl Al-Sharī'ah*, vol. II: 17-18.

menciptakan kedamaian dan kemaslahatan bagi seluruh umat manusia di alam raya ini.

Demikian pula menurut Ahmad ar-Raisuni, *ḥifẓ al-dīn* merupakan salah satu unsur dari *al-daruriyyah al-khamsah*, yakni lima unsur yang harus ada dalam kehidupan manusia, karena manakala tidak ada lima unsur tersebut, maka akan timbul kemadaratan dan kerusakan.¹⁴¹ *Al-daruriyyah al-khamsah* tersebut adalah *ḥifẓ al-dīn* (pemeliharaan Agama/pelestarian agama), *ḥifẓ al-nasl* (pemeliharaan keturunan), *ḥifẓ al-māl* (pemeliharaan harta), *ḥifẓ al-nafs* (pemeliharaan diri) dan *ḥifẓ al-'aql* (pemeliharaan akal). *Ḥifẓ al-dīn* merupakan masalah *goth'i*, bukan *dzanny*, maknanya syari'ah telah menetapkan pemasalahan *daruriyyah al-khams* termasuk di dalamnya *ḥifẓ al-dīn* yang harus dijaga.¹⁴² Lebih lanjut Ar-Raisuni menjelaskan bahwa kesempurnaan agama terdiri dari tiga hal yakni, doa dengan penuh harap dan cemas, jihad hingga kembalinya, dan mengurangi adanya kemadaratan.¹⁴³

Dari deskripsi di atas dapat dikatakan bahwa *ḥifẓ al-dīn* sebagai tujuan syari'ah yang bersifat daruriyyah merupakan prioritas utama yang harus dipenuhi oleh setiap orang, karena dengan agama menjamin kehidupan jiwa, keturunan, akal dan harta seseorang akan terlindungi. Atau dengan kata lain agama yang masalah bagi diri dan umat akan menjamin kemaslahatan jiwa, keturunan, akal dan harta seluruh manusia.

141 Al-Raysūnī, *Muhāḍarāh Fi Maqāṣid Al-Sharī'ah*, 154.

142 Ahmad Al-Raysūnī, *Nazariyāt Al-Maqāṣid 'Inda Al-Imām Al-Shāṭibi* (Herndon, Virginia: Al-Ma'had al-'Alamī li al-Fikr al-Islāmī, 1995), 172.

143 Al-Raysūnī, 172–73.

B. Kewajiban Negara dalam Memberi Kebebasan Beragama bagi Warga Negeranya dalam Hukum Islam

Kewajiban negara dalam menjamin kebebasan beragama kepada warganya telah dicontohkan Nabi Muhammad sebagaimana terdapat dalam Piagam Madinah. Piagam Madinah atau dikenal dengan istilah Perjanjian Al-Madinah, *Dustur Madinah* atau *Shahifah Al-Madinah* merupakan kompilasi perundang-undangan atau kesepakatan damai yang mengatur kemajemukan komunitas masyarakat Madinah dari berbagai sektor termasuk keamanan dan kebebasan beragama (*hifz al-dīn*). Bahkan ia merupakan kontrak sosial yang berisi revolusi kemanusiaan pertama dalam sejarah umat manusia di dunia, jauh sebelum Undang-undang revolusi Amerika Serikat tahun 1776 dan undang-undang Revolusi Prancis tahun 1789.¹⁴⁴

Piagam Madinah ditandatangani oleh seluruh perwakilan kelompok Islam dan Yahudi di Madinah. Kedudukan Rasulullah SAW. di Madinah adalah sebagai pemimpin agama dan sekaligus sebagai pemimpin Negara yang berhasil menciptakan rekonsiliasi agama, sosial, budaya, politik di tengah keberagaman komunitas. Rasulullah pun mengangkat sekretarisnya dari orang Yahudi untuk memudahkan surat-menyurat dengan bahasa Ibrani dan Asiria.¹⁴⁵ Hal ini membuktikan bahwa Rasulullah memberikan kesempatan kepada warganya tanpa melihat latar belakang agama yang dimilikinya. Rasulullah

144 Ahmad Qa'fid Al-Sya'bi, *Wathiqah Al-Madinah Al-Madmūn Wa Al-Dilālah* (Al-Dauhat: Wizārah al-Awqāf wa al-Syu'ūn al-Islāmiyyah, 2005), 181.

145 Abdurrahman Mas'ud, *Menuju Paradigma Islam Humanis* (Yogyakarta: Gama Media, 2003), 85.

memperkenalkan sistem harmoni dan toleransi antar umat beragama sebagai asas-asas dalam Piagam Madinah.

Demikian pula menurut Abed Jabiri bahwa Nabi menjadikan Piagam Madinah sebagai aturan politik pemerintahan baru, yakni negara yang mengakomodir semua keragaman umat menjadi umat yang satu dengan aturan yang disepakati oleh semua masyarakat sebagaimana terdapat dalam Piagam Madinah.¹⁴⁶ Ahmad Rofiq juga menjelaskan bahwa Piagam Madinah merupakan entitas negara Madinah, artinya piagam Madinah (*dustūr* atau *Mitsāq Madīnah*) merupakan alat untuk membangun suatu komunitas yang berdaulat sekaligus menghilangkan kekerasan yang seringkali terjadi pada suku-suku yang ada di Madinah.¹⁴⁷ Munawir Sadzali, menempatkan Piagam Madinah sebagai landasan bagi kehidupan bernegara untuk masyarakat majemuk yang mendasarkan pada dua hal yakni: 1) semua pemeluk Islam meskipun berasal dari berbagai macam suku, tetapi merupakan satu komunitas. 2) hubungan antar komunitas yang mendasarkan pada sikap saling membantu, bertetangga baik, menghadapi musuh bersama, saling menasehati dan menghormati kebebasan beragama.¹⁴⁸

Konsep kebebasan beragama dalam Piagam Madinah dirumuskan dalam beberapa prinsip yakni kebebasan berpendapat dan kehendak, kewajiban-kewajiban kemasyarakatan bagi semua golongan, prinsip-prinsip kesatuan dan peng-

146 Muhammad 'Abid Al-Jabirī, *Al-Dīn Wa Al-Daulah Wa Taṭbīq Al-Sharī'ah* (Beirut: Markaz Dirāsāt al-Wahdah al-'Arabiyyah, 2001), 13.

147 Rofiq, *Politik Hukum Islam Di Indonesia*, 45–46.

148 Munawir Sjadzali, *Islam Dan Tata Negara* (UI Press, 1993), 16, [https://difarepositories.uin-suka.ac.id/138/1/islam dan tata negara.pdf](https://difarepositories.uin-suka.ac.id/138/1/islam%20dan%20tata%20negara.pdf).

hapusan tradisi dan peraturan kesukuan yang tidak baik.¹⁴⁹ Al-Mubarakafuri menjelaskan prinsip memelihara agama (*hifz al-dīn*) dalam Piagam Madinah mewajibkan seseorang taat terhadap agama yang diyakini di satu sisi, namun di sisi lain harus menghormati agama lain yang berbeda dalam batas kebolehan bermuamalah dengan siapa saja tanpa membedakan agama apapun.¹⁵⁰

Terdapat beberapa asas dalam Piagam Madinah sebagaimana yang secara lengkap diriwayatkan oleh Ibn Ishaq¹⁵¹ dan Ibn Hisyam.¹⁵² Di dalam kitabnya *Al-Sirah al-Nabawiyah*, dua penulis muslim tersebut merupakan penulis yang meriwayatkan dan menuliskan piagam Madinah secara sistematis. Muhammad Hamidullah misalnya, mengutip teks itu selengkap-lengkapnya dan membaginya kepada 47 pasal.¹⁵³ Dari 47 pasal dalam Piagam Madinah tersebut, Zainal Abidin Ahmad mengklasifikasikan pada 10 bab, yakni pembentukan Negara Bangsa, hak asasi manusia, persatuan seagama, persatuan segenap warga, golongan minoritas tugas warga Negara, melindungi negara, pimpinan negara, politik perdamaian dan terakhir penutup.¹⁵⁴

149 Suyuti Pulungan, *Prinsip-Prinsip Pemerintahan Negara Madinah Ditinjau Dari Pandangan Al-Qur'an* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1994), 121.

150 Piagam Madinah yang merupakan perjanjian bagi orang mukmin, muslim dari Quraisy dan Yatsrib dan siapapun yang mengikuti mereka termasuk orang-orang Yahudi, yang dalam point pertamanya berbunyi "mereka adalah umat yang satu di luar golongan yang lain". Šafi al-Raḥmān al-Mubārakafūrī, *Al-Raḥīq Al-Makhtūm; Baḥṡh Fi Al-Sirah Al-Nabawiyah 'alā Šāḥibihā Afdal Al-Šalāh Wa Al-Salām* (Dār Ḥaya' al-Turāth, 1976), 134.

151 Ibn Ishaq (85-151 H) lahir dan dibesarkan di Madinah dengan nama lengkap Muhammad Ibn Ishaq ibn Yasar al-Mathlaby al-Madany Ibn Ishaq ibn Yasar al-Mathlaby Al-Madany, *Sirah Nabawiyah* (Beirut: Dar al Kutub al-Ilmiyah, 2004), seorang hafiz penulis terpercaya tentang sirah Nabi Muhammad.

152 Ibn Hisyam (wafat 218 H) lahir di Bashrah dan wafat di Mesir. Penyusun beberapa kitab Tarikh. Ia menerima riwayat hidup Nabi dari Ibn Ishaq melalui sahabat Ibn Ishaq bernama Abu Muhammad Ziyad ibn Abdillah, seorang hafidz yang terpercaya.

153 Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah Dan UUD 1945: Kajian Perbandingan Tentang Dasar Hidup Bersama Dalam Masyarakat Yang Majemuk* (Jakarta: UI Press, 1995), 45.

154 Zainal Abidin Ahmad, *Piagam Nabi Muhammad SAW*, I (Jakarta: Bulan Bintang, 1973), 31-37.

Berikut adalah beberapa asas yang terdapat dalam Piagam Madinah yang terkait dengan pemeliharaan agama atau pemeliharaan kebebasan beragama, yakni:

1. Persamaan Kedudukan, Hak dan Kewajiban Warga Negara

Konsep Ummah yang terdapat pada pasal 1, merupakan istilah politik yang menunjukkan adanya warga negara di mana negara bangsa bukanlah bergantung pada keturunan, tempat tinggal atau lainnya, tetapi diikat oleh persatuan kenegaraan. Negara bangsa berdaulat penuh dan bebas dari pengaruh luar.¹⁵⁵ Namun demikian cakupan warga Negara mengalami amandemen yang terkait dengan minoritas pasal 24 sampai 35. Amandemen telah dilakukan pada masa Nabi berkembang bukan hanya golongan Islam dan Yahudi, tetapi juga dengan agama Majusi (Jaratustra) dalam perjanjian Traties. Berkembang pula pada masa Umar tentang diundangkannya Kaum Zimmi dalam “Zimmi Pacts,” yang berarti seluruh agama selain agama Islam yang ada pada saat itu dan tidak memusuhi Islam.¹⁵⁶

Konsep persamaan atau egaliterian tertuang jelas dalam piagam Madinah sebagaimana konstitusi yang merupakan hasil kontrak sosial dan pengakuan semua anggota masyarakat tanpa memandang latar belakang mereka. Hal ini sebagaimana ditegaskan dalam pasal 24 hingga 35 Piagam Madinah bahwa kaum Yahudi dari bani apapun yang ada di Madinah baik dari Banu Auf, Banu Najjar, Bani Harts, bani Sa'idah, Bani Jusyam,

155 Ahmad, 32.

156 Ahmad, 103-5.

Bani Aws, Bani Tsa'labah, Banu Stutheibah adalah memiliki hak dan kewajiban yang sama dengan yang beragama Islam. Demikian pula pasal 16 Piagam Madinah *“Dan bahwa orang Yahudi yang mengikuti kami akan memperoleh perlindungan dan hak persamaan tanpa ada penganiayaan dan tidak ada yang membantu musuh mereka.”* Demikian pula sebagaimana ketentuan pasal 46 Piagam Madinah *“Kaum Yahudi, sekutu dan diri mereka memiliki hak dan kewajiban seperti kelompok lain pendukung piagam ini, dengan perlakuan yang baik dan penuh dari semua pendukung piagam ini.”*

Pasal-Pasal dalam Piagam Madinah tersebut menetapkan adanya jaminan atas hak-hak istimewa kaum Yahudi sebagaimana hak dan kewajiban kaum muslimin, padahal masyarakat Madinah sejatinya memiliki sikap su'ubiyah yang tinggi yakni fanatik terhadap suku dan golongan serta nasab. Oleh karenanya dibutuhkan aturan yang dapat meleburkan semua kefanatikan tersebut sehingga bisa hidup berdampingan dengan tentram.

Disamping persamaan hak, dalam Piagam Madinah juga diatur tentang kewajiban yang sama sebagai warga negara Madinah tanpa membedakan agama dan golongan. Hal ini sebagaimana pasal 18 *“setiap penyerangan yang dilakukan terhadap kita, merupakan tantangan terhadap semuanya, yang harus memperkuat persatuan antar golongan.”* Hal ini menegaskan bahwa setiap serangan harus diartikan sebagai tantangan terhadap seluruh komponen bangsa. Demikian pula pembelaan terhadap bangsa harus dilakukan bersama (pasal 19). Kewajiban warga negara berikutnya sebagaimana tercantum dalam pasal 20 dan 22 menjelaskan tentang larangan berhubungan dengan musuh. Artinya ketika Negara



dalam kondisi bahaya karena hadirnya musuh, maka semua warga negara harus ada dalam satu komando pimpinan, tidak boleh ada yang membelot. Lebih lanjut ditegaskan dalam pasal 23 bahwa setiap tindakan harus dikembalikan kepada Pemerintah atau disebutkan “kepada (hukum) Tuhan dan (keputusan) Muhammad.” Demikian pula pasal 42 menegaskan tugas Nabi Muhammad sebagai pemimpin negara yaitu menyelesaikan segala peristiwa kenegaraan dan segala persengketaan, ditambah tugas lain yang terdapat dalam pasal 17, 18, 19, 21 dan 23, 36, 42 dan 45. Adapun pasal 44 menghendaki adanya sanksi terhadap penyelewengan dan pengkhianatan terhadap konstitusi.

2. Hak Kebebasan Beragama

Pada pasal 25 ayat (2 dan 3) dijelaskan bahwa kaum Yahudi dan seluruh pengikut-pengikutnya bebas memeluk agamanya sebagaimana orang muslim juga bebas memeluk agamanya. Namun bagi orang yang memilih beragama Islam, ia harus taat pada agamanya dan ia pun memiliki kewajiban yang sama di satu sisi memperkuat agamanya dan di sisi lain menciptakan keamanan. Menurut Zainal, konsep persatuan seagama yang terdapat pada pasal 11 sampai dengan 15, dimaksudkan bukan untuk mengistimewakan orang Islam, tetapi untuk menggembleng dan membentuk kader-kader agar mendukung cita-cita Islam. Hal ini sebagaimana dijelaskan pada pasal 13 ayat (2) bahwa latihan kader merupakan latihan bulat bersatu menghadapi kejahatan, walaupun terhadap anak kandung sendiri.¹⁵⁷

157 Ahmad, 33-34.

Manusia mempunyai hak dan kebebasan personal untuk menentukan agamanya. Hal ini sebagaimana ketentuan pasal 25 (2) Piagam Madinah “*Kaum Yahudi bebas memeluk agama mereka sebagaimana kaum muslimin bebas memeluk agama mereka.*” Pasal ini berlaku bagi Yahudi Bani al-Najjar, Bani al-Harits, Bani as-Saidah, Bani Aus, dan kepercayaan-kepercayaan Yahudi. Bahkan pasal tersebut secara spirit mempunyai kesamaan dengan spirit al-Qur’an surat al-Kafirun 1-6.¹⁵⁸ Dengan demikian, nilai nilai toleransi piagam Madinah sejalan atau berdasarkan nilai-nilai yang terapat dalam Al-Quran. Selain tentang kebebasan beragama, rumusan pasal tersebut juga menunjukkan adanya pengakuan eksistensi agama lain di Madinah. Pada saat itu orang-orang Yahudi bebas menganut agama mereka dan muslim dilarang untuk menghalangi mereka dalam menjalankan ibadahnya.¹⁵⁹

Dalam riwayat Ibn Jarir dari Ikrimah dari Ibn Abbas berkata bahwa ada seorang laki-laki Anshar suku bani Salim Ibn Auf dikenal dengan panggilan Husain yang memiliki dua anak laki-laki beragama Nasrani sedangkan Ia beragama Islam. Husain menanyakan kepada Nabi SAW. “apakah saya harus memaksa keduanya untuk masuk Islam? Karena pada kenyataannya mereka tidak mau masuk agama selain agama Nasrani.”¹⁶⁰ Ahmad Mustafa Al-Maragi menafsirkan bahwa tidak ada paksaan dalam beragama karena iman harus dibarengi dengan perasaan taat dan tunduk.¹⁶¹ Rasulullah melarang

158 M. Tohor Zahiri, *Negara Hukum: Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam Dan Implementasinya Pada Periode Madinah Dan Masa Kini* (Jakarta: Bulan Bintang, 1992), 122.

159 Abdul Moqsih Ghozali, *Argumen Pluralisme Agama: Membangun Toleransi Berbasis Al-Qur’an* (Jakarta: Kata Kita, 2009), 121.

160 H.Q. Shaleh, *Asbab An-Nuzul* (Bandung: Diponegoro, 2006), 85.

161 Ahmad Muṣṭafā Al-Marāghī, *Tafsir Al-Marāghī* (Beirut: Dār al-Fikr, 2006), vols. III; 28.

seorang muslim memaksa non muslim untuk masuk agama Islam, bahkan non muslim dibolehkan tinggal di wilayah Islam dengan syarat membayar pajak. Hal ini juga berlaku pada Raja-raja yang non muslim, Rasulullah mengirimkan surat untuk mengajak masuk Islam, bukan memaksa, jikalau mereka enggan Rasulullah meminta mereka untuk membayar *jizyah*.

Peristiwa ini menggambarkan betapa hati-hatinya Nabi terhadap masalah kebebasan beragama, dan apa yang disampaikan oleh Allah kepada Nabi dalam peristiwa tersebut sekaligus penegas bahwa hak beragama mutlak dari Allah adanya. Seseorang atau siapa pun bahkan Negara sekali pun tidak mempunyai hak untuk memaksakan agama atau kepercayaan kepada siapa pun.

3. Menjunjung Tinggi Hak Asasi Manusia

Hak asasi manusia terdapat pada pasal 2 hingga 10 Piagam Madinah. Pada bab ini memuat point penting tentang Hak Asasi Manusia, yakni mengakui segala hak-hak yang sudah diakui rakyat semenjak semula, termasuk kebiasaan baik yang tidak bertentangan dengan prikemanusiaan. Di antara hak tersebut adalah kebolehan mengganti hukuman qisas karena pembunuhan, dengan *diyat* (ganti rugi) sesuai kemampuan dan keikhlasan dari para family korban yang dapat disebut sebagai *collective life assurance* (asuransi jiwa secara kolektif). Hal ini membuktikan diakuinya hak hidup dan menghilangkan balas dendam. Di samping itu, poin penting lain dari hak asasi manusia adalah pengakuan tentang kesamaan suku,



sehingga kata setiap suku pada tiap-tiap pasal, harus dibaca “setiap manusia.”¹⁶²

4. Kedudukan dan Hak Minoritas

Piagama Madinah tidak membedakan Islam sebagai mayoritas dengan Yahudi sebagai minoritas, semuanya memiliki kedudukan yang sama sebagaimana Pasal 25 ayat (1) menegaskan bahwa semua golongan adalah satu dengan umat Islam sebagai warga negara atau bangsa negara (*ummah*). Lebih lanjut dalam pasal 34 dan 35 menetapkan persamaan terhadap semua orang yang menjadi warga negara baik sekutu, pegawai atau pembela. Pasal 25 ayat (1), 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34 dan 35, semuanya menjelaskan bahwa kaum Yahudi dari suku apapun baik Bani ‘Auf, Bani Najjar, Bani Harts, Bani Sa’idah, Bani Jusyam, Bani Aws, Bani Tsa’labah, Suku Jafnah, Bani Syutheibah, semua pengikut Bani Tsa’labah, semua unsur-unsur dari kaum Yahudi, pegawai-pegawai dan para pembela Yahudi semua memiliki kedudukan yang sama sebagai warga negara, sama kedudukannya dengan orang-orang yang beragama Islam.

Orang-orang Yahudi di Madinah merupakan bagian dari minoritas di sini sebenarnya tidak selalu merujuk kepada komunitas kecil yang berbeda dari yang umumnya. Karena Islam sendiri muncul sebagai minoritas, yakni minoritas berupa satu orang yaitu Muhammad yang dengan segala upayanya berhasil menjadi mayoritas.¹⁶³ Minoritas di sini diartikan

162 Ahmad, *Piagam Nabi Muhammad SAW*, 32–34.

163 Abdullahi Ahmed An-Naim, *Islam Dan Negara Sekuler: Menegosiasikan Masa Depan Syariah* (Bandung: Mizan, 2007), 201.

sebagai sebuah kelompok yang secara kuantitas dan kualitas kalah dengan komunitas besar yang menjadi penguasa di situ, sehingga kelompok minoritas tersebut bergabung dan menjadi bagian kelompok penguasa tersebut untuk mendapatkan jaminan keamanan dan perlindungan. Dalam Islam kelompok tersebut dinamakan *dzimmi*. Istilah *dzimmah* merujuk pada sebuah perjanjian yang dibuat atas negara yang dipimpin oleh Muslim dan komunitas *ahl al-kitab* agar mereka mendapatkan jaminan atas diri dan hartanya, kebebasan untuk kewajiban agamanya dengan otonomi komunal dan privat untuk mengelola urusan urusan internalnya. Sebagai balasan, mereka harus membayar pajak yang disebut *Jizyah*.¹⁶⁴

Nabi Muhammad sebagai kepala negara tidak pernah melakukan diskriminasi terhadap kelompok minoritas baik orang-orang Yahudi maupun orang Kristen di Madinah. Hal ini dilakukan Nabi, karena beliau konsisten terhadap ketentuan piagam yang menegaskan bahwa kelompok minoritas Yahudi adalah bagian dari Negara Madinah dan karena itu mereka adalah penduduk sipil yang wajib dilindungi negara.¹⁶⁵

Belum lagi jaminan atas otonomi daerah yang mereka duduki. Dalam bidang pertahanan, seluruh warga Madinah juga mendapat peranan tanpa terkecuali kelompok minoritas untuk bisa memberikan sumbangsih berupa ide dalam Negara Madinah. Selain itu, kelompok Kristen minoritas juga mempunyai porsi yang sama dengan kelompok Yahudi, persamaan tersebut ditengarai dengan salah satu perjanjian

164 M. Tohir Zahiri, *Negara Hukum: Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam Implementasinya Pada Periode Madinah Dan Masa Kini* (Jakarta: Bulan Bintang, 1992), 123.

165 Zahiri, 123.

dengan orang-orang Kristen Najran. Sebagai konsekwensi keanggotaannya dalam Negara Madinah pemerintah Madinah berkewajiban melindungi mereka, dengan pemberlakuan undang-undang kebebasan bagi mereka.

Pemerintah Madinah juga bertanggung jawab melindungi jiwa, harta kekayaan, dan tempat-tempat ibadah mereka. Sikap aman sudah tentu dapat mereka rasakan mengingat jaminan keamanan yang dipenuhi oleh pemerintah Islam lewat banyaknya prajurit keamanan dari Islam. Kaum Yahudi dan Nashrani juga dibebaskan dari dinas militer dengan konsekwensi membayar pajak *jiz'ah*. Pajak (*jiz'ah*) dalam Islam sebenarnya tidak seekstrim bayangan kaum orientalis yang menganggap pemerasan terhadap kaum minoritas. Dalam Islam *jiz'ah* merupakan kompensasi bagi ahli *dzimi* sebagai pajak perlindungan. Pada masa Rasulullah *jiz'ah* tidak berlaku bagi kaum wanita, anak-anak, orang-orang yang tidak mampu dan para pendeta.¹⁶⁶

Lebih dari itu, kalangan non-Muslim yang tidak mampu, mereka mendapat santunan dari Negara. Selain itu apabila ahli *dzimi* belum melunasi *jiz'ah* kemudian meninggal dunia maka ahli waris tidak wajib melunasi hutang *jiz'ah* tersebut. Analogi lain bahwa *jiz'ah* bukan sebagai pemerasan adalah bahwa pada dasarnya *jiz'ah* mempunyai fungsi timbal balik, dalam arti di satu sisi dalam kedudukannya sebagai bukan Muslim, ia berhak mendapat perlindungan keamanan, selamatan jiwa, harta benda dan ketentraman selama mereka berdomisili di

166 Zahiri, 124.

Madinah, di sisi lain ia memiliki kewajiban untuk membayar *jiz'ah*.¹⁶⁷

Gambaran di atas juga merupakan implementasi dari perlindungan terhadap minoritas sebagaimana diungkap dalam Piagam Madinah pasal 16 yang berbunyi: “*bahwa kaum Yahudi yang mengikuti kita berhak mendapat perlindungan dan hak persamaan tanpa ada penganiayaan atas mereka dan tidak ditolong orang-orang yang menjadi musuh mereka.*”¹⁶⁸ Artinya, dengan ketetapan pasal tersebut warga Madinah mendapat jaminan atas diri mereka dari penganiayaan dan penindasan. Demikian halnya kaum Yahudi yang pada saat itu menjadi minoritas, dengan keanggotaanya sebagai warga Madinah juga mendapat hak yang sama dengan warga Muslim. Lebih jauh lagi, kaum Muslim akan membantu mereka apabila mereka mendapat ancaman. Setiap individu dari penduduk Madinah mempunyai kebebasan untuk menuntut haknya semisal ketika mereka dianiaya bisa menuntut denda dan ganti rugi secara adil.¹⁶⁹

Selain perhatian Nabi terhadap kaum Yahudi, ternyata Nabi juga memberikan perhatian khusus kepada kelompok lemah yang lain. Kasus ini bisa kita lihat saat Nabi memberikan pidato perpisahan di Arafah dekat Makkah, dalam pidato tersebut Nabi menyampaikan tentang HAM, yang termasuk di dalamnya memuat tentang hak-hak wanita, hak-hak budak dan buruh dan melarang sistem ekonomi dan transaksi yang

167 Suyuti Pulungan, *Prinsip-Prinsip Pemerintahan Negara Madinah Ditinjau Dari Pandangan Al-Qur'an*, (Jakarta, Raja Grafindo Persada, 1994), (Jakarta: Raja Grafindo, 1994), 159.

168 Ahmad, *Piagam Nabi Muhammad SAW*, 24.

169 M. Mukhlis Fahrudin, “Muatan Nilai Dan Prinsip Piagam Madinah Dan Pancasila,” *Jurnal Ulul Albab* Vol.12, no. 1 (2001): 101.

mengakibatkan pada eksploitasi manusia kepada manusia lain.¹⁷⁰

Dari sikap Nabi dalam memimpin Negara Madinah, dapat tercemrin bahwasanya Negara Madinah bersifat terbuka, menghimpun semua golongan penduduk Madinah dan bersatu dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Tidak ada egoisentrisme untuk menjadikan Negara Madinah adalah Negara Islam, dimana Nabi tetap menghormati keragaman yang ada di Madinah dan menjadikan masyarakatnya hidup bersama dalam koeksistensi yang damai.

5. Menegakkan Keadilan

Menegakkan keadilan adalah kewajiban seluruh warga negara. hal ini sebagaimana terdapat dalam 21 yang meghendaki adanya hukuman bagi pembunuh dengan dibunuh atau memberikan ganti rugi bila keluarga korban menerimanya. Lebih lanjut dalam pasal 22 ditegaskan setiap warga negara tidak boleh membantu orang yang salah dan memberi tempat kediaman bagi yang salah dan para pengkhianat negara. Lebih lanjut pasal 36 setiap warga negara memiliki hak untuk membalas orang yang berbuat jahat terhadapnya. Bahkan pasal 37 Piagam Madinah yang menyebutkan bahwa: *Seseorang tidak dianggap bersalah karena kesalahan yang dilakukan sekutunya.*¹⁷¹

Pasal tersebut menjelaskan bahwa kesalahan seseorang tidak tergantung dan menjadi tanggung jawab orang lain atau

170 Sa'īd Ramaḍān al-Būṭī, *Fiqh Al-Sirah: Dirāsāt Manhajiyah 'Ilmiyyah Li Širāt Al-Muṣṭafā* (Beirut: Dār al-Fikr al-Mu'āšir, 1991).

171 Ahmad, *Piagam Nabi Muhammad SAW.*, 36.

sukunya. Ketentuan ini kontras dengan hukum adat pada masyarakat Arab yang berprinsip bahwa tanggung jawab atas kesalahan anggota suku berada pada sukunya. Prinsip tersebut dirasa tidak adil sehingga Nabi Muhammad menuangkan poin ini dalam piagam Madinah untuk mengoreksi fenomena sebelumnya. Hal ini menggambarkan bahwa setiap individu baik Islam, Yahudi, Nasrani mempunyai hak dan kewajiban yang sama di mata hukum.

Nabi tidak pernah membedakan apakah peserta Piagam Madinah adalah orang-orang mukmin atau orang-orang Yahudi, mereka tetap memiliki kedudukan yang sama. Muhammad telah menerapkan prinsip keadilan dan persamaan sesuai dengan kaidah yang ditetapkan dalam piagam tersebut. Nabi senantiasa berusaha menghindari sikap diskriminatif dalam menjalankan fungsinya sebagai kepala Negara.¹⁷²

Dalam sebuah kasus ketika Nabi dihadapkan dengan sebuah peristiwa ketika seorang anak pembesar (kepala suku) yang bernama Fatimah Binti Abil mencuri, karena anak pembesar maka orang-orang khawatir kalau ia sampai dihukum. Usamah bin Zaid sebagai sahabat kesayangan Nabi, mencoba meminta keringanan kepada Nabi, seketika itu Nabi menegur:

“Dari Aisyah Nabi saw bersabda: Wahai manusia sesungguhnya telah binasa umat sebelum kamu dimana apabila orang bangsawannya mencuri mereka biarkan begitu saja, dan apabila dilakukan oleh orang biasa yang melakukan pencurian, maka mereka kenakan hukuman had (potong tangan), demi

172 Pulungan, *Prinsip-Prinsip Pemerintahan Negara Madinah Ditinjau Dari Pandangan Al-Qur'an*, (Jakarta, Raja Grafindo Persada, 1994), 123.

Allah, andaikan Fatimah binti Muhammad mencuri niscaya aku potong tangannya”¹⁷³

Dialog tersebut membuktikan bahwa dalam menegakan keadilan Nabi sebagai kepala Negara tidak pernah membedakan baik terhadap kaum Muslimin atau kaum Yahudi sekali pun. Artinya, Nabi tidak pernah melihat latar belakang agama, ras dan suku siapa pun yang bersalah harus dihukum. Apa yang dilakukan Nabi tersebut mencerminkan sikap kepala negara yang adil serta menjunjung tinggi hak dan martabat kaumnya.

173 Abū Muḥammad ibn Ismā'īl Al-Bukhārī, *Ṣaḥīḥ Al-Bukhārī*, I (Beirut: Dār Ibn Katsīr, 2002), 197.

BAB III

HUKUM, POLITIK HUKUM DAN KEWAJIBAN NEGARA TERHADAP AGAMA RAKYATNYA

A. Pengertian Hukum, Fungsi, Tujuan Hukum dan Sistem Hukum Nasional

1. Pengertian Hukum

Secara umum hukum difahami sebagai penataan hidup sosial. Pengertian tersebut bersifat abstrak mencakup hukum apapun termasuk di dalamnya, termasuk hukum pada zaman primitif. Adapun hukum yang aktual pada masa modern adalah hukum yang memiliki arti juridis, yaitu hukum yang ditentukan oleh pemerintah suatu Negara berupa Undang-undang. Hukum inilah yang secara juridis berlaku secara efektif. Dengan demikian hukum adat atau hukum apapun baru memiliki kekuatan hukum secara juridis manakala disahkan oleh pemerintah negara dalam sebuah undang-undang.¹⁷⁴

Dalam perspektif aliran Positivistik seperti John Austin (1790-1859), hukum terdiri dari bermacam-macam pengertian: 1) hukum Allah yakni hukum yang bersifat moral; 2) hukum

174 Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, 19th ed. (Yogyakarta: Kanisius, 1995), 39–40.

manusia yaitu segala peraturan yang dibuat manusia yang terdiri dari dua bentuk; *pertama*, hukum yang sungguh-sungguh (*proverly so called*), yaitu hukum yang berasal dari kekuasaan politik atau peraturan dari pribadi-pribadi swasta yang menurut undang-undang yang berlaku. *Kedua*, hukum yang sebenarnya bukan hukum (*improverly so called*) peraturan yang berlaku pada suatu club tertentu adalah untuk mengatur kepentingan clubnya. Peraturan ini bukan hukum dalam arti yang sungguh-sungguh karena tidak berkaitan dengan pemerintah sebagai pembentuk hukum.¹⁷⁵

Hukum menurut Jimly, dapat dibatasi kepada empat kelompok pengertian; pertama, hukum yang dibuat oleh institusi kenegaraan atau hukum negara (*the state's law*) seperti undang-undang, yurisprudensi dan sebagainya; kedua, hukum yang dibuat dalam dinamika kehidupan masyarakat atau yang berkembang dalam kesadaran dan budaya hukum masyarakat, seperti hukum adat (*the people's law*); ketiga, hukum yang dibuat dan terbentuk sebagai bagian dari perkembangan pemikiran di dunia ilmu hukum, biasanya disebut doktrin (*the Professor's law*). Misalnya teori hukum dari Imam Madzhab Syafi'i yang diberlakukan oleh orang muslim di Indonesia; keempat, hukum yang berkembang dalam praktik dunia usaha dan melibatkan peranan para professional di bidang hukum (*the professional's law*).¹⁷⁶

Hukum yang legal menurut Hart harus memenuhi dua kaidah yaitu kaidah primer dan kaidah sekunder. Kaidah primer artinya kaidah hukum yang menentukan perbuatan seseorang,

175 Huijbers, 40–41.

176 Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), 4.

sedangkan kaidah sekunder adalah petunjuk pengenal (*rule of recognition*) untuk mengetahui kaidah primer. Adapun kaidah sekunder terdiri dari dekrit presiden, peraturan DPR, statuta himpunan, adat istiadat dan lain-lain. Sedang petunjuk pengenal yang paling akhir (*ultimate rule of recognition*) ditentukan dalam undang-undang dasar. Disamping itu kaidah sekunder yang sangat penting adalah bahwa suatu peraturan baru dapat diakui secara legal bila tidak bertentangan dengan peraturan-peraturan yang berlaku pada jenjang peraturan yang lebih tinggi, teori ini dikenal dengan teori Stufenbau (bangunan menurut jenjang).¹⁷⁷

Dalam konteks sistem hukum di Indonesia, teori Stufenbau dalam jenjang sistematis terdiri dari susunan sebagai berikut:¹⁷⁸

- a. Pancasila
- b. Undang-Undang Dasar (UUD)
- c. Ketetapan MPR (TAP-MPR)
- d. Undang-undang (UU)
- e. Peraturan pengganti Undang-undang (Perpu)
- f. Peraturan Pemerintah (PP)
- g. Keputusan presiden (Keppres)
- h. Keputusan Menteri (Kepmen)
- i. Keputusan Dirjen

Menurut Hamid S. Tamimi dengan mengikuti “*Theorie vom Stufenbau der Rechtsordnung*” dari Hans Nawiasky sebagaimana dikutip Huijbers,¹⁷⁹ mengelompokkan jenjang perundang-undangan dalam empat kelompok:

177 Hans Kelsen, “Pure Theory of Law” (New Jersey: The Lawbook Exchange, Ltd, 2005), 22–23; Huijbers, *Filsafat Hukum*, 43.

178 Huijbers, *Filsafat Hukum*, 44.

179 Huijbers, 44.

- a. Norma dasar (*Grundnorm*), yakni norma dasar negara atau hukum yang dirumuskan dalam pembukaan Undang-undang Dasar 1945, yakni Pancasila yang merupakan landasan akhir bagi peraturan-peraturan lebih lanjut;
- b. Aturan-aturan dasar Negara atau konstitusi yang menentukan norma-norma yang menjamin berlangsungnya negara atau penjagaan hak-hak anggota masyarakat. Aturan-aturan yang bersifat umum ini bersifat umum dan tidak mengandung sanksi. Aturan-aturan dasar tersebut ditemukan dalam batang tubuh Undang-undang Dasar 1945.
- c. Undang-undang formal yang didalamnya telah masuk sanksi-sanksi.
- d. Peraturan-peraturan pelaksanaan dan peraturan-peraturan otonom.

Menurut Barda Nawawi Arief, salah satu syarat legalitas hukum adalah memenuhi syarat hukum formil dan hukum materiil. Dalam konteks hukum pidana misalnya, asas legalitas hukumnya tidak hanya memenuhi ketentuan hukum formil sebagai “*nullum delictum sine lege*”, tetapi juga sebagai *nullum delictum sine ius*”, atau tidak semata-mata dilihat sebagai asas legalitas formal, tetapi juga asas legalitas materiil, yaitu dengan mengakui hukum pidana adat, hukum yang hidup atau hukum tidak tertulis sebagai sumber hukum. Disamping itu perkembangan hukum merupakan tantangan hukum yang harus diantisipasi, hingga perlu dikaji ulang kebijakan asas legalitas hukum di Indonesia.¹⁸⁰

180 Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Cet. 1 (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2003), 10–11.

Asas legalitas hukum pidana terdapat dalam Pasal 1 Ayat (1) Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) disebutkan bahwa “suatu perbuatan tidak dapat dipidana kecuali berdasarkan kekuatan ketentuan perundang-undangan pidana yang telah ada”. Asas legalitas dalam hukum pidana sendiri memuat. Disamping itu untuk terpenuhinya unsur hukum pidana harus memenuhi asas *lex certa (bestimmtheitsgebot)* yang berarti bahwa legislatif (pembuat undang-undang) dalam perumusan tindak pidana harus secara jelas dan rinci dan tanpa samar-samar (*nullum sine lege stricta*). Asas selanjutnya bahwa peraturan dibuat dalam wujud tertulis (*lex scripta*), dirumuskan secara jelas (*lex certa*) dan dalam penafsirannya tidak diperbolehkan penafsiran analogi (*lex stricta*),¹⁸¹ sehingga produk regulasi yang dibuat jelas dan tidak menimbulkan ambiguitas.

Oleh karenanya Barda menjelaskan perlunya pembangunan hukum nasional sebagaimana pernah dijelaskan Ismail Saleh Mantan Menteri Kehakiman, bahwa pembangunan hukum Nasional dapat berupa pemeliharaan hukum, pembaruan hukum dan penciptaan hukum. Apa yang digagas Barda terkait pentingnya menggali nilai-nilai hukum agama dalam pembaruan hukum pidana nasional misalnya merupakan bagian dari upaya penggalan hukum tidak tertulis.¹⁸²

181 Muchamad Iksan, “Asas Legalitas Dalam Hukum Pidana: Studi Komparatif Asas Legalitas Hukum Pidana Indonesia Dan Hukum Pidana Islam,” *Jurnal Serambi Hukum* 11, no. 01 (2017): 7–8.

182 Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, ke 5 (Jakarta: Kencana, 2014), 322.

Di samping itu ada asas-asas berlakunya undang-undang lain yang perlu diperhatikan yaitu:¹⁸³ (1) Undang-undang yang bersifat khusus mengenyampingkan undang-undang yang bersifat umum apabila undang-undang tersebut sama kedudukannya; (2) Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang terdahulu sejauh undang-undang itu mengatur hal yang sama; (3) Undang-undang tidak boleh diganggu-gugat, artinya undang-undang tidak boleh diuji apakah isinya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih tinggi; (4) Undang-undang yang telah diundangkan dianggap telah diketahui oleh setiap orang. Karena orang yang melanggar undang-undang tidak bisa membela dirinya dengan menyatakan tidak mengetahui undang-undang yang bersangkutan.

Dari beberapa penjelasan tersebut, maka dapat dikatakan bahwa hukum legal adalah hukum yang proses pembentukannya dilahirkan dari institusi politik oleh pihak-pihak berwenang. Hukum legal harus memenuhi kaedah primer dan kaedah sekunder, disamping asas-asas penting yang harus dijadikan acuan.

B. Tujuan, Fungsi dan Sistem Hukum Nasional

Jimly menjelaskan bahwa undang-undang merupakan salah satu instrument hukum yang dibuat oleh institusi kenegaraan atau hukum negara (*the state's law*) yang bertujuan untuk

183 Theresia Ngutra, "Hukum Dan Sumber-Sumber Hukum," *SUPREMASI: Jurnal Pemikiran, Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial, Hukum Dan Pengajarannya* 11, no. 2 (February 2016): 203, <https://doi.org/10.26858/SUPREMASI.V11I2.2813>.

memenuhi kebutuhan akan keteraturan. Kebutuhan akan keteraturan ini kemudian melahirkan sistem keorganisasian yang semakin berkembang seperti *organizational imperative* yang mengikat masyarakat dalam sistem keorganisasian yang teratur hingga terciptalah mekanisme pembuatan hukum.¹⁸⁴ Hal ini senada dengan tujuan undang-undang yang dijelaskan Roscoe Pound, bahwa hukum berfungsi sebagai alat untuk mengatur masyarakat dan menentukan kebijakan dalam masyarakat “*law as a tool of social engineering*”.¹⁸⁵

Demikian pula pendapat Shofan yang dikutip Kailan, bahwa semua regulasi hukum atau undang-undang dibuat untuk mengatur warga bangsa Indonesia, yakni sebagai upaya untuk melindungi keselamatan masyarakat (*public safety*), ketertiban masyarakat (*public order*), etik dan moral masyarakat (*moral public*), kesehatan masyarakat (*public health*) dan melindungi hak dan kebebasan mendasar orang lain (*the fundamental right and freedom orders*).¹⁸⁶

Menurut Barda Nanawi Arief, dengan mengutip Satjipto Rahardjo menjelaskan bahwa fungsi hukum baik sebelum dan setelah kemerdekaan adalah sama. Perbedaannya terletak pada putusan politik yang diambil dan pengimplementasiannya ke dalam sistem hukum masing-masing. Keputusan politik yang diambil setelah kemerdekaan 17 Agustus 1945 adalah mengutamakan kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya, maka keputusan tersebut harus dirumuskan

184 Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, 4.

185 Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik Dan Hukum Di Indonesia* (Yogyakarta: Gama Media, 1999), 70–71.

186 M S Kaelan, *Negara Kebangsaan Pancasila: Kultural, Historis, Filosofis, Juridis Dan Aktualisasinya* (Yogyakarta: Paradigma, 2013), 211.

dalam kaidah-kaidah hukum dan struktur hukum yang harus menyediakan kemampuan untuk melakukan hal itu.¹⁸⁷ Barda menjelaskan bahwa dalam penegakkan hukum pidana misalnya, *social policy* tercermin dalam *social welfare policy* (kebijakan untuk melindungi masyarakat) dan *social defence policy* (kebijakan memberi perlindungan kepada masyarakat), dimana keduanya bersifat integral.¹⁸⁸

Adapun fungsi hukum menurut Mahfud, terdapat dua aliran hukum yang terkait dengan relasi hukum dan politik, yakni Roscoe Pound yang beraliran idealis memiliki konsep “*law as a tool of social engineering*”, dimana hukum dijadikan sebagai penentu arah dan berfungsi sebagai alat untuk menjamin ketertiban dan melindungi kepentingan masyarakat. Berbeda dengan Savigny, seorang realis yang berpendapat bahwa “hukum selalu berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakatnya.”¹⁸⁹

Mahfud juga menjelaskan bahwa tujuan negara harus berpihak pada empat prinsip cita hukum:

- a. Melindungi semua unsur bangsa (*nation*) demi keutuhan negara (integrasi).
- b. Mewujudkan keadilan sosial dalam bidang ekonomi dan kemasyarakatan.
- c. Mewujudkan kedaulatan rakyat (demokrasi) dan negara hukum (nomokrasi).

187 Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, 322–23.

188 Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*.

189 Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik Dan Hukum Di Indonesia* (Yogyakarta: Gama Media, 1999), 70–71.

- d. Menciptakan toleransi atas dasar kemanusiaan dan berkeadaban dalam hidup beragama.¹⁹⁰

Keempat cita hukum tersebut menjadi kerangka keyakinan (*belief framework*) yang bersifat normatif dan konstitutif. Bersifat normatif artinya empat cita hukum tersebut sebagai prasyarat ideal yang menjadi dasar hukum positif. Adapun bersifat konstitutif maknanya keempat cita hukum tersebut mengarahkan hukum yang hendak dicapai oleh negara.

Adapun fungsi hukum menurut Huijbers adalah sebagai norma. Fungsi hukum sebagai norma artinya hukum berfungsi sebagai pedoman yang harus diikuti agar hak-hak dan kewajiban orang terdistribusi sebagaimana mestinya.¹⁹¹

Dari penjelasan di atas dapat dikatakan bahwa hukum memiliki tiga fungsi; *pertama*, hukum sebagai *social welfare*, yakni hukum berfungsi untuk membuat masyarakat merasa aman, terlindungi dan diperlakukan secara adil, menjadi teratur, tertib, sesuai moral etik yang disepakati; *kedua*, hukum sebagai *social engineering* yakni hukum berfungsi mengatur dan merekayasa agar ketertiban masyarakat dapat tercapai; *ketiga*, *social control*, yakni hukum berfungsi mengontrol semua tindakan dan perilaku masyarakat agar tujuan hukum dapat tercapai. Namun, selain ketiga fungsi tersebut, Jimly menambahkan bahwa hukum juga perlu difungsikan sebagai sarana pendidikan dan pembaruan masyarakat (*social reform*), dan karena itu ketidaktahuan masyarakat akan hukum tidak

190 Pendapat Bernand Lewis sebagaimana di kutip Mahfidh. Lih. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, 18.

191 Huijbers, *Filsafat Hukum*, 64–65.

boleh dibiarkan tanpa usaha sosialisasi dan pembudayaan hukum secara sistematis dan bersengaja.¹⁹²

C. Hukum dan Politik

1. Relasi Hukum dan Politik

Hukum yang dibuat oleh negara, seperti produk hukum hakim di Indonesia sangat dipengaruhi oleh politik. Hal ini sebagaimana pendapat Daniel S Lev¹⁹³ bahwa perubahan dalam proses hukum sangat dipengaruhi oleh perubahan politik dan sosial, hal ini mengakibatkan hukum sangat bergantung pada politik.

Menurut Rawls, proses pembuatan hukum atau undang-undang dilakukan dengan mekanisme politik yang merepresentasikan keadilan prosedural dan mengatur dasar-dasar serta batasan-batasan tugas dan kewajiban politik.¹⁹⁴

Pendapat senada diungkapkan oleh Mahfud, bahwa politik dapat mempengaruhi tidak hanya proses dan corak hukum/Undang-undang yang lahir, tetapi juga mempengaruhi warna hukum yang dijalankan oleh para memangku kebijakan. Oleh karena hukum merupakan produk politik, maka karakter isi produk hukum dapat ditentukan oleh konfigurasi politik yang melahirkannya, tidak hanya dalam proses pembuatan hukum, bahkan dalam menjaganya juga melalui proses politik hukum.¹⁹⁵

192 Jimly Asshiddiqie, "Penegakkan Hukum," n.d., 4, http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan_Hukum.pdf.

193 Lev, *Hukum Dan Politik Di Indonesia Kesenambungan Dan Perubahan*, xxiii–xxiv.

194 John Rawls, *The Theory of Justice* (US: Harvard University Press, 2003), 147, 172–74.

195 Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, 30.

Demikian pula Rohidin menjelaskan bahwa hukum dalam bentuk regulasi yang berupa perundang-undangan ditentukan oleh konfigurasi politik sehingga warna hukumnya sangat bergantung pada faktor politik dari para pemangku kekuasaan disamping komitmen moral para pembuat undang-undang (legislatif).¹⁹⁶

Oleh karenanya menurut Mahfud, dalam demokrasi permusyawaratan, suatu keputusan politik dikatakan benar jika memenuhi empat prasyarat; *Pertama*, harus didasarkan pada asas rasionalitas dan keadilan, bukan hanya berdasarkan subjektivitas ideologis dan kepentingan; *Kedua*, didedikasikan bagi kepentingan orang banyak, bukan kepentingan perorangan atau golongan; *Ketiga*, berorientasi jauh ke depan, bukan demi kepentingan jangka pendek melalui akomodasi transaksional yang bersifat destruktif (toleransi negatif); *Keempat*, bersifat imparisial dengan melibatkan semua pihak (minoritas terkecil sekalipun) secara inklusif yang dapat menangkal kekuasaan elit politik dan pengusaha serta klaim-klaim mayoritas.¹⁹⁷ Di samping itu proses pembuatan hukum dalam bentuk perundang-undangan dalam sistem hukum nasional harus berdasarkan pada Undang-undang Dasar 1945.¹⁹⁸

196 Rohidin, *Konstruksi Baru Kebebasan Beragama: Menghadirkan Nilai Kemanusiaan Yang Adil Dan Beradab Di Negara Hukum Indonesia*, 140.

197 Yudi Latif, *Negara Paripurna, Historisitas, Rasionalitas Dan Aktualitas Pancasila*, 4th ed. (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2012), 476–78.

198 Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, 9–14.

2. Politik Hukum, Pelaksanaan Hukum dan Keadilan

Politik hukum sebagaimana pendapat Sudarto yang dikutip Barda Nawawi Arief, adalah; a) usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu saat; b) kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat untuk mencapai apa yang dicita-citakan.¹⁹⁹

Dalam konteks politik Nasional, untuk tercapainya tujuan hukum yang terdapat dalam empat cita hukum, yakni melindungi semua unsur, mewujudkan keadilan, kedaulatan rakyat dan terciptanya toleransi kehidupan beragama, maka hukum harus memperhatikan empat hal:

- a. Hukum harus memelihara integrasi bangsa baik secara ideologis maupun territorial. Di sini hukum harus menjadi perekat keutuhan bangsa untuk bersatu senasib sepenanggungan mewujudkan perdamaian, demikian pula hukum harus menjamin rasa adil, setara, dan keamanan seluruh warga bangsa tanpa membedakan status ekonomi, sosial, budaya, politik dan agama;
- b. Hukum harus menjamin terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Artinya hukum harus mampu mengatur perbedaan social dan ekonomi agar masyarakat kurang beruntung mendapat perlindungan, kesejahteraan dan keadilan;

199 Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, 26.

- c. Hukum harus menjamin tata politik dan kenegaraan yang demokratis dan nomokratis. Demokratis artinya hukum mencerminkan kepentingan seluruh rakyat yang diseleksi dan ditetapkan dengan musyawarah bersama dengan cara yang jujur, adil dan bebas dan hasilnya diterima oleh seluruh warga bangsa. Nomokratis artinya pelaksanaan semua aspek kehidupan bernegara termasuk keputusan-keputusan yang dihasilkan secara demokratis harus berpedoman pada aturan-aturan hukum yang pengambilan keputusannya dilakukan secara jujur dan adil, serta rakyat berpartisipasi menentukan isi hukum dan nilai-nilai keadilan yang diyakininya, sehingga isi hukum bukanlah merupakan kehendak penguasa;
- d. Hukum harus mampu membangun terciptanya toleransi kehidupan beragama agar tidak ada pelanggaran hak dalam memeluk dan melaksanakan agama yang diyakini dan dianutnya. Produk hukum tidak boleh memberi ruang intoleransi kehidupan beragama, hukum juga harus mengatur agar tidak terjadi benturan antar pemeluk agama, disamping itu hukum dibuat sedemikian rupa agar tidak disalahgunakan ataupun dijadikan alat untuk melakukan diskriminasi atau melakukan tindakan-tindakan yang melanggar kebebasan beragama.²⁰⁰

Cita hukum positif di Indonesia secara politik tercermin dalam sistem hukum atau perundang-undangan. Undang-undang dalam sistem hukum di Indonesia merupakan salah satu sumber hukum dibawah UUD 1945. Adapun sistematika sumber hukum dalam tata perundang-undangan di Indonesia

200 Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, 18–20.

meliputi Panca Sila, Undang-Undang Dasar (UUD), Ketetapan MPR (TAP-MPR), Undang-undang (UU), Peraturan pengganti Undang-undang (Perpu), Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Presiden (Keppres), Keputusan Menteri (Kepmen), Keputusan Dirjen.²⁰¹

Undang-Undang Dasar dan TAP MPR ditetapkan oleh MPR, sedangkan Undang-undang dibentuk oleh presiden dengan persetujuan DPR, Perpu ditetapkan oleh Presiden, tetapi dalam satu tahun harus sudah dimintakan persetujuan DPR dan jika disetujui maka Perpu meningkat menjadi UU, jika dicabut, maka perpu tidak dapat dilanjutkan lagi pada persidangan selanjutnya. PP ditetapkan sendiri oleh pemerintah tanpa harus meminta persetujuan DPR, PP biasanya dibuat oleh pemerintah untuk melaksanakan UU. Keppres dibentuk sendiri oleh Presiden tanpa perlu mengaitkan dengan materiil UU, sifatnya mandiri karena membuatnya merupakan kewenangan Presiden selaku kepala negara maupun pemerintahan.

Adapun lembaga yang memiliki kewenangan membentuk Undang-undang adalah sebagaimana pasal 20 UUD 1945;

- a. Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- b. Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
- c. Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak

201 Huijbers, *Filsafat Hukum*, 44.

boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

- d. Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.
- e. Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.”

Di samping itu sebagaimana pasal 21 UUD 1945, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat juga berhak mengajukan usul rancangan undang-undang. Pasal 5 UUD 1945 ayat (1) “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.”

Adapun implementasi hukum atau penegakkan hukum (*law enforcement*) atau proses ditegakkannya norma-norma hukum dalam konteks kehidupan berbangsa dan bernegara, menurut Jimly,²⁰² dapat dilihat dari perspektif subjek dan objeknya. Penegakkan hukum dari perspektif subjek dalam pengertian yang luas maknanya proses penegakkan hukum dilakukan setiap subjek hukum dalam setiap hubungan hukum, yakni semua orang yang menjalankan aturan atau norma hukum yang berlaku, Adapun subjek dari pelaksanaan dan penegakan hukum dalam arti sempit dimaknai upaya aparaturnya penegakan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan bahwa suatu aturan hukum berjalan sebagaimana mestinya.

202 Asshiddiqie, “Penegakkan Hukum,” 1–4.

Adapun dari sisi objeknya, hukum yang akan ditegakkan mencakup hukum materiil dan hukum formal. Hukum materiil mencakup nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakat, sedangkan hukum formal hanya terkait dengan aturan perundang-undangan yang tertulis. Penegakkan hukum secara sempit dikaitkan dengan pelaksanaannya atau dapat pula disebut '*court of law*' dalam arti pengadilan hukum, adapun penegakkan hukum secara luas menyangkut penegakkan hukum materiil atau penegakkan keadilan atau '*court of justice*', hingga Mahkamah Agung di Amerika Serikat disebut dengan istilah '*Supreme Court of Justice*'.

Istilah tersebut sebetulnya menegaskan bahwa pada intinya hukum yang harus ditegakkan itu bukan hanya norma aturan itu sendiri, melainkan nilai-nilai keadilan yang terkandung di dalamnya, baik dalam peradilan perdata maupun pidana. Dengan demikian makna penegakan hukum seharusnya berisi penegakkan keadilan hingga penegakan hukum dan penegakan keadilan merupakan dua sisi dari mata uang yang sama.²⁰³

Permasalahan implementasi pelaksanaan hukum dari sisi norma hukum sebenarnya terkait dengan hak-hak dan kewajiban asasi manusia yang menyangkut keseimbangan hukum dan keadilan, dimana secara akademik seharusnya seimbang antara dimensi hak dan kewajiban. Namun demikian karena perkembangan sejarah kekuasaan organ-organ negara seringkali terbukti melahirkan penindasan dan ketidakadilan, maka muncullah gagasan penghormatan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia, bahkan diadopsi

203 Asshiddiqie, 1-4.

menjadi pemikiran tentang pembatasan kekuasaan yang selanjutnya dikenal dengan aliran konstitusionalisme. Aliran ini memberi warna modern pada ide-ide nomokrasi (negara hukum) dan demokrasi dalam sejarah, hingga penghormatan dan perlindungan hak-hak hak asasi manusia merupakan ciri utama dari negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) atau negara demokrasi yang berdasar atas hukum (*constitutional democracy*).

Adapun permasalahan pelaksanaan hukum dari sisi penegak dalam pengertian sempit dipahami seluruh proses yang terkait dengan tugas dan peran yang dilakukan oleh aparat penegak hukum yang terlibat dalam proses penegakkan hukum, diantaranya saksi, polisi, penasehat hukum, jaksa, hakim dan petugas sipir masyarakat dalam melaksanakan pelaporan atau pengaduan, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, pembuktian, penjatuhan vonis dan pemberian sanksi, serta upaya masyarakat kembali (resosialisasi) terpidana.

Proses kerja aparat ditentukan oleh beberapa hal, yakni: *pertama*, institusi penegak hukum beserta berbagai perangkat sarana dan prasarana pendukung dan mekanisme kerja kelembagaannya; *kedua*, budaya kerja yang terkait dengan aparatnya, termasuk mengenai kesejahteraan aparatnya; *ketiga*, perangkat peraturan yang mendukung baik kinerja kelembagaannya maupun yang mengatur materi hukum yang dijadikan standar kerja, baik hukum materielnya maupun hukum.

Upaya penegakan hukum hanya satu elemen saja dari keseluruhan persoalan kita sebagai Negara Hukum yang



mencita-citakan upaya menegakkan dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hukum tidak mungkin akan tegak, jika hukum itu sendiri tidak atau belum mencerminkan perasaan atau nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakatnya. Hukum tidak mungkin menjamin keadilan jika materinya sebagian besar merupakan warisan masa lalu yang tidak sesuai lagi dengan tuntutan zaman. Artinya, persoalan yang dihadapi bukan saja berkenaan dengan upaya penegakan hukum tetapi juga pembaruan hukum atau pembuatan hukum baru. Karena itu, ada empat fungsi penting yang memerlukan perhatian yang seksama, yaitu: 1) pembuatan hukum (*'the legislation of law'* atau *'law and rule-making'*); 2) sosialisasi, penyebarluasan dan bahkan pembudayaan hukum (*socialization and promulgation of law*; 3) penegakan hukum (*the enforcement of law*), dan 4) administrasi hukum (*the administration of law*) yang efektif dan efisien yang dijalankan oleh pemerintahan (eksekutif) yang bertanggungjawab (*accountable*) yang mencakup pelaksanaan hukum (*rules executing*) dan tata administrasi hukum itu sendiri.²⁰⁴

Menurut Lawrence M. Friedman,²⁰⁵ sistem hukum terdiri dari tiga sub sistem, yaitu substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*) dan budaya hukum (*legal culture*). *Legal substance* yakni materi dan norma hukum yang tertuang di dalam peraturan perundang-undangan. *Legal structure* yakni Lembaga pembuat hukum dan *legal culture*

204 Asshiddiqie, 1–4.

205 Lawrence M. Friedman and Grant M. Hayden, *American Law An Introduction*, Third Edit (New York: Oxford University Press, 2017), 126–27.

yakni perilaku hukum masyarakat. Ketiganya saling berpengaruh membentuk sistem hukum yang berjalan dengan baik.

Soerjono Soekanto²⁰⁶ menjelaskan lima hal penting yang mempengaruhi tegaknya hukum dipengaruhi oleh lima faktor, yaitu: materi hukum, penegak hukum, sarana dan prasarana, masyarakat dan budaya hukum masyarakat. Kelima faktor tersebut saling terkait untuk menentukan efektifitas penegakan hukum menuju kesadaran hukum.

Materi hukum dimaksud adalah undang-undang yang ada harus memuat ketentuan yang berpihak pada tegaknya hukum. Penegak hukum dimaksud seluruh pejabat sebagai pengambil kebijakan pelaksanaan hukum harus berkompeten dan berpihak pada tegaknya hukum. Sarana dan prasarana dimaksud seluruh peralatan, organisasi hukum, penganggaran dan sistem pendukung lainnya harus mendukung untuk terciptanya penegakan hukum. Masyarakat dimaksud sikap, kemauan dan kesadaran hukum masyarakat sangat mendukung tegaknya hukum untuk dan budaya masyarakat dimaksud kebiasaan hidup masyarakat yang dilakukan harus sesuai dengan aturan-aturan hukum yang berlaku.

Secara ideal, menurut Johni Najwan,²⁰⁷ sebuah peraturan perundang-undangan harus memuat tiga aspek, yakni filosofis, yuridis dan sosiologis. *Pertama*, aspek filosofis, berkaitan dengan isi dari undang-undang tersebut ialah yang memuat nilai-nilai kebenaran dan keadilan. *Kedua*, aspek yuridis diantaranya terkait dengan hal-hal sebagai berikut: 1. Harus

206 Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2008), 8.

207 Najwan, "Implikasi Aliran Positivisme Terhadap Pemikiran Hukum 1," 26.

dibuat oleh orang yang memiliki kewenangan membuat peraturan perundang-undangan. 2. harus sesuai antara bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama bila diamanatkan oleh peraturan yang lebih tinggi atau sederajat. 3. harus mengikuti tata cara tertentu. 4. tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya.

Ketiga, Aspek sosiologis terkait dengan ajaran *Sociological jurisprudence*, bahwa hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup di dalam masyarakat. Hukum atau undang-undang akan memiliki legitimasi sosial, ketika hukum tersebut sesuai dan dapat diterima oleh masyarakat yang bersangkutan, selain itu terdapat kesesuaian antara keinginan atau kebutuhan masyarakat dengan kehendak pembentuk undang-undang.

Menurut Barda, ketika hukum yang berkembang mengalami masalah karena tidak dapat memberi solusi permasalahan hukum, maka solusinya adalah melakukan pembaruan hukum nasional, yang dimensinya dapat berupa pemeliharaan hukum, pembaruan hukum dan penciptaan hukum. Di samping itu salah satu upaya yang dapat dilakukan ketika hukum tidak dapat memberi solusi permasalahan sosial, adalah dibutuhkan upaya penggalan nilai-nilai yang relevan salah satunya nilai agama.²⁰⁸

208 Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, 322.

3. Relasi Negara dan Agama

Paul Weithman sebagaimana dikutip Ismatu Ropi, berpendapat bahwa terdapat tiga pola relasi antara agama dan negara yakni pemisahan (*separation*), penyatuan (*unification*) dan pengakuan (*recognition*). Menurut Weithman, cukup mudah melihat model pemisahan antara agama dan negara yakni dengan mengamati perbedaan antara sekuler dan sakral, antara negara dan gereja. Hal yang berlawanan dengan model pemisahan, adalah model penyatuan. Pada model penyatuan, sistem agama dan negara terintegrasi dan tumpang tindih, tidak ada batasan antara keduanya. Adapun model ketiga adalah model pengakuan, dimana negara mempertahankan derajat pengakuan agama dan identitas atau nilai-nilai agama tertentu dalam sistem hukum dan politiknya.²⁰⁹

Sistem pemisahan agama dan negara terjadi di Amerika Serikat dimana dalam konstitusinya negara Federal tidak boleh mendirikan gereja, mengadopsi, mengajar, mempraktikkan agama dalam sistem politik negara bagian. Dengan demikian konsitusi Amerika tersebut dengan jelas memisahkan antara negara dan agama, atau sering disebut dengan “*The anti-establishment principle*” in the establishment clause (prinsip anti kemapanan dalam klausul pendirian). Klausul tersebut memastikan bahwa urusan agama dihilangkan dari dominasi negara hingga negara tidak mengontrol urusan agama warganya. Pada ranah ini agama berada pada wilayah privat dan symbol, atau dengan kata lain pengaruh agama tidak ada di ranah publik.

209 Ismatu Ropi, *Religion and Regulation in Indonesia, Religion and Regulation in Indonesia* (Singapore: Palgrave Macmillan, 2017), 15–17, <https://doi.org/10.1007/978-981-10-2827-4>.

Contoh lain dari pola pemisahan juga terjadi di Negara Australia, Republik Filipina, Cina dan Uni Sovyet. Namun Australia berdasarkan temuan Blachshield tidak sepenuhnya menganut sistem *antiestablishment principle* (prinsip anti kemapanan). Pemisahan agama dan Negara terjadi pada larangan pemerintah Federal mendirikan gereja nasional atau agama negara manapun, tetapi dalam tarap tertentu pemerintah Federal dibenarkan terlibat dalam kegiatan kelompok agama seperti memberikan bantuan atau memberikan dukungan keuangan dan administrasi. Demikian pula pada negara Cina dan Uni Sofyet, agama dipisahkan dan diasingkan dari sistem hukum dan politik negara akibat idologi komunisme.²¹⁰

Model penyatuan terjadi di negara teokrasi dalam arti negara yang kemungkinan besar menjadikan para pemimpin agama dan cendekiawan sebagai sumber terpenting untuk pembuatan hukum dan mengarahkan urusan sosial politik suatu negara. Hal ini terjadi seperti di Vatikan, Arab Saudi dan Republik Islam Iran. Di Iran misalnya, seorang pemimpin agama seperti Ayatullah dan Para *Mullah Ahl al-hali wa al-aqdi* memiliki otoritas agama disamping ada presiden yang bertanggungjawab atas pemerintahan.²¹¹

Adapun model pengakuan terjadi pada negara yang sekuler namun melestarikan agama atau tradisi keagamaan dalam derajat tertentu. Model pengakuan terhadap agama pada beberapa negara juga bervariasi, di Inggris, Norwegia dan Yunani membuat pengakuan yang jelas secara konstitusional. Sementara Thailand mengadopsi satu tradisi agama tertentu

210 Ropi, 16.

211 Ropi, 17.

sebagai agama resmi negara, tapi pada saat yang sama ia mengakui adanya agama lain. atau mengadopsi kebijakan yang mengacu pada konsep agama lainnya serta mengakui agama sebagai elemen penting dalam negara dan masyarakat. Seperti juga terjadi di Indonesia. Bukti bahwa Indonesia menerapkan relasi agama dan negara dengan pola pengakuan ditandai adanya pengakuan hanya terhadap 6 (enam) agama resmi yang diakui di Indonesia yakni Islam, Katolik, Kristen, Budha, Hindu dan Konghucu.²¹²

Menurut Elizabeth S. Hurd,²¹³ terdapat tiga kategori bentuk agama dalam konteks relasinya dengan negara yakni *expert religion*, *lived religion* dan *governed religion*. *Expert Religion* adalah agama yang ditafsirkan oleh orang-orang yang menghasilkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan agama dalam berbagai konteks. Adapun *Lived Religion* adalah agama yang dipraktikkan baik oleh individu ataupun masyarakat setiap hari dalam berbagai otoritas, ritual, teks dan hal-hal yang membuat mereka merasa hidup di dunia. Adapun yang ketiga adalah *Governed religion* yakni agama yang dikonstruksi oleh mereka yang memiliki kekuatan politik dan agama hingga memiliki otoritas untuk menentukan suatu kepercayaan sebagai agama atau bukan agama.

Dalam Bahasa Yudi Latif, sesungguhnya di Indonesia bukan negara sekuler yang melakukan separasi atau pemisahan antara agama dan Negara, dan bukan pula negara agama, tetapi Negara yang menerapkan pembedaan (*differentiation* atau *distinction*) antara agama dan Negara. Agama dalam ranah

212 Ropi, 17.

213 Elizabeth Shakman Hurd, *Beyond Religious Freedom: The New Global Politics of Religion* (Princeton: Princeton University Press, 2015), 8, <https://doi.org/10.1093/ia/iix014>.

sosial tidak lagi menjadi pendefinisi tunggal. Otoritas agama dan politik berada pada wilayahnya masing-masing antara Negara dan agama.²¹⁴

Adapun dalam konteks kekuasaan, Ignaz Kleden menjelaskan enam kategori relasi antara agama dan negara, Adapun enam kategori tersebut:²¹⁵ *Pertama*, kekuasaan dan ideologi selalu saling mengandaikan, karena tidak ada ideologi yang tidak memiliki muatan kekuasaan. *Kedua*, setiap agama dikehendaki atau tidak selalu berhadapan dengan kemungkinan menjadi ideologis dan sebaliknya setiap ideologi yang ingin memantapkan diri cenderung menempuh jalan untuk memberikan warna keagamaan dirinya. Ideologisasi agama selalu bersamaan dengan reliogifikasi ideologi. *Ketiga*, agama sebagai suatu lembaga cenderung mempunyai sejumlah kekuasaan dalam dirinya dan selalu terdapat suatu proses sosial dimana kekuasaan agama diperluas menjadi kekuasaan dunia dan kekuasaan dunia diperluas kedalam daerah kekuasaan agama. *Keempat*, hubungan agama dan negara ditandai dengan persaingan antara peran keimanan dan peran kenabian agama. *Kelima*, setiap agama memiliki fungsi ganda sebagai suatu institusi sosial dan sebagai jalan kesempurnaan pribadi. *Keenam*, ketegangan antara peran institusional agama dan peran individual/peran personal agama akan dibatasi oleh peran individual agama karena akan ditunjang oleh tendensi ke arah deinstusionalisasi berbagai lembaga sosial.

Adapun relasi antara agama Islam dan pemerintahan juga penting diketahui: Stahnke dan Blitt membaginya kepada

214 Yudi Latif, *Negara Paripurna, Historisitas, Rasionalitas Dan Aktualitas Pancasila*, 105.

215 Ignas Kleden, "Kekuasaan Ideologi Dan Peran-Peran Agama Di Masa Depan," in *Agama-Agama Memasuki Milenium Ketiga*, ed. Olaf Schumann (Jakarta: Grasindo, 2000), 21–32.

empat kategori. *Pertama*, negara-negara yang menyatakan diri sebagai negara islam. *Kedua*, negara yang menyatakan islam sebagai agama resmi negara. *Ketiga*, negara-negara yang mendeklarasikan diri mereka sebagai negara sekuler; *Keempat*, negara-negara yang belum membuat konstitusi deklarasi tentang sifat islam atau sekuler negara dan tidak atau belum menjadikan islam sebagai agama resmi negara. Menurut teori dari Stahnke dan Blitt Indonesia termasuk dalam kategori keempat. Hal ini dikarenakan Indonesia tidak hanya terdiri dari satu agama, seperti islam saja, tetapi banyak agama dan kepercayaan-kepercayaan yang diakui eksistensinya oleh negara.²¹⁶

D. Kewajiban Negara dalam Menjamin Agama Rakyatnya

Negara memiliki kewajiban untuk melindungi seluruh hak-hak asasi warganya, termasuk hak-hak hukum dan beragama. Adapun perlindungan hukum dan hak beragama warga yang dilakukan negara bertujuan untuk memberi rasa aman, adil dan terlindungi seluruh warga bangsa.

Menurut Brink, untuk mengetahui alasan mengapa negara harus memberikan kebebasan kepada organisasi masyarakat sipil dan warga negara individu untuk menjalankan keyakinan mereka yang terdalam, maka harus memperhatikan dua hal pertama, bagaimana hak individu dalam menentukan agama dan bagaimana kewajiban negara dalam mengatur

216 Tad Stahnke, Robert C Blitt, and International Law Specialist, "The Religion-State Relationship and The Right to Freedom of Religion or Belief: A Comparative Textual Analysis of The Constitutions of Fredominantly Muslim Countries," *Georgetown Journal of Iternational Law*, 2005, 10.

agama masyarakatnya.²¹⁷ Bagi aliran yang memahami bahwa agama merupakan otonomi individu, berpendapat bahwa setiap orang harus dapat memilih kehidupan yang mereka inginkan secara umum. Menurut Brink aliran ini walaupun awalnya tampak masuk akal, ternyata konsepsi tersebut menemui sejumlah kesulitan berat, baik dalam teori maupun praktik. *Pertama*, pengertian otonomi individu sebagian besar bertumpu pada konsepsi tertentu tentang kehidupan yang baik, yaitu bahwa hanya hidup yang dipilih sendiri adalah hidup yang baik. Akibatnya, hubungan antara prinsip otonomi dan banyak agama menjadi tegang. Banyak agama tidak hanya memuat aspek individu tetapi juga aspek sosial dan komunal, yang membuat konsepsi mereka tentang kehidupan yang baik setidaknya sebagian tidak sesuai dengan konsep otonomi. Oleh karena itu, memilih otonomi individu sebagai asas utama yang mendasari kebebasan beragama mengandung arti bahwa agama harus dilindungi dengan bantuan asas hukum yang memihak pada urusan agama dan mengedepankan kepercayaan tertentu sambil mengutuk agama jenis lain.

Lebih lanjut, prinsip otonomi biasanya digabungkan dengan konsepsi negara sebagai pemegang kekuasaan eksekutif berdaulat yang pada akhirnya tidak terkekang dan sah. Meskipun, misalnya, tradisi liberal secara historis menekankan pada perbedaan antara ranah publik dan privat, pembatasan antara keduanya seringkali diserahkan kepada negara. Hak-hak fundamental tidak dapat disangkal seharusnya menja-

217 Jaco Van Den Brink and Hans Martien Ten Napel, "The State, Civil Society and Religious Freedom," *Oxford Journal of Law and Religion* 2, no. 2 (October 1, 2013): 354–70, <https://doi.org/10.1093/ojlr/rws043>.

min ruang kebebasan tertentu bagi warga negara. Namun, dalam kebanyakan konstitusi hak-hak ini dapat dibatasi oleh undang-undang, artinya negara secara sepihak mendefinisikan sejauh mana hak-hak dan batas-batas tindakan yang diperbolehkan. Filsuf liberal Amerika Galston memperingatkan terhadap konsepsi negara yang dia tunjukkan (sebagian besar secara implisit) dipegang oleh banyak pemikir politik terkemuka. Mereka berpendapat bahwa satu-satunya cara untuk membatasi kekuasaan demokrasi adalah dengan demokrasi itu sendiri, atau bahwa warga negara berhutang kesetiaan utama mereka kepada negara, atau bahwa keadilan politik harus merasuki seluruh masyarakat. Adapun nilai-nilai dan asas-asas yang ditegakkan untuk memelihara Agama dalam Konteks Negara adalah nilai keadilan, *non derogable* (tidak bisa diganggu oleh siapapun) dan persamaan hak.²¹⁸

Terdapat beberapa teori yang terkait dengan batasan-batasan kewajiban negara dalam memberi perlindungan terhadap agama dan keberagaman warganya. Menurut Ninan Koshy yang mengutip pendapat Carillo de Albornoz bahwa *religious liberty* atau kebebasan beragama terbagi kepada empat aspek utama yakni: kebebasan nurani (*liberty of conscience*), kebebasan mengekspresikan keyakinan keagamaan (*liberty of religious expression*), kebebasan melakukan perkumpulan keagamaan (*liberty of religious association*), dan kebebasan melembagakan keagamaan (*liberty of religious institutionalization*).²¹⁹ Kebebasan nurani (*liberty of conscience*) merupakan aspek kebebasan beragama yang sifatnya mutlak (*pure*

218 Van Den Brink and Ten Napel, 356.

219 Ninan Koshy, *Religious Freedom in A Changing World*, 1992, 22–23; Hafsin, "Religious Freedom in the Indonesian Constitution (a Democratic-Constitutional Approach) 1," 72.

religious liberty) karena ia merupakan aspek internal dari kebebasan beragama (*internal religious freedom*) yang dalam implementasinya *freedom of conscience* sering dimaknai sebagai *freedom of religion*. Adapun kebebasan mengekspresikan, melakukan perkumpulan dan melembagakan agama merupakan kebebasan eksternal (*external religious freedom*) yang sifatnya relatif karena bersentuhan dengan wilayah sosial dan institusi-institusi publik lainnya.

Menurut Nazila Ghanea,²²⁰ kewajiban Negara menjaga agama rakyatnya terkait dengan norma-norma inti yang harus dipenuhi sebagaimana landasan pokok hak asasi manusia yang terdapat dalam beberapa instrument hak-hak asasi manusia internasional yaitu *Universal Declaration of Human Right (1948)*, *International Covenant on Civil and Political Rights (1966)*. Adapun norma-norma inti tersebut meliputi delapan hal sebagai berikut:

Pertama, internal freedom (kebebasan internal). Berdasarkan pada norma ini, setiap orang dipandang memiliki hak kebebasan berpikir, berkesadaran, dan beragama. Norma ini juga mengakui kebebasan setiap individu untuk memiliki, mengadopsi, mempertahankan atau mengubah agama dan kepercayaannya.

Kedua, external freedom (kebebasan eksternal). Norma ini mengakui bahwa setiap orang memiliki kebebasan untuk mewujudkan agama atau keyakinannya dalam berbagai bentuk manifestasi kepercayaan dalam domain eksternal yaitu ajaran, praktik, peribadatan, ketaatan baik secara individu atau

220 Nazila Ghanea, *Facilitating Freedom of Religion or Belief: A Deskbook*, xxxvii–xxxix; Anthin Lathifah, *Hukum Perkawinan Beda Agama Di Indonesia Perspektif Teori Sosial Kontrak*, 55–58.

dalam komunitas bersama-sama penganut lainnya dalam wilayah pribadi maupun publik. Dengan kata lain kebebasan eksternal menjamin setiap pemeluk agama atau kepercayaan untuk menjalankan keyakinannya itu dalam berbagai bentuk manifestasi.

Ketiga, noncoercion (tanpa paksaan). Norma ini menekankan adanya kemerdekaan individu dari segala bentuk paksaan dalam mengadopsi suatu agama atau kepercayaan. Dengan kata lain, setiap individu memiliki kebebasan memilih suatu agama atau kepercayaan tanpa perlu dipaksa oleh siapapun.

Keempat, nondiscrimination (tanpa diskriminasi). Berdasarkan norma ini, negara berkewajiban menghargai dan memastikan bahwa seluruh individu di dalam wilayah kekuasaannya dan yurisdiksinya memperoleh jaminan kebebasan beragama atau berkepercayaan tanpa membedakan warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama atau kepercayaan, pandangan politik dan pandangan lainnya, asal-usul bangsa, kekayaan, status kelahiran. Jadi haram bagi negara untuk melakukan pembatasan atas kebebasan beragama setiap warga negara.

Kelima, rights of parent and guardian (hak orang tua dan wali). Menurut norma ini, negara berkewajiban menghargai kebebasan orang tua dan para wali yang abasah secara hukum untuk memastikan pendidikan agama dan moral bagi anak-anak mereka sesuai dengan kepercayaan mereka sendiri. Negara juga harus memberikan perlindungan atas hak-hak setiap anak untuk bebas beragama atau berkepercayaan sesuai dengan kemampuan mereka sendiri.

Keenam, corporate freedom and legal status (kebebasan berkumpul dan memperoleh status hukum). Aspek penting

kebebasan beragama atau berkepercayaan terutama dalam kehidupan kontemporer adalah adanya hak bagi komunitas keagamaan untuk mengorganisasikan diri atau membentuk asosiasi.

Ketujuh, limits of permissible restrictions on external freedom (pembatasan yang diperkenankan terhadap kebebasan eksternal). Kebebasan untuk mewujudkan atau mengeskpresikan suatu agama atau kepercayaan dapat dikenai pembatasan oleh hukum dengan alasan ingin melindungi keselamatan umum, ketertiban, Kesehatan, moral dan hak-hak dasar lainnya.

Kedelapan, nonderogability. Negara tidak boleh mengurangi hak kebebasan beragama atau berkepercayaan bahkan dalam situasi darurat sekalipun.

Komarudin Hidayat juga menjelaskan kewajiban negara adalah memberi kebebasan beragama kepada rakyatnya. Menurutnya, kebebasan beragama dalam konteks bernegara terbagi pada tiga domain, yakni pribadi, jama'ah, masyarakat dan Negara. *Pertama*, pada wilayah pribadi, seseorang memiliki kebebasan seluas-luasnya untuk memahami dan mengembangkan keyakinan agamanya. Pada level ini, beragama adalah panggilan hati. Tidak seorangpun bisa memaksa orang lain untuk memeluk agama tertentu. Kalaupun ada yang terpaksa dengan menerima “paksaan” beragama, agama menjadi tidak lagi dilandasi dengan kebenaran dan ketulusan. Domain pribadi inilah yang paling memungkinkan terealisasinya kebebasan beragama dan berkeyakinan. Pada level ini, upaya menjaga agama dinilai paling tinggi dibandingkan dengan lainnya. *Kedua*, domain komunal atau



jama'ah. Semua agama memiliki doktrin dan tradisi untuk berjama'ah dan mensucikan tempat tertentu. Melalui domain ini, paham keagamaan dan iman seseorang terbina secara efektif. Pada domain ini pula idiom dan simbol keagamaan bebas dikemukakan karena pesertanya bersifat homogen. *Ketiga*, domain sosial. Pada level ini, komunitas suatu agama bertemu dengan komunitas agama lain. Hukum yang berlaku adalah hukum negara (hukum positif), bukan kitab suci yang berlaku di wilayah komunal.²²¹

221 Komarudin Hidayat, *Agama Seribu Nyawa* (Jakarta: Noura Books, 2012); Andrew F. March, "Theocrats Living under Secular Law: An External Engagement with Islamic Legal Theory," in *The Rule of Law and the Rule of God* (Palgrave Macmillan US, 2014), 145–72, https://doi.org/10.1057/9781137447760_7.



HUKUM KEBEBASAN BERAGAMA DALAM PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA: PERSPEKTIF HIFZ AL-DĪN

A. Konstruksi Kebebasan Beragama dalam Perundang-undangan di Indonesia

Menurut Mahfud MD, Indonesia bukanlah negara agama, tetapi Negara Hukum berdasarkan Pancasila yang menjadikan agama sebagai nilai dasar dalam bernegara.²²² Namun demikian Indonesia juga bukan negara sekuler yang memisahkan antara agama dan negara dimana agama sebagai wilayah privat dan Negara sebagai wilayah publik. Indonesia adalah negara Pancasila yang menjadikan agama sebagai hal fundamental sebagaimana tercantum dalam sila pertama Pancasila sebagai nilai dasar Negara dimana Indonesia berdasar pada “Ketuhanan Yang Maha Esa”.²²³

Untuk mengetahui bagaimana Negara Indonesia mengatur dan membatasi agama dan keberagaman warganya, salah

222 Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*.

223 M Saifullah Rohman, “Dinamika Implementasi Kebijakan Keagamaan Di Indonesia,” *Jurnal Masyarakat Dan Budaya* 20, no. 2 (2018): 287–96.

satunya adalah dengan mengetahui konstitusi dan perundang-undangan terkait agama. Hal ini sebagaimana penjelasan Ismatu Ropi,²²⁴ bahwa salah satu cara mengetahui hakikat negara adalah mengetahui konstitusinya, karena konstitusi menggambarkan bagaimana negara memiliki kekuasaan dalam mengatur rakyatnya hingga diketahui kebijakan politik negara terhadap rakyatnya. Konstitusi juga merupakan batasan bagaimana negara membatasi kekuasaan pemerintah dalam menjalankan kewenangan atas rakyatnya, termasuk di alam masalah agama.

Aturan meliharaan kebebasan beragama (*ḥifẓ al-dīn*) dan pembatasannya dalam perundang-undangan di Indonesia, secara sistematis terdapat dalam asas negara Pancasila, UUD 1945 Pasal 28E, 28I, 28J dan Pasal 29, UU PNPS tentang pencegahan penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama, UU HAM Pasal 4, 22 dan 55, serta RATIFIKASI ICCPR pasal 2,18 ayat (1-4), 20 (2) 26 dan 27. Berikut adalah deskripsi background sosial politik yang melatarbelakangi lahirnya undang-undang tersebut. dan konten ketentuan pemeliharaan agama yang terdapat di dalamnya.

Pancasila sila pertama berbunyi “Ketuhanan Yang Maha Esa” merupakan bukti bahwa Indonesia menjadikan agama sebagai nilai utama dalam kehidupan warganya walaupun dalam keragaman budaya Indonesia yang ada. Doktrin ini secara historis, diformulasikan oleh Mpu Tantular dalam karyanya Sutasoma yakni “*Bhineka Tunggal Ika tan Hana Dharma Mangrwa*”, berbeda-beda tetapi tetap satu, tiada kebenaran

224 Ismatu Ropi, *Religion and Regulation in Indonesia, Religion and Regulation in Indonesia* (Macmillan: Palgrave, 2017), 15.

yang mendua. Disamping itu bukti bahwa nilai agama menjadi dasar dalam penentuan politik negara sebagaimana terdapat dalam pembukaan UUD 1945 yang mengucapkan rasa syukur atas kemerdekaan Indonesia yang dicapai “atas rahmat Allah yang Maha Kuasa”. Pengakuan ini menyatakan bahwa kehidupan kebangsaan yang bersatu, berdaulat, adil dan makmur mengandung kewajiban moral etik yang harus dipertanggungjawabkan baik di hadapan sesama manusia ataupun Tuhan yang Maha Esa.²²⁵

Selanjutnya dalam UUD 1945, hak kebebasan beragama bagi seluruh rakyat Indonesia dijelaskan dalam beberapa pasal yakni pasal 28 E ayat (1 dan 2), 28 I ayat (1) dan 29 ayat (2), sebagai berikut:

Pasal 28E ayat (1) “Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.”

Pasal 28E ayat (2) “Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.”

Pasal 28I ayat (1) “Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun.”

225 Yudi Latif, *Negara Paripurna, Historisitas, Rasionalitas Dan Aktualitas Pancasila*, 4th ed. (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2012), 55-56.

Pasal 29 ayat (2) “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.”

Namun demikian dalam perspektif historis, formulasi kebebasan beragama sangat tergantung pada perkembangan politik dan sosial keagamaan yang ada. Hal ini dapat dilihat dalam latar belakang lahirnya UU PNPS, UU HAM dan Ratifikasi ICCPR

1. Konsep Kebebasan Beragama dalam UU No 1/PNPS/ Tahun 1965 (UU PNPS)

a. Latar Belakang Lahirnya UU PNPS

UU PNPS lahir pada masa Orde Lama di era kepemimpinan Presiden Soekarno. UU PNPS berasal dari Penetapan Presiden yang dikeluarkan oleh Presiden Soekarno. Pada masa Soeharto, Penetapan Presiden tersebut dijadikan undang-undang berdasarkan UU No. 5 Tahun 1969 tentang Pernyataan berbagai Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden sebagai UU. Pada masa Soekarno UU PNPS tersebut tidak diimplementasikan, namun baru diimplementasikan pada masa Soeharto, khususnya pasal 165 dan 165a untuk tujuan memelihara ketertiban umum dalam konteks pemerintahan Soeharto.²²⁶

Secara historis, penyebab dikeluarkannya Penetapan Presiden pada tanggal 27 Januari 1965 yang kemudian menjadi UU No 1/PNPS/1965 tersebut dilatarbelakangi oleh kepentingan

226 Pada tahun 1984, di Pelabuhan Tanjung Priok penembakan militer dilakukan terhadap demonstran aktifis muslim yang memprotes 4 (empat) rekannya yang ditahan karena terlibat pertengkaran dengan tentara yang masuk Masjid tanpa melepas sepatu.

ketertiban sosial agama yang terjadi pada saat itu yang sifatnya politis. Hal ini sebagaimana dijelaskan dalam ketentuan umum undang-undang tersebut yang menjelaskan bahwa Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 menetapkan berlakunya lagi Undang-Undang Dasar 1945, namun Piagam Jakarta tertanggal 22 Juni 1945 adalah nilai yang menjiwai dan merupakan suatu rangkaian kesatuan dengan konstitusi tersebut.²²⁷

Menurut Isnur, lahirnya UU PNPS tersebut, tidak lepas dari karakteristik pemerintahan demokrasi terpimpin yang bersifat otoriter, sentralistik dan berpusat di tangan Presiden Soekarno. Karakteristik kepemimpinan tersebut menyebabkan lahirnya produk hukum yang juga otoriter, sentralistik dan terpusat, yakni berupa Penetapan Presiden, sebuah mekanisme menentukan hukum yang tidak sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945.²²⁸ Pendapat yang sama diungkapkan Tim penyusun Naskah Evaluasi UU PNPS, dengan mengutip pendapat Tjokrowinoto, mengatakan bahwa demokrasi terpimpin lebih menekankan pada aspek terpimpinnya sehingga menjurus kepada *disguised authocracy*.²²⁹

Jika dilihat dari kriteria bekerjanya pilar-pilar demokrasi, maka kehidupan kepartaian dan legislatif pada masa demokrasi terpimpin lemah, sebaliknya Presiden sebagai kepala eksekutif sangat kuat. Konfigurasi politik pada masa era demokrasi terpimpin adalah otoriter, sentralistik dan terpusat

227 Republik Indonesia, "Penetapan Presiden Republik Indonesia Tentang Pencegahan Penyalahgunaan Dan/Atau Penodaan Agama," UU Nomor 1/PNPS/1965.

228 Muhamad Isnur, *Agama, Negara Dan Hak Asasi Manusia: Proses Pengujian UU 1/PNPS/1965 Tentang Penyalahgunaan Dan/Atau Penodaan Agama Di Mahkamah Konstitusi*, ed. Muhamad Isnur, Cet.1. (Jakarta: Lembaga Bantuan Hukum Jakarta, 2012), 5.

229 Mudzakkir et. al., *Laporan Hasil Kerja Tim Analisis Dan Evaluasi Undang-Undang No 1/PNPS/ Tahun 1965*, 2011, 30.

sehingga menghasilkan produk hukum yang otoriter, sentralistik dan terpusat di tangan Presiden Soekarno, termasuk UU PNPS.²³⁰

Hal ini dapat diidentifikasi bahwa sejak lahirnya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 hingga 5 Juli 1966 merupakan masa darurat yang diakibatkan Dekrit Presiden. Hal tersebut ditandai dengan munculnya dua jenis peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan sistem pembentukan hukum yang ada dalam konstitusi,²³¹ yakni munculnya Penetapan Presiden (Surat Presiden RI tanggal 20 Agustus 1959 No. 2262/HK/59 dan Peraturan Presiden (Surat Presiden RI, tanggal 22 September 1959 No 2775/HK/59). Kedua jenis peraturan tersebut tidak ada dalam UUD 1945, namun kedudukan dan perannya melebihi ketiga jenis peraturan yang diatur sebelumnya dalam UUD 1945.²³²

Kondisi demikian menandakan bahwa pada dekade 1960-1966 telah terjadi ketidaktertiban dalam penyusunan materi hukum dan hierarki peraturan perundang-undangan, yang menyebabkan adanya produk hukum yang tidak tertib dan tumpang tindih. Hal ini terjadi karena menguatnya peran eksekutif (dalam hal ini Presiden Soekarno) di satu sisi, dan di sisi lain melemahnya fungsi kontrol Dewan Perwakilan Rakyat

230 Mudzakir, "Analisis Dan Evaluasi UU PNPS," *Laporan Penelitian* (2011), https://www.persee.fr/doc/arch_0044-8613_1977_num_13_1_1322. AE UU Tentang Pencegahan Penyalahgunaan Dan Atau Penodaan Agama 2011.pdf (bphn.go.id)

231 Sistem perundang-undangan yang ada di Indonesia meliputi Panca Sila, Undang-Undang Dasar (UUD), Ketetapan MPR (TAP-MPR), Undang-undang (UU), Peraturan pengganti Undang-undang (Perpu), Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Presiden (Keppres), Keputusan Menteri (Kepmen), Keputusan Dirjen. Lihat Kemenristekdikti, "Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945. Lihat. Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, 19th ed. (Yogyakarta: Kanisius, 1995), 44.

232 Isnur, *Agama, Negara Dan Hak Asasi Manusia: Proses Pengujian UU 1/PNPS/1965 Tentang Penyalahgunaan Dan/Atau Penodaan Agama Di Mahkamah Konstitusi*, 5.

Gotong Royong (DPR GR) pada saat itu. Kondisi penyelenggaraan negara yang tidak seimbang ini melahirkan kekuasaan presiden yang sentralistik dan bebas (tidak terkontrol) untuk menerbitkan produk hukum, antara lain diterbitkannya Penetapan Presiden (PNPS) yang semestinya substansi atau norma hukum tersebut dimuat di dalam undang-undang. Meskipun demikian karena UU PNPS No. 1 tahun 1965 telah melalui *legislative review* berdasarkan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, maka DPR GR (Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong) melalui Undang-Undang No. 5 Tahun 1969 telah menetapkannya menjadi undang-undang.

Dengan demikian, Penetapan Presiden No. 1/PNPS tahun 1965 tentang Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama yang telah ditetapkan menjadi Undang-Undang dengan Undang-Undang No. 5 tahun 1969 tentang Pernyataan Berbagai Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden sebagai Undang-Undang, dianggap telah sesuai dengan semangat pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan UUD 1945.²³³

Tujuan lahirnya UU PNPS sebagaimana terdapat dalam pertimbangan hukumnya adalah:

- 1) “bahwa dalam rangka pengamanan Negara dan Masyarakat, cita-cita Revolusi Nasional dan pembangunan Nasional Semesta menuju ke masyarakat adil dan makmur, perlu mengadakan peraturan untuk mencegah penyalah-gunaan atau penodaan agama;”

233 Pendapat Adnan Buyung Nasution sebagaimana dikutip Muhamad Isnur, *Agama, Negara Dan Hak Asasi Manusia: Proses Pengujian UU 1/PNPS/1965 Tentang Penyalahgunaan Dan/ Atau Penodaan Agama Di Mahkamah Konstitusi*, ed. Muhamad Isnur, Cet.1. (Jakarta: Lembaga Bantuan Hukum Jakarta, 2012), 6.

- 2) “bahwa untuk pengamanan revolusi dan ketentuan masyarakat, soal ini perlu diatur dengan Penetapan Presiden;”

Menurut Isnur,²³⁴ Saifuddin Zuhri, Menteri Agama waktu itulah yang menggagas lahirnya UU PNPS sebagai reaksi atas agitasi politik yang dilakukan oleh PKI dengan melakukan agitasi atheisme yang merongrong kredibilitas agama dan golongan agama. Di samping itu, lahirnya UU PNPS juga merupakan upaya mayoritas muslim yang mendesak Menteri Agama agar melakukan upaya hukum untuk bisa menertibkan lahir dan berkembangnya kelompok minoritas aliran kepercayaan yang terjadi pada saat itu.

Demikian pula menurut Edward Omar Sharif Hiariej bahwa latar belakang yang menyebabkan lahirnya UU PNPS khususnya pasal 156a adalah memanasnya konstelasi politik pada saat itu karena adanya tiga kekuatan politik keagamaan yakni Partai Komunis Indonesia (PKI), Tentara dan Pemerintah. PKI berhadapan dengan Islam di satu sisi, di sisi lain PKI berhadapan dengan tantara atau pemerintah. Akibatnya terjadilah pembantaian sadis yang dilakukan PKI terhadap Kiai dan santri di Madiun pada saat sedang salat subuh. Eskalasi politik yang luar biasa tersebut menyebabkan dikeluarkannya UU Nomor 1 Tahun 1965 oleh Presiden Soekarno.²³⁵

234 Isnur, *Agama, Negara Dan Hak Asasi Manusia: Proses Pengujian UU 1/PNPS/1965 Tentang Penyalahgunaan Dan/Atau Penodaan Agama Di Mahkamah Konstitusi*, 6.

235 Sebagaimana dijelaskan Edward pada sidang kasus penodaan agama Basuki Cahya Purnama dalam Keterangannya sebagai saksi ahli di hadapan Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Utara. Lih. <https://www.jawapos.com/nasional/hukum-kriminal/14/03/2017/begini-awal-mulanya-pasal-penodaan-agama/>. Diakses Tanggal 20 Juli 2020.

Hal senada juga dijelaskan Hefner²³⁶ bahwa setelah tahun 1945 dimana Indonesia telah melewati transisi politik, maka pada awal 1950-an, Indonesia memiliki demokrasi parlementer yang terbuka dan bebas. Namun di sisi lain Indonesia juga mengembangkan Partai komunis terbesar di negara non komunis meskipun sangat ditentang oleh partai Muslim. Pada akhir 1965, Indonesia berbelok tajam ke kanan setelah kudeta perwira sayap kiri yang gagal, yang didukung oleh beberapa orang dalam kepemimpinan komunis.²³⁷

Dari keterangan-keterangan tersebut, nampaknya ada dua penyebab mengapa dikeluarkan UU PNPS, yakni: *pertama*, adanya desakan kelompok muslim terhadap pemerintah untuk melakukan perlawanan terhadap PKI yang telah melakukan agitasi politik terhadap orang muslim dan pemerintah sehingga dikeluarkannya UU PNPS merupakan agitasi perlawanan balik kelompok muslim terhadap PKI. *Kedua*, upaya kelompok muslim untuk membatasi ataupun melarang aliran kebatinan yang marak karena dianggap melanggar ketentuan agama (Pancasila). kedua alasan tersebut menjadi dasar dikeluarkannya UU PNPS karena keduanya dianggap melanggar ketertiban umum.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa dikeluarkannya UU PNPS dilatarbelakangi oleh kondisi darurat Negara karena kondisi sosial politik Negara yang mengancam ketertiban dan keamanan Negara dan masyarakat sebagaimana tertuang dalam pertimbangan hukum dikeluarkannya UU PNPS ini.

236 Robert W. Hefner, "The Study of Religious Freedom in Indonesia," *Review of Faith and International Affairs* 11, no. 2 (June 2013): 18.

237 Mortimer sebagaimana dikutip Hefner, 19.

Dari penjelasan historis lahirnya UU PNPS tersebut, maka penting diketahui alasan darurat yang mendasari lahirnya Penetapan Presiden tersebut dan keberlakuan hukum yang dilahirkan dalam kondisi darurat ketika ditindaklanjuti menjadi UU.

Berdasarkan salah satu alasan pengajuan *judicial review* UU PNPS atas UUD 1945 yang terdapat dalam deskripsi Putusan MK No 140/PUU-VII/2009 bahwa UU PNPS merupakan hukum darurat. Hal ini disebabkan jatuhnya Kabinet Ali Sasroamidjojo kedua disusul dengan pemberlakuan hukum darurat perang yang memberikan kesempatan Soekarno untuk meneruskan konsepnya tentang Demokrasi Terpimpin yang memperkuat kekuasaan eksekutif dan memperkuat “legalitas revolusioner”. Soekarno pertama-tama menunjuk ketua PNI Suwirjo untuk membentuk kabinet gotong royong dengan memberi tempat pada empat Partai besar, yakni PNI, Masyumi, NU dan PKI. Namun karena Suwirjo gagal, akhirnya Soekarno mengangkat dirinya menjadi formatur untuk membuat *zekenkabinet* (kabinet kerja darurat) dan sebagai panglima tertinggi Angkatan perang.

Konsep Soekarno tentang darurat perang, walaupun ditentang oleh Masyumi karena dianggap tidak institusional, namun didukung oleh Ketua Mahkamah Agung Wirjono Prodjodikoro yang membenarkan tindakan pemerintah dalam keadaan darurat perang untuk mengambil tindakan sekalipun menyimpang dari konstitusi. Soekarno dalam beberapa hari berhasil membuat Kabinet Gotong Royong yang diketuai Djuanda Kartawidjaja sebagai Perdana Menteri dengan dukungan Partai-Partai besar, namun ditentang oleh Masyumi,

Partai Katolik dan Partai Rakyat Indonesia. Dengan keadaan tersebut Soekarno menjadi pemimpin Demokrasi terpimpin.

Dengan keadaan tersebut, maka Negara berada dalam kondisi darurat dan Demokrasi Terpimpin. Menurut Mr. Van Dullemen, ada empat syarat yang harus dipenuhi oleh suatu Peraturan Darurat agar sah dan diakui sebagai hukum, yaitu: 1). Adanya kepentingan tertinggi negara yakni adanya atau eksistensi negara itu sendiri; 2). Peraturan darurat itu harus mutlak atau sangat perlu; 3). *Noodregeling* itu bersifat sementara, provosoir, selama keadaan masih darurat saja, dan sesudah itu, diperlakukan aturan biasa yang normal, dan tidak lagi aturan darurat yang berlaku; 4). Ketika dibuat peraturan darurat itu, Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat mengadakan sidang atau rapatnya secara nyata dan sungguh.

Pada kondisi darurat yang ditetapkan Negara, sebuah aturan HAM, boleh tidak dipenuhi dalam hal yang terkait dengan *derogable rights* yang terdiri dari hak untuk menyatakan pendapat, hak untuk bergerak, hak untuk berkumpul dan hak untuk berbicara. Namun yang tetap harus terpenuhi walaupun dalam keadaan darurat adalah hak *non derogable rights* yang terkait hak untuk hidup, kebebasan dari tindak penyiksaan, bebas dari tindakan tidak manusiawi dan merendahkan martabat, bebas dari perbudakan dan penghambaan, bebas dari undang-undang yang berlaku surut, kebebasan berfikir, berhati Nurani dan beragama.²³⁸

Dengan alasan tersebut, maka bagi pihak yang mengajukan *judicial review*, ketentuan yang terdapat dalam UU PNPS

238 Osgar S Matempo, "Pembatasan Terhadap Hak Asasi Manusia Dalam Prespektif Keadaan Darurat," *Media Hukum* 21, no. No 1 (n.d.): 60.

tersebut hanya berlaku pada kondisi darurat perang tersebut saja, sehingga keberlakuannya hingga sekarang dianggap tidak tepat. Namun karena pada Era Soeharto untuk tujuan menertibkan masyarakat dalam beragama, maka Penpres tersebut dijadikan Undang-undang berdasarkan UU No. 5 Tahun 1969 tentang Pernyataan berbagai Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden sebagai Undang-Undang.

Kebijakan Negara dengan ditetapkannya Penetapan Presiden No 1 Tahun 1965 (UU PNPS) dalam melawan PKI tersebut nampaknya dianggap tepat karena menjaga stabilitas politik dan keamanan Negara dari anarkisme agama yang dilakukan PKI merupakan amanat konstitusi. Namun dalam hal menjadikan upaya menghilangkan aliran-aliran kepercayaan yang dianggap tidak sejalan konsep “Ketuhanan Yang Maha Esa sebagaimana enam agama yang diakui pemerintah, tentu membutuhkan kajian tersendiri karena terkait dengan kewajiban Negara melindungi seluruh warga negaranya dengan memberi hak yang sama dalam beragama atau dalam perspektif Wahbah al-Zuhayli, “kebebasan beraqidah adalah hak multak yang diberikan Allah untuk manusia sebagaimana ayat “*lā ikrāha fi al-dīn*” dan “*lakum dīnukum waliya dīn*”.²³⁹ Di sinilah nampak bahwa lahirnya UU PNPS merupakan bagian dari keputusan politik pemerintah dalam mengatur agama.²⁴⁰

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa keberadaan UU PNPS sesuai secara konstitusional, namun sangat kental dengan politik hukum pemerintah Soeharto, sehingga pemberlakuan Penetapan Presiden No 1 Tahun 1965 menjadi

239 Al-Zuhayli, *Haqq Al-Hurriyyah Fi Al-Ālam*, 139.

240 Mahkamah Konstitusi, “Putusan MK Nomor 140/PUU-VII/2009” 9-10.

Undang-Undang merupakan keputusan politik untuk memelihara ketertiban umum dalam konteks menjaga “pemerintahan Soeharto.”²⁴¹ Di sinilah faktor politik dalam perubahan Penetapan Presiden menjadi undang-undang sebagai bukti bahwa aspek politik sangat mempengaruhi lahir dan berkembangnya sebuah aturan perundang-undangan sebagaimana pendapat Daniel S. Lev,²⁴² Soejono Sukanto²⁴³ dan Mahfud,²⁴⁴ di mana konstruksi hukum sangat ditentukan oleh konfigurasi politik dan hal-hal yang mengitarinya.

Argument tersebut dapat difahami bila melihat bagaimana posisi agama pada masa pemerintahan Soeharto sebagaimana dijelaskan Thaba. Menurut Thaba, relasi Islam dan Negara pada masa pemerintahan Soeharto mengalami tiga fase yakni fase awal dengan relasi yang antagonistik, fase kedua dengan relasi resiprokal kritis dan fase ketiga dengan relasi akomodatif.²⁴⁵

Pada masa awal orde Baru atau pemerintahan Soeharto fase awal, Pemerintah membuat kebijakan relasi antagonistik²⁴⁶ terhadap golongan agama. Pemerintah melakukan pendekatan koersif untuk mengawasi agama. Pengawasan dilakukan dengan menggunakan kekuatan militer dan aparat intelijen

241 Pada Tahun 1984, di Pelabuhan Tanjung Priok penembakan militer dilakukan terhadap demonstran aktifis muslim yang memprotes 4 (empat) rekannya yang ditahan karena terlibat pertengkaran dengan tentara yang masuk Masjid tanpa melepas sepatu.

242 Daniel S. Lev, *Hukum Dan Politik Di Indonesia Kesinambungan Dan Perubahan* (Jakarta: LP3ES, 1990), xxiii-xxiv.

243 Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan Di Indonesia* (Jakarta: UI Press, 1983), 77-78.

244 Politik hukum dimaknai sebagai arah yang harus ditempuh untuk mencapai cita-cita dan tujuan bangsa. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*.

245 Abdul Azis Taba dan Affan Gaffar, *Islam Dan Negara Dalam Politik Orde Baru*, 1st ed. (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), 240-300.

246 Selain relasi antagonistik, Orde Baru juga menerapkan relasi resiprokal kritis pada fase kedua dan fase ketiga adalah relasi akomodatif.

negara untuk mengawasi keberagaman warganya, Bahkan pemerintah Orde Baru menjadikan Penetapan Presiden No 1 Tahun 1965 menjadi UU PNPS tentang Pencegahan atau Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama. UU PNPS tersebut dijadikan dasar untuk melarang komunisme dan mengendalikannya kegiatan agama yang berbeda dengan arus keagamaan mainstream, untuk menjadikan arus mainstream yang mapan sebagai model agama yang harus diikuti. Di samping itu Pemerintah Orde Baru juga memantau kegiatan agama yang berbeda dengan mainstream dengan membentuk badan antar departemen yang dikenal sebagai BAKORPAKEM (Badan Koordinasi Pengawasan Aliran Kepercayaan di Masyarakat).²⁴⁷

Demikian pula jika dilihat dari kategorisasi relasi agama dan Negara menurut Ignaz Kleden,²⁴⁸ nampaknya kebijakan Pemerintah Soeharto terhadap perubahan Penetapan Presiden No 1 Tahun 1965 menjadi Undang-undang serta mengawasi seluruh kegiatan keagamaan, termasuk relasi di mana kekuasaan dan ideologi selalu saling mengandalkan, karena ideologi sangat terkait dengan kekuasaan, demikian pula kekuasaan

247 Ismatu Ropi, *Religion and Regulation in Indonesia, Religion and Regulation in Indonesia* (Macmillan: Palgrave, 2017), 5.

248 Terdapat enam kategori relasi agama dan Negara menurut Ignaz Kleden; *Pertama*, kekuasaan dan ideologi selalu saling mengandalkan, karena tidak ada ideologi yang tidak memiliki muatan kekuasaan. *Kedua*, setiap agama dikehendaki atau tidak selalu berhadapan dengan kemungkinan menjadi ideologis dan sebaliknya setiap ideologi yang ingin memantapkan diri cenderung menempuh jalan untuk memberikan warna keagamaan dirinya. Ideologisasi agama selalu bersamaan dengan reliogifikasi ideologi. *Ketiga*, agama sebagai suatu lembaga cenderung mempunyai sejumlah kekuasaan dalam dirinya dan selalu terdapat suatu proses sosial dimana kekuasaan agama diperluas menjadi kekuasaan dunia dan kekuasaan dunia diperluas ke dalam daerah kekuasaan agama. *Keempat*, hubungan agama dan negara ditandai dengan persaingan antara peran keimanan dan peran kenabian agama. *Kelima*, setiap agama memiliki fungsi ganda sebagai suatu institusi sosial dan sebagai jalan kesempurnaan pribadi. *Keenam*, ketegangan antara peran institusional agama dan peran individual/peran personal agama akan dibatasi oleh peran individual agama karena akan ditunjang oleh tendensi ke arah deinstitutionalisasi berbagai lembaga sosial. Lihat Kleden, "Kekuasaan Ideologi Dan Peran-Peran Agama Di Masa Depan," 21–32.

agama mengalami proses kekuasaan sosial bahkan diperluas pada kekuasaan politik.

B. Konten Kebebasan Beragama dalam UU No 1/PNPS/ 1965

Adapun isi yang terdapat dalam pasal-pasal UU No 1/PNPS/1965 adalah sebagai berikut:

Pasal 1: “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.”

Pemahaman terhadap pasal ini sebagaimana terdapat dalam penjelasan UU PNPS²⁴⁹ adalah bahwa setiap orang dilarang menceritakan, menganjurkan atau mengusahakan dukungan umum untuk melakukan perbuatan yang menyerupai kegiatan keagamaan, melakukan penafsiran dan kegiatan yang menyimpang dari keenam agama yang dianut di Indonesia, yakni agama Islam, Kristen, Katholik, Hindu, Budha dan Konghuchu (Confusius). Adapun makna “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

249 Lihat pada penjelasan Penetapan Presiden No. 1 Tahun 1965. Republik Indonesia, Penetapan Presiden Republik Indonesia tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama.

agama dapat diketahui oleh Departemen Agama (sekarang Kementerian Agama) yang untuk itu mempunyai alat-alat/cara-cara untuk menyelidikinya.

Mengapa hanya enam agama yang diakui, pada penjelasan berikutnya dituliskan karena 6 macam Agama tersebut adalah agama yang dipeluk hampir seluruh penduduk Indonesia. Oleh karenanya mereka mendapat jaminan sebagaimana dijelaskan dalam pasal 29 ayat 2 Undang-undang Dasar 1945 “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadah sesuai dengan agama dan kepercayaannya itu”, disamping itu mereka juga mendapat bantuan-bantuan dan perlindungan dalam memeluk agama dan beribadah sesuai agama dan kepercayaannya.

Pada penjelasan berikutnya disebutkan “ini tidak berarti bahwa agama-agama lain, misalnya: Yahudi, Zorasustrian, Shinto, Taoism dilarang di Indonesia. Mereka juga 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.”

Namun penetapan presiden pasal 1 tersebut memberi penjelasan tentang kedudukan yang berbeda terhadap badan/aliran kebatinan, Pemerintah berusaha menyalurkannya kearah pandangan yang sehat dan kearah Ke-Tuhanan Yang Maha Esa. Hal ini sesuai dengan ketetapan M.P.R.S. No. II/MPRS/1960, lampiran A. Bidang I, angka 6.

Menurut teori kontrak sosial (*social contract*), sebagaimana pendapat Rousseau, bahwa warga negara ketika sudah meng-



adakan ikatan kontrak dengan kekuasaan Negara dengan penuh kesadaran, sebenarnya ia keluar dari keadaan alamiah yang bebas dan menyerahkan haknya pada kekuasaan Negara dan kedaulatan rakyat. Negara diberi mandat oleh rakyat untuk menjaga keamanan, mengayomi rakyat dan kedaulatan Negara. Kedaulatan Negara absah menjalankan fungsi-fungsinya sesuai kehendak rakyat termasuk dalam menciptakan undang-undang yang dilakukan oleh legislatif dan eksekutif. Kekuasaan negara dalam konteks tersebut merupakan manifestasi kekuasaan Tuhan dan kondisi ini adalah kondisi yang ideal²⁵⁰ Namun demikian dalam keadaan alami pemerintah dapat melaksanakan kehendak pribadi dan kehendak kelompok. Dalam kondisi ini sesungguhnya bertentangan dengan tatanan sosial.²⁵¹

Dalam persepektif sosial kontrak tersebut maka ketika Negara sudah menentukan bahwa Pancasila yang sila pertamanya berbunyi “Ketuhanan Yang Maha Esa” merupakan kesepakatan bersama seluruh warga Negara, maka ketentuan UU PNPS tersebut dapat dibenarkan. Artinya Negara telah menyepakati bahwa seluruh Bangsa Indonesia harus berketuhanan Yang Maha Esa, Namun demikian, aspek politik Negara yang menentukan enam agama yang diakui Negara (*recognized religion*) adalah bagian dari kebijakan politik yang tidak lepas dari kekuasaan Negara pada saat itu yang mungkin dikategorikan ke dalam konteks menjaga ketertiban umum yang sesuai dengan kondisi sosial politik pada saat itu.

250 Jean Jacques Rousseau, *Du Contract Social (Terj.)* (Jakarta: Dian rakyat, 2010), 67-68. Lihat pula Anthin Lathifah, *Hukum Perkawinan Beda Agama Di Indonesia Perspektif Teori Sosial Kontrak* (Semarang: Mutiara Aksara, 2020), 34-35.

251 Rousseau, *Du Contract Social (Terj.)*, 70-71.

Perspektif tersebut berbeda dengan penjelasan Tim evaluasi UU PNPS. Menurut Tim evaluasi UU PNPS,²⁵² pasal 1 UU No 1/PNPS/1965 tersebut dianggap tidak jelas, karena dalam pasal 1 tersebut, ada frasa yang tidak memiliki penjelasan di dalam bunyi Pasal, antara lain: *Pertama*, Frase “Penafsiran yang menyimpang”; *Kedua*, “Frase kegiatan keagamaan yang menyimpang.”

Dalam penjelasan Undang-Undang *a quo*, pokok-pokok ajaran suatu agama dapat diketahui oleh Departemen Agama (sekarang, Kementerian Agama). Dikatakan bahwa Departemen Agama yang mempunyai alat-alat/cara-cara untuk mengukurnya dan dinyatakan pula bahwa pokok-pokok ajaran adalah yang dianggap sebagai ajaran pokok oleh para ulama dari keenam agama yang dimaksud oleh Undang-Undang *a quo*.

Artinya kedudukan Departemen Agama memiliki fungsi menafsirkan apakah suatu agama dikatakan memiliki “penafsiran yang menyimpang”. Otoritas ini menimbulkan masalah karena nuansanya akan bersifat politis dan subjektif, bahwa penafsiran yang menjadi dasar dalam mengukur suatu ajaran dikatakan menyimpang atau tidak sesuai dengan madhab yang digunakan oleh Departemen Agama. Hal ini menurut pendapat Tim yang melakukan analisis terhadap UU No 1 Tahun 1965, tidak sesuai dengan fakta historis dan ideologis agama-agama yang ada, terlebih di Indonesia juga terdapat agama-agama lokal seperti aliran-aliran kepercayaan.

Jika dilihat dalam perspektif kontrak sosial, tentu menunjukkan bahwa pemerintah menunjuk Lembaga Kementerian

252 Mudzakkir et. al., *Laporan Hasil Kerja Tim Analisis Dan Evaluasi Undang-Undang No. 1/PNPS/ Tahun 1965, 2011, 39-43.*

agama sebagai pihak yang dianggap berwenang menentukan ajaran meyim pang atau tidak, dapat dibenarkan jika kebijakan tersebut hasil dari ketetapan bersama, namun tentu harus dipilih orang yang betul-betul berkompeten dan memiliki wawasan yang luas dan berkeadilan, walaupun tidak mesti pengetahuan agama hanya dimiliki oleh ahli agama yang ada di Lembaga pemerintahan saja atau kementerian agama.

Artinya penunjukkan kementerian agama sebagai Lembaga yang berhak menafsirkan adalah bagian dari keputusan politik berdasarkan pertimbangan kompetensi. Namun hemat penulis, sebenarnya kompetensi keagamaan bisa saja diambil dari Lembaga keagamaan lain atau ahli yang berkompeten. Dan yang perlu ditekankan justru ahli tersebut selain memiliki kompetensi dibidang agama, juga pemahaman agama yang dimilikinya adalah pemahaman yang luas, toleran, berkeadilan dan tidak memiliki pemahaman radikal.

Selanjutnya Tim analisis UU No 1 Tahun 1965 menjelaskan tentang frase “menceritakan, menganjurkan atau mengusahakan dukungan umum untuk melakukan penafsiran yang menyimpang.” Menurut mereka, penafsiran terhadap agama adalah suatu keniscayaan, bahkan perbedaan penafsiran merupakan konsekuensi logis dari perkembangan agama karena dalam sejarah agama-agama yang ada, tidak ada yang disebut makna tunggal terhadap teks atau ajaran agama.²⁵³

Namun dalam perspektif politik sebagaimana pendapat Rousseau bahwa nilai-nilai kebebasan adalah suatu keniscayaan dan sangat penting, namun bukanlah kebebasan tanpa batas

253 Mudzakir, “Analisis Dan Evaluasi UU PNPS.”

yang dapat menimbulkan anarkis. Bagi Rousseau orang yang bebas adalah orang yang taat terhadap hukum dan peraturan, tetapi tidak menjadikan dirinya budak, ia mematuhi kekuatan hukum, bukan mematuhi manusia yang membuat hukum. Manusia menurut Rousseau bisa mendapat kebebasan ketika dia berada dalam ikatan kekuasaan suatu negara (*political society*) dengan mengadakan ikatan bersama dalam suatu kontak sosial (*social contract*).²⁵⁴ Dalam istilah Marzuki Wahid, penafsiran yang berasal dari pemerintah secara politis dapat dikatakan sebagai penafsiran mazhab negara.²⁵⁵

Perspektif kontrak sosial tersebut, berbeda dengan pandangan hukum progresif dimana hukum diperuntukkan bagi masyarakat. sehingga solusi Negara yang dalam penjelasan pasal 1 UU PNPS terhadap penganut aliran keagamaan, untuk memilih agama dari eman agama yang diakui pemerintah, kemudian sudah berubah dengan mengosongkan kolom agama di KTP. Hal ini sebagaimana pasal 8 angka (4) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan, bahwa:

“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.”

254 Ahmad Suhelmi, *Pemikiran Politik Barat* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2007), 243-245. lihat pula Anthin Lathifah, *Hukum Perkawinan Beda Agama Di Indonesia Perspektif Teori Sosial Kontrak*, 33.

255 Marzuki Wahid, *Fiqh Madzhab Negara; Kritik Atas Hukum Islam Di Indonesia* (Yogyakarta: LKiS Pelangi Aksara, 2001).

Kata “agamanya belum diakui” sebenarnya merujuk pada ayat 1 UU PNPS yang dalam penjelasannya hanya mengakui enam agama. Hal ini menimbulkan pemahaman bahwa ada diskriminasi kepada selain agama yang enam, bahkan dianggap tidak sesuai dengan konstitusi sebagaimana pasal 28I ayat (1):

“Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun”.

Kemudian pasal 28I ayat 2 UUD 1945 menyatakan bahwa: “Setiap orang berhak bebas atas perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu”.

Tentu pandangan tersebut berbeda dengan aliran positivistik dimana hukum yang ada harus menjadi dasar dalam mengatur masyarakat, sehingga pasal 1 UU PNPS menjadi acuan dalam mengatur agama rakyatnya termasuk membatasi agama yang diakui kepada enam agama.

Artinya bagi aliran hukum progresif, masih ada permasalahan bagi Negara untuk memberi solusi dalam menafsirkan agama yang dikategorikan sebagai agama sebagaimana sila pertama Pancasila “Ketuhanan Yang Maha Esa,” agar memberi rasa adil bagi seluruh warga Negara, karena permasalahan ini masih menimbulkan masalah dalam hal administrasi kependudukan yakni dalam pembuatan akta lahir, kartu keluarga dan akta perkawinan, dimana penduduk selain enam agama masih mengalami masalah ketika kolom agama dikosongkan.

Sebenarnya mantan Menteri Agama Lukman Hakim Saefudin pernah dalam twitnya menyebut bahwa agama Bahai adalah agama yang diakui di Indonesia. Pernyataan tersebut sebenarnya bertujuan menjawab pertanyaan Menteri Dalam Negeri tentang status administrasi penganut agama Bahai yang tidak diakui Negara.²⁵⁶ Tapi penafsiran mantan Menteri Agama tersebut tentu tidak memiliki kekuatan hukum karena tidak dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.

Selain permasalahan tersebut, Tim Analisis UU No 1 Tahun 1965, juga mempermasalahkan frase “tentang kegiatan yang menyerupai kegiatan agama yang dianut di Indonesia,” tidak sesuai dengan sifat penafsiran yang tidak dapat dibatasi. Oleh karenanya kegiatan keagamaan yang merupakan pelaksanaan dari penafsiran walaupun berbeda satu sama lain, tidak dapat dikategorikan sebagai kegiatan yang menyimpang. Sebagai ilustrasi, dalam penafsiran dan keyakinan orang NU, ziarah kubur dan tahlil adalah bagian dari ibadah (kegiatan keagamaan). Sebaliknya bagi orang Muhammadiyah atau Wahabi, ziarah adalah bagian dari bid’ah yang menimbulkan syirik. Karena itu, dalam penafsiran orang Muhammadiyah, orang NU telah melakukan penafsiran dan kegiatan yang menyimpang. Apabila rumusan hukum positif membutuhkan penjatuhan pilihan pada satu penafsiran tertentu, penafsiran Muhammadiyah misalnya, maka akan ada 60 juta warga NU yang dikriminalisasi karena melakukan kegiatan keagamaan yang menyimpang. Oleh karenanya jika logika penghukuman terhadap kegiatan agama terus dilanjutkan, maka akan ada

256 Anna Kostantia Panjaitan, “Implikasi Pengosongan Kolom Agama Dalam Kartu Tanda Penduduk Terhadap Pemenuhan Hak Konstitusional Umat Baha’i,” *Indonesian State Law Review* 1, no. 1 (2018): 1–16.

kondisi sosial di mana masing-masing agama dan keyakinan saling menghakimi karena penyimpangan keagamaan yang dilakukan oleh masing-masing agama dan keyakinan terhadap yang lain.²⁵⁷

Bahkan lebih lanjut Tim analisis mengatakan bahwa pasal 1 UU PNPS dianggap inkonstitusional karena ia bertentangan dengan Pasal 28E ayat (1) dan (2), Pasal 28I ayat (1), dan Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 tentang hak beragama, meyakini keyakinan, menyatakan pikiran dan sikap sesuai dengan hati nuraninya. Di samping itu pasal 1 UU PNPS juga bertentangan dengan deklarasi Universal Hak Asasi Manusia Pasal 18 yang menyatakan bahwa manusia berhak atas kebebasan pikiran, hati Nurani dan agama.

Penilaian inkonstitusional atau sejauhmana ketidaksesuaian pasal 1 UU PNPS dengan konstitusi sebenarnya merupakan permasalahan yuridis, artinya apakah pasal 1 UU PNPS tersebut memenuhi ketentuan hukum sebuah perundang-undangan?

Akan hal ini penulis berpendapat bahwa yang harus menjadi batasan pelanggaran adalah apabila perilaku “penodaan agama” tersebut berada pada wilayah publik dan mengganggu ketertiban umum, bahkan menimbulkan masyarakat *chaos*. Artinya apabila ekspresi “penodaan agama” dilakukan di wilayah publik dan mengganggu ketertiban umum, maka hukum yang berlaku adalah hukum yang ditetapkan Negara karena wilayah publik merupakan bagian dari kebebasan beragama di wilayah eksternal dimana Negara harus hadir

257 Dr. Mudzakir, “Analisis Dan Evaluasi UU PNPS,” 42.

untuk menciptakan keamanan dan ketertiban masyarakat, sebagaimana pendapat Carillo de Albornoz sebagaimana dikutip Ninan Koshy.²⁵⁸ Artinya ketika ekspresi keagamaan itu dilakukan di ruang privat dan tidak mengganggu keamanan, ketertiban umum, moral masyarakat ataupun hak-hak mendasar orang lain, maka tidak berlaku pasal “penodaan agama,” namun ketika ekspresi kegiatan keagamaan tersebut sudah dibawa ke ruang publik, disebar dan mengganggu keamanan, ketertiban umum, moral masyarakat dan hak-hak pribadi mendasar orang lain, maka yang berlaku adalah aturan Negara, yakni Negara harus hadir untuk menjaga keamanan, ketertiban umum, kesehatan atau moral masyarakat atau hak-hak kebebasan mendasar orang lain.

Demikian pula ketika frase “tentang kegiatan yang menyerupai kegiatan agama yang dianut di Indonesia” dilihat dari perspektifnya Wahbah al-Zuhayli,²⁵⁹ maka ketika kegiatan menyerupai kegiatan agama yang dianut di Indonesia tersebut dilakukan sendiri di rumah dengan tidak disebar kepada orang lain dan tidak membuat publik resah, maka bisa saja dilakukan dan tidak dikenakan sanksi. Tetapi ketika kegiatan yang menyerupai kegiatan keagamaan yang dianut itu dilakukan di ruang publik, disebar kepada masyarakat dan membuat keresahan dan ketidaktertiban masyarakat sehingga mengganggu kemaslahatan umum, maka Negara wajib mengatur dan memberi batasan untuk terciptanya ketertiban dan kemaslahatan umum sebagai bagian dari tujuan Negara melindungi kebebasan beragama rakyatnya atau da-

258 Ninan Koshy, *Religious Freedom in Changing World* (Geneva: WCC Publication, 1992), 22-23.

259 Al-Zuhayli, *Haqq Al-Hurriyyah Fi Al-‘Alam*, 139.

lam bahasa al-Zuhayli batasannya adalah *hudud yufarriduha al-nidam aw al-masalih al-‘ām*.²⁶⁰

Oleh karenanya, batasan dikenai sanksi atau tidaknya ekspresi keagamaan seseorang yang memiliki penafsiran yang berbeda dengan madhab negara adalah; 1) ekspresi keagamaan tersebut dilakukan di ruang publik; 2) ekspresi keagamaan tersebut mengganggu keamanan, ketertiban umum, kemaslahatan umum, kesehatan umum, moral masyarakat dan hak-hak mendasar orang lain yang ditentukan oleh negara dengan ketentuan yang adil dan Negara-lah yang berwenang melakukan upaya-upaya penyelesaian masalah tersebut.

Selanjutnya pasal 2 UU No 1/PNPS/ 1965 berisi ketentuan tentang tahapan tindakan yang dilakukan pemerintah terhadap orang atau Lembaga yang melakukan pelanggaran sebagaimana terdapat dalam pasal 1 UU No 1 Tahun 1965 sebagai berikut:

(1) “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.”

(2) “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.”

Pasal 2 UU No 1 Tahun 1965 tersebut menjelaskan tentang sistematika yang akan diterima oleh orang atau Lembaga

260 Al-Zuhayli, *Haqq Al-Hurriyyah Fi Al-‘Ālam*, 72-73.

yang melanggar ketentuan yang terdapat dalam pasal 1 UU No 1 Tahun 1965, yakni pertama memberi peringatan, selanjutnya jika peringatan pertama tidak diindahkan dilanjutkan dengan peringatan keras. Namun apabila peringatan keras tidak diindahkan dan pelanggaran tersebut dilakukan oleh Lembaga, maka langkah selanjutnya adalah membubarkan Lembaga yang melakukan pelanggaran tersebut.

Di dalam penjelasan pasal 2 UU No 1 Tahun 1965 dijelaskan sebagai berikut:

“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 penganut-penganut aliran kepercayaan dan mempunyai efek 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).”

Lebih lanjut pasal 3 UU No 1 Tahun 1965 menjelaskan tentang tahapan tindakan yang akan dilakukan pemerintah terhadap orang atau organisasi yang sudah diberi peringatan keras, namun tetap melakukan pelanggaran walaupun organisasinya sudah dibubarkan, yakni dengan dipidanakan.

Pasal 3: “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.”

Adapun pemberian sanksi pidana adalah dengan ancaman 5 tahun penjara. Hal ini sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan pasal 3 adalah sebagai berikut: “

“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.”

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pasal 2 dan 3 UU No 1 Tahun 1965 berisi tentang tindakan yang dilakukan pemerintah secara sistematis ketika ada orang atau aliran kepercayaan yang melakukan pelanggaran sebagaimana dijelaskan dalam pasal 1 UU PNPS, maka secara sistematis pemerintah akan melakukan langkah-langkah: 1) memberi peringatan dan menasehati orang, aliran kepercayaan dan organisasi yang melakukan pelanggaran tersebut. 2) membubarkan aliran atau organisasi yang melakukan pelanggaran terhadap keenam agama tersebut; 3) namun apabila pelanggaran tersebut dilakukan oleh aliran atau organisasi, dan mereka tetap melakukan pelanggaran walaupun sudah dinasehati dan dibubarkan, maka mereka akan dipidanakan dengan hukuman selama-lamanya lima tahun.

Selanjutnya pasal 4 UU No 1 Tahun 1965 memuat ketentuan yang kemudian ditambahkan menjadi salah satu pasal pada Kitab Undang-undang Hukum Pidana (selanjutnya disebut KUHP), yakni menjadi pasal 156a. Adapun pasal 4 UU No 1 Tahun 1965 adalah sebagai berikut:

Pasal 4: "Pada Kitab Undang-undang Hukum Pidana 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."

Pasal 4 UU No 1 Tahun 1965 yang memuat tentang pasal 156a KUHP memuat ketentuan tentang tindakan pidana yang diancam dengan pidana penjara selama-lamanya lima tahun, yang terbagi kepada dua kategori; *pertama*, kategori perbuatan pidana memusuhi, menyalahgunakan atau menodai agama baik dengan lisan, tulisan atau perbuatan; *kedua*, perbuatan pidana bagi orang yang melakukan perbuatan atau ajakan untuk tidak menganut agama apapun yang bersendikan Ketuhanan yang Maha Esa.

Dalam penjelasan pasal 156a huruf (a) disebutkan tentang ketentuan perbuatan yang dikategorikan memusuhi, menyalahgunakan atau menodai agama dengan lisan, tulisan ataupun perbuatan harus didasari pada niat untuk memusuhi ataupun menghina. Dengan demikian ucapan atau tulisan ilmiah dan



objektif mengenai suatu agama disertai usaha menghindari kata-kata yang bersifat penghinaan atau permusuhan, bukanlah tindak pidana.

Adapun penjelasan pasal 156a huruf (b) yang menjelaskan perbuatan pidana dengan ancaman selama-lamanya lima tahun penjara bagi yang mengajak orang lain untuk tidak beragama apapun. Hal ini karena dianggap menghianati sila pertama Pancasila, disamping dianggap mengganggu ketenteraman orang lain dalam beragama.

Menurut Juhaya S. Praja, Pasal 156a ini memiliki hubungan korelatif dengan pasal 156, paling tidak menimbulkan asosiasi pikiran. Dengan mengutip pendapat hakim PN Purwakarta Sunarto dan A. Sumantri, Juhaya mengatakan bahwa pasal 156 bersifat umum tentang perasaan permusuhan, kebencian dan penghinaan. Sedangkan pasal 156a bersifat khusus tentang perbuatan penodaan agama, oleh karenanya unsur yang termuat dalam pasal 156a harus memenuhi tiga (3) unsur yakni; a) dengan sengaja; b) di muka umum (*inhet openbaare*); dan c) perbuatan penodaan terhadap agama.²⁶¹

Secara historis, menurut Seno Aji sebagaimana dikutip Juhaya S Praja, pasal 156a tentang penodaan agama memiliki keterkaitan nilai dengan pasal 156 tentang permusuhan, kebencian dan penodaan. Pasal 156 diciptakan untuk tujuan tertentu dari pemerintah Kolonial terhadap rakyat Indonesia, padahal di Negeri Belanda sendiri tidak terdapat pasal ini. Adapun mengapa pasal 156a yang berasal dari UU PNPS No 1 Tahun 1965 ini dimasukkan ke dalam KUHP adalah untuk

261 Juhaya S. Praja and dan Ahmad Syihabudin, *Delik Agama Dalam Hukum Pidana Di Indonesia* (Bandung: CV Angkasa, 2007), 41-43.

melindungi ketentraman beragama dari penghinaan atau penodaan serta melindungi dari ajaran-ajaran untuk tidak memeluk agama yang bersendikan Ketuhanan Yang Maha Esa.²⁶²

Berdasarkan penjelasan Seno Aji dan Juhaya tersebut, nampaknya dapat dikatakan bahwa pasal 156a ini secara historis diilhami oleh perbedaan golongan yang ditetapkan dalam pasal 156 yang memuat penghinaan, kebencian dan penodaan. Kebijakan Koloni Belanda membuat aturan yang khusus bagi warga Negara yang dijajahnya tersebut adalah bagian dari positivisasi hukum untuk tujuan tertentu dari pemerintahan Belanda.

Dengan demikian nampaknya upaya positivisasi juga dilakukan dengan ditetapkannya pasal 156a, namun yang berbeda adalah tujuan “ketertiban umum” sebagaimana yang dikonsepsikan pemerintahan Soekarno pada waktu itu. Oleh karenanya menurut Yudi Latif,²⁶³ religiosasi politik merupakan warisan dari tradisi hukum kolonial dalam proyek hukum di Indonesia.

Ketentuan Pasal 4 huruf (b) yang menyatakan bahwa seseorang bisa dipidana selama-lamanya lima tahun manakala dia mengajak orang lain supaya orang “tidak menganut agama apapun yang bersendikan ke-Tuhanan Yang Maha Esa”, adalah karena berdasar pada Pancasila dimana semua warga negara Indonesia harus berketuhanan Yang Maha Esa. Dengan kata lain semua warga negara Indonesia harus bera-

262 Juhaya S. Praja dan Ahmad Syihabudin, *Delik Agama*, 43.

263 Yudi Latif, *Negara Paripurna, Historisitas, Rasionalitas Dan Aktualitas Pancasila*, 4th ed. (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2012), 62.

gama atau berketuhanan Yang Maha Esa. Ketentuan Pasal 4 huruf (b) masuk pada wilayah ekternum karena perbuatan “mengajak orang lain untuk tidak menganut agama apapun” adalah tindakan sosial yang dapat menimbulkan keresahan dan mengganggu ketertiban masyarakat, sehingga yang berlaku adalah hukum yang ditetapkan Negara.²⁶⁴

Selanjutnya Pasal 5 UU No 1 Tahun 1965 berbunyi:

“Penetapan Presiden Republik Indonesia ini mulai berlaku pada hari diundangkannya. Agar supaya setiap orang dapat mengetahuinya memerintahkan pengundangan Penetapan Presiden Republik Indonesia ini dengan penempatan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.”

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa UU No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama, merupakan positivisasi pembatasan agama oleh Negara untuk tujuan “ketertiban umum” atau positivisasi batasan agama yang kemudian disebut Elizabeth S. Hurd,²⁶⁵ melahirkan adanya agama pemerintah (*governed religion*)²⁶⁶ atau *recognized religion* dalam bahas Weithman.²⁶⁷ Namun yang perlu dikritisi lebih lanjut adalah apakah pembatasan kepada enam agama yang dikategorikan “agama pemerintah” selalu relevan dengan kondisi kekinian, karena nyatanya penentuan agama itu sangat politis tergantung interest pemerintah, sebagai bukti agama yang akui pemerintah pernah berubah menjadi lima agama pada pemerintahan orde baru

264 Ninan Koshy, *Religious Freedom in Changing World*, 22.

265 Hurd, *Beyond Religious Freedom: The New Global Politics of Religion*, 8.

266 *Governed religion* yakni agama yang dikonstruksi oleh mereka yang memiliki kekuatan politik dan agama hingga memiliki otoritas untuk menentukan suatu kepercayaan sebagai agama atau bukan agama.

267 Ropi, *Religion and Regulation in Indonesia*, (Macmillan, Palgrave, 2017), 15-16.

yang mencabut Konghucu sebagai agama, dengan Instruksi Presiden No 14 Tahun 1967 tentang Agama, kepercayaan dan Adat Istiadat Cina. Demikian pula apakah dengan tidak mengakomodir penganut “aliran kepercayaan” sebagai agama, berarti Negara telah melanggar nilai-nilai *ḥifz al-dīn* sebagai hak asasi manusia yang sifatnya mutlak diberikan oleh Allah sebagaimana pendapat al-Zuhaylī.

1. Konstruksi Kebebasan Beragama dalam UU No 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Permasalahan pemeliharaan agama, selain terdapat dalam UU No 1 Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan agama, juga terdapat dalam UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusi (UU HAM).

a. Latar Belakang Lahirnya UU No 39 Tahun 1999

Undang-undang No 39 Tahun 1999 dilahirkan pada masa Pemerintahan Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie (Habibie) dan disahkan Habibie pada tanggal 23 September 1999. UU No 39 Tahun 1999 ini dijiwai oleh Undang-Undang Dasar 1945 terutama yang berkaitan dengan permasalahan persamaan kedudukan hak seluruh warga negara dalam hukum dan pemerintahan termasuk hak kebebasan memeluk agama dan untuk beribadah sesuai dengan agama dan kepercayaannya.

Untuk terlaksananya amanat Undang-undang Dasar 1945 tersebut, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) membuat penetapan MPR RI Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia dan menugaskan Lem-



baga-lembaga Tinggi Negara dan seluruh Aparatur Pemerintah, untuk menghormati, menegakkan dan menyebarluaskan pemahaman mengenai hak asasi manusia kepada seluruh masyarakat, serta segera meratifikasi berbagai instrumen Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hak Asasi Manusia, sepanjang tidak bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.²⁶⁸

Lahirnya Undang-undang No. 39 Tahun 1999 secara historis dilatarbelakangi oleh kondisi sosial yang terjadi di Indonesia. Sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan latar belakang UU No 39 Tahun 1999,²⁶⁹ bahwa negara Indonesia telah mengalami kesenjangan sosial, penderitaan, perilaku tidak adil dan diskriminatif baik dari sisi budaya, golongan, etnik, warna kulit, ras, bahasa, jenis kelamin dan agama. Perilaku tidak adil dan diskriminatif tersebut merupakan pelanggaran hak asasi manusia (*gross violation of human rights*) yang masih banyak terjadi walaupun sudah lebih dari lima puluh tahun perjalanan kemerdekaan Indonesia. Dalam kasus-kasus terkait agama, masih banyak kasus pembakaran rumah tinggal dan tempat ibadah, penyerangan pemuka agama beserta keluarganya. Bahkan terjadi pula penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan yang dilakukan secara vertikal ataupun horizontal. Secara vertikal artinya intimidasi, penganiayaan bahkan penghilangan nyawa yang dilakukan pejabat publik dan aparat negara yang seharusnya ia menjadi penegak hukum, pelindung rakyat dan pemelihara keamanan. Adapun secara

268 Lihat. Penjelasan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 dalam, Presiden Republik Indonesia, Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, 2-3.

269 Lihat dalam penjelasan latar belakang Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999. Presiden Republik Indonesia.

horizontal artinya intimidasi, kesewenangan penghilangan nyawa yang dilakukan antar warga negara sendiri.²⁷⁰

Kondisi demikian sebagaimana diungkapkan Richard Daulay,²⁷¹ bahwa secara konstitusional, semua warga negara Indonesia memiliki hak kebebasan beragama sebagaimana ketentuan pasal 28E, 28I serta pasal 29, namun pada praktiknya di tingkat akar rumput, kebebasan beragama dan kerukunan beragama di Indonesia, terutama sejak Era Reformasi 1989 berada dalam bahaya. Sejak 1998, ratusan gereja telah diserang, ditutup, dilarang dan diancam oleh apa yang disebut kelompok garis keras Islam di Indonesia; kelompok garis keras juga menyerang dan melakukan pembunuhan terhadap anggota komunitas Ahmadiyah dalam Islam, yang mereka sebut bid'ah Muslim.

Daulay lebih lanjut menjelaskan, setidaknya ada dua penyebab yang menjadikan perubahan tersebut, yakni: 1) Datangnya unsur radikal Islam transnasional dari Timur Tengah (Wahhabi di Arab Saudi dan Ikhwanul Muslimin di Mesir) yang berjuang untuk pemurnian Islam dari unsur budaya yang dianggap sesat. Itulah mengapa Ahmadiyah Islam diserang dan dilarang di banyak provinsi dan kabupaten di Indonesia; 2) Politisasi agama (khususnya Islam) oleh politisi nasional dan lokal untuk mendapatkan pemilih dalam memenangkan pemilihan presiden, gubernur, walikota dan bupati. Para kandidat berjanji bahwa jika terpilih, mereka akan menerapkan syariat Islam dan melarang pembangunan gereja baru di wilayah tersebut. Itulah sebabnya di beberapa

270 Presiden Republik Indonesia.

271 Richard Daulay, "Religious Freedom Is in Danger Today: The Indonesia Experience," *International Review of Mission* Volume 101 • Number 2 • November 2012 .

daerah (provinsi dan kabupaten) di Indonesia (khususnya di Banten, Jawa Barat) pembangunan gereja baru sangat sulit.

Pernyataan Daulay tersebut perlu disinkronkan dengan pernyataan Abdul Jamil²⁷² bahwa penyerangan dan diskriminasi tidak hanya dialami oleh Kristen, tetapi juga oleh Islam di wilayah dimana Islam menjadi minoritas.

Dengan demikian dasar pemikiran pembentukan undang-undang ini adalah sebagai berikut:²⁷³

- a. “Tuhan Yang Maha Esa adalah pencipta alam semesta dengan segala isinya;
- b. Pada dasarnya, manusia dianugerahi jiwa, bentuk, struktur, kemampuan, kemauan serta berbagai kemudahan-kemudahan oleh Penciptanya, untuk menjamin kelanjutan hidupnya;
- c. Untuk melindungi, mempertahankan, dan meningkatkan martabat manusia, diperlukan pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia, karena tanpa hal tersebut manusia akan kehilangan sifat dan martabatnya, sehingga dapat mendorong manusia menjadi serigala bagi manusia lainnya (*homo homini lupus*);
- d. Karena manusia merupakan makhluk sosial, maka hak asasi manusia yang satu dibatasi oleh hak asasi manusia yang lain, sehingga kebebasan atau hak asasi manusia bukanlah tanpa batas;
- e. Hak asasi manusia tidak boleh dilenyapkan oleh siapa-pun dan dalam keadaan apapun;

272 Wahab et al., *Persoalan Pendirian Gereja Di Indonesia* , 2–3.

273 Presiden Republik Indonesia, Undang-Undang No . 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.

- f. Setiap hak asasi manusia mengandung kewajiban untuk menghormati hak asasi manusia orang lain, sehingga di dalam hak asasi manusia terdapat kewajiban dasar;
- g. Hak asasi manusia harus benar-benar dihormati, dilindungi, dan ditegakkan, dan untuk itu pemerintah, aparatur negara, dan pejabat publik lainnya mempunyai kewajiban dan tanggung jawab menjamin terselenggaranya penghormatan, perlindungan, dan penegakan hak asasi manusia.”

Dari penjelasan tersebut, dapat dikatakan bahwa terdapat alasan-alasan yang melatarbelakangi pentingnya hak asasi manusia diundangkan dalam UU HAM sebagaimana terdapat dalam pertimbangan UU 39 Tahun 1999 yang mencakup tiga alasan, yakni alasan yang sifatnya filosofis, sosiologis dan politis.²⁷⁴

Alasan yang sifatnya filosofis mencakup: *Pertama*, bahwa manusia adalah memiliki hak asasi untuk mendapatkan kemuliaan hidup termasuk hak beragama dan kemarmonisan lingkungan; *Kedua*, hak asasi merupakan hak dasar yang bersifat universal dan langgeng sehingga ia harus dihormati, dilindungi, dipertahankan, tidak boleh dikurangi, diabaikan atau bahkan dirampas oleh siapapun termasuk hak beragama; *Ketiga*, manusia juga memiliki kewajiban dasar terhadap manusia dan masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Alasan yang sifatnya sosiologis yakni cukup banyaknya kasus-kasus kekerasan agama yang terjadi di Indonesia teruta-

274 Lihat dalam penjelasan UU No 39 tahun 1999.

ma sejak masa reformasi yang dilakukan baik oleh pengambil kebijakan ataupun masyarakat umum. Adapun alasan yang bersifat politis yakni bahwa Indonesia sebagai anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa mengemban tanggung jawab moral dan hukum untuk melaksanakan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia yang ditetapkan Perserikatan Bangsa-Bangsa serta berbagai instrumen internasional lainnya mengenai hak asasi manusia yang telah diterima oleh negara Republik Indonesia.

Dengan alasan-alasan tersebut maka Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya disebut MPR) membuat Ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia yang berisi perlunya membentuk Undang-undang tentang Hak Asasi Manusia. Dengan kata lain yang menginisiasi lahirnya UU No. 39 tahun 1999 adalah MPR RI karena adanya kasus-kasus dan kebijakan sosial politik dan agama yang dianggap melanggar hak asasi manusia.

2. Konten Kebebasan Beragama dalam UU No 39 Tahun 1999

Ketentuan kebebasan beragama yang terdapat dalam UU No. 39 Tahun 1999 adalah sebagai berikut:

Pasal 4 UU No. 39 Tahun 1999 menjelaskan bahwa:

“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 dihadapan 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.”

Dalam pasal tersebut dijelaskan bahwa hak beragama sebagai hak asasi manusia tidak dapat dikurangi “dalam keadaan apapun” termasuk dalam keadaan perang, sengketa senjata atau dalam keadaan darurat. Demikian pula hak beragama sebagai hak asasi manusia tidak dapat dikurangi “oleh siapapun,” baik Negara, Pemerintah ataupun anggota masyarakat. Bahkan dalam hal pelanggaran berat terhadap hak asasi manusia termasuk hak kebebasan beragama digolongkan ke dalam kejahatan kemanusiaan yang hukumannya dapat dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut.²⁷⁵

Hak kebebasan beragama juga terdapat dalam Bab Kelima tentang Hak atas kebebasan pribadi pada Pasal 22, yang berbunyi:

- (1) “Setiap orang bebas memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.
- (2) Negara menjamin kemerdekaan setiap orang memeluk agamanya dan kepercayaannya itu.”

Pasal 22 UU No 39 Tahun 1999 ini berbicara tentang kebebasan beragama yang sifatnya pribadi yang mencakup hak kebebasan memeluk agama dan kepercayaannya sesuai keyakinannya sendiri, tanpa ada paksaan dari siapapun juga. Disamping itu kebebasan seseorang untuk beribadah menurut agama dan kepercayaannya tersebut harus dijamin oleh Negara.²⁷⁶

275 Lihat Penjelasan Pasal 4 UU No, 39 Tahun 1999.

276 Lihat penjelasan pasal 22 UU No. 39 Tahun 1999.

Kebebasan beribadah sesuai agama yang dianutnya juga diberikan kepada anak sebagaimana terdapat dalam pasal 55 UU No. 39 Tahun 1999 sebagai berikut: “Setiap anak berhak untuk beribadah menurut agamanya, berfikir, berekspresi sesuai dengan tingkat intelektualitas dan usianya di bawah bimbingan orang tua dan atau wali.”

C. Kebebasan Beragama dalam UU No 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Right* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik)

1. Latar belakang lahirnya UU No 12 Tahun 2005 tentang Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik.

ICCPR (*International Covenant on Civil and Political Rights*) merupakan kovenan internasional tentang hak-hak sipil dan politik) yang kemudian diratifikasi oleh Negara Indonesia ke dalam UU No 12 tahun 2005

Lahirnya Ratifikasi ICCPR dipengaruhi oleh beberapa alasan: *Pertama*, masyarakat Indonesia sebagaimana masyarakat internasional menyadari perlunya penjabaran hak-hak sipil dan politik sebagai hak-hak dasar, termasuk di dalamnya hak kebebasan beragama ke dalam instrumen internasional yang bersifat mengikat secara hukum yakni undang-undang No 12 Tahun 2005. Hal ini bertujuan agar UU ini menjadi acuan umum bagi seluruh rakyat Indonesia atas pengakuan dan

penghormatan terhadap hak-hak dan kebebasan sipil dan politik dapat terjamin dan berlaku secara universal dan efektif.

Kedua, nilai-nilai dasar yang terdapat dalam Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik yang diratifikasi dalam UU No 12 Tahun 2005 merupakan nilai-nilai dasar yang sejalan dengan nilai-nilai dasar yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dimana ketentuan tentang hak kebebasan beragama terdapat dalam pasal 29. UUD 1945 ini justru lahir sebelum adanya pengakuan dan jaminan hak asasi manusia yang diproklamirkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dalam *Universal Declaration of Human Rights* (Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia) pada tanggal 10 Desember 1948.

Ketiga, secara historis Indonesia sebagai Negara hukum sejak kelahirannya pada Tahun 1945 merupakan Negara yang menjunjung Tinggi beberapa nilai-nilai HAM sebagaimana tergambar dalam UUD 1945 yang dibuat sebelum diproklamasikannya DUHAM, bahkan terus berlanjut walaupun tanggal 27 Desember 1949 sampai dengan 15 Agustus 1950 Indonesia berubah menjadi Negara Federal dengan Konstitusi yang berlaku yaitu Konstitusi Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS) yang memuat ketentuan HAM dalam pasala 7 hingga 33 Konstitusi RIS. Demikian pula Ketika Indonesia kembali ke susunan negara kesatuan sejak 15 Agustus 1950 terus melanjutkan komitmen konstitusionalnya untuk menjunjung tinggi HAM yang terdapat dalam pasal 7 sampai pasal 33 Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia (UUDS RI tahun 1950) yang berlaku sejak 15 Agustus 1950 sampai dengan 5 Juli 1959.

Namun demikian, walaupun secara konstitusi Indonesia menjunjung tinggi nilai-nilai HAM bahkan terlibat dalam beberapa konvensi HAM, realitasnya upaya penegakan dan perlindungan HAM telah mengalami pasang surut, terkadang berhasil diperjuangkan, pada saat lain dikalahkan oleh kepentingan kekuasaan, bahkan puncaknya adalah munculnya Gerakan reformasi pada tahun 1998 hingga memacu semangat bangsa Indonesia untuk melakukan koreksi atas pelanggaran-pelanggaran HAM yang sudah terjadi.²⁷⁷

Akhirnya pada tanggal 13 November 1998, MPR mengambil keputusan yang sangat penting bagi pemajuan, penghormatan dan penegakan HAM dengan mengesahkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia. Dalam lampirannya memuat pengakuan, penghormatan dan kehendak bagi pelaksanaan hak asasi manusia dalam kehidupan berbangsa dan bernegara sebagaimana amanah UUD 1945 dan komitmen Indonesia sebagai bagian dari masyarakat internasional untuk memajukan dan melindungi HAM termasuk hak beragama yang terdapat dalam DUHAM 1948 dan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik) yang disahkan tanggal 16 Desember 1966, berlaku pada tanggal 23 Maret 1976 dan diratifikasi di Indonesia dalam UU No 12 Tahun 2005 yang disahkan pada Tanggal 28 Oktober 2005 oleh Presiden Susilo Bambang Yudoyono..

277 Tentang latar belakang lahirnya Ratifikasi ICCPR ini sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan Ratifikasi ICCPR. Lihat. Pemerintah Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 Tentang International Covenant on Civil and Political Rights," 2005.

Komitmen penjaminan HAM juga semakin dikembangkan dalam perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Perubahan pertama disahkan dalam Sidang Tahunan MPR RI Tahun 1999; perubahan kedua disahkan dalam Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2000; perubahan ketiga disahkan dalam Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001; dan perubahan keempat disahkan dalam Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2002. Perubahan kedua hingga keempat terhadap UUD 1945 menyempurnakan komitmen Indonesia terhadap upaya pemajuan dan perlindungan HAM dengan mengintegrasikan ketentuan-ketentuan penting dari instrumen-instrumen internasional mengenai HAM.

2. Konten Kebebasan Beragama dalam UU No 12 Tahun 2005 tentang ICCPR (*International Covenant on Civil and Political Rights*)

Konten kebebasan beragama yang terdapat dalam Ratifikasi ICCPR senada dengan kebebasan beragama yang terdapat dalam UU HAM. Kebebasan beragama di dalamnya mencakup kebebasan memilih dan menganut agama dan menjajantahkannya dalam ibadah, penataan, pengamatan dan pengajaran baik secara sendiri atau bersama-sama, di tempat umum ataupun tertutup, bahkan tidak boleh dipaksa sehingga mengganggu keberagamaannya. Kebebasan beragama dalam Ratifikasi ICCPR terdapat dalam Pasal 18, sebagai berikut:

Ayat 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.”

Ayat (2): “Tidak seorangpun dapat dipaksa sehingga terganggu kebebasannya untuk menganut atau memilih agama atau kepercayaannya sesuai dengan pilihannya.”

Ayat (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.”

Selanjutnya dijelaskan bahwa tindakan menganjurkan kebencian atas dasar agama juga dilarang. Hal ini sebagaimana pasal 20 Ratifikasi ICCPR “Segala tindakan yang menganjurkan kebencian atas dasar kebangsaan, ras atau agama yang merupakan hasutan untuk melakukan diskriminasi, permusuhan atau kekerasan, harus dilarang oleh hukum.”

Dalam pasal 24 ayat (1) dijelaskan bahwa setiap anak memiliki hak untuk mendapatkan perlindungan dan tidak mendapatkan diskriminasi termasuk berdasarkan agama, sebagaimana berikut:

Ayat 1: “Setiap anak berhak untuk mendapat hak atas langkah-langkah perlindungan yang diperlukan karena statusnya sebagai anak di bawah umur, terhadap keluarga, masyarakat dan negara, tanpa diskriminasi berdasarkan ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, asal-usul kebangsaan atau sosial, kekayaan atau kelahiran.”

Berikutnya dalam pasal 26, dijelaskan bahwa semua orang memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum dan berhak mendapatkan perlindungan hukum dan tanpa diskriminasi atas dasar apapun termasuk atas dasar agama, sebagaimana berikut:

“Semua orang berkedudukan sama di hadapan hukum dan berhak atas perlindungan hukum yang sama tanpa diskriminasi apapun. Dalam hal ini hukum harus melarang diskriminasi apapun, dan menjamin perlindungan yang sama dan efektif bagi semua orang terhadap diskriminasi atas dasar apapun seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pendapat politik atau pendapat lain, asal-usul kebangsaan atau sosial, kekayaan, kelahiran atau status lain.”

Dan terakhir dalam pasal 27 dijelaskan tentang hak yang sama bagi kelompok minoritas untuk mengamalkan agamanya dan tidak boleh diingkari keberadaannya, sebagaimana berikut:

“Di negara-negara yang memiliki kelompok minoritas berdasarkan suku, agama atau bahasa orang-orang yang tergolong dalam kelompok minoritas tersebut tidak boleh diingkari haknya dalam masyarakat, bersama anggota-anggota kelompoknya yang lain, untuk mengenyam budaya mereka sendiri, untuk menjalankan dan mengamalkan agamanya sendiri, atau menggunakan bahasa mereka sendiri.”

Dari deskripsi di atas, nampaknya alasan-alasan yang melatarbelakangi adanya formulasi kebebasan beragama dalam UU di Indonesia adalah. 1) UU PNPS diilhami oleh nilai-nilai filosofis kolonial yang membedakan hukum bagi Eropa asing, dan pribumi. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan hukuman pidana dalam pasal 156a tentang penodaan agama memiliki hubungan korelatif, paling tidak menimbulkan asosiasi pikiran, dengan pasal 156 KUHP tentang perasaan permusuhan, kebencian dan penghinaan.²⁷⁸ Bahkan menurut Seno Aji sebagaimana dikutip Juhaya S Praja, pasal 156a tentang penodaan agama memiliki keterkaitan nilai dengan pasal 156 tentang

278 Juhaya S. Praja and dan Ahmad Syihabudin, *Delik Agama Dalam Hukum Pidana Di Indonesia* (Bandung: CV Angkasa, 2007), 41-43.

permusuhan, kebencian dan penodaan. Pasal 156 diciptakan untuk tujuan tertentu dari pemerintah Kolonial terhadap rakyat Indonesia, padahal di Negeri Belanda sendiri tidak terdapat pasal ini.²⁷⁹ Oleh karenanya menurut Yudi Latif, religisasi politik merupakan warisan dari tradisi hukum kolonial dalam proyek hukum di Indonesia.²⁸⁰ Oleh karenanya wajar jika secara juridis UU PNPS berbeda kontennya dengan UUD 1945.

Alasan filosofis dari UU PNPS tersebut berbeda dengan UU HAM dan ICCPR. UU PNPS memuat pembatasan agama dengan tujuan keamanan pemerintah dan masyarakat. Sedang UU HAM dan Ratifikasi ICCPR memuat kebebasan beragama sebagai hak asasi manusia, pembatasannya sesuai dengan undang-undang dan hukum dengan tujuan menjaga ketertiban umum dan seterusnya.

Secara politik, lahirnya UU PNPS terkait dengan kepentingan politik dalam negeri, yakni keamanan Negara dan masyarakat dari rongrongan PKI yang melakukan kekerasan agama dengan membunuh muslim yang sedang salat, demikian pula keamanan dari ajaran yang dianggap tidak sesuai dengan ajaran agama (Islam) yakni adanya aliran kepercayaan. Sedangkan aspek politik dari lahirnya UU HAM adalah kekerasan agama yang muncul di era Orde Baru dan kebutuhan rekognisi PBB. Demikian pula Ratifikasi ICCPR disebabkan adanya kekerasan agama pasca reformasi dan rekognisi PBB atas terlaksananya hak-hak sipil dan politik di Indonesia yang

279 Praja and Syihabudin, 43.

280 Yudi Latif, *Negara Paripurna, Historisitas, Rasionalitas Dan Aktualitas Pancasila*, 62.

sesungguhnya hak-hak tersebut selaras dengan nilai-nilai keindonesiaan.

Disamping itu, nilai-nilai kebebasan beragama dalam HAM dan Ratifikasi ICCPR selaras dengan nilai kebebasan beragama dalam Islam sebagaimana dikonsepsikan dalam Piagam Madinah, yakni kebebasan beragama diberikan kepada siapa saja yang belum beragama, namun apabila sudah beragama maka ia harus taat pada agamanya. Agak berbeda dengan UU PNPS yang sfesifik bertujuan menjaga agama yang diakui pemerintah, sehingga menjaga keamanan pemerintah dan masyarakat adalah batasan politik sebagaimana kebijakan pemerintah pada saat itu.

Dari deskripsi di atas, nampak alasan-alasan politik lebih dominan dalam melahirkan perundang-undangan yang terkait dengan pemeliharaan kebebasan beragama di Indonesia sebagaimana pendapat Daniel S. Lev,²⁸¹ Mahfud²⁸² dan Rohidin²⁸³ bahwa konstruksi hukum sangat ditentukan oleh konfigurasi politik dan hal-hal yang mengitarinya.

Tabel 3.1 Latar Belakang lahirnya UU

UU	SOSIOLOGIS	FILOSOFIS	POLITIK
UU PNPS	Agitasi PKI terhadap Islam aliran kebatinan	Nilai perbedaan sebagai warisan koloni	Kepentingan Pemerintah dan masyarakat (Islam)

281 Lev, *Hukum Dan Politik Di Indonesia Kesenambungan Dan Perubahan*, xii–xiii.

282 Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, 15–16.

283 Rohidin, "Rekonstruksi Konsep Kebebasan Beragama Di Negara Hukum Indonesia Berbasis Nilai Kemanusiaan Yang Adil Dan Beradab" (UJI, 2012), 140.

UU	SOSIOLOGIS	FILOSOFIS	POLITIK
UU HAM	Banyaknya kekerasan dan pelanggaran HAM masa Orde Baru	Nilai persamaan hak warga negara (kebebasan beragama) adalah hak asasi yang selaras dengan nilai UUD 1945	Kepentingan politik dalam negeri dan rekognisi Indonesia sebagai anggota PBB
Ratifikasi ICCPR	Banyaknya kekerasan dan diskriminasi atas hak-hak sipil dan politik warga negara	Nilai persamaan hak sipil dan politik warga negara (kebebasan beragama) adalah hak asasi yang selaras dengan nilai UUD 1945	Kepentingan politik dalam negeri dan rekognisi Indonesia sebagai anggota PBB

Adapun konten Memelihara Beragama dan atau Pemeliharaan Kebebasan beragama yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah sebagai berikut:

Tabel 3.2 Konten Kebebasan Beragama dalam Undang-Undang di Indonesia

UU	Konten <i>Ḥifẓ al-Dīn</i>
UUD 1945	<p>Pasal 28E (1): setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya; (2) berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan sesuai hati Nurani.</p> <p>Pasal 28I: hak beragama tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun.</p> <p>Pasal 29: Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu</p>



UU	Konten <i>Hifz al-Dīn</i>
UU PNPS	<p>Pasal 1: dilarang dengan sengaja di muka umum menceritakan, menganjurkan atau mengusahakan dukungan umum, untuk melakukan penafsiran yang menyimpang dari pokok ajaran agama yang dianut</p> <p>Dilarang melakukan kegiatan-kegiatan keagamaan yang menyerupai kegiatan-kegiatan keagamaan dari agama itu,</p> <p>Pasal 156a: “Dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya lima tahun barangsiapa dengan sengaja di muka umum mengeluarkan perasaan atau melakukan perbuatan yang bersifat permusuhan, penyalahgunaan atau penodaan terhadap suatu agama yang dianut di Indonesia; b. seseorang dengan maksud agar supaya orang tidak menganut agama apapun juga, yang bersendikan ke-Tuhanan Yang Maha Esa.”</p> <p>Penjelasan pasal 1 “terhadap badan/aliran kebatinan, Pemerintah berusaha menyalurkannya kearah pandangan yang sehat dan kearah Ke-Tuhanan Yang Maha Esa</p>
UU HAM	<p>Pasal 4 : hak beragama... adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun.</p> <p>Pasal 22 (1) Setiap orang bebas memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.</p> <p>(2) Negara menjamin kemerdekaan setiap orang memeluk agamanya dan kepercayaannya itu.</p>



UU	Konten <i>Ḥifẓ al-Dīn</i>
RATIFIKASI ICCP	<p>Pasal 18 ayat (1) : "Setiap orang berhak atas kebebasan berpikir, bernurani dan beragama</p> <p>Ayat 2: "Tidak seorangpun dapat dipaksa sehingga terganggu kebebasannya untuk menganut atau memilih agama atau kepercayaannya sesuai dengan pilihannya."</p> <p>Pasal 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."</p> <p>Pasal 27: "Di negara-negara yang memiliki kelompok minoritas berdasarkan suku, agama ...tidak boleh diingkari haknya dalam masyarakat, bersama anggota-anggota kelompoknya yang lain...untuk menjalankan dan mengamalkan agamanya sendiri.</p>

Dari deskripsi di atas, nampak konten pemeliharaan agama atau kebebasan beragama yang terdapat dalam undang-undang di Indonesia adalah sebagai berikut:

- a. UUD 1945 berisi kebebasan memeluk agama dan kepercayaan dan beribadah sesuai agama dan kepercayaan;
- b. UU PNPS berisi tentang larangan melakukan tindakan 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 (enam yang diakui pemerintah yakni Islam, Kristen, Katholik, Hindu, Budha dan Konghuchu); seseorang dilarang melakukan perbuatan yang bersifat permusuhan, penyalah-gunaan atau penodaan



terhadap suatu agama yang dianut di Indonesia; seseorang dilarang mengajak supaya orang tidak menganut agama apapun juga yang bersendikan ke-Tuhanan Yang Maha Esa; dan bagi pemeluk aliran kepercayaan diarahkan pada salah satu agama dari enam agama yang diakui pemerintah.

- c. Sedangkan konten UU HAM berisi kebebasan memeluk agama dan kepercayaan serta beribadah sesuai agama dan kepercayaannya;
- d. Ratifikasi ICCPR berisi ketentuan tentang kebebasan beragama dan berkeyakinan dan beribadah sesuai dengan agama dan keyakinannya serta larangan pemaksaan dalam memilih agama. Ketentuan isi dari UU HAM dan Ratifikasi ICCPR tersebut sama dengan UUD 1945.

Konten pemeliharaan dan atau pemeliharaan kebebasan beragama dalam perundang-undangan di Indonesia tersebut, jika ditinjau dari konsep *maqāsid ḥifẓ al-dīn* terdapat dua kategori yakni; *pertama*, terdapat kalimat yang muatannya memberi kebebasan beragama; dan *kedua*, terdapat kalimat dan muatannya mengandung larangan yang dapat menimbulkan kerusakan dalam beragama. Dalam istilah *maqasid ḥifẓ al-dīn* Al-Syāṭibi,²⁸⁴ menggunakan bahasa *ḥifẓ al-dīn min janib al-wujūd dan ḥifẓ al-dīn min janib al-‘adam*. Adapun dalam istilah Wahbah al-Zuhaylī,²⁸⁵ ada konten yang isinya memberi kebebasan beragama (*al-hurriyyah al-diniyyah*) ada pula konten yang isinya memuat larangan seperti larangan pemaksaan dalam beragama (*māni’ min al-ikrāh ‘alā al-dīn*),

284 Al-Shāṭibi, Abū Ishāq Ibrāhīm bin Mūsā Bin Muḥammad. *Al-Muwāfaqāt Fi Uṣūl Al-Shari‘ah*, Jilid II (Arab Saudi: Dār Ibn ‘Affān li an-Nasr wa al-Tauzi’, 1997), 17-19.

285 Al-Zuhaylī, *Ḥaqq Al-Ḥurriyyah Fi Al-‘Ālam*, 139-41.

selain itu ada konten yang isinya pembatasan atas kebebasan beragama untuk tujuan ketertiban atau kemasalahatan umum (*hudud yufarriduhā al-nidham aw al-masālih al-‘ām*).

D. Batasan Kebebasan Beragama dan Tujuannya dalam Perundang-Undangan di Indonesia

Sebagaimana pendapat al-Zuhaylī, bahwa batasan *ḥifẓ al-dīn* adalah adanya kondisi yang dikategorikan melanggar ketertiban dan kemasalahatan umum (*hudud yufarriduhā al-nidham aw al-masālih al-‘ām*)²⁸⁶ dari perbuatan ekspresi beragama yang dilakukan oleh seseorang. Oleh karenanya dalam konteks nilai pembatasan tersebut, akan dilihat bagaimana pembatasan yang terdapat dalam perundang-undangan di Indonesia yang terdapat pada pasal-pasal UUD 1945, UU PNPS, UU HAM dan Ratifikasi ICCPR.

Pembatasan kebebasan beragama dalam UUD 1945 tertuang dalam pasal 28 J ayat (1) dan (2) sebagai berikut:

- (1) “Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.”
- (2) “Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan Undang Undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis”

286 Al-Zuhaylī, 73.

Adapun UU PNPS berisi tentang batasan ketentuan agama atau pelarangan melakukan perbuatan agama yang dinilai melanggar ketentuan agama, sebagaimana dijelaskan dalam pasal 1 sebagai berikut:

“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.”

Dalam pasal 1 UU PNPS tersebut menjelaskan batasan agama dan penafsiran yang dianggap melanggar atau melakukan larangan, yakni menceritakan, menganjurkan, mengusahakan dukungan umum untuk melakukan penafsiran agama yang dianut di Indonesia atau melakukan kegiatan keagamaan yang menyerupai kegiatan keagamaan dalam agama Islam, Kristen, Katholik, Hindu, Budha dan Konghuchu. Adapun Lembaga yang berwenang menilai apakah perbuatan tersebut melanggar atau tidak adalah Departemen Agama (sekarang: Kementerian Agama).

Adapun tujuannya adalah sebagaimana dijelaskan dalam pertimbangan hukum yakni untuk keamanan negara dan masyarakat, cita-cita revolusi nasional dan pembangunan Nasional Semesta menuju masyarakat adil dan Makmur.²⁸⁷

Sedangkan batasan kebebasan beragama yang terdapat dalam UU HAM adalah sebagaimana dijelaskan dalam pasal 73 sebagai berikut:

287 Republik Indonesia, Penetapan Presiden Republik Indonesia tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama.



“Hak dan kewajiban yang diatur dalam Undang Undang ini hanya dapat dibatasi oleh dan berdasarkan Undang Undang, semata-mata untuk menjamin pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia serta kebebasan dasar orang lain, kesusilaan, ketertiban umum, dan kepentingan bangsa.”

Adapun pembatasan kebebasan beragama yang terdapat dalam Ratifikasi ICCPR adalah sebagaimana terdapat dalam pasal 18 ayat (3) sebagai berikut:

“Kebebasan untuk mengejawantahkan agama atau kepercayaan seseorang hanya dapat dibatasi oleh ketentuan berdasarkan hukum, dan apabila diperlukan untuk melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan dan atau moral masyarakat, atau hak-hak dan kebebasan mendasar orang lain.”

Dari deskripsi di atas, maka batasan yang terdapat undang-undang adalah: a) UUD 1945 yakni wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan Undang Undang; b) UU PNPS, adalah berisi batasan agama kepada enam agama sesuai tafsir Kementerian Agama, sehingga penodaan agama adalah penodaan terhadap agama yang diakui pemerintah; c) UU HAM, adalah dibatasi oleh Undang-Undang; dan d) Ratifikasi ICCPR dibatasi oleh ketentuan berdasarkan hukum. Dengan demikian ketentuan pembatasan dalam memilih dan melaksanakan agama yang terdapat dalam UU HAM dan Ratifikasi ICCPR sama dengan UUD 1945.

Adapun tujuan pembatasan adalah: a) UU 1945, dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis; b) PNPS, adalah men-



jaga keamanan Negara dan masyarakat; c) UU HAM untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan keamanan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis. d) Ratifikasi ICCPR, bertujuan untuk melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan dan atau moral masyarakat, atau hak-hak dan kebebasan mendasar orang lain.”

Tujuan hukum sebagai untuk menjaga ketertiban umum (*public order*) bisa berbeda antara satu kondisi dengan kondisi lainnya. Ketertiban umum pada masa orde lama berbeda dengan orde baru, begitu pula ketertiban umum pada masa orde baru berbeda dengan era reformasi karena kondisi sosial politik yang mengitarinya berubah. Oleh karenanya dalam tataran implementasinya *public order* didasarkan pada kebijakan pemerintah dan putusan hakim berdasarkan rasa keadilan dan keyakinannya dalam memutus perkara-perkara terkait.²⁸⁸ Hanya yang menjadi pertimbangan adalah sejauhmana nilai keadilan yang terdapat dalam produk kebijakan pemerintah dan hakim dalam memutuskan perkara tersebut.

Berikut adalah konsep kebebasan beragama dalam perundang-undangan di Indonesia dalam perspektif Wahbah al Zuhayli:

288 Imelda Onibala, “Ketertiban Umum Dalam Perspektif Hukum Perdata Internasional,” *Edisi Khusus* 1, no. 2 (2013): 125-126, http://repo.unsrat.ac.id/377/1/KETERTIBAN_UMUM_DALAM_PERSPEKTIF_HUKUM.pdf.

Tabel 3.3 Batasan dan Tujuan kebebasan beragama dalam Perundang-undangan di Indonesia

No.	UU	Batasan	Tujuan
1	UUD 1945	Undang-undang	Untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis
2	UU PNPS	Pembatasan ajaran agama (yang diakui pemerintah)	Menjaga keamanan Negara dan masyarakat;
3	UU HAM	Undang-Undang	Untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan keamanan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis
4	Ratifikasi ICCPR	Ketentuan berdasarkan hukum	Untuk melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan dan atau moral masyarakat, atau hak-hak dan kebebasan mendasar orang lain

Secara konseptual pembatasan kebebasan beragama yang terdapat dalam perundang-undangan yang ada di Indonesia dari sisi tujuan adanya memiliki kesamaan, yakni untuk menjaga keamanan, ketertiban umum dan hak-hak dasar orang lain atau bisa disebut *li masalih al-ibad* atau *li masalih al ‘am* sebagaimana pendapat al-Zuhaylī.



Adapun secara keseluruhan konsep kebebasan beragama yang terdapat dalam perundang-undangan di Indonesia sebagaimana pendapat al-Ṣuhaylī baik dalam arti kebebasan beragama (*hurriyyah al-diniyyah*), larangan pemaksaan agama (*Māni' min al-ikrāh 'alā al-dīn*) ataupun pembatasan kebebasan beragama atas dasar ketertiban dan kemaslahatan umum (*Hudud yufarriduha al-nidam aw al-masalih al-'ām*), adalah sebagai berikut:

Tabel 3.4 Kebebasan beragama dalam Perundangan-undangan di Indonesia Perspektif *Hifz al-Dīn*

UU di Ind	<i>Māni' min al-ikrāh 'alā al-dīn</i>	<i>Al-Hurriyyah al-Dīniyyah</i>	<i>Hudud yufarriduha al-nidam aw al-masalih al-'ām</i>
UU 1945		<ul style="list-style-type: none"> ▶ Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya (28 E (1); ▶ Setiap orang bebas meyakini kepercayaan (Ps. 28E (2)) ▶ Hak beragama adalah hak asasi yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun (Ps. 28I); ▶ Negara menjamin kemerdekaan dalam memilih agama dan beribadah sesuai agama dan kepercayaannya (ps. 29). 	Undang-undang



UU di Ind	<i>Māni' min al-ikrāh 'alā al-dīn</i>	<i>Al-Hurriyyah al-Dīmiyyah</i>	<i>Hudud yufarriduha al-nidam aw al- masalah al-'ām</i>
UU PNPS	<p>Penjelasan pasal 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Memberi jaminan, bantuan dan perlindungan terhadap Enam Agama (Islam, Kristen, katolik, Hindu, Budha dan Konghucu sesuai amanat pasal 29 ayat 2 Undang-undang Dasar. ▶ Demikian pula agama Yahudi, Zarusustrian, Shinto, Taoism mendapat jaminan Mereka mendapat jaminan penuh sebagaimana pasal 29 ayat 2 UUD 1945 asal tidak melanggar ketentuan perundangan ini. 	<p>Penjelasan pasal 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Membantu dan melindungi Enam Agama (Islam, Kristen, katolik, Hindu, Budha dan Konghucu sesuai amanat pasal 29 ayat 2 Undang-undang Dasar. ▶ Demikian pula agama Yahudi, Zarusustrian, Shinto, Taoism mendapat jaminan Mereka mendapat jaminan penuh sebagaimana pasal 29 ayat 2 UUD 1945 asal tidak melanggar ketentuan perundangan ini. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Pasal 1: "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." ▶ Pasal 156a: "Dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya lima tahun barangsiapa dengan sengaja di muka umum mengeluarkan perasaan atau melakukan perbuatan: <ul style="list-style-type: none"> a. yang pada pokoknya bersifat permusuhan, penyalahgunaan atau penodaan terhadap suatu agama yang dianut di Indonesia; b. dengan maksud agar supaya orang tidak menganut agama apapun juga, yang bersendikan ke-Tuhanan Yang Maha Esa." <p>Penjelasan pasal 1 "terhadap badan/aliran kebatinan, Pemerintah berusaha menyalurkannya kearah pandangan yang sehat dan kearah Ke-Tuhanan Yang Maha Esa</p>

UU di Ind	<i>Māni' min al-ikrāh 'alā al-dīn</i>	<i>Al-Hurriyyah al-Dīniyyah</i>	<i>Hudud yufarriduha al-nidam aw al-masalih al-'ām</i>
UU HAM		Beragama adalah hak asasi yang tidak dapat dikurangi kapanpun dan oleh siapapun (Ps. 4); Semua orang bebas memilih agama dan beribadah menurut agama dan kepercayaannya (Ps. 22; termasuk anak-anak	Undang-undang
Ratifikasi ICCPR	Tidak boleh menghasut dan diskriminasi (Ps. 20); Tidak ada diskriminasi dalam beragama (Ps. 26); Agama minoritas tidak boleh diingkari (Ps. 27).	Setiap orang bebas beragama, menganut, memilih agama dan kepercayaannya sendiri (Ps 18 (1); tidak ada paksaan memilih agama (Ps. 18 (2)); Setiap anak berhak mendapat hak dan perlindungan atas statusnya sebagai anak di bawah umur terhadap... agama (Ps 24 (1);	Ketentuan berdasarkan hukum



Adapun dilihat dari cakupan kebebasan beragama menurut al-Zuhaylī yang membagi *hifz al-dīn* pada dua lingkup, yakni kebebasan beraqidah dan kebebasan menjalankan ibadah serta melakukan acara ritual keagamaan, maka kebebasan beragama di Indonesia sesuai dalam hal kebebasan beribadah, namun dalam kebebasan berakidah tidak sepenuhnya sesuai dengan konsep al-Zuhayli. Hal ini karena menurut al-Zuhaylī kebebasan berakidah adalah kebebasan seseorang untuk memutuskan sendiri dalam memeluk suatu keyakinan atau agama atau bahkan tidak meyakini suatu agama sekalipun. Sedangkan di Indonesia setiap warga negara harus berketuhanan yang maha Esa sebagaimana ketentuan sila pertama Pancasila. Dan hal tersebut merupakan norma yang disepakati oleh para *funding fathers* negara Republik Indonesia, walaupun cakupan makna Ketuhanan yang Maha Esa ditafsirkan kepada enam agama yang diakui pemerintah, dan agama selainya tetap diberi kebebasan untuk dianut selagi masih tetap menjaga ketertiban umum. Akan adanya pembatas juga sesuai dengan konsep al-Zuhayli, yakni untuk menjaga ketertiban dan kemasalahatan umum yang ditentukan oleh Negara (*hudud yufarriduha al-nidam aw al-masalih al-‘ām*).²⁸⁹

Ketentuan tersebut berbeda dengan teori *religious liberty* Al-bornoz yang dikutip Ninan Koshy.²⁹⁰ Menurutnya kebebasan beragama terbagi kepada kebebasan nurani (*liberty of conscience*), kebebasan mengekspresikan keyakinan keagamaan (*liberty of religious expression*), kebebasan melakukan perkumpulan keagamaan (*liberty of religious association*), dan

289 Al-Zuhaylī, *Ḥaqq Al-Ḥurriyyah Fi Al-Ālam*, 72–73.

290 Ninan Koshy, *Religious Freedom in A Changing World*, 1992, 22–23.

kebebasan melembagakan keagamaan (*liberty of religious institutionalization*). Bila dilihat dari perspektif Ninan Koshy tersebut, maka kebebasan beragama di Indonesia juga tidak sepenuhnya memenuhi unsur kebebasan Nurani, karena semua warga Negara Indonesia, harus berketuhanan Yang Maha Esa. Namun kebebasan selainnya memenuhikonsep kebebasan baik dalam mengekspresikan agama , berasosiasi dan berinstitusionalisasi.

Ketentuan demikian jika dilihat dengan menggunakan teori Stufenbau Hans Nawiasky tentang stratifikasi perundang-undangan,²⁹¹ dapat dikatakan bahwa baik UU PNPS, UU HAM maupun Ratifikasi ICCPR membatasi kebebasan yang terbatas terhadap kebebasan nurani (*liberty of conscience*), karena berdasarkan teory Stufenbau, kebebasan beragama yang terdapat dalam UU PNPS, UU HAM dan Ratifikasi ICCPR tersebut dibatasi oleh ketentuan yang terdapat dalam hukum di atasnya yakni Pancasila sila pertama “Ketuhanan Yang Maha Esa.” Bahkan UU PNPS memberi pembatasan agama lebih jelas karena secara tekstual mengakui enam agama yang diakui pemerintah dan menganggap ada agama selain yang enam. Dengan demikian, maka konten pemeliharaan agama dan atau kebebasan beragama dalam UU di Indonesia jika menggunakan teori Ninan Koshy dan Stufenbau adalah sebagai berikut:

291 Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, 19th ed. (Yogyakarta: Kanisius, 1995), 43-44.

Tabel 3.5 Kebebasan beragama dalam Perundang-undangan Menurut Teori Ninan Koshy dan Stufenbau

	Pancasila	UUD 1945	PNPS	UU HAM	ICCPR
<i>liberty of conscience</i>	-	-	-	-	-
<i>liberty of religious expression</i>	✓	✓	✓	✓	✓
<i>liberty of religious association</i>	✓	✓	✓	✓	✓
<i>liberty of religious institutionalization</i>	✓	✓	✓	✓	✓

Dari pemaparan di atas dapat dikatakan bahwa kebebasan beragama dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia dibatasi oleh kebebasan dalam bingkai “Ketuhanan Yang Maha Esa.” Artinya kebebasan hanya diberlakukan pada tataran berekspresi, berasosiasi dan berinstitutionalisasi, tetapi tidak memenuhi unsur kebebasan yang sifatnya Nurani. Kebebasan berekspresi, berasosiasi dan berinstitutionalisasi-pun dibatasi oleh nilai-nilai yang dikategorikan tidak mengganggu keamanan, ketertiban umum dan tidak mengganggu hak-hak dasar orang lain.

IMPLEMENTASI KEBEBASAN BERAGAMA DAN PROBLEMATIKANYA DI INDONESIA

MEMBAHAS TENTANG IMPLEMENTASI kebebasan beragama dan problematikanya di Indonesia, dimaksudkan mendeskripsikan pelaksanaan perlindungan agama dan kebebasan beragama yang dilakukan pemerintah, penegak hukum dan masyarakat dalam melakukan perlindungan dan memelihara kebebasan beragama.

Implementasi yang dilakukan pemerintah, nampaknya lebih banyak dilakukan oleh pemerintah daerah karena pasca otonomi daerah mereka berwenang menentukan kebijakan-kebijakan termasuk pemeliharaan agama. Praktek pemerintah juga ditunjukkan, prilaku aparat kepolisian dalam menangani kasus-kasus perlindungan agama dan kasus penodaan agama yang terjadi di masyarakat. selain itu, hakim memberikan putusan hukum dalam kasus penodaan agama yang dilakukan oleh masyarakat. demikian pula masyarakat termasuk ulama seringkali terlibat dalam upaya-upaya menjaga perlindungan agama.

Namun demikian upaya-upaya tersebut seringkali menimbulkan permasalahan di lapangan seperti diskriminasi, keke-

rasan atas nama agama dan konflik mayoritas minoritas. Hal tersebut terjadi karena mereka memiliki kepentingan-kepentingan, *truth claim* pemahaman keagamaan ataupun penafsiran mereka terhadap UU PNPS terutama dalam kasus-kasus penodaan agama.

A. Kasus yang Mengusik Kebebasan Beragama

Berdasarkan Pasal 28 E dan 29 UUD 1945, negara Indonesia memberi kebebasan kepada seluruh warganya untuk memilih agama dan kepercayaan serta beribadah sesuai agama dan kepercayaannya tersebut. Namun demikian kebebasan tersebut sesungguhnya dibatasi oleh ketentuan hukum yang berlaku yakni ketentuan Pancasila yang berketuhanan yang Maha Esa. Artinya Negara memberi kebebasan kepada seluruh warga negara Indonesia untuk memilih agama dalam konteks agama-agama yang berketuhanan yang Maha Esa, walaupun Indonesia bukan negara Agama.

Hal ini sebagaimana pendapat Weithman bahwa dalam konteks relasi agama dan negara, Indonesia tidak masuk pada kategori negara yang terpisah dari agama (*separation*), dan bukan pula masuk pada kategori negara yang menyatukan agama dan negara (*unification*), tetapi Indonesia merupakan negara mengikuti mazhab pengakuan (*recognition*) sehingga ada agama-agama tertentu yang diakui Negara (*recognized religion*),²⁹² atau dalam bahasa Elizabeth S. Hurd disebut dengan *governed religion*.²⁹³ yakni dalam sistem hukum dan

292 Ropi, *Religion and Regulation in Indonesia*, 2017, 15–17.

293 Hurd, *Beyond Religious Freedom: The New Global Politics of Religion*, 8.

politiknya, negara memiliki derajat pengakuan terhadap agama-agama tertentu yakni Islam, Katholik, Kristen, Hindu, Budha dan Konghuchu.²⁹⁴

Adapun posisi Islam sebagai mayoritas menurut Stahnkle dan Blitt tidak termasuk kepada kategori negara Islam, karena Islam tidak dijadikan agama resmi negara, di samping Indonesia tidak hanya terdiri dari satu agama, seperti islam saja, tetapi banyak agama dan kepercayaan-kepercayaan yang diakui eksistensinya oleh negara. Stahnkle dan Blitt juga menjelaskan bahwa Indonesia telah memenuhi kriteria sebagai negara yang menjunjung toleransi dan kebebasan beragama, namun dalam jaminan hukum dan konstitusional belum sepenuhnya terlihat dalam praktik. Beberapa batasan terus ada pada beberapa jenis kegiatan keagamaan.²⁹⁵

Pembatasan kebebasan beragama dalam beberapa kasus dilakukan oleh para penegak hukum yakni hakim ataupun kepolisian, pengambil kebijakan yakni pemerintah, terutama pemerintah daerah serta tokoh agama. Beberapa Perda Syariah yang ada di Aceh seperti Perda No 5 tahun 2000 tentang “Pelaksanaan Syari’at Islam” menandakan bagaimana peran pemerintah daerah menentukan terbentuknya aturan peraturan yang bertujuan membuat ketertiban umum, namun di sisi lain menimbulkan masalah konstitusi dan diskriminasi karena beberapa aturan dianggap tidak sesuai dengan nilai-nilai yang terdapat dalam Pancasila dan mendiskriminasi minoritas. Demikian pula aparat penegak hukum seperti

294 Ropi, *Religion and Regulation in Indonesia*, 2017, 154.

295 Tad Stahnke and Robert C. Blitt, *The Religion-State Relationship and the Right to Freedom of Religion or Belief: A Comparative Textual Analysis of the Constitutions of Predominantly Muslim Countries* (Washington DC: US Commission on International Religious Freedom, 2005), 10.

hakim, dalam memutus permasalahan penodaan agama memiliki pertimbangan hukum dan terpengaruh oleh politik massa. Di sisi lain tokoh agama seperti Habib Rizieq, tokoh agama mayoritas di daerah konflik berperan mengorganisir massa dengan kepentingan-kepentingannya atas nama agama.

Kasus-kasus yang mengusik kebebasan beragama antara lain, konflik antar masyarakat terkait pendirian rumah ibadah di beberapa daerah di mana konflik bendirian rumah ibadah banyak disebabkan kepentingan antara mayoritas dan minoritas. Kasus lainnya seperti penolakan makam jenazah warga yang berbeda agama, kasus perpanjangan izin pendirian rumah ibadah bagi agama minoritas tertentu di Surabaya di penghujung tahun 2018.²⁹⁶ Demikian pula terkait UU No.1/PNPS Tahun 1965 tentang penyalahgunaan dan/atau penodaan agama, seringkali disalahgunakan dan penafsirannya tergantung kepada kepentingan tertentu. Kasus-kasus tersebut dilakukan tidak hanya oleh masyarakat dalam artian individu atau kelompok tertentu tetapi juga para penegak hukum di Indonesia.

296 Ichwan Firmansyah, "Perlindungan Hukum Penolakan Perpanjangan Izin Pemakaian Tanah (IPT) Bagi Jemaat Ahmadiyah Indonesia Di Surabaya," *Jurist-Diction* 2, no. 3 (July 2019), <https://doi.org/10.20473/jd.v2i3.14362>.

B. Munculnya Permasalahan Kebebasan Beragama

1. Fanatisme, Sentimen Keagamaan dan *Truth Claim* dari masyarakat

Hubungan yang tercipta antara individu dan agama adalah hubungan totalitas. Pada hakikatnya agama tidak bisa dipisahkan dari kehidupan individu sebagai manusia. Namun karena agama yang dianut masing-masing individu berbeda, maka munculnya konflik yang menyatakan klaim kebenaran dari masing-masing agama.

Pada tataran doktrin, semua agama sejatinya mengajarkan kebaikan dan kedamaian, persaudaraan dan keselamatan. Akan tetapi ketika hal tersebut diaktualisasikan oleh para pemeluknya seringkali muncul kesenjangan yang pada akhirnya menyebabkan konflik-konflik yang berujung tindakan radikal yang mengusik kebebasan beragama. Hal ini disebabkan cara dan tingkat pemahaman yang dimiliki oleh masing-masing pemeluk agama yang berbeda satu sama lain.

Sentimen keagamaan yang didominasi faktor subyektif oleh individu dimana unsur ketidaksukaan, unsur mayoritas dan unsur kekuatan yang berlindung dibalik agama lebih cenderung dominan. Bahkan cenderung menjadi stigma yang melihat pola keagamaan yang dilakukan oleh umat lain berdasar pada asumsi dan persepsi masing-masing individu yang berdalih agama. Ketika sentimen sudah terkooptasi dan menjadi stigma dengan mengatasnamakan kebenaran dan agama maka atas dasar itu semua, fungsi Tuhan digunakan untuk alat pembenaran kejahatan, kekerasan, ancaman dan



balas dendam. Proyeksi manusia di satu sisi seolah-olah kekerasan Tuhan tampil sebagai bagian dari kesucian-Nya sehingga kekerasan Tuhan menjadi paling benar dan tampil sebagai alat utama penegakan keadilan.²⁹⁷

Sentimen keagamaan sebagai perasaan tidak menyukai hadirnya orang yang beragama lain di sekitarnya, ditambah dengan fanatisme agama dimana seseorang memiliki perasaan cinta yang berlebihan terhadap agamanya. Menjadikan seseorang merasa bahwa agama dan pemahaman agamanya paling benar, sehingga agama dan pemahaman orang yang berbeda dengannya dianggap salah dan harus dimusnahkan eksistensinya. Sikap seperti inilah yang memicu konflik agama (*religious conflict*). Sejatinya, agama menjadi keras lantaran adanya interpretasi sosio-religious yang menjadi doktrin bagi individu untuk bertindak. Lebih dari itu, menurut Hamim Ilyas, banyaknya konflik dan intoleransi agama disebabkan pemahaman dan penafsiran agama yang tidak relevan dengan zaman yang dijalani.²⁹⁸ Sentimen beragama menjadi berbahaya ketika tidak diimbangi oleh pemahaman yang akurat tentang agama.

Beberapa kasus agama yang didasarkan pada *truth claim* adalah kasus-kasus yang menganggap bahwa Negara Indonesia adalah negara Thagut dan bukan Negara Islam, karena Indonesia berasaskan Pancasila. Mereka melakukan beberapa upaya untuk tegaknya Pemerintahan Islam di Indonesia de-

297 Buyung Syukron, "Intoleransi: Sentimen (Ghirah) Dan Fanatisme Keagamaan?," IAIN Metro Lampung (metrouniv.ac.id), January 2017. Diakses tanggal 23 Maret 2021

298 Amin Abdullah et al., *Praksis Paradigma Integrasi-Interkoneksi Dan Transformasi Islamic Studies Di UIN Sunan Kalijaga PASCASARJANA UIN SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA* (Yogyakarta: Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2014), 79.

ngan kekerasan dan teror atas nama agama. Kasus Bom Bali I, Bom Bali 2, kasus Amrozi dan kawan-kawan yang melakukan aksi pengeboman di Bali I pada tanggal 12 Oktober 2002 dan bom Bali II tanggal 1 Oktober 2005, Bom di Hotel JW Marriot tanggal 5 Agustus 2003 yang menewaskan 11 orang dan Bom JW Marriot 2 tahun 2009.²⁹⁹ Demikian pula gerakan radikal yang dilakukan Azhari, Nurdin M. Top dan para pengikutnya, Bahrudin Naim pada pengeboman di Jalan Tamrin, pengeboman markas Polisi di Solo, Jakarta dan bahkan upaya-upaya pengeboman yang dilakukan oleh calon “pengantin” perempuan seperti Dian Yuli Novi.³⁰⁰

Perbedaan teologis maupun praktik ritual menjadi bagian dari *theological discourse* yang memang akan abadi. Pemahaman tentang indahnya keberagaman yang bersatu sebagaimana semboyan Indonesia yakni Bhineka Tunggal Ika menjadi penting untuk dipahami setiap individu. Tidak ada lagi paradigma Superior-Inferior yang berpijak pada *truth claim* bahwa (pemahaman) agama satu lebih benar sedangkan agama lain tidak benar. Individu-individu antar umat beragama dianjurkan untuk membuka ruang dialog dan kerja sama sehingga tercapainya perdamaian dan kerukunan antar umat beragama dimana setiap individu bebas menjalankan peran sebagai pemeluk agama masing-masing.

299 Setia, “Marriott II.”

300 <http://www.bbc.com> tanggal 27 Agustus 2017, diakses tanggal 2 April 2020.

2. *Truth Claim* dari Kelompok Keagamaan

Sejak runtuhnya pemerintahan Suharto pada tahun 1998 setelah berkuasa lebih dari tiga dekade, terbukalah kran demokrasi sebagai tanda reformasi sistem sosial keagamaan dan politik. Pandangan yang sejak lama dibungkam akhirnya menemukan momentum kebebasan setelah masa reformasi tersebut, namun di sisi lain kebebasan tersebut juga memberi ruang masuk dan berkembangnya militansi keagamaan transnasional ke Indonesia disamping problem mayoritas dan minoritas yang sebelumnya juga sudah ada.

Beberapa kasus yang disebabkan *truth claim* kelompok keagamaan diantaranya kasus pembantaian terhadap pengikut Ahmadiyah di Cikeusik menggambarkan bagaimana kelompok militansi muslim tertentu melakukan perbuatan intoleran terhadap muslim lainnya yang dianggap keluar dari jalur Islam.³⁰¹ Contoh lain adalah pembantaian atas nama agama yang dilakukan kelompok Anti Syi'ah kepada kelompok Syiah di Sampang Madura. Pada hari Minggu, 26 Agustus 2012, sekitar 20 siswa yang sebagian diantar orang tuanya dari Dusun Nangkernang, Desa Karang Gayam, Kecamatan Omben, Sampang, hendak ke Bangil, Pasuruan. Mereka hendak kembali ke pondok pesantren Yayasan Pesantren Indonesia (YPI) milik Syiah sehabis libur lebaran di kampungnya dengan menggunakan mini bus. Namun mereka dihadang oleh massa yang berjumlah sekitar 500 orang. Massa memaksa rombongan mengurungkan niat jamaah syi'ah ke YPI di Bangil Pasuruan, hingga terjadi perang mulut dan akhirnya berujung pelemparan Bus dengan batu hingga pembakaran Bus oleh massa

301 Human Rights Watch, *Pelanggaran Terhadap Minoritas Agama Di Indonesia* _ HRW, 2013.

anti syi'ah. Rombongan Syiah akhirnya panik dan berusaha menyelamatkan diri dengan bersembunyi di rumah Ustad syiah yang bernama Tajul Muluk. Tetapi massa yang marah akhirnya mengepung rumah Tajul Muluk.

Seorang anggota jamaah Syiah, Muhammad Hasyim alias Hamamah, keluar rumah Tajul Muluk dengan tujuan mengajak berunding dengan massa anti syi'ah yang mengepung rumah Tajul Muluk. Tiga perwakilan Massa awalnya hendak berunding, tapi akhirnya mereka mengeroyok lelaki bercambang lebat itu. Ada yang mencabut celurit, dan menikamnya senjata lengkung itu ke perut Hamamah hingga ia roboh. Kemudian datang tiga orang anti Syi'ah lagi hingga mereka ber-enam menyerbu Hamamah dengan senjata yang dibawanya hingga leher Hamamah nyaris putus. Muhammad Thohir yang hendak membantu Hamamah pun bernasib sama dikeroyok hingga terluka dan akhirnya meninggal dunia. Massa anti Syiah pun akhirnya melempari rumah Tajul Muluk dengan *bondet* (petasan yang berisi paku, pecahan kaca dan benda tajam), mereka pun memukul beberapa jamaah Syi'ah dengan kayu, bahkan terhadap jamaah perempuan dan anak-anak hingga terluka. Satu jam kemudian rumah-rumah di kampung Syi'ah yang sejumlah sekitar 32 rumahpun dibakar kecuali lima rumah saja yang tidak dibakar.³⁰² Akhirnya Tajul Muluk dipidanakan dengan pasal penodaan agama karena ajarannya dianggap sesat dan diputus hakim Pengadilan Negeri Sampang dengan hukuman penjara selama dua tahun.

302 Tudi Martudji, Di Balik Sengketa Sunni Syi'ah di Madura (2012). Diakses tanggal 23 Maret 2021

Untuk kedua kasus tersebut, penulis melihat tiga hal yang perlu diperhatikan; *pertama*, kekerasan atas nama agama apapun tidak dibenarkan dalam Islam dan kemausiaan, kecuali untuk upaya pertahanan diri atau memberikan perlawanan balik atas penyerangan demi keselamatan jiwa; *Kedua*, tindakan penghukuman terhadap kelompok Ahmadiyah atau Syi'ah atau golongan apapun, maka yang menjadi batasan nilai apakah perbuatannya dikenakan sanksi atau tidak adalah bila ajaran agama yang disebarkan menimbulkan ancaman bagi keamanan Negara, mengganggu ketertiban umum dan terambilnya hak-hak dasar orang lain, sebagaimana batasan kebebasan beragama yang terdapat dalam UUD 1945, UU PNPS, UU HAM dan Ratifikasi ICCPR. Apabila yang dilakukan oleh penganut Syi'ah ataupun Ahmadiyah masuk pada kategori tersebut, maka mereka harus ditindak, tetapi apabila tidak masuk pada kategori tersebut, maka ada kemungkinan faktor politik yang menyebabkan konflik agama tersebut terjadi. *Ketiga*, yang harus menindak pelanggaran karena penodaan agama, bukanlah masyarakat sipil, tetapi Negara yang harus memberi perlindungan hukum kepada yang tertindas dan menegakkan hukum kepada siapapun yang melakukan kekerasan atas nama agama dan menghukum pula pihak yang melakukan penodaan agama seandainya terbukti secara hukum, melalui Lembaga peradilan yang berwenang.

Penanganan pemerintah terhadap konflik yang terjadi antara minoritas dan mayoritas agama di Indonesia, nampaknya membutuhkan formulasi penanganan yang tepat. Konsep Nabi dalam Piagam Madinah yang mendudukan dan memberi hak yang sama terhadap minoritas dan penanganan yang tepat kepada para pengkhianat yang merongrong kekuatan dan



persatuan negara bangsa tertuang dalam Piagam Madinah dan dilakukan oleh Nabi sendiri sebagai pihak yang berwenang atas nama kekuasaan Negara pada saat itu. Menurut Abed Jabiri, Nabi menjadikan Piagam Madinah sebagai aturan politik pemerintahan yang mengakomodir semua keragaman umat menjadi umat yang satu dengan aturan yang disepakati oleh semua masyarakat sebagaimana terdapat dalam Piagam Madinah.³⁰³ Begitu pula Rofiq melihat Piagam Madinah merupakan alat untuk membangun suatu komunitas yang berdaulat sekaligus menghilangkan kekerasan yang seringkali terjadi pada suku-suku yang ada di Madinah.³⁰⁴

3. Kekuasaan Mayoritas atas Minoritas

Realitas menunjukkan bahwa masyarakat Indonesia adalah masyarakat majemuk, masyarakat yang dihuni oleh banyak suku dan agama. Dengan kemajemukannya inilah potensi pertentangan dalam kontestasi untuk menyatukan berbagai aliran dan paham keagamaan semakin besar. Paling tidak, kelompok-kelompok mainstream akan menguasai panggung kontestasi untuk merebut makna-makna pemahaman keagamaan yang berserakan dan kemajemukan masyarakat.³⁰⁵

Kasus ibadah Minggu di Gereja Bethel Indonesia (GBI) Jemaat Filadelfia di Medan, Sumatera Utara diwarnai kericuhan, sekelompok warga yang berbeda keyakinan datang dan mengacaukan proses peribadatan, mereka protes untuk

303 Al-Jabiri, *Al-Din Wa Al-Daulah Wa Taṭbiq Al-Shari'ah*, 13.

304 Rofiq, *Politik Hukum Islam Di Indonesia*, 45–46.

305 Ahmad Jazuli, "Penyelesaian Konflik Penodaan Agama Dalam Perspektif Hukum Pidana Di Indonesia," *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 17, no. 3 (2017): 329, <https://doi.org/10.30641/dejure.2017.v17.329-350>.

menutup gereja dan menghentikan peribadatan. Jemaat Filadelfia mengaku hanya beribadat sekali dalam seminggu atas permintaan warga sebelumnya.³⁰⁶

Kasus kekerasan agama juga terjadi pada kelompok minoritas muslim di wilayah mayoritas Kristen. Kekerasan agama yang dilakukan milisi Kristen terhadap minoritas muslim terjadi di wilayah kepulauan Maluku dan Poso sejak tahun 1998 atau setelah lengsernya Presiden Suharto. Mayoritas kristen juga sering menghambat pembangunan masjid terutama di wilayah Indonesia Timur dimana muslim menjadi warga minoritas. Menurut penjelasan Human Right Watch, sejak tahun 2002,³⁰⁷ keluarga muslim di Batuplat Kecamatan Alak, Kupang, menghadapi kesulitan untuk membangun masjid karena umat Kristiani yang menghalangi pembangunan masjid. Mereka meminta pembangunan masjid harus diberlakukan sebagaimana pembangunan gereja di Jawa, yakni harus menaati peraturan SKB 2006,³⁰⁸ (SKB 2 menteri yakni menteri agama dan menteri dalam negeri tentang pembangunan rumah ibadah).

Kasus kekerasan atas nama agama yang terjadi antara mayoritas dan minoritas dalam masalah pembangunan sarana ibadah, sebenarnya terjadi baik di wilayah timur dimana muslim menjadi minoritas ataupun di wilayah Jawa dimana

306 "Ibadah Minggu Di GBI Griya Martubung Ricuh, Kapolda Minta Semua Pihak Menahan Diri - Peristiwa - MedanBisnisDaily.Com," n.d.

307 Watch, *Pelanggaran Terhadap Minoritas Agama Di Indonesia* _ HRW.

308 SKB dua menteri yakni menteri Agama dan Menteri dalam Negeri memiliki nama resmi Peraturan Bersama Menteri (PBM) Nomor 9 dan 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Bergama, dan Pendirian Rumah Ibadah, yang dalam pasal 14 terkait izin pendirian rumah ibadah disebutkan bahwa syarat mendirikan rumah ibadah adalah memenuhi minimal 90 pengguna rumah ibadah dan mendapat dukungan sedikitnya 60 warga setempat.

selain muslim menjadi minoritas. Di wilayah Timur di mana muslim menjadi minoritas, maka kasus-kasus kesulitan dalam pendirian rumah ibadat dialami oleh umat Islam, bahkan belum ada penyelesaiannya. Hal ini terjadi pada kasus Pembangunan Masjid di Perumahan Mapanget Griya Indah III, Kecamatan Talawaan Minahasa Utara, Sulawesi Utara. Hal yang sama terjadi di Bali pada kasus pendirian Mushalla At-Taqwa, Mushalla Nurul Hikmah, rencana pendirian mushalla oleh Yayasan Al-Hikmah, kasus pemindahan bangunan Mushalla Baitul Ummah di Kabupaten Badung, kasus Mushalla Al-Syāfi'iyah, dan Mushala Al-Qori, di Kota Denpasar. Di Papua Barat kesulitan juga terjadi pada kasus rencana pendirian Islamic Centre di Manokwari, kasus pendirian Mushala As-Salam di lingkungan RT 03/ RW 01 Kelurahan Remu Utara, Masjid Al-Fitrah, Masjid Al-Ikhlas di Klawuyuk, dan Masjid Baldatun Toyyibah di Klasaman, semua di Kota Sorong.

Di Nusa Tenggara Timur (NTT), kasus pendirian rumah ibadat terjadi pada pendirian masjid Rodlotul Jannah di Mantasih, rencana pendirian Mushalla di RSS Baumata, kasus pembangunan Masjid Al-Ikhwan di Jl. Bajawa, kasus pembangunan Mushala Al-Faidah di RSS Liliba Oesapa dan kasus pendirian Masjid Baitur Rahman Batuplat Kecamatan Alak di Kota Kupang, yang terakhir sudah sejak tahun 2002 dan sudah mendapat fasilitasi Pemda Kota Kupang tahun terakhir ini dengan memindahkan lokasi dan telah mendapat restu/ izin (IMB) kemudian mulai pendirian pondasi, mendapat penolakan lagi dari Kristen hingga terhenti sampai sekarang. Di Kabupaten Sikka, rencana pembangunan Masjid Agung dan pembangunan Masjid Al-Anshor Kutauneng. Di Papua, kasus Masjid Al-Muhajirin Komplek Brimob Abepura Kota Jayapura

dan kasus Masjid Al-Mawaddah Hawaii Sentani Kabupaten Jayapura.³⁰⁹

Sebaliknya minoritas selain muslim juga mengalami masalah dalam mendirikan rumah ibadah seperti kasus di Jawa Barat, yang mayoritas masyarakatnya muslim, sulit bagi umat Kristen untuk mendirikan gereja, seperti dalam kasus Yasmine (Bogor) dan Filadelfia (Bekasi). Dalam catatan Ali Fauzi sebagaimana dikutip Abdul Jamil Wahab, bahwa pada era Reformasi 1998, angka perusakan gereja semakin tinggi. Pada masa pemerintahan Habibie (1998-1999) tercatat 156 gereja; pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid (1999- 2001) terdapat 232 gereja; dan pada masa pemerintahan Megawati (2001-2004) ada 68 gereja.³¹⁰

Kekerasan atas nama agama juga dilakukan dengan adanya *stereotype* satu kelompok terhadap kelompok lain yang berbeda agama sehingga seringkali menjadi pemicu konflik antar umat beragama. Lebih dari itu, bahkan diikuti oleh tindakan anarkis seperti membakar rumah ibadah dan tempat-tempat bernilai bagi masing-masing pemeluk agama bahkan sampai terjadi pertumpahan darah. Hal ini sebagaimana terjadi beberapa dekade terakhir, banyak umat agama lain yang memberikan *stereotype* kepada umat islam dianggap sebagai agama yang radikal, tidak toleran dan sangat subjektif dalam memandang kebenaran agama lain. Sementara umat kristen dipandang sebagai umat yang agresif dan ambisius dalam missionarisnya menyebarkan pesan Yesus.³¹¹ Dari fenomena

309 Wahab et al., *Persoalan Pendirian Gereja Di Indonesia* , 2-3.

310 Wahab et al., 2-3.

311 Firdaus M Yunus, "Konflik Agama Di Indonesia Problem Dan Solusi Pemecahannya," *Substantia: Jurnal Ilmu-Ilmu Ushuluddin* 16, no. 2 (October 2014): 217-28, <https://doi.org/10.22373/>

tersebut tercermin stigma-stigma negatif yang tercipta secara subjektif dari kelompok tertentu terhadap kelompok lain tanpa jelas kebenarannya.

Kebebasan beragama sebagai manifestasi demokrasi tidak hanya menuntut kelompok minoritas untuk memahami keberadaan dan menghargai kelompok mayoritas, namun sebaliknya kelompok minoritas juga harus mendapat perlindungan dari kelompok yang jumlahnya lebih besar. Sejatinya tidak ada persoalan mayoritas dan minoritas karena pada prinsipnya semua orang atau kelompok harus saling menghargai dan menghormati. Hal ini dapat di lihat dalam cita hukum Negara Indonesia dimana hukum harus mampu menjamin terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, menjamin tata politik dan kenegaraan yang demokratis serta mampu menciptakan toleransi.³¹²

Mengutip pendapat W. Cole Durham, Jr (1996), Rumadi (dalam Kompas Jumat 15 Oktober 2004) menjelaskan bahwa penghapusan diskriminasi menuju kemerdekaan (termasuk kebebasan beragama) membutuhkan beberapa prasyarat antara lain:1) Pengakuan dan penghormatan atas pluralism; 2) Stabilitas ekonomi; 3) Pemerintahan dengan legitimasi yang kuat; 4) Kelompok masyarakat yang mempunyai cara pandang yang positif atas perbedaan satu sama lain.³¹³ Dari pandangan Durham tersebut dapat ditarik benang merah bahwa jika negara demokrasi yang didalamnya masih terdapat individu atau kelompok yang menganggap dirinya

SUBSTANTIA.V16I2.4930.

312 Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, 19–20.

313 Rumadi, Kebebasan Beragama di Indon esia dalam Kompas Jumat 15 Oktober 2004 <http://www.kompas.com/kompas-cetak/041015/opini/1326646> diakses 02 Maret 2021

superior maka sudah semestinya hal ini bertentangan dengan substansi demokrasi dan negara damai.

4. Kepentingan Politik

Persoalan penistaan agama tidak bisa menegasikan latar sejarah dan Gerakan sosial yang ditimbulkannya. Penodaan dan Penistaan agama yang terjadi di masa lalu menegaskan bahwa agama dan politik telah begitu rentan menjadi isu yang mudah meledakkan massa.

Kebijakan pemerintah Orde Baru terhadap Islam sebagaimana dijelaskan Thaba menjadi contoh bagaimana politik sangat menentukan sikap dan penanganan terhadap agama. Ada tiga tahapan yang dilakukan Pemerintah Soeharto dalam memposisikan agama, yakni relasi antagonistik, resiprokal kritis dan fase akomodatif. Pada awal kekuasaannya di era 1966-1981 disebut dengan relasi Islam dan Negara yang bersifat antagonistik, di mana pemerintah membuat kebijakan yang tidak mendukung Islam. Fase kedua disebut dengan fase resiprokal kritis (tahun 1982-1983) di mana pemerintah menyodorkan konsep asas tunggal sebagai *political test* untuk menjajagi hubungan Islam dan Negara. Adapun fase ketiga disebut dengan fase akomodatif, fase dimana Islam dianggap sebagai kelompok yang memahami tujuan Negara dan sebaliknya umat Islam menganggap Negara tidak menjauhkan mereka dari ajaran Islam.³¹⁴

314 Abdul Azis Taba dan affan Gaffar, *Islam Dan Negara Dalam Politik Orde Baru*, 240–300.

Ignaz Kleden membagi enam kategori bagaimana kekuasaan/ politik berpengaruh terhadap agama.³¹⁵ *Pertama*, kekuasaan dan ideologi selalu saling mengandaikan, karena tidak ada ideologi yang tidak memiliki muatan kekuasaan. *Kedua*, setiap agama dikehendaki atau tidak selalu berhadapan dengan kemungkinan menjadi ideologis dan sebaliknya setiap ideologi yang ingin memantapkan diri cenderung menempuh jalan untuk memberikan warna keagamaan dirinya. Ideologisasi agama selalu bersamaan dengan reliogifikasi (kecenderungan membuat watak sakral) ideologi. *Ketiga*, agama sebagai suatu lembaga cenderung mempunyai sejumlah kekuasaan dalam dirinya dan selalu terdapat suatu proses sosial dimana kekuasaan agama diperluas menjadi kekuasaan dunia dan kekuasaan dunia diperluas kedalam daerah kekuasaan agama. *Keempat*, hubungan agama dan negara ditandai dengan persaingan antara peran keimanan dan peran kenabian agama. *Kelima*, setiap agama memiliki fungsi ganda sebagai suatu institusi sosial dan sebagai jalan kesempurnaan pribadi. *Keenam*, ketegangan antara peran institusional agama dan peran individual atau personal agama akan dibatasi oleh peran individual agama karena akan ditunjang dengan tendensi ke arah deinstusionalisasi berbagai lembaga sosial.

Rumadi Ahmad, Ketua Lembaga Kajian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Nahdlatul Ulama (Lakpesdam NU), termasuk HB Yasin dan Arswendo Atmowiloto mengatakan berbagai kasus penistaan agama, muncul akibat tekanan massa dan bersifat subjektif.³¹⁶ Hal tersebut menggambarkan

315 Kleden, "Kekuasaan Ideologi Dan Peran-Peran Agama Di Masa Depan," 21–32.

316 "Inilah Kasus-Kasus Penistaan Agama Di Indonesia, 'subjektif' Dan 'Ada Tekanan Massa' - BBC News Indonesia," November 2016.

bahwa diskursus penistaan agama berbau kontestasi politis. Agama dijadikan senjata yang empuk oleh elite politik/organisasi dalam membangkitkan “emosi” dan “kemarahan” rakyat dalam kasus penistaan agama.

5. Kebijakan Diskriminatif dari Pemerintah Daerah

Salah satu perubahan mendasar pasca reformasi adalah desentralisasi dimana pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan daerah sebagaimana ketentuan pasal 18 ayat (6) UUD 1945 “pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.” Demikian pula UU No 32 tahun 2004 yang kemudian diganti dengan UU no 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah pasal 234 ayat (1) dan (2).

Beberapa peraturan dan kebijakan pemerintah daerah dalam mengatur keberagamaan warganya ada yang dinilai diskriminatif dan menyulut konflik mayoritas dan minoritas. Di antara kebijakan pemerintah daerah yang cenderung menonjolkan nilai-nilai ajaran agama tertentu seperti peraturan daerah Syari’ah di Aceh seperti Qonun Aceh No 6 Tahun 2014 tentang Hukum Jinayat, Peraturan Daerah Injil di Manokwari, Peraturan Daerah Nyepi di Bali.

Kebijakan pemerintah daerah tersebut dianggap sebagai salah satu hambatan yang membahayakan iklim kerukunan kebebasan beragama di Indonesia, dimana pihak pemerintah daerah justru melahirkan kebijakan yang cenderung diskriminatif, tidak berlandaskan hukum dan hak asasi manusia.



Kecenderungan main hakim sendiri juga dapat semakin marak terjadi, dikarenakan pihak aparat pemerintah daerah sendiri tidak memiliki pemahaman yang maksimal terkait moderasi beragama ataupun kebebasan beragama dan yang merupakan bagian dari hak asasi manusia. Pihak yang seharusnya menjunjung tinggi hukum dan hak asasi manusia, justru menjadi pihak yang melahirkan kebijakan yang cenderung mendukung ke arah intoleransi dan diskriminatif.

Dari pemaparan tersebut, maka dapat dipetakan bahwa permasalahan-permasalahan dalam beragama di Indonesia dapat disebabkan oleh sentiment atau fanatisme keagamaan, *truth claim*, kekuasaan mayoritas atas minoritas, kepentingan politik serta kebijakan diskriminatif.

Tabel 4.1 Penyebab munculnya permasalahan Agama di Indonesia

No	Penyebab	Pelaku
1	Sentiment dan fanatisme keagamaan	individu/kelompok
2	<i>Truth claim</i>	individu/kelompok
3	Kekuasaan mayoritas atas minoritas	Kelompok
4	Kepentingan politik	Individu/ Kelompok/ Pemerintah
5	Kebijakan diskriminatif dan intoleran	Pemerintah

C. Peran-Peran dalam Penanganan Permasalahan Kebebasan Beragama

Kurangnya kehadiran pemerintah dalam masyarakat menjadi salah satu sebab terjadinya peristiwa/kasus pelanggaran



dalam kebebasan beragama. Perwujudan hadirnya pemerintah langsung di masyarakat melalui aparat penegak hukum atau pemerintah daerah merupakan hal yang wajib adanya sebagai pihak yang paling bertanggung jawab dan merupakan pihak yang paling diharapkan dapat memberikan perlindungan dan keamanan bagi masyarakat dalam konteks beragama.

Kebebasan beragama adalah bagian dari hak asasi manusia. Hal tersebut sudah dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 22 ayat (1) yang tertulis, “Setiap orang bebas memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu”. Kemudian ayat (2) tertulis, “Negara menjamin kemerdekaan setiap orang memeluk agamanya dan kepercayaannya itu.” Aparatur penegak hukum dan pemerintah daerah wajib menjaga kebebasan beragama dalam kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara di Indonesia. Kebijakan atau peraturan yang lahir, harus berlandaskan hak asasi manusia dan tidak boleh bertentangan dengan undang-undang di atasnya.

Secara teoritik, negara/pemerintah sejatinya memiliki kewenangan dan kewajiban untuk menjaga kebebasan beragama dan memelihara kerukunan atau ketentraman masyarakat, sebab negara merupakan pihak yang berwenang mengendalikan persoalan-persoalan bersama atas nama masyarakat. Ada juga yang menyebutkan bahwa salah satu tujuan negara adalah memelihara masyarakat dengan kekuasaannya. Senada dengan itu, Miriam Budiarjo menyebutkan bahwa salah satu fungsi negara adalah melaksanakan penertiban (*law and*



order).³¹⁷ Sehingga untuk mencapai tujuan bersama negara bertindak sebagai stabilisator di tengah-tengah konflik masyarakat.

Pasca reformasi, tanggung jawab Negara dalam memelihara kebebasan beragama serta kerukunan dalam masyarakat lebih terbagi, yakni tanggung jawab umat beragama sendiri, pemerintah daerah, dan pemerintah (pusat) termasuk aparat penegak hukum lainnya. Peran dari pihak-pihak tersebut searah dengan semangat peningkatan partisipasi masyarakat dalam tanggung jawab bersama memelihara kerukunan umat beragama.

1. Peran Pemerintah Daerah

Pasca reformasi, semangat peningkatan partisipasi masyarakat ditandai dengan kebijakan desentralisasi dimana pemerintah pusat memberi kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur wilayah pemerintahannya termasuk dalam upaya pemeliharaan kerukunan umat beragama, pemerintah menerbitkan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB), dan Pendirian Rumah Ibadat (selanjutnya cukup disebut PBM No. 9 dan 8 Tahun 2006, atau PBM saja).³¹⁸

317 Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003), 83.

318 Akmal Salim Ruhana, "Peran Pemerintah Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Beragama Di Provinsi Kepulauan Riau," *Jurnal Bina Praja* 07, no. 02 (June 2015): 185, <https://doi.org/10.21787/JBP.07.2015.185-193>.

Di tingkat Provinsi yang bertanggungjawab dalam menjaga kerukunan umat beragama yakni Gubernur, sedangkan di tingkat Kabupaten/ Kota yang mempunyai peranan dan tanggungjawab yakni Pemerintah Kabupaten/ Kota yang diwakili oleh Bupati/ Walikota. Berikut tugas dan kewajiban gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 yang meliputi:

- a. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat termasuk memfasilitasi terwujudnya kerukunan umat beragama di provinsi
- b. Mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di provinsi dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama
- c. Menumbuhkembangkan keharmonisan, saling pengertian, saling menghormati dan saling percaya antar umat beragama.
- d. Membina dan mengkoordinasikan Bupati/Wakil Bupati dan walikota/wakil walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di bidang ketenteraman dan ketertiban masyarakat dalam kehidupan beragama.

Di tingkat Kabupaten/ Kota seperti yang terdapat pada pasal 6 ayat (1) Peraturan Bersama Menteri Agama dan Dalam Negeri Nomor 9 dan 8 tahun 2006 mempunyai tugas dan kewajiban sebagai berikut;

- a. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat termasuk memfasilitasi terwujudnya kerukunan umat beragama di kabupaten/kota;
- b. Mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di kabupaten/kota dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama;



- c. Menumbuhkembangkan keharmonisan, saling pengertian, saling menghormati dan saling percaya di antara umat beragama
- d. Membina dan mengoordinasikan camat, lurah, atau kepala desa dalam penyelenggaraan;
- e. Pemerintahan daerah di bidang ketenteraman dan ketertiban masyarakat dalam kehidupan beragama;
- f. Menerbitkan IMB rumah ibadat.

Secara eksplisit regulasi ini menegaskan tentang tugas pemerintah daerah dalam menjaga dan memelihara kerukunan beragama (*hifz al-din*) masyarakat. Oleh karena itu dapat dilihat dan disimpulkan bahwa pemerintah daerah memiliki andil yang penting dalam hal kebebasan beragama dan menjaga kerukunan masyarakat antar agama. Tugas dan Kewajiban pemerintah baik di Tingkat Provinsi maupun Kabupaten/ Kota harus terus dilaksanakan agar toleransi dan kerukunan tetap terjaga.

Menunjuk beberapa fakta lapangan, dalam perkembangannya, regulasi yang secara tegas disebutkan sebagai pedoman tugas pemerintah daerah nampaknya masih belum diperhatikan dan diimplementasikan secara optimal oleh sejumlah pemerintah daerah. Dalam hal fasilitasi kerja dan penganggaran untuk Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) misalnya banyak pemerintah daerah yang belum cukup memberikan perhatian. Hal ini setidaknya ditunjukkan hasil monitoring Pusat Kerukunan Umat Beragama (PKUB) tahun 2009 tentang bantuan untuk FKUB di seluruh provinsi Indonesia. Data tersebut menunjukkan sejumlah besaran anggaran sebagai bantuan untuk operasional FKUB, mulai dari Rp 10.000.000,- yang terkecil hingga Rp 2 milyar yang terbesar. Terlihat



sejumlah Pemda telah memberikan perhatian yang cukup, namun sebagian besar lainnya belum.³¹⁹

Pemerintah daerah mempunyai peran penting dalam peningkatan kinerja FKUB sebagai *leading sector* dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama. Seperti diketahui, belakangan ini kasus-kasus kerukunan internal dan antarumat beragama, misalnya terkait rumah ibadah, terus terjadi di sejumlah daerah dan bahkan terindikasi cenderung meningkat. Dengan demikian perlu optimalisasi peran Pemerintah daerah yang memiliki andil sebagai fasilitator seperti memfasilitasi forum kerukunan umat beragama dan menyelenggarakan program wawasan kebangsaan, pendidikan moderasi dan cinta tanah air bagi masyarakat.

Pemerintah daerah juga berperan sebagai koordinator dan regulator yakni mengkoordinasikan berbagai kegiatan di instansi vertikal dan menumbuhkembangkan keharmonisan di antara umat beragama. Tidak hanya itu, pemerintah daerah berperan pula sebagai regulator dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama yakni terkait pemberian izin pendirian rumah ibadah dengan syarat-syarat tertentu.

Dalam hal tugas pemimpin daerah sebagai regulator, terdapat beberapa regulasi daerah yang terdapat dalam perda yang dianggap mengandung diskriminasi terhadap golongan agama tertentu dan dominasi agama yang lain. Perda Manokwari Kota Injil, yang digagas dalam seminar pada Oktober 2005, dua tahun sejak disahkannya Papua Barat dengan Ibu Kota Manokwari resmi dibentuk pada Januari 2003 pada

319 Ruhana, 185.

masa pemerintahan Megawati³²⁰ dan kemudian diundangkan pada Tahun 2018. Menurut Halili dari Setara Institut, perda Manokwari Kota Injil membuka peluang adanya diskriminasi, karena Perda itu mewajibkan seluruh umat beragama di Manokwari tidak melakukan aktivitas saat penganut kristiani ibadah minggu, selain itu juga mengatur prosedur pendirian rumah ibadah di luar Surat Keputusan Bersama (SKB) Tiga Menteri tahun 2006.

Halili dari Setara Institute menjelaskan bahwa berdasarkan riset yang dilakukan Setara, regulasi berbasis agama seperti Perda Injil berpotensi mendiskriminasi umat agama lain, karena Ketika negara hanya mengatur satu kelompok tertentu dan tidak memberikan perhatian yang sama pada kelompok agama lain, merupakan perbuatan diskriminatif.”³²¹

Menurut Dani Muhtada, alasan munculnya Perda, termasuk perda-perda bernuansa agama, bukan semata-mata karena kepentingan politik, tapi merupakan perkawinan antara keinginan kelompok masyarakat lokal dan hasrat politik dari elit politik lokal.³²²

Dengan demikian peran Pimpinan Daerah dalam menjaga keberagaman masyarakatnya tidak boleh didasarkan pada kepentingan politik dan agamanya, tetapi harus mengedepankan kepentingan keamanan dan persamaan hak seluruh masyarakat tanpa membedakan antara mayoritas dan minoritas. Diskriminasi, kekerasan dan ketiadaadilan terhadap

320 Mawa Kresna, “Polemik Perda Manokwari Kota Injil - Tirta.ID,” January 2019.

321 “Perda Injil Manokwari, Antara Sejarah Kekristenan Dan ‘nuansa Intoleransi’ - BBC News Indonesia,” January 2019.

322 Dani Muhtada, “Perda Syariah Di Indonesia: Penyebaran, Problem Dan Tantangannya” (December 2014), 5–6.

keberagamaan di daerah sangat ditentukan oleh aturan dan kebijakan pemerintah daerah.

2. Peran Penegak Hukum

Mencuatnya permasalahan permasalahan penodaan agama didasarkan pada delik aduan, dimana orang yang merasa terganggu dengan pernyataan atau perilaku di depan umum, dinilai meresahkan atau menodai agama, melaporkan ke pihak berwajib, dan selanjutnya pihak berwajib menindaklanjuti atau tidak berdasarkan bukti-bukti yang ada.

Kasus-kasus penodaan agama yang ada di Indonesia masih menimbulkan perbedaan dan perdebatan di kalangan ahli hukum serta vonis bagi pelaku penodaan nampaknya masih belum sepenuhnya menunjukkan rasa keadilan terhadap umat beragama di Indonesia. Sebagian pihak memandang tindakan terhadap kasus penodaan agama di Indonesia cenderung diskriminatif dan berlawanan dengan UUD 1945 Pasal 29 ayat (2),³²³ sebagian lain menganggap penanganan kasus penodaan agama dianggap tepat karena telah mengganggu ketertiban umum. Oleh karena itu peran penegak hukum menjadi penting dalam menentukan adanya kepastian dan keadilan hukum serta kebermanfaatan hukum dalam perundang-undangan di Indonesia. Beberapa peran penegak hukum dalam kasus penodaan agama dan kasus-kasus lain yang mengusik kebebasan beragama, di antaranya:

323 Muhammad Dahri, "Tindak Pidana Penodaan Agama di Indonesia: Tinjauan Pengaturan Peundang-undangan dan Konsep Hukum Islam," *At-Tafahum: Journal of Islamic Law* 1, no. 2 (2017): 58.

a. Hakim dalam putusan

Dalam pasal 3 ayat (1) dan (2) UU No.48 Tahun 2009 tentang kekuasaan kehakiman dijelaskan bahwa hakim dalam menjalankan tugas dan fungsinya wajib menjaga kemandirian pengadilan, segala campur tangan di luar kekuasaan kehakiman dilarang, demikian pula pengadilan dilarang melakukan diskriminasi.³²⁴ Menurut Asfinati Ketua YLBHI, dalam praktiknya terdapat hakim yang membebaskan pelaku, mengupayakan dan memfasilitasi perdamaian, bahkan ada yang berani tidak menindaklanjuti kasus yang viral dengan proses hukum yang seharusnya. Dalam beberapa kasus, penegak hukum juga mengalihkan kasus penodaan agama menjadi ujaran kebencian, meski nampaknya hanya diberlakukan kepada mereka yang sering membela kebijakan pemerintah.³²⁵

Dalam kasus yang digambarkan oleh Asfinawati, hal tersebut melanggar aspek kemandirian peradilan di mana independensi peradilan menciptakan kewajiban yang absolut bagi hakim untuk tidak terpengaruh dan dipengaruhi oleh desakan, tekanan atau insentif dari pihak eksternal melainkan semata-mata mendasarkan pada putusan akhir yang berlandaskan pada bukti-bukti yang dihadirkan di pengadilan. Independensi dan imparsialitas hakim dapat didefinisikan sebagai syarat untuk tidak bersikap bias atau bermusuhan karena sebab latar belakang apapun serta menaruh simpati

324 UU No.48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 3 (1) dan (2) pasal 4 ayat (1)

325 <https://www.voaindonesia.com/a/penodaan-agama-suhu-politik-dan-problem-dasar-hukum/5552761.html>, "Penodaan Agama, Suhu Politik Dan Problem Dasar Hukum Di Indonesia," n.d., <https://www.voaindonesia.com/a/penodaan-agama-suhu-politik-dan-problem-dasar-hukum/5552761.html>.

terhadap masalah dan pihak tertentu dalam perkara yang diadili.

Beberapa putusan hakim terkait kasus pemeliharaan agama ataupun penodaan agama dapat dikategorikan pada putusan bebas, putusan lepas dari segala tuntutan hukum dan putusan pembedanaan.

Pertama, putusan pidana bebas (tidak dipidana karena tidak terbukti atau tidak cukup bukti terbukti secara sah dan meyakinkan oleh hakim).³²⁶ Putusan ini seperti pada kasus Teguh Santosa, pemimpin Redaksi Situs Rakyat Merdeka online pada tahun 2006. Teguh dilaporkan ke polisi hingga diproses dengan dakwaan menistakan agama karena menggambar karikatur Nabi Muhammad yang diberitakan media di Denmark. Menurut pengakuan Teguh, ia tidak bermaksud menghina Nabi Muhammad dalam membuat karikatur Nabi Muhammad, karena dia sudah menutup wajah pada gambar wajah karikatur tersebut. Dalam kasus Teguh ini tidak ada desakan masa, sehingga ketika diajukan ke Pengadilan Negeri Jakarta Selatan akhirnya diputus bebas.³²⁷ Oleh karenanya menurut Rumadi bahwa ketika kasus penodaan agama tidak didukung oleh tekanan massa dari kelompok masyarakat tertentu dan tidak diekspose secara besar-besaran dalam sosial media, cenderung diputus bebas.³²⁸

326 Lihat pasal 191 ayat (1) "jika pengadilan berpendapat bahwa hasil pemeriksaan di sidang, kesalahan terdakwa atau perbuatan yang didakwakan kepadanya tidak terbukti secara sah dan meyakinkan, maka terdakwa diputus bebas", dalam Presiden Republik Indonesia, *Undang Undang No. 8 Tahun 1981 Tentang Kitab Undang Undang Hukum Acara Pidana*, 1981, https://www.kpk.go.id/images/pdf/Undang-undang/uu_8_1981.pdf.

327 "Pemred RM Online Diancam 5 Tahun Penjara," August 2006; "Hakim Bebaskan Wartawan Rakyat Merdeka Online - Nasional Tempo.Co," September 2006.

328 "Inilah Kasus-Kasus Penistaan Agama Di Indonesia, 'subjektif' Dan 'Ada Tekanan Massa' - BBC News Indonesia."

Kedua, putusan lepas dari segala tuntutan (seseorang yang melakukan perbuatan pidana tetapi ada alasan pemaaf dan alasan pembenar).³²⁹ Hal ini seperti putusan PN Cibinong Kabupaten Bogor yang membebaskan Terdakwa SM (52 Tahun) perempuan pembawa seekor anjing ke Masjid Al-Munawarah Sentul Kecamatan Babakan Madang Kabupaten Bogor Jawa Barat meskipun dinyatakan bersalah melakukan penistaan agama. Perbebasan SM dari tuntutan pidana penodaan agama karena ia mengalami Skizofrenia Paranoid atau gangguan jiwa berat.³³⁰

Ketiga, Putusan pemidanaan (putusan yang memberikan pidana dikarenakan sudah cukup bukti secara sah dan memenuhi keyakinan hakim).³³¹ Putusan penodaan agama terhadap Basuki Cahya Purnama atau Ahok dari Pengadilan Negeri Jakarta Utara Nomor 1537/Pid.B/2016/PN Jakarta Utara tanggal 9 Mei 2017 yang amar putusannya: a) Menyatakan Terdakwa Basuki Tjahaja Purnama alias Ahok terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana “Penodaan Agama.”; b) Menjatuhkan pidana kepada Terdakwa oleh dengan pidana penjara selama 2 (dua) tahun”. Adapun barang bukti yang dijadikan dasar dalam pertimbangan hakim dapat dikategorikan pada dua hal yakni barang bukti yang berupa rekaman dari pidato Ahok dan barang bukti yang isinya pendapat para pakar pidana atau ahli agama dalam

329 Lihat pasal 191 ayat (2) "jika pengadilan berpendapat bahwa perbuatan yang didakwakan kepada terdakwa terbukti, tetapi perbuatan itu tidak merupakan suatu tindak pidana, maka terdakwa diputus lepas dari segala tuntutan hukum". Ibid.

330 "PN Cibinong Vonis Bebas Wanita Pembawa Anjing Ke Dalam Masjid - ANTARA News," February 2020.

331 lihat pasal 193 KUHAP ayat (1)" Jika pengadilan berpendapat bahwa terdakwa bersalah melakukan tindak pidana yang didakwakan kepadanya, maka pengadilan menjatuhkan pidana".

menafsirkan apa yang diucapkan oleh Ahok dalam pidatonya. Adapun dalam hal pendapat ahli agama dibagi menjadi dua yakni aliran yang menafsirkan surat al-Maidah ayat 51 tentang larangan mengangkat pemimpin dari orang-orang kafir seperti pendapat MUI,³³² juga pendapat yang berjudul “Tolak Ahok, Tolak Pemimpin Kafir.”³³³

Adapun kelompok kedua yang menafsirkan secara kontekstual dan melihat penafsiran terhadap gramatikal bahasa dari pidato Ahok tersebut seperti barang bukti 1 (satu) bundel (2 lembar) print out yang bermeterai dari website <http://www.megapolitan.kompas.com/read/2016/10/08/07473141/pengurus.nu.jakarta.ahok.tak.bilang.ayat.yang.membohongi.tetapi.membohongi.pakai.ayat>, dengan judul “Pengurus NU Jakarta: Ahok Tak Bilang Ayat yang Membohongi, tetapi Membohongi Pakai Ayat”, tanggal 10/11/2016.

Dari bukti-bukti yang dipakai nampak ada pengaruh penafsiran yang berbeda terhadap makna penodaan agama disamping pengaruh lain seperti politik. Dengan kata lain penafsiran terhadap makna penodaan agama yang dilakukan Ahok, dipengaruhi pemahaman keagamaan dan kepentingan-kepentingan politik yang melatarbelakanginya. Ketika Hakim melakukan penafsiran hukum terhadap bukti-bukti serta keterangan yang ada, sebenarnya hakim berada pada wilayah kontestasi menentukan bukti mana yang lebih meyakinkan dan sesuai dengan pemahaman keagamaan dan kepentingan yang melatarbelakanginya, disamping terpenuh-

332 Indah Mutiara Kami, “MUI Nyatakan Sikap Soal Ucapan Ahok Terkait Al Maidah 51, Ini Isinya,” October 2016.

333 Siswanto and Dwi Bowo Raharjo, “Kata Kafir Muncul Saat Persiapan Ahok Ke 2017, Begini Reaksi PKS,” August 2016.

inya unsur material penodaan agama. Hal ini sebagaimana ketentuan bahwa hakim ketika memutus selain terpenuhinya syarat formil dan materil, juga dipengaruhi oleh keyakinan hakim dan untuk sampai pada keyakinan itulah hakim melakukan interpretasi atas hukum yang bersifat abstrak dan kasus hukum yang bersifat realitas.

Menurut Sudikno Mertokusumo sebagaimana dikutip Pasaribu,³³⁴ hakim senantiasa melakukan penafsiran dalam setiap penerapan hukum untuk menciptakan rasa keadilan sebagai tujuan hukum. Hal ini karena sesungguhnya peradilan adalah bentuk silogisme untuk berfikir logis dimana premis mayornya adalah undang-undang dan premis minornya adalah kasus yang terjadi. Oleh karenanya penerapan hukum diawali oleh seleksi subjektif terhadap peristiwa hukum dan peraturan perundang-undangan. Peraturan yang sifatnya abstrak harus dijembatani oleh penafsiran agar dapat diterapkan kepada peristiwa yang konkrit.

Interpretasi hukum merupakan salah satu metode penemuan hukum yang dapat dilakukan oleh hakim. Adapun beberapa bentuk interpretasi terhadap hukum adalah: *pertama*, interpretasi gramatikal; *kedua*, interpretasi sitematis atau logis; *ketiga*, interpretasi historis, interpretasi historis terbagi menjadi dua yakni interpretasi sejarah (perkembangan) hukum dan interpretasi sejarah penetapan sebuah perundang-undangan; *keempat*, interpretasi teleologis atau sosilogis (penafsiran hukum sebagaimana tujuan pembentuk undang-undang); *kelima*, interpretasi komparatif (perbandingan hukum);

334 Olan Laurance Hasiholan Pasaribu, Iman Jauhari, and Elvi Zahara Lubis, "Kajian Juridis Terhadap Putusan Bebas Tindak Pidana Korupsi (Studi Kasus Pada Pengadilan Negeri Medan)," *JURNAL MERCATORIA* 1, no. 2 (August 2008): 130–40.

keenam, interpretasi futuristik (métode antisipasi dalam menemukan hukum; *ketujuh*, penafsiran autentik (penafsiran di mana arti suatu kata adalah sebagaimana tujuan pembentuk undang-undang; dan *kedelapan*, penafsiran ekstensif dan restriktif.³³⁵

Di samping penafsiran terhadap hukum dan pemahaman keagamaan, juga dipengaruhi kepentingan-kepentingan yang melatarbelakanginya. Hal ini sebagaimana pendapat Mahfud bahwa hukum dipengaruhi oleh politik,³³⁶ dan Daniel S Lev,³³⁷ bahwa perubahan dalam proses hukum sangat dipengaruhi oleh perubahan politik dan sosial, hal ini mengakibatkan hukum bergantung pada politik, bahkan politisasi agama merupakan lahan empuk untuk melegitimasi keabsahan sebuah produk hukum.

Dengan demikian Putusan Hakim dalam memutus perkara terkait kebebasan beragama dipengaruhi oleh beberapa faktor:

Pertama, dipengaruhi pemahaman hakim dalam menafsirkan konsep agama dan penodaan agama. Hal ini karena tidak jelasnya ukuran penodaan agama dalam penjelasan pasal 156a. artinya keyakinan hakim dalam memutuskan perkara penodaan agama juga dipengaruhi faham keagamaan dan pengaruh-pengaruh diskursus agama yang mengitari masalah yang ditangani. Hal ini sebagaimana pendapat Pinandito, bahwa pendapat hakim juga dipengaruhi pendapat para ahli termasuk termasuk pandangan fatwa lembaga keagamaan

335 Pasaribu, Jauhari, and Lubis, 118–21.

336 Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, 15–16.

337 Lev, *Hukum Dan Politik Di Indonesia Kesenambungan Dan Perubahan*, xxii–xxiii.

seperti MUI dalam proses pertimbangan hukum di pengadilan sebagaimana dalam putusan kasus Tajul Muluk di Pengadilan Negeri Sampang Madura.³³⁸

Di samping itu, para penegak hukum dimungkinkan menghadapi masalah psikologis bias agama, dimana penegak hukum belum mampu memisahkan dirinya sebagai penganut agama dengan perannya sebagai penegak hukum dalam kasus yang dihadapi. Para hakim dinilai mempunyai kecenderungan tidak dapat menjaga imparialitasnya sehingga berpengaruh pada proses pembuktian yang mengandung subjektifitas dan kualitas putusan.

Kedua, dalam kasus kebebasan beragama, proses pengadilan banyak mendapat tekanan massa sehingga objektivitas penegak hukum dapat dipengaruhi tekanan eksternal. Amnesty internasional menyebut dalam berbagai kasus yang terjadi kelompok-kelompok keagamaan seringkali memenuhi ruang persidangan dan membuat suasana intimidatif kepada terdakwa, penasehat hukum dan para hakim.³³⁹ Disisi lain adanya teror dan intimidasi yang dilakukan kelompok intoleran yang menyasar kepada para penegak hukum juga mempengaruhi putusan peradilan sehingga bersifat diskriminatif.

338 Rizky Adi Pinandito menjelaskan konflik Sunni syiah yang terjadi di Sampang Madura pada akhir tahun 2011, sebenarnya dipicu oleh masalah keluarga dan perebutan wilayah pendukung pencalonan pilkada setempat. Sebenarnya konflik sudah agak reda, namun muncul lagi pada pertengahan bulan Juli 2012. Konflik yang terjadi pada bulan Juli 2012 diduga dipicu oleh pengesahan Fatwa MUI pada tanggal 27 Januari 2012 lalu, MUI mengesahkan fatwanya dalam Keputusan Fatwa MUI Propinsi Jawa Timur dengan nomor putusan No. Kep-01/SKF-MUI/ JTM/I/2012 tentang Kesesatan Ajaran Syiah. Rizky Adi Pinandito, "IMPLEMENTASI PRINSIP KEBEBASAN BERAGAMA DAN BERKEYAKINAN DI INDONESIA (Studi Kasus: Tanggung Jawab Negara Dalam Konflik Sampang, Madura)," *Jurnal Pembaharuan Hukum* 4, no. 1 (2017): 91, <https://doi.org/10.26532/jph.v4i1.1649>.

339 Amnesty Internasional, 27

Ketiga, adakalanya penafsiran agama berbasis politik yang dijadikan dasar dalam memperkarakan penodaan agama. Penafsiran agama berbasis politik, politisasi pasal dibarengi dengan kepentingan kelompok tertentu. Padahal setiap dimensi politik yang mempengaruhi proses hukum atau putusan yang tidak adil dan diskriminatif merupakan manifestasi dari pelanggaran prinsip-prinsip peradilan yang mandiri dan imparsial.

b. Aparat kepolisian

Polisi berada di garis depan dalam melindungi kebebasan beragama. Polisi menegakkan hukum, melindungi nyawa dan harta benda warganegara, mencegah kekerasan atas nama agama, dan memelihara kedamaian di masyarakat yang majemuk dilihat dari sudut agama serta aliran dan sekte keagamaan. Ketika ada pelanggaran, polisi melakukan investigasi, menangkap pelaku, dan membangun kasus sampai ke pengadilan. Atau, demikianlah seharusnya, berdasarkan tugas pokok dan fungsi polisi di bidang perlindungan kebebasan beragama.

Segala bentuk mekanisme dan proses demokratis dalam rangka menciptakan keamanan dan perdamaian di masyarakat, termasuk menjamin hak-hak setiap orang dalam beragama/berkeyakinan polisi harus memegang teguh lima prinsip utama pemolisian demokratik, yaitu: ³⁴⁰

340 Nathan W Pino and Michael D. Wiatrowski, "The Principles of Democratic Policing," in *Democratic Policing in Transitional and Developing Countries*, 1st ed. (Routledge, 2016), 65, <https://doi.org/10.4324/9781315576459-9>.

- 1) *rule of law* (tidak hanya terbatas pada urusan penegakan hukum tapi juga cara dan proses pembuatan peraturan yang demokratis)
- 2) legitimasi (keabsahan lembaga-lembaga demokratis, termasuk kepolisian);
- 3) transparansi (keterbukaan kecuali dalam operasi-operasi kepolisian tertentu)
- 4) akuntabilitas (pembentukan sistem kerja yang tanggap)
- 5) tunduk kepada otoritas sipil.

Menurut Gubernur Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian (PTIK), peranan Polri di bidang kebebasan beragama meliputi empat aspek. Yang pertama adalah upaya *pre-emptive*, yaitu membina masyarakat supaya kesadaran dan ketaatan mereka terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan meningkat. Dalam praktiknya, upaya ini dilakukan dengan mendekati para pemuka agama supaya mereka turut membantu suasana damai di antara pengikut-pengikut mereka, serta tidak melakukan tindakan yang melanggar hukum.³⁴¹ Selain itu, Polri juga menggunakan upaya *preventive* atau pencegahan. Tujuannya, seperti dicantumkan dalam Undang-undang no. 2 tahun 2002 tentang Polri, adalah melindungi keselamatan jiwa, harta benda, masyarakat, dan lingkungan hidup dari gangguan ketertiban dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia. Selaras dengan pendekatan ini, Polri bertugas mengamankan, menjaga, dan mengawal masyarakat yang diancam kelompok lain.

341 Samsu Rizal Panggabean, Ihsan Ali Fauzi, and Titik Firawati, *Panduan Praktis Pemolisian Kebebasan Beragama*, ed. Husni Mubarak (Jakarta: Paramadina, 2012), 21.

Upaya lain yang dilakukan Polri di bidang kebebasan beragama adalah penegakan hukum, khususnya bila terjadi tindak pidana, berdasarkan KUHP dan KUHPA. Menurut Irjenpol Suprpto, yang terpenting bagi Polri ialah mencegah terjadinya konflik horisontal antar umat beragama dan tindakan kekerasan yang dilakukan sekelompok masyarakat terhadap sekelompok lainnya atas nama agama.³⁴² Penegakan hukum dilakukan apabila terjadi tindak pidana. Akhirnya, Polri juga bertugas melakukan pengawasan, yaitu mengawasi aliran yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa. Pengawasan ini bersifat administratif, seperti pendataan untuk kepentingan pembinaan sesuai dengan upaya *pre-emptive* yang dilakukan Polri.

Akan tetapi, Kinerja polisi dalam melindungi kebebasan beragama dalam beberapa kasus dianggap belum memenuhi harapan warganegara yang ingin supaya polisi memberikan perlindungan yang imparisial dalam membela kebebasan beragama. Yang dimaksud dengan perlindungan yang imparisial ini adalah tindakan polisi dalam mengabdikan hukum dan melindungi kebebasan beragama kepada siapa saja, tanpa memandang latar belakang agama, keyakinan, dan aliran keagamaannya. Kendala Berdasarkan pengamatan terhadap penanganan konflik yang melibatkan agama, polisi tampak dihadapkan pada beberapa keterbatasan dan inkompetensi.

Pertama, pengetahuan dan keterampilan Polri di bidang manajemen konflik agama masih terbatas. Sering kali polisi seperti tidak memiliki pedoman atau prosedur yang tepat untuk melaksanakan tugas. Atau, prosedur yang ada sudah

342 Panggabean, Fauzi, and Firawati, 60-134.

tak memadai lagi. Selain itu, polisi juga sering merasa tidak mendapat dukungan dari masyarakat agama: mereka tampak kikuk, tak percaya diri, dan "takut melanggar HAM". Dalam kasus sengketa tempat ibadah, misalnya, polisi pernah dilaporkan membiarkan salah satu pihak menutup paksa tempat ibadah, tidak datang ke tempat kejadian, atau menyegel tempat ibadah karena tekanan atau intimidasi salah satu pihak atau kelompok masyarakat tertentu.³⁴³

Dalam menangani konflik sektarian, Polri tidak selalu bekerjasama dengan seluruh elemen penting dari masyarakat di wilayah konflik, tetapi hanya satu atau sebagian element tertentu. Keterbatasan aparat Polri tampak juga dalam kasus kekerasan antarumat di Maluku dan Poso, dalam konflik sektarian yang pernah dialami Gereja HKBP, kasus Ahmadiyah di Jawa Barat dan Lombok, atau tindakan main hakim sendiri yang dipertontonkan oleh laskar atau milisi berbasis agama di Jakarta dan Solo. Oleh karena itu, Polri memerlukan pengetahuan dan keterampilan di bidang manajemen konflik agama karena pemilahan sosial berdasarkan agama dan sekte sangat penting di dalam masyarakat kita. Kadang pemilahan berdasarkan garis agama tumpang tindih dengan garis pemilahan lain, seperti suku, kelas ekonomi, dan afiliasi politik. Ini menyebabkan konflik sektarian dan antaragama terkait dengan konflik etnis, kelas, dan politik.

Kedua, hubungan dan kerja sama timbal balik antara tokoh agama dan polisi sering lemah atau tidak ada di tempat-tempat terjadinya konflik agama. Tokoh agama sering tidak menjalin hubungan dengan polisi, dan polisi sering tidak menjalankan

343 Panggabean, Fauzi, and Firawati, 93.

fungsi kemitraan dengan masyarakat dan tokohnya. Polisi cenderung berperan sebagai penegak hukum atau aparat keamanan yang berusaha menanggulangi keadaan yang sudah telanjur rumit. Sementara itu, ketika polisi sukses menjalankan tugas, seperti menangkap sejumlah pengikut Jemaah Islamiyah (JI) yang terlibat aksi terorisme, apresiasi publik terhadap capaian penegak hukum itu kurang. Ini mengisyaratkan dukungan dan kerja sama dari masyarakat memang kurang. Sebagai salah satu bentuk dukungan terhadap polisi dalam melaksanakan tugasnya, masyarakat sipil, khususnya organisasi keagamaan dan forum antar iman, perlu melakukan pendekatan terhadap polisi supaya pemahaman polisi di bidang hubungan antaragama dan penanganan konflik meningkat dan memadai.

Di pihak lain, kerja sama dan kemitraan yang partisipatif dan melembaga perlu dikembangkan Polri dengan masyarakat, baik dalam rangka meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap Polri ataupun dalam rangka menyelesaikan masalah. Dalam kasus penodaan agama misalnya, aparat kepolisian tentu membutuhkan kerjasama dengan masyarakat baik dari tokoh agama maupun organisasi keagamaan dalam masyarakat. Pencegahan penyalahgunaan/ penodaan agama merupakan fungsi polisi yang bersifat represif dan preventif yang berkenaan dengan ketertiban dan ketentraman umum.

Asfinawati ketua YLBHI menjelaskan, ada sejumlah perbaikan dalam tindakan aparat kepolisian dalam menangani kasus penodaan agama. Ada kecenderungan aparat tidak langsung menetapkan status tersangka terhadap terlapor, yang berbeda sekali dengan masa sebelumnya. Selain itu, ada pula upaya memeriksa kesehatan jiwa terlapor sebelum menjadikan



tersangka.³⁴⁴ Polri dalam melakukan pengawasan dan penindakan terhadap kasus penodaan agama bekerjasama dengan Badan Koordinasi Penganut Aliran Kepercayaan Masyarakat (Bakorpakem). Kasus-kasus penodaan agama yang terjadi di dalam masyarakat dan hasil penyidikan oleh Polri menentukan agama tertentu telah dinodai atau tidak, secara yuridis formal tentu saja pengambil keputusan akhirnya adalah dewan pengadilan.

3. Pemuka Agama

Pemuka agama, kiai atau ustadz, romo atau pastor, dalam kehidupan sosial memiliki peran dan pengaruh penting. Peranan penting di sini karena pemuka agama dalam stratifikasi atau struktur sosial menempati posisi atau status sebagai pemimpin (informal) dalam hal sosial keagamaan tanpa perlu adanya sebuah prosesi pengangkatan. Masyarakat memberikan pengakuan dan penghormatan terhadap pemuka agama karena kapasitas keilmuan agamanya dan moralitasnya. Sedangkan untuk pengertian pemuka agama, seperti yang tertera pada Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan 8 tahun 2006, adalah tokoh komunitas umat beragama baik yang memimpin ormas keagamaan maupun yang tidak memimpin ormas keagamaan yang diakui dan atau dihormati oleh masyarakat setempat sebagai panutan.³⁴⁵

344 <https://www.voaindonesia.com/a/penodaan-agama-suhu-politik-dan-problem-dasar-hukum/5552761.html>, "Penodaan Agama, Suhu Politik Dan Problem Dasar Hukum Di Indonesia."

345 Imam Syaukani dan Titik Suwariyati, *Kompilasi Kebijakan Dan Peraturan Perundang-Undangan Kerukunan Umat Beragama* (Jakarta: Puslitbang Kehidupan Keagamaan, 2008), 295.

Pembinaan kerukunan baik antar umat beda agama maupun dalam satu agama dan pengembangan budaya saling menghormati, tergantung kepada kepemimpinan yang positif dari pemuka agama. Peran penting pemuka agama dibutuhkan untuk mengajak dan membimbing umat beragama lebih menggali ajaran agama sendiri dan mengenal agama lain secara objektif sebagai titik temu akan adanya kesamaan dan perbedaan ajaran agama yang bisa dijadikan pijakan bersama untuk menumbuhkan kesadaran dan ketulusan dalam membangun dan menjaga kerukunan antar umat beragama. Adanya perbedaan dalam ajaran tiap agama harus disadari dan dipahami bahwa perbedaan adalah konsekuensi logis dari keragaman dan sebuah keniscayaan yang tidak dapat dihilangkan, tetapi harus diterima dengan sikap tulus saling menghargai, menghormati dan kerjasama dengan memprioritaskan cinta kasih dan meniadakan kecurigaan, kebencian, dan permusuhan.

Dengan demikian, kondisi kerukunan antar umat beragama sangat dipengaruhi oleh tingkat pemahaman keagamaan umat beragama itu sendiri, dengan sebuah pengertian, jika pemahaman keagamaan suatu masyarakat bersifat terbuka, tidak literal dan radikal, maka bisa menjadi salah satu kunci awal dalam mencegah terjadinya konflik, sehingga kerukunan umat beda agama bisa tercipta dan terpelihara dengan baik tanpa kecurigaan dan permusuhan.

Pemuka agama, seperti Rizieq Shihab memobilisasi masa dalam gerakan 212 tidak saja masa untuk kepentingan agama tetapi sudah masuk pada kepentingan politik masa. Aksi “Bela Islam 212” tersebut muncul bersamaan dengan bergulirnya kasus Ahok. Diawali pada bulan Oktober 2016 yang menuntuk



Ahok dipidanakan atas kasus Pidatonya di Kepulauan seribu pada tanggal 27 September 2016 terkait QS al-Maidah ayat 51. Aksi bela Islam kedua yang menuntut Ahok jadi tersangka terjadi di Monas pada tanggal 4 Nopember 2016, aksi-aksi selama persidangan juga dilakukan mulai 13 Desember 2016 sampai 9 Mei 2017. Gerakan massa tersebut bahkan berlanjut hingga aksi reoni 212 dan lainnya.³⁴⁶

Kasus tersebut menjadi contoh bahwa peran pemimpin agama sangat penting, sehingga pemimpin agama seyogyanya tidak membuat gerakan atas nama agama yang menimbulkan terganggunya ketertiban publik dan mempressure hakim dalam memutus sebuah perkara hukum seperti kasus penodaan agama yang dilakukan Ahok tersebut.

Peran para pemuka agama dalam hal kebebasan beragama amat penting baik fase pencegahan konflik, pemeliharaan harmoni, penyelesaian konflik dan pemulihan pasca konflik. Terdapat tiga tugas utama yang krusial yang diperankan oleh majelis-majelis agama yakni menjadi wadah yang mewakili umat beragama dalam pengelolaan kerukunan antar umat beragama, menyelesaikan perselisihan yang bertalian dengan pemahaman doktrin yang mengganggu kerukunan umat beragama. Bahkan pemuka agama juga berperan aktif dalam memberikan pendapat keagamaan sebagai rujukan.

Dari pemaparan tentang peran-peran dalam permasalahan kebebasan beragama di lapangan nampak beberapa permasalahan dan faktor penghambat penegakan hukum dalam ka-

346 "Https://Kumparan.Com/Kumparannews/Ahok-Dan-Lahirnya-Gerakan-212-1548294737862673070/2," *Kumparan News*, n.d., <https://kumparan.com/kumparannews/ahok-dan-lahirnya-gerakan-212-1548294737862673070/2>. Diakses tanggal 20 Juli 2020

sus kebebasan beragama. Antara lain persoalan inkonsistensi putusan, pemahaman penegak hukum dan tekanan-tekanan faktor eksternal. Pada akhirnya permasalahan ini berujung pada persoalan independensi dan imparialitas peradilan dalam upaya menyelesaikan kasus-kasus kebebasan beragama termasuk isu-isu penodaan agama yang harus diimbangi dengan upaya komprehensif untuk melakukan reormasi pengadilan.



Tabel 4.2 Peran dalam Penanganan Permasalahan Kebebasan Beragama

Nama	Aturan	Ketentuan Hukum	Problem
Pemerintah Daerah	Gubernur	Memelihara ketenteraman, ketertiban dan fasilitator kerukunan di Gubernuran Mengkoordinasi dengan instansi vertical Menumbuhkembangkan keharmonisan Membina dan mengoordinasikan (Pasal 3 PBM No. 9 dan 8 Tahun 2006)	Perlu peningkatan fungsi koordinasi
	Bupati/ Walikota	Memelihara ketenteraman dan ketertiban dan fasilitator terwujudnya kerukunan di Kab/kota Mengkoordinasikan kegiatan instansi vertical Menumbuhkembangkan keharmonisan Membina dan mengoordinasikan dengan pemerintah dibawahnya Pemerintahan daerah di bidang ketenteraman dan ketertiban masyarakat Menerbitkan IMB rumah ibadat. (pasal 6 ayat (1) PBM No. 9 dan 8 Tahun 2006)	Kepentingan kelompok mayoritas dan politik penguasa



Nama	Aturan	Ketentuan Hukum	Problem
Penegak hukum	Hakim dalam putusan	-Kewajiban hakim untuk menjaga kemandirian pengadilan (pasal 3 ayat (1) dan (2) UU No.48 Tahun 2009) -Keyakinan hakim dan bukti yang kuat dan meyakinkan hakim serta niat dari pelaku (pasal 191 ayat (1 dan 2) UU No. 8 Tahun 1981 Tentang KUHAP)	Subjektifitas Tekanan massa dari kelompok tertentu Media sosial
	Aparat Kepolisian	Melindungi keselamatan jiwa, harta benda, masyarakat, dan lingkungan hidup dari gangguan ketertiban dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia (UU No. 2 tahun 2002 tentang Polri)	keberpihakan dan lambat menanganai
Pemuka Agama	Pemimpin agama dalam lembaga agama, Pemimpin ormas atau Panutan masyarakat	<ul style="list-style-type: none"> ▶ mengeluarkan fatwa atau anjuran ▶ mengajak dan membimbing umat agar kuat agamanya ▶ menghargai agama yang berbeda 	Fatwa dapat menimbulkan Mobilisasi massa dan sentiment keagamaan



D. Tipologi Kasus Penodaan Agama di Lapangan

Tingginya kasus pelanggaran kebebasan beragama dalam hal ini kasus penodaan agama baik yang dilakukan atas nama individu, aparat maupun organisasi serta adanya ambiguitas peraturan terkait kedudukan agama dalam negara menjadi polemik yang timbul di masyarakat dan mengancam adanya intoleransi dan diskriminasi antar agama.

Dari sisi motivasi, kasus penodaan agama, kekerasan atas nama agama dan diskriminasi agama justru tidak bertujuan untuk melanggengkan ajaran agama, tetapi justru muncul karena adanya kepentingan politik, ego sektoral dan kepentingan-kepentingan lainnya seperti ekonomi yang dibungkus oleh nama agama. Hal ini bisa dilihat dari kasus penodaan agama sebagaimana catatan Asfinawati³⁴⁷ dari YLBHI bahwa dalam penerapannya, tipologi kasus yang dihukumi dengan pasal penodaan agama sangat bervariasi, yakni: (1) Tafsir yang berbeda dari yang umum diyakini masyarakat; (2) Menyatakan sesuatu yang dianggap menghina; (3) Melakukan kritik terhadap ajaran agama lain; (4) Melakukan kritik terhadap pemahaman ajaran agama lain; (5) Melakukan otokritik terhadap ajaran yang dianutnya baik tulisan, diskusi di media maupun ceramah; (6) Melakukan otokritik terhadap pemahaman ajaran agama orang yang seagama denganya; (7) Provokasi kebencian; (8) Ajaran keagamaan baru; (9) Ajaran kepercayaan atau agama adat yang memiliki ritual mirip dengan suatu agama; (10) Pernyataan yang dianggap

347 Asfinawati, Muhammad Isnur, and Febi Yonesta, *Penodaan Agama (Fact Sheet)* (Jakarta: YLBHI, 2018), 6.

menghina ulama; dan (11) Mempersoalkan ritual symbol dan atau identitas suatu agama.

Dari sisi aktor, kekerasan atas nama agama sebagaimana catatan Cornelis Lay³⁴⁸ terbagi kepada dua varian besar yakni kekerasan yang dilakukan dalam satu agama dan kekerasan yang dilakukan antar agama yang berbeda. Kekerasan yang dilakukan dalam agama yang sama terdiri dari beberapa varian yakni: (a) kekerasan yang melibatkan Ormas dalam komunitas agama yang sama. (b) kekerasan yang melibatkan negara yang bertindak atas nama agama resmi dalam merepresi "aliran sesat" dalam satu agama. (c) kekerasan yang melibatkan komunitas dari agama yang sama. (d) kekerasan yang melibatkan institusi pemegang otoritas agama atas warga dari komunitas agama yang sama.

Adapun kekerasan yang melibatkan agama yang berbeda, terdiri dari beberapa varian, yakni (a) kekerasan yang melibatkan Ormas satu agama atas komunitas dari agama lain. (b) kekerasan yang melibatkan Ormas dari komunitas agama yang berbeda, bahkan terjadi kombinasi aktor antara penguasa negara, militer, dan kekuatan agama didemosntrasikan secara sangat kasat mata melalui pembantaian anggota PKI, para simpatisan PKI atau mereka yang dituduh PKI selepas peristiwa 1 Oktober 1965.³⁴⁹ Menurut Cornelis Lay, Kekerasan Atas Nama Agama dalam Perspektif Politik lebih menampakkan diri dalam raut kekerasan verbal atau simbolik.³⁵⁰

348 Cornelis Lay, "Kekerasan Atas Nama Agama: Perspektif Politik," *Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik* 13, no. 1 (2009): 1–19, <https://doi.org/10.22146/JSP.10964>.

349 C. I. Sulzberger, "Foreign Affairs: When a Nation Runs Amok," *The New York Times*, April 1966. Diakses tanggal 20 Juli 2020

350 Lay, "Kekerasan Atas Nama Agama: Perspektif Politik," 2009, 3–5.

Pihak lain yang memperburuk perlindungan agama dan pemenuhan hak beragama atau berkeyakinan adalah beberapa pemangku kebijakan daerah yang menjadikan moralitas agama sebagai *platform* politik pemerintah daerah. Dalam praktiknya justifikasi atas nama moralitas agama menggilas individu atau kelompok yang dianggap melawan moralitas agama versi mayoritas.³⁵¹ Hal tersebut selain mengancam ruang demokrasi dan berdampak pada berkurangnya pemenuhan hak beragama dan berkeyakinan, sikap pemerintah tersebut juga dapat menyebabkan maraknya kelompok minoritas yang melanggar aturan hukum dengan menjadikan tempat tinggal sebagai rumah ibadah mereka tanpa mendapatkan izin dari pemerintah demi memenuhi hak mereka dalam beragama atau berkeyakinan.

Padahal sebagaimana tujuannya, otonomi daerah yang tertuang dalam UU No.32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah pasal 2(3) menyebutkan bahwa tujuan otonomi daerah ialah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang memang menjadi urusan pemerintah dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.³⁵² Tujuan otonomi daerah yang dikenal dengan asas desentralisasi tersebut mengalami kemunduran dengan munculnya beragam kebijakan daerah yang diskriminatif terhadap penganut agama atau keyakinan tertentu.

351 A.A.A Nanda Saraswati et al., *Kebebasan Beragama Atau Berkeyakinan Di Indonesia Perspektif Filosofis, Hukum Dan Politik*, ed. Al Khanif and Dina Tsalist Wildana (Malang: Intrans Publishing, 2020).

352 UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Al Khanif menjelaskan bahwa permasalahan agama yang ada di Indonesia tidak saja lahir dari konflik mayoritas yang merasa lebih berkuasa dan minoritas yang merasa tidak diapresiasi negara, tetapi Negara turut serta berperan dengan melakukan diskriminasi atau bahkan mengkriminalisasi tindakan yang dianggap mengancam ortodoksi agama, mengganggu kerukunan umat beragama dan mengganggu stabilitas sosial.³⁵³

Kelompok minoritas berkuat dengan upaya pembebasan diri dari belenggu birokrasi yang struktural sehingga bagi mereka agama menjadi sarana untuk pembebasan dan pemberdayaan diri. Di sisi lain kaum mayoritas menjadikan agama sebagai instrumen legitimasi dan tameng dalam membenarkan setiap tindakan sosial. Politisasi agama yang menjadikan agama sebagai kendaraan politik sejatinya telah muncul semenjak berdirinya negara Indonesia yakni ketika kalangan Islam menginginkan tatanan sosio-politik negara berdasarkan agama, sedangkan kalangan non islam tidak menginginkannya dan mengancam untuk membuat gerakan separatis terhadap negara kesatuan republik Indonesia.³⁵⁴

Dalam Praktik kebebasan beragama, adanya konflik adalah sebuah realitas sosial. Konflik dan kekerasan yang terjadi seringkali berkedok agama dan menjadikannya justifikasi dari permasalahan yang timbul di masyarakat. Munculnya konflik dalam ihwal kebebasan beragama dilatarbelakangi oleh be-

353 Al Khanif, "Blaspheming Religion vs Blaspheming Humanity," *The Jakarta Post*, December 2016, <https://www.thejakartapost.com/academia/2016/12/23/blaspheming-religion-vs-blaspheming-humanity.html>.

354 Nur Latifah, "Agama, Konflik Sosial Dan Kekerasan Politik," *FONDATIA* 2, no. 2 (September 2018): 160, <https://doi.org/10.36088/fondatia.v2i2.131>.

berapa faktor seperti adanya provokator yang memberikan doktrin-doktrin demi kepentingan politik kelompok tertentu, selain itu rendahnya pemahaman pluralisme masyarakat menjadikan baik kelompok mayoritas atau minoritas mudah untuk terdoktrinasi sehingga menimbulkan konflik satu sama lain.

Realitas sosial kebebasan beragama yang dirasa jauh dari tatanan HAM dapat diatasi dengan dibuka dan diperlebarnya dialog antar kelompok serta penegakan hukum yang adil dan berubahnya kepentingan politik dari kelompok tertentu menjadi kepentingan bersama dalam membangun bangsa.

Dari data implementasi kebebasan beragama yang terjadi di lapangan, maka bila dilihat dengan teori Ninan Koshy³⁵⁵ dapat dikatakan bahwa nilai kebebasan agama yang bersifat internum dibatasi untuk kepentingan ketertiban dan keamanan negara dalam konteks pemerintah yang berkuasa. Demikian pula kebebasan agama yang bersifat eksternum dibatasi bukan oleh undang-undang tetapi oleh penafsiran terhadap undang-undang dan kebijakan-kebijakan yang berbasis pada kepentingan-kepentingan tertentu dari para pemegang kekuasaan/kebijakan.

355 Ninan Koshy, *Religious Freedom in A Changing World*, 1992.



POLITIK HUKUM DALAM KONSTRUKSI KEBEBASAN BERAGAMA DI INDONESIA

A. Antara Realitas Agama, Kontestasi Kepentingan Kelompok dan Politik Pemerintah dalam UU PNPS

Undang-undang UU No.1 PNPS Tahun 1965 merupakan produk politik yang bertujuan melindungi agama. Hal ini dapat dilihat dari latar belakang yang melahirkan UU tersebut baik pada masa Pemerintahan Soekarno yang berupa Penetapan Presiden ataupun pada masa Soeharto yang berubah menjadi Undang-undang Nomor 1 Tahun 1965.

latar belakang yang menyebabkan lahirnya undang-undang tersebut yakni munculnya berbagai macam situasi dan persoalan, antara lain nasionalisme, agama dan komunisme serta bermunculannya aliran kebatinan yang dianggap bertentangan dengan nilai-nilai agama dan dinilai menimbulkan pelanggaran hukum, memecah persatuan nasional, menyalahgunakan dan/atau mempergunakan agama dan menodai agama.³⁵⁶ Menurut Edward Omar Sharif, ahli hukum UGM

356 Isnur, *Agama, Negara Dan Hak Asasi Manusia: Proses Pengujian UU 1/PNPS/1965 Tentang Penyalahgunaan Dan/Atau Penodaan Agama Di Mahkamah Konstitusi*, 6.

Yogyakarta bahwa UU No. 1 PNPS Tahun 1965, dikeluarkan Presiden Soekarno tanggal 20 Januari 1965, tepat dua minggu setelah peristiwa pembantaian umat Muslim di Madiun.³⁵⁷

Dekrit Presiden 5 Juli 1959 membawa Presiden Sukarno naik ke gelanggang politik sebagai pemain utama, sistem politik yang berlaku berganti dengan sistem demokrasi terpimpin. Proses politik tidak lagi berlangsung di Parlemen hingga peran parlemen merosot, kalau tidak dikatakan lumpuh. Proses politik bertumpu pada tiga kekuatan yaitu Bung Karno, ABRI dan PKI. Bung Karno menjadi penyeimbang antara ABRI dan PKI. Rivalitas hingga konstelasi politik yang tajam terjadi antara PKI yang berhadapan dengan ABRI dan pemerintah di satu sisi. Di sisi lain PKI berhadapan dengan golongan Islam.³⁵⁸

Akibat dari perseteruan itu, maka terjadilah pembunuhan terhadap para kiai dan santri ketika sedang salat subuh, Al-Quran waktu itu diinjak-injak dan dirobek. Terjadi eskalasi politik yang luar biasa sehingga Presiden Soekarno berdasarkan permohonan dari golongan Islam mengeluarkan penetapan presiden No 1 Tahun 1965 yang kemudian menjadi UU No. 1 PNPS Tahun 1965 atas desakan kelompok Muslim yang diwakili menteri agama waktu itu.³⁵⁹

Direktur Amnesty International Indonesia Usman Hamid mengatakan bahwa semula Presiden Soekarno menerbitkan Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1965

357 Sebagaimana keterangan Saksi Ahli Edward pada sidang kasus penodaan agama Basuki Cahya Purnama di hadapan Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Utara. "Begini Awal Mulanya Pasal Penodaan Agama," n.d.

358 Abdul Azis Taba dan affan Gaffar, *Islam Dan Negara Dalam Politik Orde Baru*, 187.

359 <https://www.jawapos.com/nasional/hukum-kriminal/14/03/2017/begini-awal-mulanya-pasal-penodaan-agama/>, "Begini Awal Mulanya Pasal Penodaan Agama."

untuk meredam konflik sosial antara warga konservatif dengan yang non-religius, penganut kepercayaan, dan atheis. Selain itu kehadiran PNPS ini juga dilatarbelakangi serta dipengaruhi semakin kuatnya aksi teror dari PKI, yang ingin merebut tanah air Indonesia, ketika itu mereka melakukan teror kepada PII (Pelajar Islam Indonesia). Akhirnya, pada 27 Januari 1965 Presiden Soekarno mengeluarkan Penetapan Presiden UU Nomor 1 PNPS Tahun 1965 tentang pencegahan penyalahgunaan dan/ atau penodaan agama. Pada Tahun 1969 Penpres tersebut dinyatakan sebagai undang-undang melalui Pasal 2 UU nomor 5 tahun 1969 tentang Pernyataan Berbagai Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden sebagai Undang-Undang oleh Presiden Soeharto.

Tujuan diterbitkannya Penpres a quo adalah agar segenap rakyat di seluruh wilayah menikmati ketentraman beragama dan jaminan untuk menunaikan ibadah menurut agamanya masing-masing. Penetapan Presiden ini pertama-tama mencegah agar jangan sampai terjadi penyelewengan-penyelewengan dari ajaran-ajaran agama yang dianggap sebagai ajaran-ajaran pokok oleh para tokoh agama dari agama yang bersangkutan. Jadi, dari awal UU PNPS tersebut memang sengaja dibuat untuk melindungi “kemurnian” ajaran agama yang diakui di Indonesia dan Berketuhanan Yang Maha Esa”.³⁶⁰

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa latar belakang dan tujuan terbentuknya UU Nomor 1 PNPS Tahun 1965 terkait dengan kekuasaan politik pemerintah Sukarno untuk membatasi agama yang non mainstream, walaupun belum efektif

360 Muhammad Dahri, “Tindak Pidana Penodaan Agama di Indonesia: Tinjauan Pengaturan Peundang-undangan dan Konsep Hukum Islam,” *At-Tafahum: Journal of Islamic Law* 1, no. 2 (2017): 59.

diberlakukan pada masa pemerintahan Sukarno. Pemberlakuan PNPS baru diberlakukan pada masa Suharto yang juga bernuansa politik, yakni untuk memelihara ketertiban umum dalam konteks menjaga pemerintahan Suharto.³⁶¹

Pada masa awal orde Baru kebijakan tersebut ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya beberapa kebijakan Negara, di antaranya rezim orde baru menggunakan pendekatan koersif seperti menggunakan kekuatan militer dan aparat intelijen negara untuk mengawasi keberagaman warganya, bahkan hampir semua aktifitas kelompok-kelompok agama yang dinilai tidak sesuai dengan prinsip-prinsip agama, politik dan dianggap mengancam kerukunan dan ketertiban sosial. Bahkan rezim Orde Baru menjadikan Penetapan Presiden No 1 Tahun 1965 menjadi UU PNPS tentang Pencegahan atau Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama. UU PNPS tersebut dijadikan dasar untuk melarang komunisme dan mengendalikan kegiatan agama yang berbeda dengan arus keagamaan mainstream untuk menjadikan arus mainstream yang mapan sebagai model agama yang harus diikuti. Di samping itu rezim Orde Baru juga memantau kegiatan agama yang berbeda dengan mainstream dengan membentuk badan antar departemen yang dikenal sebagai BAKORPAKEM (Badan Koordinasi Pengawasan Aliran Kepercayaan di Masyarakat).³⁶²

Aziz Thaba menjelaskan tahapan bagaimana rezim Orde Baru memosisikan agama berrelasi dengan negara. Ada tiga tahapan yang dilakukan Pemerintah Soeharto dalam mempo-

361 Pada Tahun 1984, di Pelabuhan Tanjung Priok penembakan militer dilakukan terhadap demonstran aktifis muslim yang memprotes 4 (empat) rekannya yang ditahan karena terlibat pertengkaran dengan tentara yang masuk Masjid tanpa melepas sepatu.

362 Ropi, *Religion and Regulation in Indonesia*, 2017, 148.

sisikan agama, yakni relasi antagonistik, resiprokal kritis dan fase akomodatif. Pada awal kekuasaannya di era 1966-1981 disebut dengan relasi Islam dan Negara yang bersifat antagonistik, di mana pemerintah membuat kebijakan yang tidak mendukung Islam. Fase kedua disebut dengan fase resiprokal kritis (tahun 1982-1983) di mana pemerintah menyodorkan konsep asas tunggal sebagai *political test* untuk menjajagi hubungan Islam dan Negara. Adapun fase ketiga disebut dengan fase akomodatif, fase dimana Islam dianggap sebagai kelompok yang memahami tujuan Negara dan sebaliknya umat Islam menganggap Negara tidak menjauhkan mereka dari ajaran Islam. Pada fase ketiga pemerintah menyadari bahwa Islam adalah sebuah kekuatan besar, hingga dilakukan upaya akomodatif terhadap Islam diantaranya dengan dibuat Rancangan Undang-undang Peradilan Agama (RUU PA), didirikannya Yayasan Amal Bakti Muslim Pancasila oleh Presiden Suharto, pengiriman Dai untuk daerah terpencil, dikeluarkannya SKB tentang pengumpulan zakat, pelayanan haji, penayangan Bahasa Arab di TVRI, inisiatif pembentukan bank Muamalat, lahirnya Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI) yang diasumsikan merupakan salah satu rekayasa pemerintah menjelang Pemilu 1992 atau bisa jadi merupakan *political will* pemerintah untuk mengakomodasi pemikiran kalangan muslim Indonesia.³⁶³

Bakhtiar Efendy³⁶⁴ menyebutkan ada empat bukti yang menunjukkan tumbuhnya sikap akomodatif negara terhadap Islam pada pemerintahan Orde Baru yang ditandai dengan

363 Abdul Azis Taba dan Affan Gaffar, *Islam Dan Negara Dalam Politik Orde Baru*, 240–300.

364 Bahtiar Effendy, *Islam Dan Negara: Transformasi Pemikiran Dan Praktek Politik Islam Di Indonesia* (Jakarta: Paramadina, 1998), 273; Okrisal Eka Putra, "Hubungan Islam Dan Politik Masa Orde Baru," *Jurnal Dakwah* 9, no. 2 (2008): 193–94.

diterapkannya kebijakan-kebijakan yang sejalan dengan kepentingan sosial-ekonomi dan politik umat Islam. Pertama, akomodasi struktural yang ditandai dengan direkrutnya para pemikir dan aktivis Islam politik generasi baru ke dalam lembaga-lembaga eksekutif (birokrasi) dan legislatif negara, menjadi Tim Ekonomi Soeharto, Golkar dan Bappenas seperti Akbar Tanjung, Bustanul Arifin, Azwar Anas. *Kedua*, akomodasi legislative, ditandai dengan disahkannya UU Pendidikan Nasional (UUPN) tahun 1989, diberlakukannya UU Peradilan Agama tahun 1989 dan Kompilasi Hukum Islam (KHI) tahun 1991, diubahnya kebijakan tentang jilbab tahun 1991, dikeluarkannya keputusan bersama tingkat menteri berkenaan dengan Badan Amil Zakat, Infak, dan Shadaqah (Bazis) tahun 1991, dan dihapuskannya Sumbangan Dermaan Sosial Berhadiah (SDSB) tahun 1993. Ketiga, akomodasi infrastruktural, dengan membangun masjid-masjid yang disponsori negara. Dukungan finansial dalam Pengiriman seribu da'i yang digagas Majelis Ulama Indonesia (MUI) ke daerah-daerah transmigrasi. *Keempat*, Akomodasi Kultural, ditandai dengan diterimanya idiom-idiom Islam dalam perbendaharaan kosakata instrumen-instrumen politik dan ideologi negara, seperti kata-kata sultan, adil, hikmah, musyawarah, demikian juga diselenggarakannya festival istiqlal di Jakarta tahun 1991 dan 1995, labelisasi halal untuk produk makanan, minuman, kosmetik yang ditangani Majelis Ulama Indonesia (MUI) bersama pemerintah (Departemen Agama dan Departemen Kesehatan).

Diskursus agama dan politik akhirnya menguat kembali di era modern, dengan pola yang berbeda. Di zaman orde lama dan awal orde baru, relasi agama dan politik lebih menekankan



konflik ideologis antara penganut nasionalisme islam dan nasionalisme sekuler, tetapi pasca reformasi, isu pemisahan agama dan politik lebih dilatarbelakangi oleh gerakan radikal dan intoleransi yang dinilai berpotensi mengkapitalisasi agama di ranah publik. Pola yang berbeda ini memiliki tujuan yang sama yakni menghindarkan masyarakat dari konflik horizontal karena perbedaan kepentingan politik dan ideologi.³⁶⁵

Pasca reformasi, politisasi agama juga terjadi sebagaimana dijelaskan Hamayotsu.³⁶⁶ Menurutnya kasus pemanfaatan kekuasaan dan mobilisasi masa untuk kepentingan partai dan politisi dilakukan oleh Meteri Tifatul Sembiring yang berasal dari Partai Keadilan Sejahtera dan Suryadarma Ali dari Partai Persatuan pembangunan (PPP). Pada tahun 2000 ketika mereka menjabat menteri, keduanya memanfaatkan posisi kementerian dan akses sumber daya yang dimilikinya untuk memajukan agenda keagamaan mereka yang sempit. Dengan melakukan itu mereka memperluas jaringan patronase dan elektoral dari konstituen tradisional untuk mencapai ambisi politik mereka masing-masing. Bahkan mereka melakukan diskriminasi dan mengambil kebijakan konservatif untuk mendukung kelompok agama mereka yang dalam jangka panjang dapat merugikan hubungan antara agama dan intra agama.

365 Juma Juma, "Kontinuitas Dan Transformasi Penistaan Agama: Gerakan Sosial Islam Pra-Kemerdekaan," *Jurnal Lektur Keagamaan* 16, no. 2 (December 2018): 15–16, <https://doi.org/10.31291/jlk.v16i2.568>.

366 Hamayotsu, "The Limits of Civil Society in Democratic Indonesia: Media Freedom and Religious Intolerance," 668.

Bukti lain sebagaimana dijelaskan Hefner³⁶⁷ bahwa sejak runtuhnya Soeharto pada tahun 1998 dan masuk era reformasi, pemerintah memberi kebijakan untuk membuka kran demokrasi sehingga merebak faham liberalisasi di satu sisi, namun di sisi lain masuk pula beberapa aliran agama Islam radikal. Namun sekarang, pemerintah memberi kebijakan yang sangat ketat pada agama-agama minoritas seperti Kristen, Islam puritan seperti aliran kepercayaan, Islam Syiah dan Ahmadiyah.

Demikian pula pemberlakuannya hingga masa sekarang, walaupun tidak semuanya, tetapi seringkali pasal 156a terkait penodaan agama, digunakan untuk menghukumi perbuatan yang dianggap/didakwa menodai agama/ tidak menjaga agama, yakni didakwa dengan pasal 1 atau pasal 156a yang putusannya seringkali bersinggungan dengan politik yang berkembang di masa sekarang. Kasus Ahok dan Tajul Muluk adalah dua contoh dimana hukuman 2 tahun penjara tidak saja dipengaruhi keyakinan hakim dan terpenuhinya syarat materil dan formil, tetapi juga dipengaruhi oleh tekanan massa yang massif seperti Gerakan 212 yang diprakarsai kelompok Habib Rizieq sebagai kelompok Islam konservatif. mereka melakukan penekanan melalui media masa dan aksi-aksi sosial lainnya. Hal ini berbeda dengan kasus Yusman Roy yang diputus bebas karena dianggap tidak terpenuhinya unsur formil dan materil, keyakinan hakim serta ada tidaknya tekanan massa yang massif.

367 Hefner, "The Study of Religious Freedom in Indonesia"; Hefner, "Religion, Law and Intolerance in Indonesia. Edited by Tim Lindsey and Helen Pausacker. London: Routledge, 2016. Pp. 395. ISBN: 978-1138100879."

Disinilah nampaknya pendapat Mahfud bahwa hukum sangat dipengaruhi oleh politik dianggap tepat. Walaupun tentu bukan hanya dipengaruhi kebijakan politik para penegak hukum saja, tetapi juga dipengaruhi pemahaman keagamaan para pemangku kebijakan, etika serta ada tidaknya desakan dari massa yang massif. Demikian pula dari data-data tentang kasus yang terkait dengan agama dalam lingkungan daerah seperti perda, juga dipengaruhi oleh pemahaman dan kepentingan para penguasa dan kelompok mayoritas karena biasanya pemerintah yang berkuasa merupakan representasi dari kelompok mayoritas yang ada di daerahnya. Demikian pula kasus yang ada di pengadilan, keyakinan hakim sangat dipengaruhi oleh bukti-bukti hukum dan subjektifitas pemahaman serta ada tidaknya tekanan politik massa dalam kasus yang ditangani tersebut. Disinilah maknanya upaya menjaga agama yang dilakukan oleh pemerintah dalam memahami berlakunya UU No 1 Tahun 1965 sangat dipengaruhi oleh faham dan pemahaman keagamaan dari para mengambil kebijakan, baik pemerintah, hakim ataupun pemimpin organisasi keagamaan.

Oleh karenanya, menurut Taufan selaku Ketua Komnas HAM RI regulasi terkait penodaan agama di Indonesia sering diterapkan secara diskriminatif dan menjadi kendaraan dalam kepentingan politik suatu kelompok atau pemerintahan.³⁶⁸

Masalah diskriminasi juga menyangkut kelompok mayoritas dan minoritas. Hal ini dikarenakan regulasi dalam ihwal penodaan agama (*blasphemy*) membuka ruang publik untuk

368 "Kriminalisasi Berbau Penistaan Agama Marak, Komnas HAM Tawarkan Solusi - Komnas HAM," n.d.

memberikan tafsir terhadap pasal-pasal yang ada sehingga pasal penodaan agama menjadi multitafsir dan menjadi alasan pembenaran terhadap tindakan yang mengarah kepada kepentingan politik kelompok tertentu. Hal tersebut tentu tidak selaras dengan prinsip kepastian hukum dan tujuan negara hukum dalam mengusung kebebasan beragama.

Di dalam hukum pidana dikenal asas *lex certa* (*bestimmtheitsgebot*) yang berarti bahwa legislatif (pembuat undang-undang) dalam perumusan tindak pidana harus secara jelas dan rinci dan tanpa samar-samar (*nullum sine lege stricta*), peraturan dibuat dalam wujud tertulis (*lex scripta*), dirumuskan secara jelas (*lex certa*) dan dalam penafsirannya tidak diperbolehkan penafsiran analogi (*lex stricta*),³⁶⁹ sehingga produk regulasi yang dibuat jelas dan tidak menimbulkan ambiguitas dan tidak ditafsirkan sesuai kepentingan.

UU No. 1 PNPS 1965 sejatinya memang sudah dilatarbelakangi permasalahan politik secara historis yang dibentuk pada masa demokrasi terpimpin dan bertujuan untuk mencegah penyalahgunaan/penodaan agama. Tidak jelasnya konsep penodaan agama dalam peraturan perundang-undangan menyebabkan pasal tersebut rentan untuk disalahgunakan. Dalam praktiknya, menurut Boris Tampubolon, pasal penodaan agama kerap dijadikan sebagai alat untuk pemenangan debat dan pandangan kritis tergantung kepentingan siapa yang muncul dominan.³⁷⁰ Sehingga dalam realitas sosial UU No. 1 PNPS 1965 yang dalam aturan normatif harus menyangkut kepentingan penegakan hukum secara adil namun dalam

369 Iksan, "Asas Legalitas Dalam Hukum Pidana: Studi Komparatif Asas Legalitas Hukum Pidana Indonesia Dan Hukum Pidana Islam," 7-8.

370 "Penodaan Agama Menurut Konstitusi Dan Hak Asasi Manusia," n.d.

implementasinya digunakan untuk kepentingan-kepentingan politik kelompok tertentu.

Di negara-negara lain, terutama di Negara dimana komunitas Muslim cukup banyak, kasus penodaan agama juga menjadi masalah yang cukup *crucial*. Pelapor khusus PBB tentang kebebasan beragama/kepercayaan yang menyatakan penodaan agama sering dipakai oleh kelompok-kelompok ekstrimis untuk membungkam debat/ pandangan kritis terhadap keagamaan seperti di Jordan, Mesir dan Pakistan. Penodaan agama juga dipakai untuk menuduh kelompok minoritas yang mempunyai pandangan dan pemikiran yang dianggap sesat.³⁷¹

Penggunaan regulasi untuk kepentingan politik inilah yang berakibat pada diskriminasi dalam penegakan hukum. Sejati-nya prinsip kepastian hukum dan non diskriminasi telah diakui keberadaannya oleh konstitusi. Namun bagaimana hukum bekerja di lapangan, sangat terkait dengan faktor: *pertama*, juridis, yakni keberlakuan hukum didasarkan pada teori stratifikasi hukum sebagaimana teori Stufenbau sehingga hukum yang berada di bawah harus mengikuti ketentuan hukum yang diatas (konstitusi), atau karena adanya hubungan keharusan antara kondisi dan akibatnya sebagaimana teori Logemann; *kedua*, sosiologis, baik dengan fungsi kekuasaan (dipaksa untuk diberlakukan) atau dengan pengakuan (didasarkan pada penerimaan dan pengakuan); *ketiga*, filosofis, hukum yang berlaku sesuai dengan cita hukum.³⁷²

371 Uli Parulian Sihombing et al., *Ketidakadilan Dalam Beriman; Hasil Monitoring Kasus-Kasus Penodaan Agama Dan Ujaran Kebencian Atas Dasar Agama Di Indonesia Hasil Monitoring Kasus-Kasus Penodaan Agama Dan Ujaran Kebencian Atas Dasar Agama Di Indonesia* (Jakarta: The Indonesia Legal Resources Center (ILRC), 2012), 3.

372 Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan Di Indonesia*, 34-35.

Disamping ketiga faktor tersebut, pemberlakuan hukum menurut penulis perlu mempertimbangkan aspek tercapainya cita hukum bagi masyarakat, yakni, sejauh mana hukum menimbulkan rasa keadilan masyarakat, disamping itu juga terpenuhinya syarat efektifitas hukum sehingga kepentingan politik harus dituntun oleh nilai-nilai agama dan moral. ataupun agama yang melatarbelakangi lahirnya sebuah hukum,

Peran Pemerintah dalam pemberlakuan hukum terkait pemeliharaan kebebasan beragama, memegang peranan penting demi terjaganya keutuhan dan terciptanya keharmonisan dalam berbangsa dan bernegara. Kebijakan yang dibuat akan berpengaruh terhadap pemenuhan hak setiap warga negara termasuk pemenuhan hak kebebasan beragama. Pemerintah seharusnya bersikap netral terhadap perbedaan penafsiran yang berkembang dan cenderung memfasilitasi dialog terbuka dari berbagai kelompok yang berbeda. Peran organisasi keagamaan tak kalah pentingnya untuk melakukan banyak dialog dalam internal agama maupun kelompok lain dalam menjembatani perbedaan yang ada serta memberikan pemahaman yang baik kepada pengikutnya tentang keyakinan umat lain. Hal ini dapat dijadikan sebagai solusi negara mengingat banyaknya konflik sosial antar agama dan ambiguitas penafsiran “penodaan agama” peraturan perundang-undangan dalam hal kebebasan beragama.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kontestasi politik merupakan hal yang mendominasi UU PNPS. *Pertama*, dari sisi latar belakang lahirnya UU PNPS, kontestasi politik terjadi antara kelompok muslim yang membutuhkan pengawalan pemerintah dari penyebaran ajaran-ajaran keamanan yang dianggap menyimpang di satu sisi dan di sisi lain membutuh-



kan ketentruman dalam beribadah dari rongrongan kelompok PKI yang menyebarkan ajaran dan paham komunisnya dengan cara memusuhi Islam sehingga membutuhkan legitimasi hukum dari pemerintah. di sisi lain pihak pemerintah juga memiliki kepentingan politik untuk mendukung pemerintahannya sehingga berupaya menjadi penengah yang memfasilitasi kepentingan-kepentingan yang ada.

Kedua, kontestasi politik juga terjadi dalam implementasinya hingga sekarang. Di masa Suharto pemberlakuan hukum PNPS terkait dengan kepentingan keamanan pemerintah atas keadaan-keadaan yang dianggap membahayakan kepentingan pemerintah. *Ketiga*, pemberlakuan hukum pasca reformasi juga dipengaruhi oleh kepentingan politik yang ada. Hal ini bisa dilihat pada beberapa kasus; 1) kontestasi politik antara pemerintah daerah yang didukung mayoritas warga dengan minoritas pada kasus perda-perda diskriminatif; 2) kontestasi kepentingan antara kelompok konservatif yang militant, kelompok “toleran” dan kepentingan pemerintah seperti pada kasus penodaan agama yang dilakukan Ahok; 3), kontestasi politik antara konservatif militant dengan minoritas seperti kasus Ahmadiyah. Ataupun kontestasi politik dan agama antara kelompok mayoritas dan minoritas Syi’i pada kasus Syiah di Sampang Madura. Hal ini sebagaimana pendapat Zaenal Arifin Bagir, bahwa kasus politik agama seringkali muncul untuk kepentingan politik jangka pendek, khususnya di sekitar masa pilkada.³⁷³

373 Zaenal Abidin Bagir, *Kerukunan Dan Penodaan Agama Alternatif Penanganan Masalah* (Yogyakarta: CRCS (Center for Religious and Cross-cultural Studies), 2017).

Dengan demikian, tindakan diskriminasi agama seringkali disebabkan faktor politik dan ego sektoral. Menurut Setara Institute, bahwa dalam rentang waktu November 2014 hingga Oktober 2019 telah terjadi 846 peristiwa pelanggaran kebebasan beragama dan berkeyakinan terdapat 1060 tindakan.³⁷⁴ Ketua Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Ahmad Taufan Damanik³⁷⁵ mencatat, kasus penodaan agama berpotensi meluas ke berbagai persoalan. Taufan menilai, kasus-kasus penodaan agama menyita energi bangsa karena saling adu ke penegak hukum yang tidak ada habisnya. Salah satu akar persoalannya, adalah faktor regulasi yang bisa menempatkan siapapun dalam lingkaran kasus ini.

Hal demikian terjadi karena tidak adanya unsur-unsur pasal tentang cakupan makna penodaan agama, maka penerapan UU Penodaan Agama sangat beragam. Beberapa tipologi kasus yang disebut menodai agama antara lain:³⁷⁶

1. Tafsir yang berbeda dari yang umum diyakini masyarakat
2. Menyatakan sesuatu yang dianggap menghina
3. Melakukan kritik terhadap ajaran agama lain
4. Melakukan kritik terhadap pemahaman ajaran agama lain
5. Melakukan otokritik terhadap ajaran yang dianutnya baik tulisan, diskusi di media maupun ceramah

374 Fitria Chusna Farisa, "Setara: Ada 846 Kejadian Pelanggaran Kebebasan Beragama Di Era Jokowi," January 2020.

375 <https://www.voaindonesia.com/a/penodaan-agama-suhu-politik-dan-problem-dasar-hukum/5552761.html>, "Penodaan Agama, Suhu Politik Dan Problem Dasar Hukum Di Indonesia."

376 Asfinawati, Isnur, and Yonesta, *Penodaan Agama (Fact Sheet)*, 4.

6. Melakukan otokritik terhadap pemahaman ajaran agama orang yang seagama denganya.
7. Provokasi kebencian
8. Ajaran keagamaan baru
9. Ajaran kepercayaan atau agama adat yang memiliki ritual mirip dengan suatu agama
10. Pernyataan yang dianggap menghina ulama.
11. Mempersoalkan ritual symbol dan atau identitas suatu agama.

Cornelis Lay³⁷⁷ melihat kekerasan atas nama agama terbagi pada: *Pertama*, kekerasan yang berlangsung dalam ranah agama yang sama. Dari sudut aktor yang terlibat, terdapat variasi-variasi, antara lain: (a) kekerasan yang melibatkan Ormas dalam komunitas agama yang sama; (b) kekerasan yang melibatkan negara yang bertindak atas nama agama resmi dalam merepresi “aliran sesat” dalam satu agama; (c) kekerasan yang melibatkan komunitas dari agama yang sama; dan (d) kekerasan yang melibatkan institusi pemegang otoritas agama atas warga dari komunitas agama yang sama.

Kedua, kekerasan yang melibatkan agama yang berbeda dari sudut aktor, terdapat variasi pola pula. (a) kekerasan yang melibatkan Ormas satu agama atas komunitas dari agama lain; dan (b) kekerasan yang melibatkan Ormas dari komunitas agama yang berbeda. Khusus penggunaan kekerasan paling demonstratif dan bersifat massal, serta melibatkan kombinasi kekuasaan negara, militer, dan kekuatan agama didemosntrasikan secara sangat kasat mata melalui pem-

377 Cornelis Lay, “Kekerasan Atas Nama Agama: Perspektif Politik,” *Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik* 13, no. 1 (2009): 5–8.

bantaian anggota PKI, para simpatisan PKI atau mereka yang dituduh PKI selepas peristiwa 1 Oktober 1965.³⁷⁸ Menurut Cornelis Lay, Kekerasan Atas Nama Agama dalam Perspektif Politik lebih menampakkan diri dalam raut kekerasan verbal atau simbolik.³⁷⁹

Persoalan agama bernuansa politik menjadi semakin serius ketika berkaitan dengan permasalahan mayoritas dan minoritas. Kelompok mayoritas menganggap kelompok minoritas adalah kelompok yang menyimpang dan harus disingkirkan sedangkan kelompok minoritas merasa kurang diapresiasi sehingga turut melahirkan konflik. Persoalan tersebut ditambah oleh negara yang memberikan ruang kepada publik untuk menafsirkan aturan-aturan terkait kebebasan beragama dan berkeyakinan berdasarkan pemahaman mereka sendiri. Oleh karena itu, menurut Al Khanif regulasi terkait penistaan agama pada UU PNPS di Indonesia sering disalahgunakan oleh mayoritas dan negara untuk mendiksriminasi atau bahkan mengkriminalisasi tindakan yang dianggap mengancam ortodoksi agama, mengganggu kerukunan umat beragama dan mengganggu stabilitas sosial.³⁸⁰

Dari paparan di atas dapat dikatakan bahwa politik agama yang terkait dengan UU PNPS tidak saja muncul pada tataran latar belakang lahirnya UU PNPS, tetapi pada pemakanaan masing-masing pasal terutama pasal satu dan pasal 4 (pasal 156a) UU PNPS dan politik hukum penerapan pasalnya di lapangan,

378 Sulzberger, "Foreign Affairs: When a Nation Runs Amok."

379 Lay, "Kekerasan Atas Nama Agama: Perspektif Politik," 2009, 2-5.

380 Al Khanif, "Blaspheming Religion vs Blaspheming Humanity." Blaspheming religion vs blaspheming humanity - Opinion - The Jakarta Post

Tabel 5.1 Faktor Politik dalam Konstruksi Kebebasan Beragama UU PNPS dan prakteknya

Alasan-alasan konstruksi kebebasan beragama dalam UU PNPS	UU	Latar belakang kontestasi politik Islam, PKI dan pemerintah
		Politik pemaknaan “penodaan agama”
	Implementasi	Kontestasi Kepentingan pemangku kebijakan dan masyarakat
		Kontestasi mayoritas dan minoritas

B. Kebebasan Beragama dan Sinergitas Kepentingan Politik Lokal dan Global dalam UU No 39 Tahun 1999 tentang HAM

Indonesia merupakan negara hukum (*rechtstaat*) sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 yang menyatakan, “Negara Indonesia adalah Negara Hukum.” Salah satu ciri dari negara hukum (*rechtstaat*) menurut Friedrich Julius Stahl ialah adanya perlindungan Hak Asasi Manusia. Stahl menyebutkan di antara unsur-unsur dari negara hukum di antaranya adanya pengakuan Hak Asasi Manusia, adanya pemisahan kekuasaan untuk menjamin hak-hak tersebut. Menurut Jilmy, jaminan perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM) dianggap sebagai ciri yang mutlak harus ada di setiap negara yang dapat disebut *rechtstaat*.³⁸¹

381 Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Rajawali Press, 2009), 343.



Sesungguhnya HAM bukanlah merupakan masalah baru bagi masyarakat dunia, karena isu HAM sudah mulai dilontarkan semenjak lahirnya Magna Charta di Inggris pada tahun 1215 hingga lahirnya Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang HAM, yaitu Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) pada tanggal 10 Desember 1948. Demikian pula di Indonesia, nilai-nilai HAM sudah termuat dalam konstitusi jauh sebelum Indonesia memengundang-undangkan HAM dalam UU No 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Sebagaimana dijelaskan dalam Bab III bahwa latar belakang diundangkannya UU No 39 Tahun 1999 tentang HAM sebagaimana dipaparkan dalam penjelasan UU HAM tersebut, dapat diklasifikasi pada tiga landasan, yakni landasan filosofis, sosiologis dan politis.³⁸² *Pertama*, landasan filosofis bahwa manusia adalah memiliki hak asasi untuk mendapatkan kemuliaan hidup dan kemarmonisan lingkungan; *Kedua*, hak asasi merupakan hak dasar yang bersifat universal dan langgeng sehingga ia harus dihormati, dilindungi, dipertahankan, tidak boleh dikurangi, diabaikan atau bahkan dirampas oleh siapapun; *Ketiga*, manusia juga memiliki kewajiban dasar terhadap manusia dan masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Alasan yang sifatnya sosiologis yakni cukup banyaknya kasus-kasus kekerasan agama yang terjadi di Indonesia terutama sejak masa ferormasi yang dilakukan baik oleh pengambil kebijakan ataupun masyarakat umum. Sedangkan landasan politis mencakup alasan politik lokal dan global. Politik

382 Tentang alasan-alasan yang melatarbelakangi lahirnya UU No 39 Tahun 1999 adalah hasil pembacaan penulis dari deskripsi yang terdapat dalam penjelasan UU No 39 Tahun 1999.

lokal dimaksud adalah kondisi Indonesia ketika memasuki era reformasi yang menimbulkan banyak masalah akibat kebijakan politik pemerintahan orde baru yang cenderung membatasi kebebasan beragama dan berpolitik. Bahkan di akhir pemerintahannya pada tahun 1998 diakhiri dengan upaya reformasi rakyat yang seolah tidak percaya lagi kepada pemerintah. Dengan keadaan demikian menjadi prioritas pemerintah Presiden Habibie yang memerintah pasca Suharto, membuka kran demokrasi salah satunya dengan cara mengundangkan DUHAM ke dalam UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM.

Adapun alasan politik global adalah kesadaran pentingnya nilai-nilai HAM diakomodir menjadi undang-undang dan keharusan diundangkannya nilai-nilai DUHAM adalah sebagai sebuah konsekwensi hukum di mana Indonesia merupakan anggota PBB, sehingga penting bersinergi menjadikan DUHAM sebagai cara melakukan sinergi antara kepentingan lokal dan kepentingan global, yakni PBB.

Dengan demikian latarbelakang disahkannya UU HAM di Indonesia adalah adanya sinergi antara kebutuhan politik global dan politik lokal. Kepentingan politik global artinya Indonesia sebagai salah satu Negara anggota PBB memiliki konsekwensi untuk menjadikan nilai-nilai HAM yang terdapat dalam DUHAM yang dikeluarkan PBB sebagai instrument dalam menegakkan nilai-nilai HAM di negara republik Indonesia. Adapun politik lokal yakni tuntutan reformasi dan demokrasi atas situasi politik nasional yang terjadi saat itu, yakni banyaknya pelanggaran hak asasi pada masa orde baru hingga puncaknya tahun 1998 muncul gerakan reformasi politik rakyat yang menuntut ditegakkannya demokrasi.

Hingga sekarang, nilai-nilai HAM diintegrasikan sebagai bagian pokok pelaksanaan politik luar negeri yakni melalui upaya pengarusutamaan pada: (1) Pelaksanaan kewajiban konstitusional, mengingat HAM sebagai nilai universal telah sepenuhnya diintegrasikan dalam perubahan kedua UUD 1945 pada tahun 1999 hingga 2002, sehingga perlindungan HAM dalam konteks ini dimaknai tidak hanya pada tataran nasional tapi juga tataran global; (2) HAM telah menjadi faktor penting dalam hubungan internasional, dan telah menjadi bagian alami dalam hubungan bilateral, regional maupun global; (3) politik luar negeri harus memproyeksikan perkembangan dinamis di bidang pemajuan dan perlindungan HAM pada tingkat nasional.³⁸³

Lahirnya UU No. 39 tahun 1999 menekankan tugas pemerintah untuk memastikan terselenggaranya penghormatan, perlindungan, penegakan dan kemajuan HAM, termasuk di dalamnya terwujudnya kewajiban dasar dan tanggung jawab penghormatan HAM terhadap kebebasan beragama sebagaimana terdapat dalam pasal 4 dan 22 UU No.39 tahun 1999. Dalam UU No.39 tahun 1999 HAM dipahami sebagai hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa wajib dihormati, dilindungi dan dijunjung tinggi oleh negara hukum, pemerintah dan setiap orang, demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia. Hal ini sesuai dengan pasal 1 UU No.39 tahun 1999.³⁸⁴

383 Kementerian Luar Negeri, "Indonesia Dan Hak Asasi Manusia," Portal Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, March 2019, https://kemlu.go.id/portal/id/list/halaman_list_lainnya/9/indonesia-dan-hak-asasi-manusia.

384 UU No.39 Tahun 1999

Dengan mengundang Hak Asasi Manusia (HAM) dalam Undang-undang No.39 tahun 1999 pada awal pemerintahan BJ Habibie, secara teoritis membuktikan keseriusan pemerintah Indonesia akan pentingnya instrumen HAM dalam penegakkan negara hukum di Indonesia. hal demikian dipicu banyaknya kasus kekerasan suku dan agama menjelang berakhirnya kekuasaan orde baru.

Secara teoritis pentingnya instrument HAM dalam pelaksanaan kebebasan beragama termuat dalam perubahan kedua UUD 1945. Pasal 28I UUD 1945 menyebutkan bahwa “...hak beragama...adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun.” Hal senada juga dijelaskan dalam pasal 4 UU HAM bahwa hak untuk beragama merupakan hak dasar yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun. Demikian pula dalam pasal 22 ayat 1 dan 2 UU HAM dijelaskan bahwa memeluk agama dan beribadah menurut agama dan kepercayaannya merupakan hak pribadi setiap orang, disamping itu Negara harus menjamin kemerdekaan setiap orang untuk memeluk agama dan kepercayaannya itu.

Namun demikian dalam implementasinya, pelaksanaan kebebasan beragama sebagai HAM seringkali bersinggungan dengan masalah politik hukum dan politik agama.

Permasalahan agama dan keberagamaan yang terkait dengan masalah politik adalah seperti kasus minoritas muslim di Poso yang sejak tahun 1998 masih mengalami kekerasan dari massa mayoritas. Demikian pula kasus pembangunan masjid di Kupang NTT menjadi masalah besar dari tahun 2002 hingga 2010, bahkan akhirnya ditutup pembangunannya pada



tahun 2011, karena masih menghadapi masalah kebijakan politik lokal, yakni kepentingan massa agama mayoritas dan syarat-syarat pembangunan tempat ibadah sebagaimana tertuang dalam SKB 2006.³⁸⁵

Abdul Jamil Wabah melihat bahwa dominasi mayoritas terhadap minoritas sering terjadi dalam pembangunan sarana ibadah. Di wilayah Timur dimana Kristen menjadi mayoritas, mereka ada yang mempersulit pembangunan masjid atau mushola yang hendak dibangun umat muslim, begitupun di wilayah mayoritas muslim, mereka ada yang mempersulit pembangunan gereja atau tempat ibadah minoritas.³⁸⁶ Demikian pula kekerasan-kekerasan atas nama agama dengan cara menghalangi dan merusak tempat-tempat ibadah terhadap agama atau aliran lain juga merupakan bukti empirik akan adanya pelanggaran HAM.³⁸⁷ Di sinilah nampaknya bagaimana kebijakan politik lokal juga mewarnai bagaimana implementasi kebebasan beragama di masing-masing wilayah di Indonesia.

Kasus pemaknaan agama dalam konteks HAM pun terjadi dalam putusan kasus Judisial Review UU No. 1/PNPS/1965 terhadap UUD 1945 yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi (MK) tanggal 30 Oktober 2009 oleh 7 Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan perorangan. Mereka adalah LSM

385 SKB dua menteri yakni menteri Agama dan Menteri dalam Negeri memiliki nama resmi Peraturan Bersama Menteri (PBM) Nomor 9 dan 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadah, yang dalam pasal 14 terkait izin pendirian rumah ibadah disebutkan bahwa syarat mendirikan rumah ibadah adalah memenuhi minimal 90 pengguna rumah ibadah dan mendapat dukungan sedikitnya 60 warga setempat.

386 Wahab et al., *Persoalan Pendirian Gereja Di Indonesia*, 2–3.

387 M. Zainuddin, "Kebebasan Beragama dalam Demokratisasi di Indonesia," *El-Harakah* 11, no. 2 (30 Agustus 2009): 172–80, <https://doi.org/10.18860/el.v0i0.431>.

Inisiatif Masyarakat Partisipatif untuk Transisi Berkeadilan (Imparsial), Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (Elsam), Perkumpulan Perhimpunan Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia Indonesia (PBHI), Perkumpulan Pusat Studi HAM dan Demokrasi (Demos), Perkumpulan Masyarakat Setara, Yayasan Desantara, serta Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), dan didukung K.H. Abdurrahman Wahid, Prof. Dr. Musdah Mulia, Prof. M. Dawam Rahardjo, dan KH. Maman Imanul Haq sebagai Pemohon. Mereka mengajukan Yudicial Review UU No. 1/PNPS/ Th. 1965 jo UU No. 5 Tahun 1969 yang menilai Pasal 1, Pasal 2 ayat (1), Pasal 2 ayat (2), Pasal 3, Pasal 4 Undang-Undang Nomor 1/PNPS/Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama berpotensi merugikan hak konstitusional yang dijamin dalam Pasal 1 ayat (3), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (1), ayat (2) dan ayat (3), Pasal 28I ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 29 ayat (2) UUD 1945, walaupun akhirnya MK menolak permohonan pemohon seluruhnya.

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 140/PUU-VII/2009 bagian pendahuluan dijelaskan latar belakang diajukannya yudisial review tersebut adalah karena UU PNPS tidak sesuai dengan hak kebebasan beragama yang merupakan HAM sebagaimana terdapat dalam UUD 1945 setelah perubahan kedua pada bab XA tentang Hak Asasi Manusia, UU No 39 Tahun 1999 tentang HAM, Undang-Undang Nomor 26 tahun 2000 tentang Pengadilan HAM yang memperkuat jaminan pemenuhan HAM warga negara dan UU No 12 Tahun 2005 tentang Ratifikasi Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik melalui Undang-Undang 12 tahun 2005.

Banyak ahli dan perwakilan organisasi yang dihadirkan untuk memberi keterangan ahli (saksi ahli) dalam putusan ini, di antara mereka adalah Adian Husaini, Majelis Ulama Indonesia (MUI), Muhammadiyah, PBNU, Majelis Tinggi Agama Khonghucu Indonesia (Matakin), Parisada Hindu Dharma Indonesia (PHDI), Dewan Dakwah Islamiyah Indonesia (DDII), Dewan Dakwah Islamiyah Indonesia (DDII), Persatuan Islam (Persis), Yayasan Irena Center, Dewan Pimpinan Pusat Front Pembela Islam (DPP FPI) dan organisasi keagamaan lainnya yang menolak permohonan pemohon.

Berbeda dengan para tokoh yang sebagian berpendapat bahwa UU a quo masih diperlukan tetapi harus diperbaiki dan sebagian tokoh lagi menganggap UU a quo harus dicabut. Tokoh seperti Azyumardi Azra, Thamrin Amal Tamagola, Emha Ainun Nadjib berpendapat bahwa negara wajib mencegah menyalahgunaan dan penodaan agama, namun kewajiban tersebut tidak terpisahkan dengan kewajiban negara untuk mencegah diskriminasi dan intoleransi. Dengan demikian jika UU PNPS dipertahankan, harus direvisi dan diberi muatan toleransi. Demikian pula Jalaluddin Rahmat mengusulkan penafsiran penodaan agama harus jelas agar tidak disalahgunakan.

Adapun pendapat yang cenderung pada pencabutan baik sebagian atau seluruhnya, di antaranya FX Muji Sutrisno berpendapat bahwa Negara tidak berhak mengatur wilayah agama yang sifatnya pribadi, sehingga menghukumi menodai agama bukanlah kewajiban negara, kewajiban negara adalah melindungi kebebasan umat beragama, sehingga UU a quo harus direvisi dengan dicabut yang radikalnya. Demikian pula Ulil Absar Abdalla yang menganggap fatwa penodaan

agama tidak bisa dijadikan aturan negara. Bahkan lebih jelas lagi Moeslim Abdurrahman menganggap UU a quo lebih banyak madaratnya sehingga harus dicabut. Garin Nugroho juga berpendapat senada, bahwa UU a quo tidak memiliki daya hidup baik secara filosofis, juridis ataupun sosiologis sehingga harus dicabut. Pendapat senada dijelaskan Johan Efendi, Taufiq Ismail yang sepakat dengan pencabutan UU a quo, bahkan Komaruddin Hidayat berpendapat bahwa Negara tidak berhak mengatur agama rakyatnya, tetapi hanya berhak mengatur warga.

Adapun dalam putusan tersebut majlis Hakim Konstitusi menolak seluruh permohonan pemohon, walaupun dalam putusan tersebut sebenarnya terdapat *concurring opinion* dan *dissenting opinion*. Hakim Konstitusi Harjono memiliki alasan berbeda (*concurring opinion*), sedangkan Hakim Konstitusi Maria Farida Indrati memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinion*). Alasan Harjono yang berbeda alasan adalah bahwa rumusan Pasal 1 Undang-Undang a quo mengandung kelemahan dan untuk mengatasi kelemahan tersebut dapat dilakukan dengan cara melakukan revisi Pasal 1 Undang-Undang a quo oleh lembaga pembuat Undang-Undang, tetapi dengan dasar asas kemanfaatan sambil menunggu penyempurnaan yang dilakukan oleh pembuat Undang-Undang, maka untuk sementara waktu Undang-Undang a quo perlu dipertahankan. Sedangkan Hakim Maria Farida Indrati berpendapat bahwa Undang-Undang a quo merupakan produk masa lampau, yang walaupun berdasarkan Aturan Peralihan Pasal I Undang-Undang Dasar 1945 secara formal masih mempunyai daya laku (*validity*), namun secara substansial mempunyai berbagai kelemahan karena adanya perubahan yang sangat

mendasar terhadap Undang-Undang Dasar 1945 khususnya pasal-pasal yang menyangkut hak-hak asasi manusia.³⁸⁸

Tentu karena putusan tersebut merupakan produk hukum, sudah memenuhi kaedah hukum formil yang berlaku, akan tetapi pemaknaan seseorang tentang hak asasi manusia dalam kebebasan beragama tidak lepas dari pemaknaan seseorang terhadap agama, latar belakang sosial politik, pemahaman tentang konstitusi kebebasan beragama dan kepentingan-kepentingan yang mbingkainya.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa lahirnya UU HAM dilatarbelakangi kepentingan politik dalam negeri dan politik global PBB. Demikian pula dalam implementasinya, faktor politik menjadi hal mempengaruhi dalam pelaksanaan kebebasan beragama berbasis HAM sehingga permasalahan agama dalam perspektif HAM disebabkan oleh; kontestasi politik masih menjadi penyebab utama kasus-kasus agama yang bernuansa HAM, belum adanya kesadaran hukum masyarakat atas nilai-nilai HAM dalam kebebasan beragama. Keadaan tersebut menimbulkan tidak efektifnya hukum secara sosiologis, karena sebagaimana penjelasan Soerjono Soekanto, bahwa efektifitas hukum ditentukan oleh materi hukum, penegak hukum, sarana dan prasarana, masyarakat dan budaya hukum.³⁸⁹ Artinya sekalipun undang-undang HAM sudah memberi hak kebebasan beragama, namun ketika faktor lainnya dari penegak hukum masyarakat dan budaya hukum masyarakat masih didominasi kepentingan mayoritas atas minoritas, kepentingan kelompok atau penguasa serta

388 Mahkamah Konstitusi, "Putusan MK Nomor 140/PUU-VII/2009"

389 Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, 8.

budaya hukum masyarakat yang rendah, maka hukum tidak dapat berjalan secara efektif.

Padalah sejatinya HAM menjadi nilai penting dalam menyelesaikan masalah-masalah terkait agama. kebebasan beragama sebagai hak asasi dicontohkan oleh Nabi dalam kasus laki-laki Anshar yang bernama Abu Hushain. Beliau menghadap kepada Nabi dan menayakan kepada Nabi bolehkah dia memaksa dua anaknya untuk masuk Islam sementara kecenderungan anak tersebut kepada agama Nasrani. Kemudian Abu Husain menegaskan kembali kepada Nabi, apakah dirinya akan membiarkan mereka masuk neraka. Akhirnya kasus tersebut dijawab langsung dengan diturunkanya QS al-Baqarah ayat 26 “*la ikrāha fi ad-dīn...*” yang secara jelas mengungkapkan tidak ada pemaksaan dalam memilih agama.³⁹⁰ Namun demikian Nabi juga tegas memberi sanksi terhadap penyelewengan dan pengkianatan yang melanggar konstitusi sebagaimana pasal 44 Piagam Madinah.³⁹¹

Pendapat senada juga dijelaskan Wahbah al-Zuhaylī, menurutnya ayat “*lā ikrāha fi al-dīn*” mengindikasikan bahwa Islam adalah agama pertama yang menghormati HAM dalam beragama karena memilih agama tidak boleh dengan paksaan, tetapi harus dengan kerelaan. Namun demikian, ketika seseorang sudah memilih agama Islam, maka ia harus memastuhinya dan tidak boleh mempermainkannya.³⁹²

390 Sukron Kamil, *Islam Dan Demokrasi : Telaah Konseptual Dan Historis* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2002), 90, <http://repository.uinjkt.ac.id/dspace/handle/123456789/35172?mode=full>.

391 Zainal Abidin Ahmad, *Piagam Nabi Muhammad SAW*. (Jakarta: Bulan Bintang, 1973), 36.

392 Al-Zuhaylī, *Haqq Al-Hurriyyah Fi Al-Ālam*, 72.

Tabel 5.2 Faktor Politik dalam Konstruksi Kebebasan Beragama pada UU No 39 Tahun 1999 dan prakteknya

Alasan-alasan konstruksi kebebasan beragama dalam UU HAM	UU	Historis: Kebutuhan Politik lokal dan politik global
	Implementasi	Implementasi tergantung pemahaman agama dan kepentingan politik
		implementasi dan kebijakan hukum terkait agama dipengaruhi kepentingan politik, pemahaman agama, pemahaman HAM, kepentingan mayoritas dan minoritas

C. Kebebasan Agama dan Sinergitas Kepentingan Politik Lokal dan Global dalam UU No 12 tahun 2005 tentang Ratifikasi ICCPR

Ratifikasi Undang-Undang *International Covenant on Civil and Political Rights* (Ratifikasi ICCPR) atau kovenan Internasional tentang hak sipil dan politik, sebagaimana dijelaskan pada Bab III juga lahir dipengaruhi oleh beberapa alasan baik secara filosofis, historis ataupun politik.

Alasan yang sifatnya filosofis diratifikasinya Ratifikasi ICCPR ini karena hak-hak sipil dan politik merupakan bagian dari hak-hak dasar atau hak asasi manusia yang harus dimiliki, diakui dan dijunjung tinggi oleh setiap Negara yang berkema-



nusiaan agar tercipta keadilan dan beradab. Adapun alasan historis adalah, hak-hak sipil dan politik ini sebenarnya jauh lebih awal sudah dijamin dalam konstitusi Indonesia yakni UUD 1945. Hak-hak sipil dan politik juga lebih awal diakui dan implementasikan di Indonesia, sehingga upaya Ratifikasi ICCPR sejalan dengan nilai-nilai dan cita-cita bangsa Indonesia untuk menjunjung tinggi hak-hak sipil dan politik semua warga negaranya.

Sedangkan alasan politisnya adalah karena kepentingan politik baik lokal maupun global. UU yang diratifikasi pada era Pemerintahan Susilo Bambang Yudoyono ini sangat diperlukan mengingat kondisi pelanggaran HAM di Indonesia, terutama pelanggaran kebebasan beragama masih tinggi, di samping itu Indonesia merupakan anggota Negara PBB yang berarti harus melakukan ratifikasi terhadap aturan-aturan internasional yang dikeluarkan oleh PBB, termasuk pengakuan hak-hak sipil dan politik yang di dalamnya memuat hak-hak kebebasan beragama.

Kepentingan politik dalam Ratifikasi ICCPR ini tidak hanya terdapat dalam alasan-alasan yang melatarbelakangi lahirnya Ratifikasi ICCPR, tetapi juga ketika diimplementasikan di lapangan. Ratifikasi ICCPR yang memuat hak-hak sipil dan politik juga merupakan bagian dari HAM. Namun di dalamnya lebih spesifik memuat tentang hak-hak sipil dan politik saja, karena hak-hak lain seperti kovenan hak ekonomi, sosial dan budaya terdapat dalam *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights* sudah diratifikasi keluaran juga menjadi UU No. 11/2005, *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* diratifikasi dalam UU No. 7/1984; *Convention on the Rights of the Child* diratifikasi

dalam Keppres No. 36/1990; *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflict* diratifikasi dalam UU No. 9/2012, dan *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography* diratifikasi ke dalam UU No. 10 tahun 2012; *Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman, or Degrading Treatment or Punishment* diratifikasi ke dalam UU no. 5/1998; *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 1965* diratifikasi ke dalam UU no. 29/1999); *Convention on the Rights of Persons With Disabilities* diratifikasi ke dalam UU no.19/2011; dan *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families* diratifikasi ke dalam UU No. 6/2012.

Semua UU yang diratifikasi yang disebutkan di atas adalah semuanya terkait dengan HAM, karena semua Negara PBB secara normatif harus menjunjung tinggi nilai-nilai HAM dan mengimplementasikannya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Adapun secara spesifik tentang hak-hak sipil dan politik yang didalamnya terdapat hak-hak beragama adalah terdapat dalam Ratifikasi ICCPR.

Kepentingan politik global dalam ratifikasi ICCPR merupakan strategi agar Indonesia mendapat pengakuan sebagai Negara yang patuh pada ketentuan PBB atau pengakuan di mata hukum internasional, walaupun tentu bukan satu-satunya yang menyebabkan kenapa Indonesia melakukan ratifikasi ICCPR tersebut, tetapi juga karena alasan filosofis dan historis.

Persinggungan antara politik, politik hukum dalam masalah kebebasan beragama yang terkait dengan Ratifikasi ICCPR



juga terjadi dalam implementasi praktik beragama yang dilakukan masyarakat dan upaya perlindungan kebebasan beragama warga negara. Namun demikian pemberlakuannya tidak jauh berbeda dengan UU HAM dimana kebebasan beragama yang ditetapkan dalam konstitusi selalu dihadapkan problem-problem *real* di lapangan baik dengan permasalahan kebebasan beragama, penodaan agama, diskriminasi agama, kekerasan atas nama agama yang kesemuanya bermuara pada tujuan bagaimana memelihara agama atau memelihara kebebasan beragama (*ḥifẓ al-dīn*).

Beberapa kasus pelanggaran agama sebagai hak sipil dan politik terjadi pada kasus yang sama dengan pelanggaran HAM, diantaranya penyerangan terhadap Ahmadi di Cikeusik pada tanggal 6 Februari 2011, tepatnya warga Ahmadi di Desa Umbulan Cikeusik wilayah Jawa Barat. Sekitar 1500 militan menyerang 21 Jemaat Ahmadi dengan batu, golok dan bambu sambal berteriak, kafir, kafir. Sesudah penyerangan terjadi, tiga penduduk Ahmadi dipukul serta diinjak-injak hingga tewas, sementara polisi yang melihat kejadian pergi saat masa menyerang rumah Ahmadi.³⁹³

Sebenarnya sebagaimana pasal 28 E ayat (1) dan (2) UUD 1945 dan pasal 22 UU HAM dan pasal 18 Ratifikasi ICCPR Negara memberi jaminan hukum kepada seluruh warga negara untuk memeluk agama dan kepercayaan dan beribadah menurut agama dan kepercayaannya, namun dalam implementasinya pemangku kebijakan masih terpaku pada penjelasan UU PNPS yang hanya membatasi konsep agama yang harus dilindungi dari penodaan agama hanya enam agama saja

393 Watch, *Pelanggaran Terhadap Minoritas Agama Di Indonesia* _ HRW.

yaitu Islam, Kristen, Katholik, Hindu, Budha dan Konghucu, sehingga walaupun sudah terdapat putusan MK Nomor 140/PUU/2009 yang memutuskan bahwa negara tidak membatasi pengakuan atau perlindungan hanya terdapat enam agama melainkan mengakui semua agama yang dianut rakyat Indonesia, namun dalam pelaksanaannya terdapat diskriminasi dengan harus memilih di antara enam agama yang diakui Negara. Baru setelah adanya UU no 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan pasal 61 ayat (2) dan pasal 64 (2) dan UU Nomor 24 Tahun 2013 pasal 64 (5) mengatur bahwa kolom agama 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. akan tetapi apabila tidak mencantumkan keyakinannya akan dianggap tidak bertuhan atau atheis dan membuka peluang untuk dipidanakan berdasarkan UU PNPS.³⁹⁴

Contoh kasus lain adalah kasus di Manokwari dimana pemerintah daerah menjadikan tanggal 5 Februari diperingati masyarakat sebagai Hari Perikabaran Injil untuk memperingati hari masuknya dua misionaris asal Jerman dan Belanda, Johann Gottlob Geissler dan Carl Willem Otto di Pulau Manusiam. Demikian pula terdapat ketentuan perda Injil yang mewajibkan seluruh umat beragama di Manokwari untuk tidak beraktifitas pada saat umat Kristen melaksanakan ibadah minggu. Selain itu juga mengatur pendirian rumah ibadah di luar SKB Tiga Menteri tahun 2006.³⁹⁵

394 Watch.

395 "Perda Injil Manokwari, Antara Sejarah Kekristenan Dan 'nuansa Intoleransi' - BBC News Indonesia."

Deskripsi di atas menggambarkan bagaimana hak-hak sipil warganegara yang terdapat dalam Ratifikasi ICCPR, di lapangan masih menjadi masalah hukum karena terdapat diskriminasi terhadap hak warga negara. Di sinilah nampaknya pendapat Ignaz Kleden³⁹⁶ tentang relasi agama dan negara dianggap tepat, yakni bahwa kekuasaan dan ideologi selalu saling mengandalkan, karena tidak ada ideologi yang tidak memiliki muatan kekuasaan. Disamping itu agama sebagai suatu lembaga cenderung mempunyai sejumlah kekuasaan dalam dirinya dan selalu terdapat suatu proses sosial di mana kekuasaan agama diperluas menjadi kekuasaan dunia dan kekuasaan dunia diperluas kedalam daerah kekuasaan agamanya.

Dari paparan tersebut dapat dikatakan bahwa walaupun secara historis, filosofis dan juridis, Ratifikasi ICCPR khususnya dalam konteks kebebasan beragama tidak terdapat masalah, namun dalam konteks sosiologis, masih menyisakan masalah sehingga tidak sesuai dengan cita hukum di Indonesia.

396 Kleden, "Kekuasaan Ideologi Dan Peran-Peran Agama Di Masa Depan," 21-32.

Tabel 5.3 Faktor Politik dalam Konstruksi Kebebasan Beragama pada UU No 12 Tahun 2005 dan Prakteknya

Alasan-alasan konstruksi kebebasan beragama dalam UU No 12 Tahun 2005	UU	Historis: Kebutuhan Politik lokal dan politik global
	implementasi	Implementasi tergantung pemahaman agama dan kepentingan politik
		Implementasi dan kebijakan hukum terkait agama dipengaruhi kepentingan politik, pemahaman agama, pemahaman HAM, kepentingan mayoritas dan minoritas

D. Kebebasan Beragama: Antara Kepentingan Politik dan Cita Hukum di Indonesia

Berdasarkan UUD 1945 Kebebasan beragama merupakan salah satu hak sipil dan politik sebagai bagian dari HAM yang secara konstitusional diatur oleh Negara. Hal ini menunjukkan adanya relasi antara agama dan negara yang kuat dalam konteks hukum Indonesia dan penyelenggaraan negara. Perlindungan konstitusional dalam beragama secara tegas dimuat dalam pasal 28 E ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 sebagai wujud tanggung jawab bangsa Indonesia sebagai bangsa yang terdiri dari beragam ras, agama dan budaya. Bahwasanya menurut pasal 28 E ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 yaitu:

1. “Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih

tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya serta berhak kembali;

2. Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap sesuai dengan hati nuraninya.”³⁹⁷

Dalam Pasal 28 E baik ayat (1) dan (2) berkesinambungan dengan pasal 29 UUD 1945 yang juga menjamin kemerdekaan memeluk agama dan kepercayaan bagi tiap tiap penduduk.³⁹⁸ Konsep dalam UUD 1945 ini mempunyai relevansi dengan konsep negara hukum Indonesia yang berdasarkan kepada Ketuhanan yang Maha Esa sebagai salah satu ciri pokok bangsa religious.³⁹⁹

Perdebatan seputar relasi agama dan negara terus terjadi di negara-negara dengan sistem demokrasi untuk mencari format terbaik tentang keterlibatan agama di ruang publik. Di Indonesia, dalam praktiknya menurut Otto Gusti Madung, diskursus intelektual diganti dengan stigmatisasi ajaran sesat yang disematkan pada kelompok religious tertentu. Maraknya kekerasan atas nama agama di Indonesia mencerminkan adanya pemahaman yang keliru atas konsep relasi antara agama dan negara, antara moralitas privat dan moralitas publik.⁴⁰⁰

Problem yuridis kebebasan beragama terdapat dalam undang-undang PNPS terutama yang terkait dengan pemaknaan penodaan agama dan batasan penodaan agama yang dituju-

397 UUD 1945, Pasal 28 E ayat (1) dan (2)

398 UUD 1945, Pasal 29

399 Budiarti Rahman, "Implementasi Perlindungan Konstitusional Kebebasan Beragama Perspektif Negara Hukum Indonesia," *Al-'Adl* 9, no. 1 (2016): 78, <https://doi.org/10.31332/ALADL.V9I1.665>.

400 Saraswati et al., *Kebebasan Beragama Atau Berkeyakinan Di Indonesia Perspektif Filosofis, Hukum Dan Politik*, 3.

kan pada agama-agama yang diakui pemerintah. padahal sebagaimana diketahui penentuan keenam agama merupakan penentuan politik.

Pada masa orde lama, agama yang diakui pemerintah berbeda dengan orde baru dan era Gus Dur. Pada masa orde lama agama yang diakui enam yakni Islam, Kristen, katholik, Hindu, Budha dan Konghucu. Namun pada masa Orde Baru, agama Konghucu dilarang dengan Instruksi Presiden No 14 Tahun 1967 tentang Agama, kepercayaan dan Adat Istiadat Cina. Pada masa pemerintahan Suharto ini, penduduk minoritas dari agama yang tidak diakui pemerintah, harus mencantumkan agama dan memilihnya dari kelima agama yang diakui pemerintah baik dalam Kartu Tanda Penduduk (KTP) ataupun administrasi kependudukan lain. setelah itu, Konghucu diakui lagi sebagai agama pada tahun 2000 pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid dengan Keputusan Presiden Nomor 6 Tahun 2000 yang berisi pencabutan Inpres tentang pelarangan Konghucu yang dikeluarkan pada masa Presiden Suharto.

Hal lain yang menjadi masalah adalah penganut aliran kepercayaan yang masih menyisakan masalah, terutama dalam implementasinya di lapangan, ketika mengosongkan kolom agama. karena seorang yang mengajak orang lain untuk tidak menganut agama yang berketuhanan yang Maha Esa, maka ia dapat dikenakan pasal penodaan agama sebagaimana Pasal 156 a pada point (b).

Problem juridis dan sosiologis pelaksanaan penegakan dan penyelesaian problem kebebasan beragama di lapangan, jika dilihat dari cita hukum negara Indonesia, perlu dilihat



dari empat hal,⁴⁰¹ yakni: *pertama*, hukum harus memelihara integrasi bangsa baik secara ideologis maupun territorial; *kedua*, hukum harus menjamin terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia; *ketiga*, hukum harus menjamin tata politik dan kenegaraan yang demokratis dan nomokratis; dan *keempat*, hukum harus mampu membangun terciptanya toleransi kehidupan beragama agar tidak ada pelanggaran hak dalam memeluk dan melaksanakan agama yang diyakini dan dianutnya.

Dalam konteks cita hukum yang pertama, di mana hukum harus memelihara integrasi bangsa, mampu mewujudkan perdamaian dan menjamin rasa, setara, dan keamanan seluruh warga bangsa tanpa membedakan status ekonomi, sosial, budaya, politik dan agama. nampaknya pasal 1 UU PNPS membuka peluang adanya pembedaan hak beragama warga negara, terutama dalam implementasinya, terutama bagi penganut aliran kepercayaan yang masih mengalami kendala dalam pengisian kolom agama. solusi yang sudah ada dengan dikosongkannya kolom agama, juga masih menyisakan masalah yang terkait administrasi, baik di KTP atau untuk keperluan administrasi perkawinan dan keabsahan perkawinan di Indonesia, mereka harus memilih agama yang diakui pemerintah. hal ini sebagaimana pendapat Weithman bahwa dalam model Negara yang mengakui agama-agama tertentu (*recognized religion*), ia akan mengakui dan mempertahankan derajat pengakuan agama dan identitas atau nilai-nilai agama tertentu dalam sistem hukum dan politiknya.⁴⁰²

401 Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, 18–20.

402 Ropi, *Religion and Regulation in Indonesia*, 2017, 155.

Terkait dengan cita hukum kedua, di mana hukum harus menjamin terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, nampaknya belum terpenuhi. Hal ini dapat dilihat dari implementasi kebebasan beragama yang terjadi di masyarakat seperti masih adanya problem terkait kolom agama warga negara yang memiliki agama selain keenam agama yang diakui pemerintah. Demikian pula warga aliran kepercayaan yang masih menyisakan masalah administratif dan masalah hukum, serta permasalahan pendirian rumah ibadah yang mengurangi hak-hak beragama bagi minoritas.

Demikian pula terkait cita hukum yang ketiga dimana hukum harus menjamin tata politik dan kenegaraan yang demokratis dan nomokratis, maka menjadi masalah Ketika Peraturan daerah ketentuan hukumnya tidak selaras atau bahkan bersebrangan dengan UUD 1945 dimana Negara harus menjamin semua agama warga negaranya sebagaimana pasal 28 E atau (1) dan (2) juga pasal 28 I dan pasal 29. Padahal Peraturan Daerah Provinsi Istimewa Aceh No 5 tahun 2000 tentang Pelaksanaan Syari'at Islam, atau Perda Kota Injil Manokwari, mengkhusukan kepentingan warga agama mayoritas, sehingga dalam sistem konstitusi, hal tersebut tidak sesuai dengan sistem hukum yang ada dan tidak sesuai dengan teori Stufenbau hukum yang dibawah harus menyelaraskan dengan ketentuan hukum yang ada di atasnya.

Adapun terkait cita hukum yang keempat, di mana hukum harus mampu membangun terciptanya toleransi kehidupan beragama agar tidak ada pelanggaran hak dalam memeluk dan melaksanakan agama yang diyakini dan dianutnya. Menjadi masalah karena perda-perda agama berpotensi menciptakan diskriminasi dan intoleransi seperti Peraturan



Daerah Provinsi Istimewa Aceh No 5 tahun 2000 tentang Pelaksanaan Syari'at Islam yang dalam pasal 15 (4) terkait busana atau pasal “pemeluk agama selain agama Islam diharapkan menghormati dan menyesuaikan pakaian/busananya sehingga tidak melanggar tata krama dan kesopanan dalam masyarakat” sehingga perempuan selain Muslimah juga mengenakan kerudung atau pasal 18 “pimpinan Daerah dan Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) harus merumuskan masalah qodho, zinayat, munakahat dan mawaris sesuai dengan ajaran agama Islam. Demikian pula perda Kota Injil Manokwari yang memberi keistimewaan pada agama kristen dan minoritas harus menghormati dan mengikuti aturan dengan tidak menjalankan kegiatan dimana agama Kristen sedang melakukan ibadah, merupakan contoh di mana sistem politik hukum Nasional dikooptasi kepentingan mayoritas atas minoritas yang berpotensi menciptakan ketidakadilan. Padahal semua warga negara memiliki kedudukan yang sama di muka hukum (*equality before the law*).

Dari paparan tersebut dapat dikatakan bahwa ketentuan kebebasan beragama dalam UU PNPS masih terdapat masalah secara juridis dan sosiologis, begitu pula UU HAM dan Ratifikasi ICCPR masih menyisakan masalah secara sosiologis. sehingga tidak sesuai dengan cita hukum di Indonesia dimana hukum harus memberi rasa keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Oleh karenanya penting melakukan perbaikan terhadap regulasi yang dianggap masih menimbulkan masalah khususnya perbaikan UU PNPS ke arah dengan muatan-muatan yang berbasis pada nilai-nilai Pancasila di satu sisi, namun memasukkan nilai-nilai HAM di sisi lain.

Pendapat perlunya pembaruan hukum yang terkait yang terkait dengan aspek juridis UU PNPS, dianggap tepat jika paradigma yang digunakan adalah paradigma hukum progresif yang bertumpu pada prinsip hukum bagi masyarakat, sehingga keadilan bagi masyarakat harus menjadi prioritas utama dalam pembangunan hukum. Berbeda dengan aliran positivistik yang melihat hukum sebagai alat untuk membuat masyarakat teratur, sehingga masyarakat dituntut untuk berubah mengikuti aturan hukum yang ada. Bagi positivistik aturan yang terdapat dalam UU PNPS sudah memenuhi aspek juridis karena dihasilkan dari proses yang menurut hukum sudah sesuai, yakni dijadikan Undang-undang berdasarkan UU No. 5 Tahun 1969 tentang Pernyataan berbagai Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden sebagai Undang-Undang. Demikian pula jika dilihat dari perspektif sosial kontrak, ketentuan hukum dalam PNPS karena dihasilkan dari proses kontrak bersama seluruh rakyat yang diwakili oleh legislatif, maka menjadi keharusan bagi seluruh rakyat untuk mentaati aturan tersebut.

Permasalahan yang sama jika pelaksanaan hukum kebebasan beragama ditinjau dari teori sistem hukum Lawrence M. Friedman yang harus memenuhi unsur substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum, nampaknya masih lemah di sisi budaya hukum.⁴⁰³

403 Friedman and Hayden, *American Law An Introduction*, 126-27.



BAB VII

REKONSTRUKSI KONSEP KEBEBASAN BERAGAMA DALAM HUKUM KEBEBASAN BERAGAMA DI INDONESIA

A. Kebutuhan Pembaruan Hukum terkait Kebebasan Beragama

Hukum tentang pemeliharaan agama atau kebebasan beragama dalam undang-undang di Indonesia sebagaimana telah dipaparkan pada bab sebelumnya masih terdapat masalah karena tidak memenuhi syarat efektifitas hukum yang terkait aspek juridis dan sosiologis, karena sebagaimana pendapat Soerjono Soekanto, hukum dikatakan efektif bila memenuhi tiga aspek yakni filosofis, juridis dan sosiologis.⁴⁰⁴

Dari ketiga aspek tersebut, maka dapat dilihat bahwa; *pertama*, UU PNPS, tidak memenuhi syarat untuk terpenuhinya UU yang efektif hukum terutama dari sisi juridis dan sosiologis walaupun dalam aspek juridis, masih terdapat perbedaan antara aliran positivistik dan progresif, *Kedua*, UU HAM, sudah memenuhi syarat efektifitas hukum dari sisi juridis ataupun filosofis, namun masih tidak efektif dalam aspek sosiologis.

404 Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan Di Indonesia*, 34-35.

Demikian pula Ratifikasi ICCPR, walaupun dalam tataran, tetapi dalam tataran sosiologis tidak efektif, karena masih banyak kasus kekerasan dan diskriminasi agama di lapangan.

Permasalahan sosiologis muncul dalam implementasi pemeliharaan kebebasan beragama disebabkan oleh faktor-faktor kepentingan atau politik baik dari pemangku kebijakan ataupun golongan mayoritas, *truth claim* pemahaman agama masyarakat ataupun pemahaman agama penegak hukum dan pengaruh politik massa.

Ketidakefektifan hukum pemeliharaan kebebasan beragama yang disebabkan oleh faktor-faktor tersebut, membawa dampak pada ketidakadilan masyarakat baik dalam melaksanakan kebebasan beragamanya terutama dalam mengekspresikan keyakinan keagamaan (*liberty of religious expression*), kebebasan melakukan perkumpulan keagamaan (*liberty of religious association*), dan kebebasan melembagakan keagamaan (*liberty of religious institutionalization*).

Demikian pula jika hukum terkait pemeliharaan dan kebebasan beragama dilihat dari teori efektifitas hukum menurut Jimly,⁴⁰⁵ dimana hukum dikatakan efektif ketika memenuhi unsur-unsur dari sisi pembuatan hukum, penyebarluasan hukum, penegakan hukum administrasi hukum dan sosialisasi hukum, di mana pada tataran implementasi nampaknya masih terdapat masalah pada unsur penyebarluasan, penegakan hukum dan administrasi hukum.

Pertama, dilihat dari aspek sosialisasi, penyebarluasan dan bahkan pembudayaan hukum (*socialization and promulation*

405 Asshiddiqie, "Penegakkan Hukum," 1–4.

of law), nampaknya masih sangat kurang sosialisasi nilai-nilai HAM, toleransi dan moderasi beragama yang menunjang budaya hukum kebebasan beragama. Sebaliknya budaya hukum di Indonesia masih terkondisikan oleh nilai-nilai *truth clime* yakni klaim kebenaran atas ajaran agamanya dan menyalahkan ajaran agama orang lain serta menganggap ajaran yang berbeda sebagai ajaran sesat.

Kedua, dilihat dari aspek penegakan hukum (*the enforcement of law*). Pada tataran ini juga terjadi permasalahan baik dilakukan oleh pimpinan-pimpinan di tingkat daerah ataupun para penegak hukum dan agamawan. Perda dan kebijakan daerah yang diskriminatif, mengistimewakan satu kelompok keagamaan tertentu, hingga membuat kebijakan tidak adil karena dorongan politik, mengakibatkan munculnya potensi ketidakadilan dan diskriminasi terutama terhadap minoritas. Kasus pendirian rumah ibadah yang disulut kepentingan politik mayoritas atas minoritas, kesan cuek aparat kepolisian pada kasus Syiah di Sampang Madura dan penegakkan hukum kasus penodaan agama yang disinyalir dipengaruhi politik massa tertentu, menandakan masih adanya masalah dalam implementasinya.

Ketiga, dilihat dari aspek administrasi hukum (*the administration of law*) yang dijalankan oleh pemerintahan sebagai pihak yang bertanggungjawab. Sejak pemerintahan Suharto, masalah administrasi yang terkait keagamaan warga negara selain keenam agama yang diakui, mengalami diskriminasi yang disebabkan oleh pembatasan keenam agama yang diakui Negara (*governed religion*). Golongan minoritas selain keenam agama yang diakui Negara sebelum adanya UU No 23 Tahun 2006 tentang Administrasi kependudukan harus mengisi

kolom agama dengan keharusan mengisi dengan salah satu dari agama yang diakui, baik dalam Kartu Tanda Penduduk (KTP) ataupun untuk administrasi perkawinan. Bahkan hingga saat ini walaupun pasca reformasi telah diundangkan UU No 23 tahun 2006 tentang administrasi kependudukan, yang boleh mengosongkan kolom agama, namun pelaksanaannya muncul permasalahan baru karena bisa dianggap atheis yang bertentangan dengan konstitusi karena berdasarkan konstitusi Negara berdasarkan Pancasila yang Berketuhanan yang Maha Esa.

Adapun dilihat dari aspek pembuatan hukum (*‘the legislation of law’* atau *‘law and rule-making’*, walaupun awalnya terdapat permasalahan pada proses pembuatan Penetapan Presiden No. 1 Tahun 1965 dengan Penetapan Presiden, sebuah proses penentuan hukum yang tidak sesuai dengan konstitusi, namun akhirnya menjadi undang-undang berdasarkan UU No. 5 Tahun 1969 tentang Pernyataan berbagai Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden sebagai UU sehingga prosesnya sesuai secara yuridis.

Permasalahan hukum pemeliharaan kebebasan beragama juga terdapat jika dilihat dari faktor-faktor yang mempengaruhi efektifitas hukum menurut Soerjono Soekanto⁴⁰⁶ yang menjelaskan bahwa tegaknya hukum dipengaruhi oleh lima faktor, yaitu: materi hukum, penegak hukum, sarana dan prasarana, masyarakat dan budaya masyarakat. Kelima faktor tersebut saling terkait untuk menentukan efektifitas penegakan hukum menuju kesadaran hukum. Maka yang masih menjadi masalah besar adalah terkait dengan imple-

406 Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, 8.

mentasinya, yakni faktor penegak hukum, kesadaran hukum masyarakat dan budaya hukum masyarakat.

Penegak hukum dalam menangani masalah penodaan agama mestinya tidak hanya terpaut pada hukum materiil dan formil, tetapi juga harus memiliki wawasan keagamaan yang kontekstual, wawasan moderasi beragama dan pemahaman inklusivisme beragama. Secara formil keterangan ahli terkait agama memang sangat dibutuhkan seperti pada kasus mengajukan *judicial review* UU No. 1/PNPS/ Th. 1965 jo UU No. 5 Tahun 1969, namun karena putusan hakim salah satunya dipengaruhi oleh keyakinan hakim, maka sangat penting hakim memiliki wawasan keagamaan moderat dan inklusif. Demikian pula pada penanganan penodaan agama tertentu, mestinya tidak dipengaruhi oleh tekanan massif politik masa tertentu.

Demikian pula pada kesadaran hukum dan budaya hukum masyarakat. atau *legal culture* dalam bahasa Lawrence M. Friedman, nampaknya masih lemah, hal ini nampak dari budaya hukum masyarakat yang masih didominasi budaya *truth clime*. Sebagai contoh, aksi-aksi penggalangan massa berbasis politik agama seperti Gerakan 212 masih cukup massif dilakukan dalam menanggapi masalah keberagamaan dan sosial politik. Pemerintah juga nampaknya masih kurang dalam melakukan upaya penyadaran dan pembudayaan hukum masyarakat yang toleran, menghargai perbedaan dan pemahaman inklusif secara massif, berkelanjutan dengan metode yang menarik.

Dalam konsep maqasid, masalah pemeliharaan agama dan kebebasan beragama merupakan masalah primer (*daruriyyah*)



sebagaimana pendapat al-Syāṭibi,⁴⁰⁷ yakni yang harus diselesaikan lebih dahulu agar hak-hak warga negara tertunaikan, namun harus dilakukan dengan cara maslahah dan adil agar tujuan syari'ah sebagaimana pendapat Ibnu 'Āsyūr⁴⁰⁸ tercapai. Yakni terwujudnya hikmah dan kemanfaatan hidup manusia atau terjaganya kemaslahatan umum dengan memberikan ketentuan hukum dalam perbuatan-perbuatan khusus yang mengandung hikmah. Demikian pula menurut al-Syāṭibi,⁴⁰⁹ bahwa tujuan Syariah adalah untuk mewujudkan kemaslahatan hamba (*maṣālih al-'ibād*) baik di dunia maupun di akhirat. Alasan tersebut juga diperkuat dengan undang-undang yang dibuat Nabi dalam Piagam Madinah yang mengatur tentang hak dan kewajiban warga negara dalam beragama secara adil untuk menciptakan keamanan dan kondusifnya Negara, karena kondusifnya Negara didukung oleh kondusifitas warga negara dalam beragama.

Permasalahan implementasi penegakkan hukum yang diakibatkan oleh faktor kepentingan atau politik dan pemahaman-pemahaman intoleran, *truth clime* yang menyebabkan munculnya anarki, kekerasan agama, diskriminasi dan intoleransi. Keadaan demikian menjauhkan fungsi hukum sebagai *social welfare* di mana hukum harus memberi rasa aman kepada masyarakat, masyarakat merasa terlindungi dan diperlakukan secara adil. Dengan istilah lain faktor-faktor yang menyebabkan efektifnya hukum baik dari aspek materi hukum, pelaksana, sarana pra sarana, masyarakat dan budaya hukum masyarakat harus mendukung tercapainya

407 Al-Shāṭibi, *Al-Muwāfaqāt Fi Uṣūl Al-Shari'ah*, vol. IV: 347-349.

408 'Āshūr, *Maqāṣid Al-Shari'ah Al-Islāmiyyah*, vols. II: 21.

409 Al-Shāṭibi, *Al-Muwāfaqāt Fi Uṣūl Al-Shari'ah*, vol. II:9.

tujuan dan cita hukum nasional, di mana hukum harus melindungi semua unsur bangsa (*nation*) demi keutuhan negara (integrasi), mewujudkan kedaulatan rakyat (demokrasi) dan negara hukum (nomokrasi) serta hukum harus menciptakan toleransi atas dasar kemanusiaan dan berkeadaban dalam hidup beragama.⁴¹⁰

Dengan demikian, adanya permasalahan-permasalahan hukum pemeliharaan dan kebebasan beragama, terutama terkait implementasinya mengindikasikan bahwa hukum kebebasan beragama tidak berjalan sesuai ketentuan hukum yang efektif. Oleh karenanya, adanya ketidakefektifan hukum, tidak terpenuhinya fungsi hukum dan syarat berlakunya hukum untuk keadilan seluruh warga negara serta tidak sesuai hukum dengan cita hukum di Indonesia, menjadi alasan diperlukannya upaya pembaruan hukum. Hal ini sebagaimana pendapat Barda, bahwa ketika hukum yang berkembang mengalami masalah karena tidak dapat memberi solusi permasalahan hukum, maka solusinya adalah melakukan pembaruan hukum nasional. Di samping itu upaya lain yang dapat dilakukan ketika hukum tidak dapat memberi solusi permasalahan sosial, adalah dibutuhkan upaya penggalian nilai-nilai yang relevan.⁴¹¹

B. Tawaran Paradigma dan Nilai-nilai dalam Hukum Kebebasan Beragama di Indonesia

Sebagaimana dijelaskan Barda bahwa ketika hukum yang ada tidak berjalan baik dan efektif, maka dapat dilakukan pemba-

410 Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, 18.

411 Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, 322.

ngunan hukum dengan upaya-upaya berupa pemeliharaan hukum, pembaruan hukum dan penciptaan hukum, atau dengan penggalian nilai-nilai yang relevan.⁴¹² Oleh karenanya, dalam konteks ini penting ditawarkan beberapa usulan solusi yang mungkin dapat dilakukan untuk mengurangi atau memberi solusi permasalahan-permasalahan ketidakadilan dan diskriminasi pelaksanaan hukum terkait pemeliharaan dan kebebasan beragama.

Adapun beberapa tawaran tersebut dapat dikategorikan pada ketentuan sebagai berikut:

1. Pembaruan Paradigma Hukum: Dari Positivistik ke Integratif

Secara historis paradigma hukum di Indonesia dipengaruhi oleh paradigma pemikiran hukum *civil law* yang bersifat positivistik. Hal ini karena dipengaruhi sistem hukum Eropa yang menganut positivisme sebagaimana Madhab Auguste Comte yang menjadi dasar perundang-undangan Belanda yang ditanamkan di Indonesia. Paradigma positivisme menganggap hukum sebagai hasil dari positivisasi dan norma-norma yang disepakati masyarakat, sebagai sistem aturan yang bersifat otonom dan nertal.⁴¹³

Namun, pada abad 19, positivisme mendapat tantangan dari berkembangnya faham sosiologi di Eropa yang menjadikan realitas sebagai salah satu dasar untuk menetapkan hukum

412 Arief, 322.

413 Martitah, "Reforma Paradigma Hukum Di Indonesia Dalam Perspektif Sejarah," *Paramita - Historical Studies Journal* 23, no. 2 (2013): 179-92, <https://doi.org/10.15294/paramita.v23i2.2668>.

(*common law*). Perkembangan madhab sosiologi pun terus berkembang ke seluruh dunia, termasuk ke Indonesia, terlebih setelah para ilmuwan menuntut ilmu di Eropa.⁴¹⁴ Tahap selanjutnya muncul kesadaran dari pemikir Indonesia, yang dipelopori Soepomo dan Soerjono Soekanto bahwa hukum Eropa telah menghilangkan performa hukum Adat (norma hukum yang hidup pada masyarakat) dalam sistem hukum, akhirnya gagasan tersebut direspon dan dimasukkan dalam unifikasi tatanan hukum yang ada dengan tetap mengakomodir tatanan hukum modern yang berkembang di dunia. Akhirnya disepakati bahwa sistem hukum Nasional sebagaimana ditetapkan dalam TAP MPR No. IV/MPR/1973 bahwa pembangunan bidang hukum Negara berdasar atas tertib hukum, yaitu cita-cita dan moral hukum bangsa Indonesia yang terdapat dalam Pancasila dan UUD 1945 hingga prioritas pembangunan orde baru meletakkan adagium “Indonesia adalah negara berdasar hukum” dengan meletakkan hukum sebagai *tool of social engineering*.⁴¹⁵

Pasca reformasi yang menuntut demokrasi di bidang hukum, membawa pada perubahan paradigma hukum yang mendasar dan membutuhkan *legal reform* dan UU 1945 diamandemen secara bertahap hingga empat kali. Menurut Asshiddiedy sebagaimana dikutip Martitah, dalam supremasi konstitusi dan hirarki perundang-undangan, maka adanya perubahan UUD 1945 harus diikuti oleh perubahan Undang-undang yang ada di bawahnya. Hal tersebut menyebabkan legislasi yang dibangun tidak hanya positivistik tetapi juga harus rasional, hingga hukum bisa dilihat dari perilaku penegak hukum dan

414 Martitah, 179–92.

415 Martitah, 179–92.

masyarakatnya. Dengan dasar inilah paradigma hukum progresif bertumpu pada peraturan dan perilaku (*rules and behavior*).⁴¹⁶

Menurut Romli, paradigma hukum identik dengan model hukum yang dalam sistem hukum di Indonesia terbagi kepada empat bentuk, yakni model hukum kolonial yang sangat represif, model hukum pembangunan, model hukum progresif dan model hukum integratif.⁴¹⁷

Model hukum pembangunan pertama adalah model hukum yang menganut *civil law system* yang dipaksa dijadikan sebagai sistem hukum Nasional di tengah berlakunya sistem hukum adat dan warisan sistem hukum Belanda. sistem hukum *civil law* dalam perkembangannya tidak mampu merespon perkembangan dan memberi solusi permasalahan hukum dalam masyarakat, sehingga dibutuhkan “Sistem hukum *Common law*” yang mendasarkan pada pemikiran Socrates.

Konsep Hukum pembangunan menurut Mochtar Kusumaatmadja sebagaimana dikutip Romli bertumpu pada prinsip-prinsip: *Pertama*, hukum berfungsi agar perubahan masyarakat terjadi secara teratur dengan bantuan perundang-undangan ataupun yurisprudensi; *Kedua*, perubahan dan keteraturan sebagai tujuan hukum menjadi sarana bagi masyarakat yang sedang membangun; *Ketiga*, fungsi hukum dalam masyarakat selain memperhatikan ketertiban melalui kepastian hukum, juga berfungsi mengatur proses perubahan

416 Martitah, 179–92.

417 Romli Artasasmita, “Tiga Paradigma Hukum Dalam Pembangunan Nasional,” *Jurnal Hukum Prioris* 3, no. 1 (2012): 1–26; Romli Atmasasmita, *Teori Hukum Integratif Rekonstruksi Terhadap Teori Hukum Pembangunan Dan Teori Progresif*, 1st ed. (Bandung: Mandar Maju, 2019), 47–85.

dalam masyarakat; *Keempat*, hukum sebagai *living law* yang mencerminkan nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat; implementasi hukum tersebut hanya dapat diwujudkan dengan kekuasaan sesuai rambu-rambu yang ditentukan dalam hukum. Model hukum pembangunan tersebut merupakan gabungan dari tradisi *analytical jurisprudence*, *sociological jurisprudence* dan *pragmatic legal realism*.⁴¹⁸

Adapun model hukum progresif menurut Satjipto Raharjo⁴¹⁹ mencakup Sembilan pokok pikiran: *pertama*, menolak tradisi *analytical jurisprudence*; *kedua*, menolak pemikiran bahwa ketertiban (*order*) hanya bekerja melalui institusi kenegaraan; *ketiga*, bertujuan untuk melindungi rakyat menuju ideal hukum; *keempat*, hukum merupakan institusi yang bermoral dan menolak adanya status quo; *kelima*, hukum mengantarkan manusia pada kehidupan yang adil dan bahagia; *keenam*, pro rakyat dan keadilan; *ketujuh*, hukum adalah untuk manusia dan bukan sebaliknya, maka ketika ada masalah maka hukum yang harus ditinjau ulang, bukan manusia yang dipaksakan untuk masuk pada sistem hukum; *kedelapan*, hukum bukan institusi yang absolut, melainkan sangat bergantung kepada bagaimana manusia melihat dan menggunakannya; dan *kesembilan*, hukum selalu berada para proses untuk terus menjadi (*law as a process, law in the making*).

Sedangkan model hukum integratif yang ditawarkan Romli, yakni model hukum yang bertolak dari anggapan bahwa hukum harus sesuai dengan karakter bangsa, sistem norma atau sistem nilai yang hidup dalam bangsa Indonesia, namun disi-

418 Romli Artasasmita, "Tiga Paradigma Hukum Dalam Pembangunan Nasional," 1–26.

419 Satjipto Raharjo, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia* (Genta Publishing, 2009), 1–6.

si lain harus mengakomodir kebutuhan pembaruan. Hal ini merujuk pada konsep Von Savigny yang menegaskan bahwa hukum harus sesuai dengan jiwa bangsa (*volkgeist*). Maknanya hukum yang berlaku di masyarakat harus sejalan dengan asas nilai dan norma yang tertuang dalam Pancasila, karena Pancasila merupakan *grundnorm* (norma-norma dasar) yang digali dari masyarakat Indonesia. Dalam konteks inilah maka pembaruan hukum harus dilandasi oleh kebutuhan pembaruan di satu sisi, namun di sisi lain tidak meninggalkan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, sebagaimana konsep Mohctar Kusumaatmaja ataupun konsep Eugen Ehrlich seorang yang beraliran *sociological jurisprudence*. Keduanya harus saling berinteraksi agar pembaruan dilandasi nilai yang tumbuh dan menjadi dasar dalam berinteraksi. Dengan kata lain nilai-nilai Pancasila harus diwujudkan dalam sistem norma (*system of norm*) dari produk legislasi dan sistem perilaku (*system of behavior*) dari aparat hukum dan masyarakat.⁴²⁰

Berdasarkan paradigma hukum tersebut, maka konsep pemeliharaan agama yang terdapat dalam perundang-undangan di Indonesia adalah sebagai berikut: *Pertama*, pengaturan dan pembatasan agama yang terdapat dalam UU PNPS berparadigma positivistik, karena positivisasi norma yang ada dalam masyarakat⁴²¹ ke dalam UU PNPS yang berisi ketentuan agama yang diakui negara (*recognized religion*) yang memiliki keistimewaan hak dan menjadi agama mainstream. Sebaliknya agama selainnya merupakan agama yang dianggap adanya (*lived religion*) yang dalam tataran implementasinya masih mengalami diskriminasi.

420 Romli Artasasmita, "Tiga Paradigma Hukum Dalam Pembangunan Nasional," 1–26.

421 Martitah, "Reforma Paradigma Hukum Di Indonesia Dalam Perspektif Sejarah," 179–92.

Positivisasi pembatasan agama dalam UU PNPS mengalami permasalahan paradigmatik dengan alasan, *pertama*, secara historis lahirnya UU PNPS dilatarbelakangi kepentingan politik agama dan politik pemerintah pada masa pemerintahan Sukarno, sehingga ditetapkan dengan Penetapan Presiden dan tidak memenuhi norma-norma yang ada dalam masyarakat yang terdapat dalam Pancasila sebagai *grundnorm*, yakni tidak memenuhi asas musyawarah untuk hikmat kebijaksanaan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, walaupun akhirnya dpositivisasi pada masa Orde Baru.

Kedua, budaya hukum masyarakat yang mempengaruhi pelaksanaan hukum dipengaruhi oleh paradigma positivistik, *truth clime* dan politik pemangku kebijakan dan pengaruh *pressure massa* terhadap penegakan hukum kebebasan beragama. Bahkan kepentingan politik mendominasi berjalannya penegakkan hukum, sehingga penegakkan hukum dan budaya kebebasan beragama juga sarat dengan politisasi.

Dengan demikian, ketika paradigma positivistik yang mewarnai pemikiran pasyarakat, penegak hukum dan budaya hukum masyarakat hingga menimbulkan masalah diskriminasi, kekerasan atas nama agama, intoleransi dan tidak terpenuhinya hak-hak warga negara, maka paradigma positivistik akan melanggengkan ketidakadilan dan tidak tercapainya tujuan hukum bagi masyarakat. Oleh karenanya agar hukum dapat berjalan sesuai fungsinya, baik sebagai *social welfare*, agar masyarakat merasa aman, terlindungi, diperlakukan secara adil; *social engineering* yang berfungsi mengatur dan merekayasa agar ketertiban masyarakat dapat tercapai; *social control*, yakni hukum berfungsi mengontrol semua tindakan dan prilaku masyarakat agar tujuan hukum dapat tercapai;



dan hukum sebagai sarana pendidikan dan pembaruan masyarakat (*social reform*), maka harus ada solusi paradigmatik.

Solusi paradigmatik penting ditawarkan untuk memberi solusi permasalahan-permasalahan hukum kebebasan beragama, terutama dalam aturan-aturan turunan yang menimbulkan ketidakadilan dalam implementasi penegakkan hukum di lapangan. Adapun paradigma baru yang ditawarkan adalah paradigma integratif ataupun paradigma hukum kebebasan beragama yang mengawinkan nilai-nilai atau norma-norma yang tertuang dalam Pancasila dan Konstitusi dengan kebutuhan hukum masyarakat kekinian yang terkait dengan konsep HAM, moderasi beragama, inklusivisme dan nilai etika. Dengan demikian, hukum kebebasan beragama dengan paradigma integratif dapat menjadi solusi atas permasalahan kebebasan beragama yang terjadi dalam masyarakat.

Sebenarnya kebebasan beragama dengan konsep Paradigma integratif sudah dilakukan Nabi dalam Piagam Madinah. Nabi menggabungkan nilai-nilai positif yang ada di Madinah seperti persaudaraan dengan nilai-nilai HAM. Konsep hak asasi setiap warga negara dalam beragama yang ditetapkan Nabi dalam Piagam Madinah merupakan undang-undang yang digagas Nabi dan dihasilkan dari kesepakatan seluruh penduduk Madinah. Nabi memberi kebebasan kepada orang-orang Yahudi di Madinah untuk tetap pada agama pilihannya dan melaksanakan ajaran agama yang dipilihnya. Adapun yang tidak dibolehkan oleh Nabi terhadap semua warganya adalah bersekutu dengan musuh yang akan merongrong keamanan Negara Madinah.⁴²²

422 Ahmad, *Piagam Nabi Muhammad SAW*, 18–19.

Paradigma integratif hukum kebebasan beragama sebenarnya juga terdapat dalam konsep kebebasan agama sebagai hak asasi sudah ditetapkan dalam UUD 1945 hasil amandemen Pasal 28 E, 28 I dan 29 dimana semua warga negara diberi hak asasi untuk memeluk agama dan beribadah sesuai agama dan kepercayaannya serta Negara menjamin kebebasan beragama memeluk agama dan kepercayaannya. Kebebasan tersebut juga diakomodir dalam UU HAM pasal 4 yang menyatakan bahwa hak beragama merupakan “hak asasi yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun.” Juga ditegaskan dalam pasal 22 ayat (1) dan (2) UU HAM bahwa “setiap orang bebas memeluk agama dan beribadah sesuai agama dan kepercayaannya serta negara menjamin setiap orang untuk memeluk agama dan kepercayaannya.” Bahkan dipertegas lagi dalam Ratifikasi ICCPR pasal 18 ayat (1) yang menjelaskan bahwa “setiap orang berhak atas kebebasan memilih agama atau kepercayaan atas pilihannya sendiri,” ayat (2) tidak dapat dipaksa dan ayat (3) “kebebasan mengejawantahkan ajaran agama dibatasi oleh ketentuan hukum dan apabila diperlukan untuk melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan dan atau moral masyarakat, atau hak-hak dan kebebasan mendasar orang lain. demikian pula dalam pasal 26 dijelaskan bahwa agama tidak boleh dijadikan dasar untuk melakukan diskriminasi.”

Namun karena ketentuan kebebasan beragama dijelaskan undang-undang secara parsial, seolah masing-masing terpisah, oleh karenanya dibutuhkan undang-undang yang secara spesifik tentang kebebasan beragama dan atau kerukunan umat beragama seperti yang pernah diusulkan oleh pemerintah pada tahun 2011. Apapun namanya yang jelas harus be-



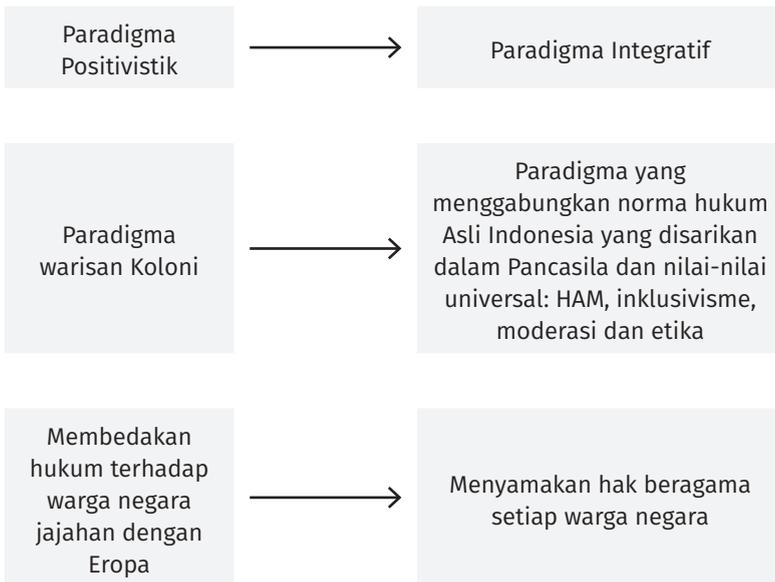
rangkat dari paradigma hukum yang tetap mengedepankan nilai-nilai serta moral etik masyarakat yang tertuang dalam Pancasila serta mengakomodir kebutuhan hukum kebebasan beragama yang merupakan bagian dari nilai-nilai HAM. Adapun Batasan kompetensi yang menentukan penafsiran agama, bukan lagi penafsiran atas nama Lembaga pemerintah, namun siapapun warga negara yang ahli (kompeten) di bidang agama yang menjunjung tinggi nilai-nilai keindonesiaan, keagamaan, moderasi, inklusif dan HAM yang teknisnya bisa melalui seleksi yang diadakan pemerintah.

Di samping itu, walaupun paradigma integratif ini secara teoritis sudah digagas oleh Mochtar Kusumaatmadja, namun belum detail menjelaskan nilai-nilai kekinian yang harus diakomodir. Sehingga penulis menawarkan integrasi Pancasila dengan nilai-nilai HAM, moderasi, inklusivisme dan Etika.

Langkah selanjutnya adalah melakukan sosialisasi dan pembudayaan, karena masyarakat, pemerintah dan pengambil kebijakan masih terlena dengan paradigma positivistik yang lebih bertumpu pada UU PNPS dari pada kebebasan beragama yang diatur dalam pasal 28 E, 28 I dan 29 UUD 1945 hasil amandemen, ataupun pasal 4 dan 22 UU HAM dan pasal 18 Ratifikasi ICCPR. Dengan demikian tidak hanya pembaruan paradigma undang-undang yang diperlukan, tetapi diperlukan juga sosialisasi dan internalisasi nilai-nilai kebebasan beragama atau budaya hukum pemeliharaan kebebasan beragama yang berbasis pada nilai-nilai dalam HAM, inklusif, moderat dan nilai etika.



Bagan 6.1 Dari Paradigma Positivistik menuju Paradigma Integratif



2. Konstruksi Baru Nilai-Nilai Kebebasan Beragama dalam Hukum Kebebasan Beragama di Indonesia

Nilai-nilai beragama yang terdapat dalam undang-undang terkait pemeliharaan kebebasan beragama dan implementasi penegakkan hukumnya yang masih dianggap bermasalah di antaranya, nilai yang membedakan hak-hak beragama warga negara yang terdapat dalam UU PNPS yang belum mengakomodir seluruh hak warga negara, walaupun bila menilainya dengan teori sosial kontrak sebenarnya dapat dijustifikasi sebagai kontrak yang legal. Namun karena menimbulkan permasalahan pada tataran implementasinya, terutama dari



sisi administrasi seperti yang dialami pengikut aliran kepercayaan dan dapat menimbulkan ketidakadilan dan diskriminasi, maka masih perlu solusi terbaik agar hak seluruh warga negara sesuai dengan konstitusi.

Sebenarnya UU PNPS dalam penjelasannya sudah menyebutkan bahwa semua agama baik agama yang enam ataupun selainnya seperti Taoisme, Yahudi memiliki hak yang sama sebagaimana diamanatkan pasal 29 UUD 1945, tapi masih dianggap mengakibatkan munculnya eksklusivisme karena tidak mengakomodir Aliran kepercayaan dan implementasinya sebagaimana Hurd⁴²³ menjelaskan adanya agama pemerintah (*Governed Religion*) atau Weithman⁴²⁴ menyebutnya dengan agama yang diakui pemerintah (*recognized religion*) yang hak-haknya lebih daripada agama-agama yang dianggap ada (*lived religion*), terlebih aliran-aliran kepercayaan.

Demikian pula eksklusivisme agama yang berkembang di masyarakat, salah satunya disebabkan paradigma positivistik yang diwariskan kolonial dalam UU PNPS pasal 1 dan pasal 156a. Menurut Seno Aji sebagaimana dikutip Juhaya S Praja bahwa pasal 156 tentang permusuhan, kebencian dan penodaan tentang penodaan agama, sebenarnya diciptakan untuk tujuan tertentu dari pemerintah Kolonial terhadap rakyat Indonesia, padahal dalam undang-undang Negeri Belanda sendiri tidak terdapat pasal tersebut. Bahkan di Indonesia pasal 156a tersebut dimasukkan ke dalam KUHP.⁴²⁵ Oleh karenanya menurut Yudi Latif, religiosisasi politik merupakan

423 Hurd, *Beyond Religious Freedom: The New Global Politics of Religion*, 34.

424 Ropi, *Religion and Regulation in Indonesia*, (Macmillan, Palgrave, 2017), 15-16.

425 Praja and Syihabudin, *Delik Agama Dalam Hukum Pidana Di Indonesia*, 43.

warisan dari tradisi hukum kolonial dalam proyek hukum di Indonesia.⁴²⁶

Akibatnya, nilai yang berkembang adalah nilai-nilai eksklusivisme agama, apalagi pasca reformasi dengan dibukanya kran demokrasi dan masuknya paham transnasional ke Indonesia, banyak terjadi kasus politisasi agama yang diawali oleh *truth clime* agama seperti kekerasan agama yang dilakukan kelompok agama transnasional dan kelompok yang ingin mendirikan Negara Islam. Banyak pula Perda berbasis agama yang dilahirkan dari kepentingan politik agama seperti Perda Syari'ah di Aceh, Perda Injil Manokwari, Perda Hindu di Bali. Demikian pula muncul kekerasan atas nama agama pada kasus pendirian rumah ibadah. Padahal nilai-nilai tersebut tidak sesuai dengan nilai Pancasila serta cita hukum Negara Indonesia.

Dalam Islam misalnya, Nabi mengajarkan agama dengan nilai-nilai *rahmatan lil alamin* yang santun dan menghargai perbedaan. Nabi membatasi kebebasan beragama dengan tujuan keamanan dan keselamatan Negara dari rongrongan orang-orang yang akan menghancurkan keamanan dan perdamaian Negara Madinah.⁴²⁷

Nilai-nilai eksklusivisme agama dalam masyarakat adalah berlawanan dengan nilai kebebasan beragama yang terdapat dalam pasal 28 E, 28 I dan 29 UUD 1945, UU HAM dan Ratifikasi ICCPR yang memberi ruang kebebasan beragama yang sama kepada seluruh warga negara untuk memilih agama dan ber-

426 Yudi Latif, *Negara Paripurna, Historisitas, Rasionalitas Dan Aktualitas Pancasila*, 62.

427 lihat Piagam Madinah pasal 39, 42, 43, 44, 45 dalam Zainal Abidin Ahmad, *Piagam Nabi Muhammad SAW.*, 18-19 dan 28-29.

ibadah sesuai dengan ajaran agama yang dipilihnya, bahkan Negara hadir dan memberi perlindungan untuk warganya dalam menjalankan ajaran agama pilihannya, kecuali bagi mereka yang mengancam keamanan dan ketertiban umum Negara.

Dengan demikian nilai-nilai yang harus ada dalam undang-undang dan budaya hukum terkait kebebasan beragama atau kerukunan umat beragama adalah nilai-nilai yang sudah mengakar dalam budaya Indonesia yang sudah disarikan dalam Pancasila, konstitusi dan nilai-nilai HAM, sebaliknya nilai-nilai yang tidak boleh ada dalam undang-undang terkait pemeliharaan kebebasan beragama adalah nilai-nilai yang tidak sesuai dengan Pancasila dan HAM. Adapun secara rinci nilai-nilai yang harus ada tersebut adalah:

1. Nilai-nilai yang terdapat dalam Pancasila, yakni nilai Ketuhanan Yang Maha Esa, Nilai Kemanusiaan yang adil dan beradab, nilai persatuan Indonesia, nilai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dan nilai persatuan Indonesia.
2. Nilai-nilai yang terdapat dalam konstitusi diantaranya, nilai persamaan di muka hukum dan mendapat keadilan sebagaimana pasal 27 dan 28D sebagai berikut:

Pasal 27 ayat (1) "Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya." Pasal 27 ayat (3) Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara."



Pasal 28 D (1) “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. 28 D ayat (4) Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan.”

Adapun nilai kebebasan beragama dan perlindungan Negara atas kebebasan beragama warganya adalah nilai kebebasan beragama sebagaimana terdapat pasal 28 E, 28 I dan 29 UUD 1945 sebagai berikut:

Padal 28 E ayat (1) “ Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali. Ayat (2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.”

28 I (1) “Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui, sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun. 28 I ayat (5) “Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.”

Pasal 28 J ayat (1) “Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Ayat (2) Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.”

3. Nilai-nilai yang terdapat dalam HAM adalah nilai kebebasan beragama, nilai persamaan kedudukan warga ne-



gara, persamaan hak dan kewajiban warga negara, nilai persamaan di hadapan hukum, sebagaimana terdapat dalam pasal 4 dan 22 UU HAM dan pasal 18 Ratifikasi ICCPR. Adapun nilai perlindungan minoritas, hanya terdapat di dalam ICCPR. Dalam Islam nilai tersebut sudah lebih dahulu diakui dalam Piagam Madinah.

Adapun nilai-nilai persamaan hak beragama sebagaimana terdapat dalam Pasal 4 UU No. 39 Tahun 1999 bahwa:

“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 dihadapan 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.”

Nilai kebebasan memeluk agama dan beribadah terdapat dalam Pasal 22, ayat (1) “Setiap orang bebas memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.” Ayat (2) “Negara menjamin kemerdekaan setiap orang memeluk agamanya dan kepercayaannya itu.”

4. Nilai-nilai kebebasan beragama yang terdapat dalam pasal 18 ayat (1-4) Ratifikasi ICCPR, sebagai berikut:

Ayat 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.”

Ayat 2: “Tidak seorangpun dapat dipaksa sehingga terganggu kebebasannya untuk menganut atau memilih agama atau kepercayaannya sesuai dengan pilihannya.”



Ayat 3: “Kebebasan untuk mengejawantahkan agama atau kepercayaan seseorang hanya dapat dibatasi oleh ketentuan berdasarkan hukum, dan apabila diperlukan untuk melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan dan atau moral masyarakat, atau hak-hak dan kebebasan mendasar orang lain.”

Pasal 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.”

Sedangkan nilai perlindungan terhadap minoritas terdapat dalam pasal 27 Ratifikasi ICCPR ditegaskan

“Di negara-negara yang memiliki kelompok minoritas berdasarkan suku, agama atau Bahasa, orang-orang yang tergolong dalam kelompok minoritas tersebut tidak boleh diingkari haknya dalam masyarakat, bersama anggota-anggota kelompoknya yang lain, untuk mengenyam budaya mereka sendiri, untuk menjalankan dan mengamalkan agamanya sendiri, atau menggunakan bahasa mereka sendiri.”

Dalam Islam, pengakuan yang sama terhadap minoritas juga terdapat di dalam Piagam Madinah Pasal 24 hingga 35 yang menjelaskan bahwa kaum Yahudi dari bani apapun yang ada di Madinah baik dari Banu Auf, Banu Najjar, Bani Harts, bani Sa’idah, Bani Jusyam, Bani Aws, Bani Tsa’labah, Banu Stutheibah adalah hak dan kewajiban yang sama dengan yang beragama Islam. Demikian pula pasal 16 Piagam Madinah

“Dan bahwa orang Yahudi yang mengikuti kami akan memperoleh perlindungan dan hak persamaan tanpa ada penganiayaan dan tidak ada yang membantu musuh mereka.” Demikian pula sebagaimana ketentuan pasal 46 Piagam Madinah *“Kaum Yahudi, sekutu*



dan diri mereka memiliki hak dan kewajiban seperti kelompok lain pendukung piagam ini, dengan perlakuan yang baik dan penuh dari semua pendukung piagam ini.”

Dari penjelasan tersebut, maka hukum kebebasan beragama dan implementasi yang menimbulkan diskriminasi dan ketidakadilan bertentangan dengan nilai kebebasan beragama yang terdapat dalam Pancasila, UUD 1945, UU HAM dan Ratifikasi ICCPR yang memberikan kebebasan beragama.

Sila ketuhanan yang Maha Esa memberi dimensi agama pada kehidupan politik serta mempertemukan hubungan simbolis antara konsepsi “kedaulatan Tuhan” dan “daulat rakyat” yang disebut Sartono Kartodirjo dan Kuntowijoyo sebagai “teodemokrasi.” Kehidupan kolektif yang sifatnya sekuler terangkat ke tingkat moral dan sakral sehingga terjadi menggabungkan antara teosentris dan antroposentris. Pancasila dengan wawasan teosentris memperkuat etos kerja dalam bernegara, oleh karenanya teosentris harus memperbesar inspirasi dan aspirasi pada warga negara, harus pandai menyingkirkan kepentingan (*interest*) dan tertuju pada nilai (*value*) dalam berpolitik dan bernegara.⁴²⁸

Demikian pula nilai-nilai HAM dalam beragama, merupakan nilai dasar yang harus dimiliki semua manusia bahkan nilai-nilai HAM juga dijustifikasi kebenarannya oleh agama. Nilai-nilai tersebut sebenarnya sudah tercover di dalam Pancasila, namun yang terkait dengan pengakuan kesamaan kedudukan dan hak terhadap minoritas lebih dispesifikkan dalam Ratifikasi ICCPR.

428 Yudi Latif, *Negara Paripurna, Historisitas, Rasionalitas Dan Aktualitas Pancasila*, 115.

Nilai-nilai kebebasan beragama sebagai HAM, menurut Wahbah al-Zuhaylī⁴²⁹ bahkan sudah ditegaskan sebagai nilai-nilai dasar dalam Islam. Wahbah al-Zuhaylī menyebut bahwa Islam adalah agama yang pertama kali menyerukan kebebasan berkeyakinan dan memberikan penjagaan dan perlindungan serta menjadikan dasar dalam berkeyakinan adalah ikhtiyar atau pilihan yang benar tanpa adanya paksaan. Demikian pula Nabi sudah menerapkan nilai-nilai kebebasan beragama dan pengakuan dan hak yang sama terhadap minoritas dalam Piagam Madinah, bahkan Nabi mensinergikan antara ukhuwwah Diniyyah, insaniyyah dan wathaniyyah, sehingga nilai-nilai yang dibangun dalam mengatur permasalahan pemeliharaan agama mementingkan nilai-nilai kemanusiaan dan Ketuhanan dengan tujuan menjaga keutuhan negara bangsa.⁴³⁰ Atau dalam Bahasa penulis nilai-nilai yang ditawarkan adalah nilai-nilai dalam Pancasila yang diintegrasikan dengan nilai-nilai universal seperti HAM, moderasi, inklusivisme dan etika.

Semua nilai tersebut harus menjadi acuan dalam reformulasi undang-undang ataupun undang-undang turunannya, termasuk perda-perda yang bersinggungan dengan masalah agama. sehingga tidak ada lagi nilai diskriminasi yang mewarnai undang-undang yang mengatur pemeliharaan beragama di Indonesia. Oleh karenanya peraturan turunan seperti perda-perda bernuansa agama yang memuat nilai-nilai diskriminatif, sesungguhnya tidak sesuai dengan ketentuan nilai-nilai agama dan nilai-nilai yang hidup dalam negara Indonesia yang disarikan dalam Pancasila. Demikian pula

429 Al-Zuhaylī, *Ḥaqq Al-Ḥurriyyah Fi Al-Ālam*, 83.

430 Ahmad, *Piagam Nabi Muhammad SAW*, 36.



nilai-nilai agama transnasionalis atau yang hendak mendirikan negara Islam di Indonesia, tidak sesuai dengan nilai-nilai agama, Pancasila dan konstitusi di Indonesia.

C. Formulasi Konstruksi Baru Kebebasan Beragama dalam Hukum Kebebasan Beragama di Indonesia

Reformulasi hukum pemeliharaan kebebasan bergama di Indonesia harus segera dilakukan karena dianggap sebagai kebutuhan hukum yang mendesak dengan alasan-alasan adanya ketidakefektifan hukum di masyarakat. Adapun proses reformulasi diawali dengan proses dekonstruksi dan dilanjutkan dengan rekonstruksi.

Proses reformulasi dalam filsafat dikenal dengan istilah rekonstruksi, yakni bagaimana proses pemahaman dengan sejarah terjadi. Ada lingkaran hermeneutik dan jarak waktu, ada prasangka dan usaha memahami, ada kesadaran sejarah yang efektif dan ada pemahaman serta penerapannya.⁴³¹ Dalam konteks ini, penulis hanya mengambil konsep bahwa rekonstruksi penting dilakukan setelah mengidentifikasi problem hukum pemeliharaan dan kebebasan beragama yang masih menimbulkan masalah ketidakadilan dan diskriminasi baik yang ditimbulkan oleh pemahaman terhadap UU PNPS yang masih *debatable*, pemahaman keagamaan yang eksklusif, paradigma positivistik ataupun kepentingan yang dilakukan oleh pemangku kebijakan serta pelaksana hukum ataupun masyarakat dan perdebatan pemahaman tentang

431 Agus Darmaji, "Dasar-Dasar Ontologis Pemahaman Hermeneutik Hans-Georg Gadamer," *Refleksi* 13, no. 4 (2014): 469–94, <https://doi.org/10.15408/ref.v13i4.911>.

agama dan penodaan agama. Padahal menurut catatan David Cohen, hukum penodaan agama di beberapa negara sudah dihapus dari tindak pidana, tetapi di Indonesia malah semakin marak dan dipengaruhi oleh intoleransi beragama yang dilakukan partai politik, organisasi keagamaan dan demonstrasi publik.⁴³²

Oleh karenanya proses reformulasi sebenarnya menggunakan pendekatan rekonstruksi yang secara sistematis dilakukan dengan tahapan:

1. Menganalisis problem-problem yang muncul dari aspek sosiologis di mana masih banyak permasalahan kebebasan beragama di lapangan baik prolematika terkait penyebab, proses penanganan dan penyelesaian kasus bernuansa agama. Di samping itu menganalisis aspek yuridis tentang konsep pembatasan agama dan penodaan agama yang masih menimbulkan pro kontra konsep kebebasan beragama di masyarakat karena pasal-pasalnya mengadopsi ketentuan yang ada dalam hukum kolonial yang paradigmanya positivistik. Proses analisis dan kajian juga diperlukan untuk mengukur efektifitas hukum dan tercapai tidaknya fungsi dan tujuan hukum baik sebagai *social engineering*, *social welfare*, *social control* maupun *social reform*.
2. Menelaah paradigma hukum yang digunakan dalam pembuatan UU tersebut dan implementasinya di lapangan. UU PNPS yang paradigmanya positivistik dan merupakan warisan hukum Koloni Belanda di Indonesia, diasumsi-

432 Arsil et al., *Penafsiran Terhadap Pasal 156a Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Tentang Penodaan Agama (Analisis Hukum Dan Hak Asasi Manusia)*, 2018, vii.

- kan menjadi salah satu penyebab eksklusivisme agama yang penting dikritisi agar tujuan hukum dapat tercapai.
3. Tahap selanjutnya menggali norma-norma universal yang melahirkan nilai-nilai sebagaimana terdapat dalam Pancasila dan UUD 1945. Dengan demikian Nilai-nilai eksklusivisme agama yang tidak sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945 harus diganti dengan nilai-nilai yang mengakar pada nilai yang hidup dalam masyarakat Indonesia dengan nilai-nilai universal yang dibutuhkan.
 4. Dengan demikian yang dilakukan selanjutnya adalah mengintegrasikan nilai-nilai keindonesiaan dan nilai-nilai universal dengan mengawinkan norma yang tertuang dalam Pancasila dan HAM yang menekankan pada perlindungan hak seluruh warga negara dalam memilih keyakinan dengan kesadarannya sendiri, tanpa paksaan dan kebebasan melaksanakan ajaran agamanya serta memberi hak beragama yang sama kepada minoritas di samping itu nilai inklusivisme, moderasi beragama dan etika *ukhuwwah*, *insaniyyah* dan *wathaniyyah*. Adapun batasan nilai kebebasannya adalah keamanan negara, ketertiban umum serta hak-hak dasar individu.
 5. Rekonstruksi konsep kebebasan beragama dalam masyarakat Indonesia yang majemuk dengan yang mengintegrasikan nilai dalam Pancasila dengan nilai universal sehingga rekonstruksi kebebasan beragama, difahami bahwa Negara bukan hanya tidak menghukum orang yang tidak menjalankan agamanya (syari'at Islam), tetapi negara juga harus menjamin kebebasan setiap warga negara untuk menjalankan agamanya (syari'at Islam).



Hal ini dimaksudkan agar tujuan hukum tercapai, sebagaimana Kailan menjelaskan bahwa semua regulasi hukum atau undang-undang dibuat untuk mengatur warga bangsa Indonesia, yakni sebagai upaya untuk melindungi keselamatan masyarakat (*public savety*), ketertiban masyarakat (*public order*), etik dan moral masyarakat (*moral public*), kesehatan masyarakat (*public healt*) dan melindungi hak dan kebebasan mendasar orang lain (*the fundamental right and freedom orders*).⁴³³

Dari deskripsi di atas, dapat dikatakan bahwa rekonstruksi baru konsep kebebasan beragama di Indonesia difahami sebagai bentuk integrasi antara nilai-nilai yang terdapat dalam Pancasila dengan nilai-nilai universal yang terdapat dalam UU HAM, nilai inklusivisme, moderasi dan etika yang diambil baik dari praktek Nabi di Madinah yang tertuang dalam Piagam Madinah dan nilai-nilai universal lainnya.

Dengan paradigma hukum integrasi tersebut, maka kandungan kebebasan beragama yang dianggap tepat untuk melakukan perbaikan dari undang-undang yang ada terutama dalam UU PNPS adalah harus memuat adalah harus memuat ketentuan: *Pertama*, Negara harus menjamin kebebasan beragama setiap warga negara, yang beragama apapun. Adapun dalam konteks agama Islam, maka Negara juga harus memberi kebebasan kepada seluruh umat Islam untuk menjalankan syariat Islam bagi yang beragama islam. Menjalankan agama dengan baik dalam konteks kebebasan beragama harus berangkat dari nilai-nilai inklusivisme, sehingga ketaatan kepada agama yang dianut tidak menghalangi jalan untuk tetap menghargai

433 Kaelan, *Negara Kebangsaan Pancasila: Kultural, Historis, Filosofis, Juridis Dan Aktualisasinya*.

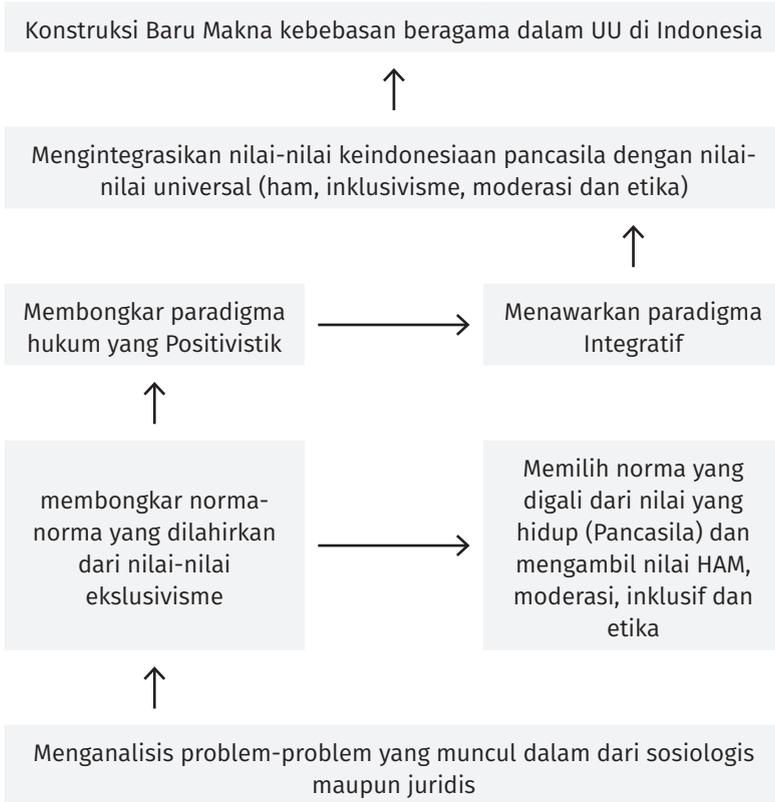
perbedaan agama dan keyakinan dengan orang yang tidak sefaham dengannya.

Kedua, Negara tidak boleh memaksa seseorang untuk mengikuti agama tertentu, termasuk enam agama “pemerintah”. Dengan ketentuan ini, maka penganut aliran kepercayaan, sesungguhnya bagian dari agama yang harus disamakan hak dan kewajibannya sebagai warga negara. Dan semua agama tidak boleh melakukan pemaksaan terhadap pemeluk agama yang lain, apalagi bila pemaksaan itu dilakukan Negara sebagaimana UU PNPS yang menyebutkan bahwa aliran kepercayaan untuk mengikuti salah satu dari keenam agama yang diakui pemerintah.

Ketiga, Negaralah yang harus menghukum orang yang melanggar ketertiban, kemaslahatan dan keamanan negara dalam beragama. Penghukuman kepada orang yang melakukan penodaan agama adalah kewajiban Negara, sehingga tidak dapat dibenarkan bilamana ada pemeluk agama atau kelompok agama yang melakukan penghukuman terhadap ajaran agama lain yang dilakukan di ruang publik, apalagi hingga melakukan kekerasan atas nama agama sekalipun atas nama “*amar ma’ruf nahi munkar*” sekalipun, kecuali kegiatan tersebut sah secara hukum dan berorientasi pada keadilan dan tujuan menjaga ketertiban dan keamanan Negara.



Bagan 6.2 Formulasi Konstruksi Baru kebebasan beragama dalam Hukum Kebebasan Beragama di Indonesia





BAB VIII

PENUTUP

Perundang-undangan yang ada di Negara Republik Indonesia telah menjamin kebebasan beragama terutama terkait dengan kebebasan beribadah dan mengekspresikan agamanya. Jaminan hukum kebebasan beribadah ini searah dengan konsep *hifz al-din* Wahbah al-Zuhayli. Namun dalam kebebasan berakidah, negara belum secara mutlak memberi kebebasan beragama karena memberi hak dan perlindungan yang lebih kepada enam agama (Islam, Kristen, Katholik, Hindu, Budha dan Konghucu) di mana penafsiran tentang agama tersebut menjadi kewenangan Kementerian Agama, dan masih membedakan hak beragama aliran kepercayaan. Di sisi lain Negara memberi perlindungan agama dengan menghukum orang yang mengganggu ketertiban umum di ruang publik serta tidak menghukum orang murtad dan orang yang tidak beragama bilamana dilakukan di ruang privat.

Kebebasan beragama dalam tataran implementasinya masih diwarnai oleh permasalahan-permasalahan di lapangan seperti kekerasan atas nama agama, diskriminasi, intoleransi dan ketidakadilan. Kasus kekerasan atas nama agama terjadi pada kasus Syi'ah di Sampang Madura ataupun kasus Ahmadiyah di Cikeusik. Diskriminasi dan ketidakadilan seperti pada kasus pendirian rumah ibadah, kasus penodaan agama dan kebijakan pengaturan agama di beberapa daerah. Bahkan beberapa putusan penodaan agama seperti Ahok

dan Tajul Muluk diasumsikan dipengaruhi politik massa dan fatwa keagamaan.

Konstruksi kebebasan beragama dalam perundang-undangan atau permasalahan juridis UU PNPS disebabkan karena adanya politik dalam pembentukan hukum tersebut. Demikian pula munculnya pemasalahan-permasalahan dalam implementasi kebebasan beragama di lapangan, disebabkan adanya faktor-faktor politik dan *truth claim* pemahaman agama yang mengitarinya. Kondisi demikian menyebabkan hukum terkait perlindungan agama dapat dikatakan kurang efektif baik secara juridis ataupun sosiologis

Oleh karenanya, tulisan ini menawarkan konstruksi baru kebebasan beragama dalam masyarakat Indonesia yang majemuk, yakni negara harus memberikan jaminan kebebasan beragama kepada setiap warga Negara sebagaimana prinsip *hifz al-din* (Wahbah al-Zuhayli) dengan cara: (1) Negara harus memberi kebebasan kepada semua warga negara untuk beribadah sesuai dengan agama, kepercayaan dan keyakinannya masing-masing. Dalam konteks agama Islam berarti Negara harus memberi kebebasan warga negara yang beragama Islam untuk menjalankan ajaran syari'at Islam dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan nilai-nilai inklusivisme, moderasi dan HAM. Adapun artikulasinya setiap orang harus taat pada ajaran agama yang diyakininya, dengan tetap menghargai perbedaan agama, tidak menjustifikasi murtad atau kafir terhadap orang yang tidak seialiran dengannya, apalagi melakukan kekerasan atas nama agama yang berbasis pada kepentingan dan *truth claim* keagamaan yang dipahaminya; (2) Negara tidak boleh memaksa seseorang untuk mengikuti agama tertentu, termasuk enam

agama “pemerintah.” Dengan demikian pengalihan aliran kepercayaan kepada salah satu agama “pemerintah” bertentangan dengan nilai-nilai kebebasan beragama. Demikian pula mengosongkan kolom agama bagi aliran kepercayaan dapat difahami bahwa Negara tidak memberi hak yang sama kepada seluruh warga negara dalam beragama. (3) Negaralah yang harus menghukum orang yang melanggar ketertiban, kemaslahatan dan keamanan negara dalam beragama.

Oleh karenanya, untuk mencapai konstruksi baru tersebut, dibutuhkan paradigma hukum yang tepat yakni paradigma hukum integratif yang mengintegrasikan nilai-nilai dasar dalam Pancasila dengan nilai-nilai universal yang menunjang persamaan hak warga negara dalam beragama, yaitu nilai inklusivisme agama, HAM, moderasi beragama dan nilai etika beragama.



DAFTAR PUSTAKA

- ‘Āshūr, Muḥammad al-Ṭāhir Ibn. *Maqāṣid Al-Sharī’ah Al-Islāmiyyah*. Qatar: Wizārah al-Awqāf wa al-Shu’ūn al-Islāmiyyah, 2004.
- ‘Ashūr, Muḥammad Ṭāhir Ibn. *Maqāṣid Al-Sharī’ah Al-Islāmiyyah*. Qatar: al-Syaikh Muḥammad bin Khalīfah al-Asanī, 2004.
- ‘Athiyyah, Jamaluddin. *Nahwā Taf’īl Maqāṣid Al-Syari’ah*. Damaskus: Dāru al-Fikr, 2003.
- ‘Aṭiyyah, Jamāl al-Dīn. *Naḥw Taf’īl Maqāṣid Al-Sharī’ah*. Damaskus: Dār al-Fikr, 2003.
- Abdillah, Masykuri. “Kerukunan Umat Beragama Di Era Jokowi.” 24 November, n.d. <http://graduate.uinjkt.ac.id/?p=15651>.
- Abdul Azis Taba dan affan Gaffar. *Islam Dan Negara Dalam Politik Orde Baru*. 1st ed. Jakarta: Gema Insani Press, 1996.
- Abdul Moqsih Ghozali. *Argumen Pluralisme Agama: Membangun Toleransi Berbasis Al-Qur’an*. Jakarta: Kata Kita, 2009.
- Abdullah, Amin, Abdul Munir Mulkhan, Machasin, Musa Asy’arie, Khoiruddin Nasution, Hamim Ilyas, and Fahrudin Faiz. *Praksis Paradigma Integrasi-Interkoneksi Dan Transformasi Islamic Studies Di UIN Sunan Kalijaga PASCASARJANA UIN SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA*. Yogyakarta: Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2014.
- Agustianto, Mochammad Andre. “Ibnu Asyur Dan Gagasan Rekonstruksi Maqashid Syari’at.” In *Mengenal Ide Briliyan Tokoh Maqasid Syari’at Kontemporer*, edited by Muhammad Amud Shofy, I. LBM PCINU Mesir: Al-Nahdlah Press, 2016.
- Ahmad Suhelmi. *Pemikiran Politik Barat*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2007.
- Ahmad, Zainal Abidin. *Piagam Nabi Muhammad SAW*. I. Jakarta: Bulan Bintang, 1973.
- Al-‘Alim, Yūsuf Hāmid. *Al-Maqāṣid Al-Āmmāh Li Al-Syari’ah Al-Islāmiyyah*. Riyad: Dār al-‘Ilmiyah li al-Kutub al-Islāmī, 1994.
- Al-Bukhārī, Abū Muḥammad ibn Ismā’īl. *Ṣaḥīḥ Al-Bukhārī*. I. Beirut: Dār Ibn Katsīr, 2002.
- Al-Būṭī, Muḥammad Sa’īd Ramaḍān. *Ḍawābiḥ Al-Maṣlahah Fī Al-Sharī’ah Al-Islāmiyyah*. Beirut: Mu’assasah al-Risālah, 1973.
- Al-Būṭī, Muḥammad Sa’īd Ramaḍān. *Ḍawābiḥ Al-Maṣlahah Fī Al-Sharī’ah Al-Islāmiyyah*. I. Beirut: Mu’assasah al-Risālah, 1982.

- Al-Būṭī, Muḥammad Sa'īd Ramaḍān. “Ḍawābiṭ Al-Maṣlahah Fī Al-Sharī'ah Al-Islāmiyyah,” 1973.
- al-Būṭī, Sa'īd Ramaḍān. *Fiqh Al-Sīrah: Dirāsāt Manhajiyah 'Ilmiyyah Li Şirāt Al-Muṣṭafā*. Beirut: Dār al-Fikr al-Mu'āşir, 1991.
- Al-Fāsi, 'Alal. *Maqāşid Al-Sharī'ah Al-Islāmiyyah Wa Makārimuhā*. 5th ed. Rabat: Dār al-Gharb al-Islāmī, 1993.
- Al-Fayrūzabādī, Muḥammad ibn Ya'qūb. *Al-Qāmūs Al-Muḥiṭ*. Beirut: Mu'assasah al-Risālah, 2005.
- Al-Ghazali, Abi Hamid. “Syifa' Al-Ghalil Fi Bayan Al-Syabah Wa Al-Mukhayyal Wa Masalik Al-Ta'li.” Baghdad: Mathba'ah al-Irsyad, 1971.
- Al-Ghazzālī, Abū Hāmid Muḥammad. *Al-Mustaşfā Min 'Ilm Al-Uşūl*. Beirut: Dār al-Kutub al-'Ilmiyyah, 1413.
- Al-Jabirī, Muḥammad 'Abīd. *Al-Dīn Wa Al-Daulah Wa Taṭbīq Al-Sharī'ah*. Beirut: Markaz Dirāsāt al-Wahdah al-'Arabiyyah, 2001.
- Al-Jawziyah, Ibn Qayyim. *I'lām Al-Muwaqqi'in 'an Rabb Al-'Ālamīn*. Riyad: Dār ibn al-Jawzī, 1423.
- Al-Juwaīni, Abū al-Ma'alī. “Al-Burhan Fi Usul Al-Fiqh.” *Two Parts in One Volume*, n.d. <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Al-Burhan+Fi+Usul+al-Fiqh#0>.
- Al-Juwaynī, Imām al-Ḥaramayn. *Al-Burhān Fi Uşūl Al-Fiqh*. Edited by 'Abd al-'Azīm Al-Dīb. al-Manshurah: al-Wafā', 1998.
- Al-Madany, Muhammad Ibn Ishaq ibn Yasar al-Mathlaby. *Sirah Nabawiyah*. Beirut: Dar al Kutub al-Ilmiyyah, 2004.
- Al-Marāghī, Aḥmad Muṣṭafā. *Tafsīr Al-Marāghī*. Beirut: Dār al-Fikr, 2006.
- Al-Mawardī, Abū al-Ḥasan. *Al-Aḥkām Al-Sulṭāniyyah*. Beirut: Dār al-Fikr, n.d.
- Al-Mubarakafūrī, Şafī al-Raḥmān. *Al-Raḥīq Al-Makhtūm; Baḥṭh Fī Al-Sīrah Al-Nabawiyah*. Beirut: Dār al-Ma'rifah, 2008.
- al-Mubāarakafūrī, Şafī al-Raḥmān. *Al-Raḥīq Al-Makhtūm; Baḥṭh Fī Al-Sīrah Al-Nabawiyah 'alā Şāḥibihā Afḍal Al-Şalāh Wa Al-Salām*. Dār Ḥaya' al-Turāth, 1976.
- Al-Raysūnī, Ahmad. *Nazariyat Al-Maqāşid 'Inda Al-Imām Al-Shāṭibī*. Herndon, Virginia: Al-Ma'had al-'Alamī li al-Fikr al-Islāmī, 1995.
- Al-Raysūnī, Aḥmad. *Muḥāḍarah Fī Maqāşid Al-Sharī'ah*. Kairo: Dār al-Kalimah, 2010.
- Al-Salām, 'Izz al-Dīn 'Abd. *Qawā'id Al-Aḥkām Fī Maşāliḥ Al-Anām*. I. Kairo: Maktabah al-Kulliyah al-Azhariyyah, 1991.



- Al-Shātibī, Abū Ishāq Ibrāhīm bin Mūsā Bin Muḥammad. “Al-Mua-
faqat Jilid II.” Saudi Arabia: Dar Ibn Affan li an-Nash wa
al-Tauzi’, 1997.
- . *Al-Muwāfaqāt Fī Uṣūl Al-Sharī‘ah*. Arab Saudi: Dār Ibn ‘Affān,
1997.
- . *Al-Muwāfaqāt Fī Uṣūl Al-Sharī‘ah Jilid IV*. Arab Saudi: Dār Ibn
‘Affān, 1997.
- Al-Sya’bī, Aḥmad Qa’id. *Wathīqah Al-Madīnah Al-Madmūn Wa Al-
Dilālah*. Al-Dauhat: Wizārah al-Awqāf wa al-Syu’ūn al-Islāmiy-
yah, 2005.
- Al-Zuhaylī, Wahbah. *Ḥaqq Al-Ḥurriyyah Fī Al-‘Ālam*. 1st ed. Damsyiq:
Dar al-Fikr, 2000.
- Albert, Hans. *Rekonstruksi Nalar Kritis*. Edited by Imam Khoiri. Yog-
yakarta: IRCiSoD, 2014.
- An-Naim, Abdullahi Ahmed. *Islam Dan Negara Sekuler: Menegosiasikan
Masa Depan Syariah*. Bandung: Mizan, 2007.
- Anthin Lathifah. *Hukum Perkawinan Beda Agama Di Indonesia Per-
spektif Teori Sosial Kontrak*. Semarang: Mutiara Aksara, 2020.
- Anwar, Syamsul. “Dalālah Al-Khafī Wa Āliyāt Al-Ijtihād: Dirāsah
Uṣuliyyah Bi Iḥālāh Khāṣṣah Ilā Qaḍiyah Al-Qatl Al-Raḥim.”
Al-Jamī‘ah: Journal of Islamic Studies 41, no. 1 (2003).
- Arief, Barda Nawawi. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Ke 5.
Jakarta: Kencana, 2014.
- . *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Cet. 1. Bandung: PT. Citra Adit-
ya Bakti, 2003.
- Arsil, Dian Rositawati, Muhammad Tanziel Aziezi, Nur Syarifah,
and Zainal Abidin. *Penafsiran Terhadap Pasal 156a Kitab
Undang-Undang Hukum Pidana Tentang Penodaan Agama
(Analisis Hukum Dan Hak Asasi Manusia)*, 2018.
- Asfinawati, Muhammad Isnur, and Febi Yonesta. *Penodaan Agama
(Fact Sheet)*. Jakarta: YLBHI, 2018.
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*.
Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- . “Penegakkan Hukum,” n.d. [http://www.jimly.com/makalah/
namafile/56/Penegakan_Hukum.pdf](http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan_Hukum.pdf).
- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Raja-
wali Press, 2009.
- Atmasasmita, Romli. *Teori Hukum Integratif Rekonstruksi Terhadap
Teori Hukum Pembangunan Dan Teori Progresif*. 1st ed. Ban-
dung: Mandar Maju, 2019.

- Auda, Jasser. *Maqasid Al-Shari'ah as Philosophy of Islamic Law: A Systems Approach*. Herndon: The International Institute of Islamic Thought, 2010.
- . *Maqāṣid Al-Sharī'ah as Philosophy of Islamic Law A Systems Approach*. I. London: The International Institute of Islamic Thought, 2007.
- . *Maqāṣid Al-Sharī'ah Ka Falsafah Li Al-Tashrī' Al-Isāmī*. I. Virginia: Al-Ma'had al-'Alamī li al-Fikr al-Islāmī, 2012.
- . *Maqasid Untuk Pemula*. Edited by Li Abdelmon'im. Yogyakarta: SUKA Press, 2013.
- Awdah, Jasser. *Maqāṣid Al-Sharī'ah An Introductory Guide*. London: International Institute of Islamic Thought (IIIT), 2008.
- “Begini Awal Mulanya Pasal Penodaan Agama,” n.d.
- BPHN. “Tumbuhnya Aliran Paham Keagamaan,” n.d. https://www.bphn.go.id/data/documents/pkj_tumbuhnya_aliran_paham_keagamaan.pdf.
- Brink, Jaco Van Den, and Hans Martien Ten Napel. “The State, Civil Society and Religious Freedom.” *Oxford Journal of Law and Religion* 2, no. 2 (October 1, 2013): 354–70. <https://doi.org/10.1093/ojlr/rws043>.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003.
- Burhani, Ahmad Najib. “When Muslims Are Not Muslims: The Ahmadiyya Community and the Discourse on Heresy in Indonesia.” University of California, 2013.
- CNN Indonesia. “AS Beber 10 Bentuk Pelanggaran Kebebasan Beragama Di RI 2020.” 17 Mei, 2021. AS Beber 10 Bentuk Pelanggaran Kebebasan Beragama di RI 2020 (cnnindonesia.com).
- Creswell, John W. *Research Design Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif Dan Mixed*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.
- Dahri, Muhammad. “Tindak Pidana Penodaan Agama Di Indonesia: Tinjauan Pengaturan Peundang-Undangan Dan Konsep Hukum Islam’.” *At-Tafahum: Journal of Islamic Law* 1, no. 2 (2017): 57–72.
- Darmaji, Agus. “Dasar-Dasar Ontologis Pemahaman Hermeneutik Hans-Georg Gadamer.” *Refleksi* 13, no. 4 (2014): 469–94. <https://doi.org/10.15408/ref.v13i4.911>.
- Daulay, Richard. “Religious Freedom Is in Danger Today: The Indonesia Experience.” *International Review of Mission Volume 101 • Number 2 • November 2012* Volume 101, no. Number 2 (2012).

- Denzin, Norman K. and, and Yvonna S. Lincoln. *HandBook of Qualitative Research*. London: Sage Publications, 1994.
- Departemen Pendidikan Nasional. *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Dja'far, Alamsyah M., Asfinawati, Febi Yonesta, Muhammad Hafiz, Muhamad Isnur, Muhammad Subhi Azhari, Rumadi Ahmad, Siti Aminah Tardi, Trisno Sutanto, and Zainal Abidin. *Hak Atas Kebebasan Beragama Atau Berkeyakinan Di Indonesia BUKU SUMBER*. Edited by Alamsyah M. Dja'far and Atika Nur'aini. Jakarta: Wahid Foundation bekerjasama dengan TIFA Foundation, 2016.
- Dr. Mudzakir, SH. MH. "Analisis Dan Evaluasi UU PNPS." *Laporan Penelitian*, 2011. https://www.persee.fr/doc/arch_0044-8613_1977_num_13_1_1322.
- Effendy, Bahtiar. *Islam Dan Negara: Transformasi Pemikiran Dan Praktek Politik Islam Di Indonesia*. Jakarta: Paramadina, 1998.
- Farisa, Fitria Chusna. "Setara: Ada 846 Kejadian Pelanggaran Kebebasan Beragama Di Era Jokowi," January 2020.
- Firmansyah, Ichwan. "Perlindungan Hukum Penolakan Perpanjangan Izin Pemakaian Tanah (IPT) Bagi Jemaat Ahmadiyah Indonesia Di Surabaya." *Jurist-Diction* 2, no. 3 (July 2019). <https://doi.org/10.20473/jd.v2i3.14362>.
- Friedman, Lawrence M., and Grant M. Hayden. *American Law An Introduction*. Third Edit. New York: Oxford University Press, 2017.
- H.Q. Shaleh. *Asbab An-Nuzul*. Bandung: Diponegoro, 2006.
- Hafsin, Abu. "Religious Freedom in the Indonesian Constitution (a Democratic-Constitutional Approach) 1." In *Proceeding Of The International Seminar and Conference on Global Issues*, Vol. 1. Semarang, 2015.
- "Hakim Bebaskan Wartawan Rakyat Merdeka Online - Nasional Tempo.Co," September 2006.
- Hamayotsu, Kikue. "The Limits of Civil Society in Democratic Indonesia: Media Freedom and Religious Intolerance." *Journal of Contemporary Asia* 43, no. 4 (November 2013): 658–77. <https://doi.org/10.1080/00472336.2013.780471>.
- Hasan, M. Iqbal. *Pokok-Pokok Materi Metodologi Penelitian Dan Aplikasinya*. 1st ed. Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002.
- Hefner, Robert W. "Religion, Law and Intolerance in Indonesia. Edited by Tim Lindsey and Helen Pausacker. London: Routledge, 2016. Pp. 395. ISBN: 978-1138100879." *Journal of Law and*

- Religion* 33, no. 1 (April 2018): 117–21. <https://doi.org/10.1017/jlr.2018.19>.
- . “The Study of Religious Freedom in Indonesia.” *Review of Faith and International Affairs* 11, no. 2 (June 2013): 18–27. <https://doi.org/10.1080/15570274.2013.808038>.
- “<https://Kumparan.Com/Kumparannews/Ahok-Dan-Lahirnya-Gerakan-212-1548294737862673070/2>.” *Kumparan News*, n.d. <https://kumparan.com/kumparannews/ahok-dan-lahirnya-gerakan-212-1548294737862673070/2>.
- <https://www.jawapos.com/nasional/hukum-kriminal/14/03/2017/begini-awal-mulanya-pasal-penodaan-agama/>. “Begini Awal Mulanya Pasal Penodaan Agama,” n.d. <https://www.jawapos.com/nasional/hukum-kriminal/14/03/2017/begini-awal-mulanya-pasal-penodaan-agama/>.
- <https://www.voaindonesia.com/a/penodaan-agama-suhu-politik-dan-problem-dasar-hukum/5552761.html>. “Penodaan Agama, Suhu Politik Dan Problem Dasar Hukum Di Indonesia,” n.d. <https://www.voaindonesia.com/a/penodaan-agama-suhu-politik-dan-problem-dasar-hukum/5552761.html>.
- Huijbers, Theo. *Filsafat Hukum*. 19th ed. Yogyakarta: Kanisius, 1995.
- Hurd, Elizabeth Shakman. *Beyond Religious Freedom: The New Global Politics of Religion*. Princeton: Princeton University Press, 2015. <https://doi.org/10.1093/ia/iix014>.
- “Ibadah Minggu Di GBI Griya Martubung Ricuh, Kapolda Minta Semua Pihak Menahan Diri - Peristiwa - MedanBisnisDaily.Com,” n.d.
- Ibnu Khaujah, Syekh Muḥammad Jaib Ibn Khaujah. *Muhammad Ṭāhir Ibn ‘Ashūr Wa Kitābuhu Maqāsid Al-Sharī‘ah Al-Islāmiyyah*. Qatar: Tab‘ah Wizarat al-Auqaf wa al-Suun al-Islamiyah, 2004.
- Iksan, Muchamad. “Asas Legalitas Dalam Hukum Pidana: Studi Komparatif Asas Legalitas Hukum Pidana Indonesia Dan Hukum Pidana Islam.” *Jurnal Serambi Hukum* 11, no. 01 (2017).
- “Inilah Kasus-Kasus Penistaan Agama Di Indonesia, ‘subjektif’ Dan ‘Ada Tekanan Massa’ - BBC News Indonesia,” November 2016.
- Isnur, Muhamad. *Agama, Negara Dan Hak Asasi Manusia: Proses Pengujian UU 1/PNPS/1965 Tentang Penyalahgunaan Dan/Atau Penodaan Agama Di Mahkamah Konstitusi*. Edited by Muhamad Isnur. Cet.1. Jakarta: Lembaga Bantuan Hukum Jakarta, 2012.

- Jazuli, Ahmad. "Penyelesaian Konflik Penodaan Agama Dalam Perspektif Hukum Pidana Di Indonesia." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 17, no. 3 (2017): 329. <https://doi.org/10.30641/dejure.2017.v17.329-350>.
- Johnston, David L. "Yusuf Qardhawi's Purposive Fiqh: Promoting or Demoting The Future Role of The Ulama?" In *Maqasid Al Syari'a and Contemporary Reformist Muslim Thought An Examination*. New York: Palgrave Macmillan, 2014.
- Jufri, Muwaffiq. "Pembatasan Terhadap Hak Dan Kebebasan Beragama Di Indonesia." *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila Dan Kewarganegaraan* 1, no. 1 (2016): 40–47. <https://doi.org/10.17977/um019v1i12016p040>.
- Juma, Juma. "Kontinuitas Dan Transformasi Penistaan Agama: Gerakan Sosial Islam Pra-Kemerdekaan." *Jurnal Lektur Keagamaan* 16, no. 2 (December 2018): 372–94. <https://doi.org/10.31291/jlk.v16i2.568>.
- Kaelan, M S. *Negara Kebangsaan Pancasila: Kultural, Historis, Filosofis, Yuridis Dan Aktualisasinya*. Yogyakarta: Paradigma, 2013.
- Kami, Indah Mutiara. "MUI Nyatakan Sikap Soal Ucapan Ahok Terkait Al Maidah 51, Ini Isinya," October 2016.
- Kamil, Sukron. *Islam Dan Demokrasi : Telaah Konseptual Dan Historis*. Jakarta: Gaya Media Pratama, 2002. <http://repository.uinjkt.ac.id/dspace/handle/123456789/35172?mode=full>.
- Kelsen, Hans. *Pure Theory of Law*. Accessed November 22, 2020. https://books.google.co.id/books?id=6XQNJe8-OdEC&printsec=frontcover&dq=hans+kelsen&hl=en&sa=X&ved=2ahUKEwic3c_d1pXtAhVHWX0KHe0AB3kQ6AEwAHoECAUQAg#v=onepage&q=hans+kelsen&f=false.
- . "Pure Theory of Law." New Jersey: The Lawbook Exchange, Ltd, 2005.
- Kementerian Agama RI. "Rencana Strategis Kementerian Agama Tahun 2020-2024," 2020, 1–309. https://bali.kemenag.go.id/uploads/media/2020/07/RENSTRA_KEMENAG_2020-2024.pdf.
- Kementerian Luar Negeri. "Indonesia Dan Hak Asasi Manusia." Portal Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, March 2019. https://kemlu.go.id/portal/id/list/halaman_list_lainnya/9/indonesia-dan-hak-asasi-manusia.
- Khalaf, Abdul Wahab. *Ilmu Uşūl Fiqh*. Cet. Ke-8. Kairo: Maktabah al-Da'wah al-Islamiyyah, n.d.
- Khallāf, 'Abd al-Wahhāb. *Ilm Uşūl Al-Fiqh*. Kairo: Maktabah al-Dakwah al-Islāmiyyah, n.d.

- Khanif, Al. "Blaspheming Religion vs Blaspheming Humanity." The Jakarta Post, December 2016. <https://www.thejakartapost.com/academia/2016/12/23/blaspheming-religion-vs-blaspheming-humanity.html>.
- Khawjah, Muḥammad Ḥabīb Ibn. *Muḥammad Ṭāhir Ibn 'Āsyūr Wa Kitābuh Maqāṣid Al-Syarī'Ah Al-Islāmiyyah*. Qatar: Ṭab'ah Wizārāt al-Awqāf wa al-Syu'ūn al-Islāmiyyah, 2004.
- Kleden, Ignas. "Kekuasaan Ideologi Dan Peran-Peran Agama Di Masa Depan." In *Agama-Agama Memasuki Milenium Ketiga*, edited by Olaf Schumann. Jakarta: Grasindo, 2000.
- Komarudin Hidayat. *Agama Seribu Nyawa*. Jakarta: Noura Books, 2012.
- Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. "Laporan Tahunan Kebebasan Beragama Dan Berkeyakinan 2016," 2016, 1–116. [https://www.komnasham.go.id/files/20170324-laporan-tahunan-kebebasan-beragama-\\$IUKH.pdf](https://www.komnasham.go.id/files/20170324-laporan-tahunan-kebebasan-beragama-$IUKH.pdf).
- Kresna, Mawa. "Polemik Perda Manokwari Kota Injil - Tirto.ID," January 2019.
- "Kriminalisasi Berbau Penistaan Agama Marak, Komnas HAM Tawarkan Solusi - Komnas HAM," n.d.
- "Laporan Kebebasan Beragama Internasional 2016 | Kedutaan Besar Dan Konsulat AS Di Indonesia," 2016. <https://id.usembassy.gov/id/our-relationship-id/official-reports-id/laporan-kebebasan-beragama-internasional-2016/>.
- Lathifah, Anthin. "From Qitāl to Difā': The Meaning and Behavior of Jihad According to Jihadists in Semarang City." *Al-Ahkam*, 2018. <https://doi.org/10.21580/ahkam.2018.18.1.2241>.
- . "Genealogi Fiqh Jihad." Semarang, 2012.
- Latifah, Nur. "Agama, Konflik Sosial Dan Kekerasan Politik." *FONDATA 2*, no. 2 (September 2018): 154–67. <https://doi.org/10.36088/fondatia.v2i2.131>.
- Lay, Cornelis. "Kekerasan Atas Nama Agama: Perspektif Politik." *Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik* 13, no. 1 (2009): 1–19. <https://doi.org/10.22146/JSP.10964>.
- . "Kekerasan Atas Nama Agama: Perspektif Politik." *Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik* 13, no. 1 (2009): 1–19.
- Lev, Daniel S. *Hukum Dan Politik Di Indonesia Kesinambungan Dan Perubahan*. Jakarta: LP3ES, 2018.
- M. Mukhlis Fahrudin. "Muatan Nilai Dan Prinsip Piagam Madinah Dan Pancasila." *Jurnal Ulul Albab* Vol.12, no. 1 (2001).

- Mahfud MD, Moh. *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*. Cet. 3. Jakarta: PT. Raja Grafindo persada, 2012.
- . *Pergulatan Politik Dan Hukum Di Indonesia*. Yogyakarta: Gama Media, 1999.
- . *Pergulatan Politik Dan Hukum Di Indonesia*. Yogyakarta: Gama Media, 1999.
- Mahkamah Konstitusi. “Putusan MK Nomor 140/PUU-VII/2009,” 2009. https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_sidang_Putusan_PUU_140_Senin_19_April_2010.pdf.
- March, Andrew F. “Theocrats Living under Secular Law: An External Engagement with Islamic Legal Theory.” In *The Rule of Law and the Rule of God*, 145–72. Palgrave Macmillan US, 2014. https://doi.org/10.1057/9781137447760_7.
- Martitah. “Reforma Paradigma Hukum Di Indonesia Dalam Perspektif Sejarah.” *Paramita - Historical Studies Journal* 23, no. 2 (2013): 179–92. <https://doi.org/10.15294/paramita.v23i2.2668>.
- Marzuki, Peter. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005.
- Marzuki Wahid. *Fiqh Madzhab Negara; Kritik Atas Hukum Islam Di Indonesia*. Yogyakarta: LKiS Pelangi Aksara, 2001.
- Mas’ud, Abdurrahman. *Menuju Paradigma Islam Humanis*. Yogyakarta: Gama Media, 2003.
- Matompo, Osgar S. “Pembatasan Terhadap Hak Asasi Manusia Dalam Prespektif Keadaan Darurat.” *Media Hukum* 21, no. No 1 (n.d.): 57–72.
- Moh. Mahfud MD. *Politik Hukum Di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009.
- Mubarak, M. Zaki. *Geneologi Islam Radikal Di Indonesia: Gerakan, Pemikiran Dan Prospek Demokrasi*. I. Jakarta: LP3S, 2008.
- Mudzakkir et. al. *Laporan Hasil Kerja Tim Analisis Dan Evaluasi Undang-Undang No 1/PNPS/ Tahun 1965*, 2011.
- Muhammad, Abdul Kadir. *Hukum Dan Penelitian Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004.
- Muhtada, Dani. “Perda Syariah Di Indonesia: Penyebaran, Problem Dan Tantangannya.” December 2014.
- Mulia, Siti Musdah. “Hak Asasi Manusia Dan Kebebasan Beragama, Diskusi Panel Konsultasi Publik Untuk Advokasi Terhadap RUU KUHP Diselenggarakan Oleh Aliansi Nasional Reformasi KUHP Tanggal 4 Juli 2007 Di Jakarta.” Jakarta, 2007.

- Najwan, Johni. "Implikasi Aliran Positivisme Terhadap Pemikiran Hukum 1." *Inovatif Jurnal Ilmu Hukum* Vol 2, No, no. 1 (2013): 1–16.
- Nazila Ghanea. *Facilitating Freedom of Religion or Belief: A Deskbook*. Edited by Bahia G. Tahzib-Lie Tore Lindholm, W. Cole Durham Jr. Norway: Martinus Nijhoff Publishers, 2004. <https://doi.org/10.5860/choice.42-5212>.
- Ngutra, Theresia. "Hukum Dan Sumber-Sumber Hukum." *SUPREMASI: Jurnal Pemikiran, Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial, Hukum Dan Pengajarannya* 11, no. 2 (February 2016). <https://doi.org/10.26858/SUPREMASI.V11I2.2813>.
- Ninan Koshy. *Religious Freedom in A Changing World*. Geneva: WCC Publication, 1992.
- . *Religious Freedom in A Changing World*. Geneva: WCC Publication, 1992.
- Nuryadi, H. Deni. "Teori Hukum Progresif Dan Penerapannya Di Indonesia." *De Jure* I, no. 2 (2016).
- Onibala, Imelda. "Ketertiban Umum Dalam Perspektif Hukum Perdata Internasional." *Edisi Khusus* 1, no. 2 (2013): 123–30. http://repo.unsrat.ac.id/377/1/KETERTIBAN_UMUM_DALAM_PER-SPEKTIF_HUKUM.pdf.
- Panggabean, Samsu Rizal, Ihsan Ali Fauzi, and Titik Firawati. *Panduan Praktis Pemolisian Kebebasan Beragama*. Edited by Husni Mubarak. Jakarta: Paramadina, 2012.
- Panjaitan, Anna Kostantia. "0 - Implikasi Pengosongan Kolom Agama Dalam Kartu Tanda Penduduk Terhadap Pemenuhan Hak Konstitusional Umat Baha'i." *Indonesian State Law Review* 1, no. 1 (2018): 1–16.
- Pasaribu, Olan Laurance Hasiholan, Iman Jauhari, and Elvi Zahara Lubis. "Kajian Yuridis Terhadap Putusan Bebas Tindak Pidana Korupsi (Studi Kasus Pada Pengadilan Negeri Medan)." *JURNAL MERCATORIA* 1, no. 2 (August 2008): 130–40.
- Pemerintah Republik Indonesia. "Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 Tentang International Covenant on Civil and Political Rights," no. 1 (2005).
- "Pemred RM Online Diancam 5 Tahun Penjara," August 2006.
- "Penodaan Agama Menurut Konstitusi Dan Hak Asasi Manusia," n.d.
- "Perda Injil Manokwari, Antara Sejarah Kekristenan Dan 'nuansa Intoleransi' - BBC News Indonesia," January 2019.
- Pinandito, Rizky Adi. "Implementasi Prinsip Kebebasan Beragama Dan Berkeyakinan Di Indonesia (Studi Kasus: Tanggung

- Jawab Negara Dalam Konflik Sampang, Madura)." *Jurnal Pembaharuan Hukum*. Vol. IV, 2017.
- . "IMPLEMENTASI PRINSIP KEBEBASAN BERAGAMA DAN BERKEYAKINAN DI INDONESIA (Studi Kasus: Tanggung Jawab Negara Dalam Konflik Sampang, Madura)." *Jurnal Pembaharuan Hukum* 4, no. 1 (2017): 91. <https://doi.org/10.26532/jph.v4i1.1649>.
- Pino, Nathan W, and Michael D. Wiatrowski. "The Principles of Democratic Policing." In *Democratic Policing in Transitional and Developing Countries*, 1st ed., 81–110. Routledge, 2016. <https://doi.org/10.4324/9781315576459-9>.
- "PN Cibinong Vonis Bebas Wanita Pembawa Anjing Ke Dalam Masjid - ANTARA News," February 2020.
- Pound, Roscoe. *Interpretations of Legal History*. New York: The Macmillan Company, 1923.
- Praja, Juhaya S., and dan Ahmad Syihabudin. *Delik Agama Dalam Hukum Pidana Di Indonesia*. Bandung: CV Angkasa, 2007.
- Presiden Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia (1999).
- . *Undang Undang No. 8 Tahun 1981 Tentang Kitab Undang Undang Hukum Acara Pidana*, 1981. https://www.kpk.go.id/images/pdf/Undang-undang/uu_8_1981.pdf.
- Pulungan, Suyuti. *Prinsip-Prinsip Pemerintahan Negara Madinah Ditinjau Dari Pandangan Al-Qur'an, (Jakarta, Raja Grafindo Persada, 1994)*. Jakarta: Raja Grafindo, 1994.
- . *Prinsip-Prinsip Pemerintahan Negara Madinah Ditinjau Dari Pandangan Al-Qur'an*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1994.
- Purwaka, Tommy Hendra. "Beberapa Pendekatan Untuk Memahami Hukum (Several Approaches for Understanding the Law)." *Jurnal Hukum Dan Peradilan* 4, no. 3 (November 2015): 536. <https://doi.org/10.25216/jhp.4.3.2015.519-536>.
- Putra, Okrisal Eka. "Hubungan Islam Dan Politik Masa Orde Baru." *Jurnal Dakwah* 9, no. 2 (2008): 185–201.
- Raharjo, Satjipto. *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.
- Rahman, Budiarti. "Implementasi Perlindungan Konstitusional Kebebasan Beragama Perspektif Negara Hukum Indonesia." *Al-Adl* 9, no. 1 (2016): 75–96. <https://doi.org/10.31332/ALADL.V9I1.665>.
- Ramadhan, Tariq. "The Middle Path: Understanding Moderation." In *The Middle Path of Moderation in Islam, The Qur'anic Principle*

- of Wasatiyyah*, edited by Mohammad Hashim Kamali. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- Rawls, John. *The Theory of Justice*. US: Harvard University Press, 2003.
- Republik Indonesia. Penetapan Presiden Republik Indonesia tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama, UU Nomor 1/PNPS/1965 § (1965).
- Rofiq, Ahmad. *Politik Hukum Islam Di Indonesia*. Semarang: Walisongo Press, 2017.
- Rohidin. *Konstruksi Baru Kebebasan Beragama: Menghadirkan Nilai Kemanusiaan Yang Adil Dan Beradab Di Negara Hukum Indonesia*. Yogyakarta: UII Press, 2015.
- . “Rekonstruksi Konsep Kebebasan Beragama Di Negara Hukum Indonesia Berbasis Nilai Kemanusiaan Yang Adil Dan Beradab.” UII, 2012.
- Rohman, M Saifullah. “Dinamika Implementasi Kebijakan Keagamaan Di Indonesia.” *Jurnal Masyarakat Dan Budaya* 20, no. 2 (2018): 287–96.
- Romli Artasasmita. “Tiga Paradigma Hukum Dalam Pembangunan Nasional.” *Jurnal Hukum Prioris* 3, no. 1 (2012): 1–26.
- Ropi, Ismatu. *Religion and Regulation in Indonesia. Religion and Regulation in Indonesia*. Singapore: Palgrave Macmillan, 2017. <https://doi.org/10.1007/978-981-10-2827-4>.
- . *Religion and Regulation in Indonesia. Religion and Regulation in Indonesia*. Macmillan: Palgrave, 2017. <https://doi.org/10.1007/978-981-10-2827-4>.
- Rousseau, Jean Jacques. *On The Social Contract (Translate) Rahayu Surtiati Hidayat and Ida Sundari Husen*. Jakarta: Dian rakyat, 2010.
- Ruhana, Akmal Salim. “Peran Pemerintah Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Beragama Di Provinsi Kepulauan Riau.” *Jurnal Bina Praja* 07, no. 02 (June 2015): 185–93. <https://doi.org/10.21787/JBP.07.2015.185-193>.
- “RUU Kerukunan Antarumat Beragama Dinilai Bakal Kriminalisasi Pemeluk Agama Halaman All - Kompas.Com,” n.d.
- Saraswati, A.A.A Nanda, Dina Tsalist Wildana, Hurriyah, Masimus Regus, Mirza Satria Buana, Nella Sumika Putri, and Otto Gusti Ndegong Madung. *Kebebasan Beragama Atau Berkeyakinan Di Indonesia Perspektif Filosofis, Hukum Dan Politik*. Edited by Al Khanif and Dina Tsalist Wildana. Malang: Intrans Publishing, 2020.

- Satjipto Raharjo. *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*. Genta Publishing, 2009.
- Setia, Putu. "Marriott II." *Koran Tempo*, July 2009.
- Setiawan, Sakina Rakhma Diah. "MK Tolak Gugatan Jamaah Ahmadiyah Tentang Pasal Penodaan Agama," February 2018.
- Sigit, Kidung Asmara, and Ismail Hasani. *Intoleransi Semasa Pandemi*. Pustaka Masyarakat SETARA, 2020.
- Sihombing, Uli Parulian, Pultoni, Siti Aminah, and Muhammad Khoirul Roziqin. *Ketidakadilan Dalam Beriman; Hasil Monitoring Kasus-Kasus Penodaan Agama Dan Ujaran Kebencian Atas Dasar Agama Di Indonesia Hasil Monitoring Kasus-Kasus Penodaan Agama Dan Ujaran Kebencian Atas Dasar Agama Di Indonesia*. Jakarta: The Indonesia Legal Resources Center (ILRC), 2012.
- Siswanto, and Dwi Bowo Raharjo. "Kata Kafir Muncul Saat Persiapan Ahok Ke 2017, Begini Reaksi PKS," August 2016.
- Sjadzali, Munawir. *Islam Dan Tata Negara*. UI Press, 1993. [https://digilib.uin-suka.ac.id/138/1/islam dan tata negara.pdf](https://digilib.uin-suka.ac.id/138/1/islam%20dan%20tata%20negara.pdf).
- Soekanto, Soerjono. *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan Di Indonesia*. Jakarta: UI Press, 1983.
- . *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2008.
- Stahnke, Tad, Robert C Blitt, and International Law Specialist. "The Religion-State Relationship and The Right to Freedom of Religion or Belief: A Comparative Textual Analysis of The Constitutions of Predominantly Muslim Countries." *Georgetown Journal of International Law*, 2005.
- Sukardja, Ahmad. *Piagam Madinah Dan UUD 1945: Kajian Perbandingan Tentang Dasar Hidup Bersama Dalam Masyarakat Yang Majemuk*. Jakarta: UI Press, 1995.
- Sulzberger, C. I. "Foreign Affairs: When a Nation Runs Amok ." *The New York Times*, April 1966.
- Sunggono, Bambang. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007.
- Susetyo, Heru, and Antarin Prasanthi Sigit. "Kebebasan Beragama Di Indonesia : Tinjauan Hak Asasi Manusia Terhadap Undang-Undang No . 1 / PNPS / 1965 Tentang Pencegahan Penyalahgunaan Dan / Atau Penodaan Agama." Jakarta: Universitas Indonesia, 2014.

- Syaukani, Imam, and Titik Suwariyati. *Kompilasi Kebijakan Dan Peraturan Perundang-Undangan Kerukunan Umat Beragama*. Jakarta: Puslitbang Kehidupan Keagamaan, 2008.
- Syukron, Buyung. "Intoleransi: Sentimen (Ghirah) Dan Fanatisme Keagamaan?" IAIN Metro Lampung (metrouniv.ac.id), January 2017.
- Tad Stahnke and Robert C. Blitt. *The Religion-State Relationship and the Right to Freedom of Religion or Belief: A Comparative Textual Analysis of the Constitutions of Predominantly Muslim Countries*. Washington DC: US Commission on International Religious Freedom, 2005.
- Tempo.com. "Soal Hizbut Tahrir, Wiranto: HTI Ingin Mendirikan Negara Islam," n.d. <https://nasional.tempo.co/read/876359/soal-hizbut-tahrir-wiranto-hti-ingin-mendirikan-negara-islam/full&view=ok>.
- Tim Redaksi. "Peta Pemikiran Ulama Ushul Tentang Maqasid Syari'ah: Menuju Kontekstualisasi Dan Reformulasi." *Jurnal Mlangi* Vol I, no. 3 Nov 2013-Feb 2014 (2014): 33–67.
- Tudji Martudji. *Di Balik Sengketa Sunni Syi'ah di Madura* (2012).
- Utoyo, Marsudi. "Kebebasan Beragama Yang Terbatas." *MMH* 42, no. No 4 (2013): 583–92.
- . "Kebebasan Beragama Yang Terbatas." *Kebebasan Beragama Yang Terbatas* 42, no. 4 (2013): 583–92. <https://doi.org/10.14710/mmh.42.4.2013.583-592>.
- Wahab, Abdul Jamil, Adang Nofandi, Wakhid Sugiarto, Ahsanul Khalikin, Reslawati, Asnawati, Edi Junaedi, et al. *Persoalan Pendirian Gereja Di Indonesia*. Edited by Wahyu Iryana. 1st ed. Jakarta: Litbangdiklat Press, 2020.
- Watch, Human Rights. *Pelanggaran Terhadap Minoritas Agama Di Indonesia _ HRW*, 2013.
- Yudi Latif. *Negara Paripurna, Historisitas, Rasionalitas Dan Aktualitas Pancasila*. 4th ed. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2012.
- Yunus, Firdaus M. "Konflik Agama Di Indonesia Problem Dan Solusi Pemecahannya." *Substantia: Jurnal Ilmu-Ilmu Ushuluddin* 16, no. 2 (October 2014): 217–28. <https://doi.org/10.22373/SUBSTANTIA.V16I2.4930>.
- Zaenal Abidin Bagir. *Kerukunan Dan Penodaan Agama Alternatif Penanganan Masalah*. Yogyakarta: CRCS (Center for Religious and Cross-cultural Studies), 2017.

- Zahiri, M. Tohir. *Negara Hukum: Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam Implementasinya Pada Periode Madinah Dan Masa Kini*. Jakarta: Bulan Bintang, 1992.
- Zahiri, M. Tohor. *Negara Hukum: Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam Dan Implementasinya Pada Periode Madinah Dan Masa Kini*. Jakarta: Bulan Bintang, 1992.
- Zahrah, Muḥammad Abū. *Uṣūl Al-Fiqh*. Kairo: Dār al-Fikr al-'Arabī, n.d.
- Zainal Abidin Ahmad. *Piagam Nabi Muhammad SAW*. Jakarta: Bulan Bintang, 1973.
- Zainuddin, M. "Kebebasan Beragama Dalam Demokratisasi Di Indonesia." *El-Harakah* 11, no. 2 (August 2009): 172–80. <https://doi.org/10.18860/el.v0i0.431>.
- Zakariyyā, Abū Ḥusayn Aḥmad Ibn Fāris Ibn. *Mu'jam Maqāyis Fī Al-Lughah Juz II*. Beirut: Dār al-Fikr, n.d.

FIQH KEBEBASAN BERAGAMA DI INDONESIA

DARI NALAR FILOSOFIS HINGGA POLITIK HUKUM

Buku ini menyajikan konsep kebebasan beragama serta permasalahan-permasalahannya, baik dalam tataran yuridis, filosofis, maupun empiris. Permasalahan kebebasan beragama tidak saja terdapat dalam UU PNPS, Peraturan Daerah, bahkan dalam tataran implementasinya masih terdapat permasalahan diskriminasi, *truth claim* pemahaman keagamaan, dan kekerasan atas nama agama yang disebabkan kepentingan-kepentingan politik tertentu. Oleh karenanya, buku ini menawarkan diskursus filosofis dan kajian politik hukum tentang kebebasan beragama di Indonesia. Bahkan buku ini menawarkan konstruksi baru konsep kebebasan beragama di Indonesia, yaitu: (1) merubah paradigma positivistik kepada paradigma integratif pada konstruksi hukum kebebasan beragama di Indonesia; (2) Negara harus menjamin kebebasan beragama setiap warga negara, baik di ranah internum dalam konteks beraqidah, ataupun eksternum dalam konteks beribadah dan bermuamalah, dengan batasan nilai Pancasila, keadilan, dan kemaslahatan umat; (3) Negara tidak boleh memaksa seseorang untuk mengikuti agama tertentu, termasuk enam agama "pemerintah"; (4) Negaralah yang harus menghukum orang yang melanggar ketertiban, kemaslahatan umat, dan keamanan negara dalam pelaksanaan kehidupan beragama di masyarakat.



CV ALINEA MEDIA DIPANTARA
Wonorejo, Ngaliyan, Semarang
penerbit@alinea
(+62) 851-3539-9932



PENERBIT ALINEA
OFFICIAL STORE
store.alinea.com/penerbitalinea
tokopedia.com/penerbitalinea

AGAMA & SPIRITUAL

ISBN 978-623-8325-85-0



9 786238 325856