

# TANGGUNGJAWAB NEGARA DALAM PEMENUHAN KEBEBASAN BERAGAMA DAN BERKEPERCAYAAN BERDASARKAN UNDANG UNDANG DASAR 1945

**Asep Bambang Hermanto**

asepbambang@univpancasila.ac.id

**M. Isnur**

muhamad.isnur@gmail.com

## Abstrak

UUD 1945 telah dijamin dengan tegas mengenai penghormatan dalam pemenuhan kebebasan beragama dan berkeyakinan, akan tetapi dalam praktiknya masih terdapat banyak pelanggaran hak asasi manusia, khususnya kebebasan beragama dan kepercayaan, ini semua di luar 6 agama yang diberikan pengakuan oleh UU 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama. Oleh karena itu bagi kelompok penghayat kepercayaan mengalami diskriminasi yang tidak berkesudahan dalam perjalanannya. Perubahan dan penegasan kembali kebebasan beragama dan berkeyakinan dalam perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak serta merta mengubah praktik diskriminasi terhadap kebebasan beragama dan berkeyakinan tersebut. Upaya-upaya untuk penghormatan dan pengakuan terus dilakukan, baik oleh korban maupun kelompok masyarakat sipil, harapan itu terus bergulir di hati sanubari mereka, walaupun ada sedikit perubahan. Bagi kelompok masyarakat sipil yang memeluk keyakinan tersebut selalu berharap kepada Negara dapat memberikan pemenuhan dan penghormatan kebebasan beragama dan berkeyakinan yang merupakan hak asasi yang paling fundamental dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu, yang menjadi persoalan adalah bagaimanakah tanggungjawab negara dalam pemenuhan hak terhadap kebebasan beragama dan berkeyakinan berdasarkan UUD 1945. Maka dengan demikian, yang perlu diperjelas bahwa negara sebagai organisasi hukum memiliki tugas hukum ( legal duty) dan kewajiban hukum (legal obligation) dari organ of the state sekaligus sebagai organ of the law guna melindungi hak asasi manusia dalam segala bidang. termasuk tanggung jawab dalam pemenuhan atas hak kebebasan beragama dan berkeyakinan sesuai amanat UUD 1945.

**Kata Kunci:** Tanggungjawab negara, kebebasan beragama dan berkeyakinan, dan Pemenuhan HAM menurut UUD 1945

### Abstract

*The 1945 Constitution has firmly guaranteed respect for the fulfillment of freedom of religion and belief, but in practice there are still many violations of human rights, especially freedom of religion and belief, this is all outside the 6 religions that are given recognition by Law 1/PNPS/1965 concerning Prevention of Abuse and/or Defamation of Religion. Therefore, groups of believers experience endless discrimination along the way. The changes and reaffirmation of freedom of religion and belief in the amendments to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia do not necessarily change the practice of discrimination against freedom of religion and belief. Efforts for respect and recognition continue to be made, both by victims and civil society groups, this hope continues to roll in their hearts, even though there has been little change. Civil society groups who embrace this belief always hope that the State can provide fulfillment and respect for freedom of religion and belief, which is the most fundamental human right in the life of the nation and state. Therefore, the issue is how responsible the state is in fulfilling the right to freedom of religion and belief based on the 1945 Constitution. Therefore, what needs to be clarified is that the state as a legal organization has legal duties and legal obligations of organ of the state as well as an organ of the law to protect human rights in all fields. including responsibility for fulfilling the right to freedom of religion and belief in accordance with the mandate of the 1945 Constitution.*

**Keywords:** *State responsibility, freedom of religion and belief, and fulfillment of human rights according to the 1945 Constitution*

## I. PENDAHULUAN

Pada tanggal 1 Juni 1945 untuk pertama kali sidang Badan Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BUPKI) dengan agendanya membahas mengenai pembentukan dasar negara, kemudian Ir Soekarno menyampaikan isi pidatonya yang menjadi cikal bakal lahirnya Pancasila sebagai dasar negara. Salah satu isi pidatonya juga menyinggung mengenai kebebasan beragama, seperti diungkapkan:

“Kita mendirikan negara Indonesia yang kita semua harus mendukungnya. Semua buat semua! Bukan Kristen buat Indonesia, bukan golongan Islam buat Indonesia, bukan Hadikoesomo buat Indonesia, bukan Van Eck buat Indonesia, bukan Nitisemito yang kaya buat Indonesia, tetapi Indonesia buat Indonesia, semua buat semua!”

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya ditulis UUD 1945) telah memberikan petunjuk jelas dan tegas bahwa untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan...”. Suatu Kemerdekaan negara Indonesia yang memiliki tujuan luhur untuk hadirnya kehidupan kebangsaan yang bebas. Maka dengan ini, salah satu jaminannya adalah perlindungan terhadap hak asasi manusia bagi tiap-tiap penduduk, bahwa hal ini telah tertera dalam konstitusi yang sejak awal adalah kemerdekaan beragama dan berkepercayaan.

Implementasi amanat yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945 tersebut lebih lanjut diatur dalam Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 dinyatakan “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu”. Oleh karena itu, pengakuan hak asasi manusia kemudian mengalami kemajuan yang begitu pesat dalam Perubahan UUD 1945.

Apabila ditelisik bahwa pengakuan dan penghormatan hak asasi manusia yang menjadi salah satu materi muatan konstitusi yang paling fundamental sudah masuk kedalam Perubahan Kedua UUD 1945 pada tahun 2000. Pengaturan mengenai hak asasi manusia yang sebelumnya dianggap tak utuh sebagai *constitutionally guaranteed rights*, sekarang keseluruhan Pasal 28 UUD 1945 memberikan kita semua norma-norma hak asasi manusia yang lebih lengkap, tidak kalah dengan apa yang tertulis di *Universal Declaration of Human Rights*.<sup>1</sup>

Dengan demikian, materi muatan yang mengatur hak asasi manusia yang termaktub dalam UUD 1945 pasca perubahan telah memberikan jaminan hak asasi manusia yang jelas dan kuat begitu penting, karena mengenai apa yang seharusnya diatur dalam sebuah konstitusi,<sup>2</sup> salah satunya adalah pemenuhan terhadap hak atas kebebasan beragama dan berkepercayaan. Hal itu tercantum dalam Pasal 28 E ayat (1) dan (2) UUD 1945 yang berbunyi :

---

<sup>1</sup> Todung Mulya Lubis, “*In Search Of Human Rights: Legal Political Dilemmas Of Indonesia's New Order, 1966-1990*” (University Of California, 1990). Dalam disertasinya ini Todung Mulya Lubis memaparkan sejarah panjang pro kontra dan perkembangan hak asasi manusia sejak zaman kemerdekaan.

<sup>2</sup> Asep Bambang Hermanto, *Hukum Tata Negara Pasca Amendemen UUD 1945*, Fakultas Hukum Univ Pancasila, Cet 1, Jakarta, 2020, hlm 136-137.

- (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; dan
- (2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya

Ketentuan tersebut telah meneguhkan jaminan tertinggi perlindungan terhadap kebebasan beragama dan berkepercayaan di Indonesia pasca perubahan UUD 1945, lagi pula mengingat posisi UUD 1945 ini merupakan sebagai norma hukum tertinggi, dan bukan sebagai norma hukum biasa; hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat lebih kuat dibandingkan dengan tindakan hukum lainnya dan menempati kedudukan tertinggi dalam tatanan hukum.<sup>3</sup>

Lebih lanjut pengaturan itu telah diatur dengan UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) dan UU No. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Ratifikasi Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (KIHSP). Sejumlah perkembangan tersebut mensyaratkan adanya sinkronisasi dan harmonisasi regulasi, termasuk melakukan perubahan atas regulasi-regulasi yang bertentangan dengan UUD 1945. Pengesahan Ratifikasi Kovenan Hak-Hak Sipil dan Politik juga memberikan kewajiban bagi negara Indonesia untuk menyesuaikan regulasi nasionalnya atau membentuk regulasi yang menjamin penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak yang dijamin dalam Kovenan;

Akan tetapi faktanya atau pelaksanaannya dilapangan berbeda jauh bahwa jaminan penghormatan dan perlindungan sebagaimana diatur dalam UUD 1945 tersebut tak berbanding lurus dengan kondisi yang terjadi atau dalam tataran implementasinya. Hal itu secara jelas bahwa data yang ada masih banyak laporan-laporan yang menjelaskan bahwa pengaduan ataupun laporan

---

<sup>3</sup> Astim Riyanto, *Teori Konstitusi, Cet Kelima*. (Bandung: Lembaga Penerbitan Yayasan Pembangunan Indonesia (Yapemdo) Bandung, 2017), 359. Dalam paparannya Prof Astim mengutip beberapa pendapat dari Blerton Sinani, "A Critical-Legal Overview of the Concept as the Highest Legal -POLitical Act of the State in the Light of Constitutional-Juridical Doctrine", *The Journal of Law*, 2014, hal 2442. Status Konstitusi itu sebagai suatu formal rules yang tertinggi dan the formal main standard bagi segala rule serta kehidupan berbangsa dan negara juga bisa dilihat dalam Drs. A. Kosasih Djahiri, *Ilmu Politica*, PD Parmaco, Bandung, 1971, hal.49. Prof Astim Riyanto juga mengutip pendapat Prof. Kenneth C Wheare dan Prof. Dr. M. Solly M Lubis, SH dalam mengemukakan status Konstitusi sebagai hukum tertinggi.

yang menyatakan tidak hadirnya negara dalam menegakkan, melindungi dan pemenuhan terhadap kebebasan beragama dan berkeyakinan bagi masyarakat sebagian, seperti catatan di atas.

Dari realitas yang terjadi yang masih dialami oleh warga negara dari tindakan diskriminasi, khususnya kelompok minoritas dan penghayat kepercayaan. Terlebih pasca diterbitkannya Undang-Undang No. 1/PNPS 1965 Tentang Pencegahan, Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama (selanjutnya disebut PNPS 1965) kehidupan sosial keagamaan di Indonesia lebih bertambah buruk lagi. UU No. 1 Tahun 1965 ini memberikan legitimasi begitu kuat mengenai diskriminasi bagi kelompok keagamaan dan kepercayaan yang minoritas.

Dalam ketentuan UU No. 1 PNPS Tahun 1965 isinya menyebutkan: Agama-agama yang dipeluk dan dilindungi oleh UU ini hanya 6 (enam) agama yaitu: Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Budha, dan Kong Hu Cu. Walaupun UU No. 1 PNPS Tahun 1965 secara tegas bahwa agama-agama lain seperti Yahudi, Zarazustrian, Shinto, Taoisme tidak dilarang di Indonesia, maka ketentuan itu hanya mengakui hanya 6 (enam) agama yang resmi boleh berlaku, dengan kata lain adalah di luar 6 agama resmi yang diakui negara, agama lainnya tidak diakui, ada upaya pelarangan.

Kemudian setelah itu, terbitlah Instruksi Menteri Agama Nomor 4 Tahun 1978 yang menyatakan: aliran kepercayaan bukan merupakan agama. Kebijakan negara cq pemerintah mengeluarkan kebijakan tersebut dianggap telah diskriminatif, kemudian tindak lanjutnya adalah terbit Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 477/74054 Tahun 1979 tentang Perihal Petunjuk Pengisian Kolom agama pada KTP, hanya 5 agama yang diakui yaitu Islam, Katolik, Kristen, Hindu dan Budha, yang lainnya tidak diakui sebagai agama.

Adanya pengakuan 5 agama dalam kolom KTP, maka disisi lain bagi para pemeluk penghayat dengan terpaksa harus menundukan diri pada ketentuan hukum dari salah satu agama dari 5 (enam) agama yang diakui ditentu oleh pemerintah sesuai Instruksi Menteri tersebut. Apabila mereka yang tidak menundukkan dirinya pada ketentuan tersebut, maka konsekwensinya tidak dicatatkan perkawinannya.

Implikasi atas pengakuan atau tidak yang kemudian muncul tuduhan ataupun stigma pada mereka sebagai kumpul kebo bagi para pasangan penghayat yang telah menikah sesuai keyakinannya, lalu implikasi lainnya anak-anak yang lahir dari pasangan tersebut tidak dicatatkan nama ayahnya dalam akta kelahiran,

tanpa nama ibunya. Fakta empirik yang terjadi terhadap pengakuan dan pemenuhan kebebasan beragama dan berkeyakinan telah terjadi diskriminasi yang terus berlangsung selama puluhan tahun sampai saat ini, ini ukurannya adalah dimana tanggungjawab negara dalam pemenuhan hak asasi manusia tersebut.

Munculah secercah harapan pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomer 97/PUU/XIV/2016 yaitu Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan yang intinya menyatakan: bahwa kata “agama” dalam Pasal 61 ayat (1) dan Pasal 64 ayat (1) UU Administrasi Kependudukan harus dimaknai juga termasuk “kepercayaan”. Akan tetapi yang menjadi catatan penting lainnya adalah masih ada diskriminasi oleh negara terhadap pengakuan dan pemenuhan oleh penganut-penganut agama diluar agama yang disebut di atas berbagai regulasi “agama yang diakui” seperti Akmadiyah, Bahai, Sikh dan lain sebagainya.

Seperti telah diuraikan di atas masih banyak persoalan menimbulkan ketidakpastian pemenuhan dan pengakuan bagi pemeluk agama dan penghayat di Indonesia ini. Oleh karenanya, negara memiliki tugas dan kewajiban hukum untuk bertanggungjawab atas pemenuhan hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan, maka dari persoalan ini penulis ingin menyumbangkan pemikiran untuk sebuah artikel yang berjudul Tanggung jawab Negara Dalam Pemenuhan Hak Kebebasan Beragama dan Hak Kebebasan Berkeyakinan.

Bagaimanakah Tanggung jawab negara dalam pemenuhan terhadap kebebasan beragama dan berkeyakinan menurut UUD 1945?

## II. PEMBAHASAN

Dalam Pasal 28I ayat (4) UUD 1945 mengatur perlindungan, pemajuan, penegakkan dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah. Pasal ini secara hirarki dan posisi konstitusi merupakan sumber komitmen Indonesia terhadap hak asasi manusia dan juga asal-usul dan tugas kewajiban pemerintah dalam pertanggungjawabannya. Lebih lanjut Pasal 28I ayat (5) menjelaskan bahwa pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan-perundang-undangan. Disini terlihat secara jelas bahwa ada peran dan tanggung jawab negara dalam pemenuhan dan pengakuan hak beragama dan berkeyakinan. Hal itu terkait pemenuhan hak tersebut sangatlah erat kaitannya dengan konsep negara hukum sebagaimana

di atur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, yang menyatakan: “Indonesia adalah negara hukum.” Artinya bagaimana berjalannya negara diatur dan harus sesuai dengan hukum yang tertulis.

Tekait pelaksanaan tugas dan kewajiban hukum negara (cq. Pemerintah) juga dapat ditemukan aturannya dalam Pasal 71 Undang-Undang 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang menyebutkan : “Pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakkan dan memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam undang-undang ini, peraturan perundang-undangan lain dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh Negara Republik Indonesia. Maka diperlukan adalah langkah-langkah yang implementatif dan efektif, baik dibidang hukum, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan, keamanan negara dan bidang lain.

Dalam hal ini negara, terutama pemerintah memiliki tugas dan kewajiban hukum harus diembannya untuk memastikan bahwa setiap orang yang berada di wilayah negaranya, terutama kelompok minoritas dan kelompok rentan lainnya, dapat melaksanakan dan mempraktikkan agama dan kepercayaannya secara bebas sesuai dengan pilihan dan keyakinan masing-masing. Pada posisi ini negara harus menghormati (to respect) dengan tidak melakukan intervensi kepada komunitas keagamaan. Setiap orang juga harus bebas dari paksaan dan ketakutan. Jika aktor non negara atau pihak ketiga mencoba mengganggu hak orang lain maka negara wajib hadir untuk melindungi (to protect). Untuk memastikan tidak adanya tekanan, paksaan gangguan, atau intimidasi (dari negara atau non negara) dan menjamin adanya kebebasan individu tersebut, tindakan-tindakan ini harus ditegaskan dalam system hukum pidana atau perdata suatu negara.<sup>4</sup> Hans Kalsen mengemukakan bahwa negara merupakan suatu badan hukum atau sebuah juristic entity atau suatu corporation.<sup>5</sup> Lebih lanjut, negara itu adalah personifikasi dari hukum nasional (national legal order), sedangkan badan hukum lainnya dibentuk oleh hukum Internasional. Dari aspek kewajiban , jika pada badan hukum lain kewajiban –kewajiban itu lahir berdasarkan suatu perikatan (contract) atau aturan aturan yang ditetapkan oleh negara, sementara negara memikul kewajiban dan berdasarkan suatu outo-obligation.<sup>6</sup> Oleh karena itu tugas dan kewajiban negara pada dasarnya adalah

<sup>4</sup> Djafar dkk., *Buku Sumber: Hak atas Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan di Indonesia*.

<sup>5</sup> Hans Kalsen, *General heory of Law and State*, transled by andres Wedberg, New York, Russell & Russel, 1973, hlm. 182-191.

<sup>6</sup> Ibid.

tugas dan kewajiban dari organs of the state dalam arti sempit merupakan tugas dan kewajiban individu yaitu individu yang dipilih atau diangkat melalui prosedur tertentu untuk secara profesional menjalankan fungsi (pemerintahan). Mereka adalah para pejabat (official).<sup>7</sup> Dengan demikian tanggungjawab negara dalam pemenuhan kebebasan beragama dan berkeyakinan dapat dilihat dari berbagai aspek seperti aspek politik, manajemen, sosial, administrasi dan hukum.<sup>8</sup> Dalam artikel ini berkepentingannya adalah tanggungjawab hukum dalam pemenuhan hak kebebasan beragama dan berkeyakinan, maka negara sebagai badan hukum yang memiliki legal duty, bertanggungjawab untuk melakukan hal tertentu dan memenuhi (to fulfill) apa yang diperintahkan oleh norma hukum.<sup>9</sup> Apabila yang bersangkutan melakukan hal-hal yang bertentangan dengan kewajiban hukumnya (legal duty), maka akan berhadapan dengan sanksi yang ditujukan terhadap pengabaian kewajiban hukum tersebut.<sup>10</sup>

Pada bagian ini peneliti akan melihat bagaimana kerangka kebebasan beragama dalam Pasal 28E ini ditafsirkan dalam berbagai pengaturan, putusan dan kebijakan yang ada. Pengaturan hak asasi manusia hadir dalam banyak lapisan, baik pengaturan di tingkat nasional, maupun di tingkat internasional. Lantas bagaimanakah posisi aturan-aturan yang ada di tingkat Internasional dalam ketentuan peraturan perundang-undangan di Indonesia?

Secara jelas bahwa jaminan kebebasan beragama dan berkepercayaan telah dijamin sejak UUD 1945 ditetapkan tanggal 18 Agustus 1945, bahkan mendahului Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) pada tahun 1948. Pecantumannya termuat dalam Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 menyebutkan “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu”. Hal ini juga termuat juga dalam Alinea Pertama Pembukaan UUD 1945, yang secara tegas dinyatakan bahwa kemerdekaan, perikemanusiaan dan perikeadilan adalah nilai dasar Indonesia. Di Alinea ketiga kitab lihat juga tersurat secara tegas bahwa rakyat Indonesia menyatakan kemerdekaan karena “didorong oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas”.

Hal ini dengan maksud pembentukan pemerintahan Indonesia adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia

<sup>7</sup> Indra Perwira, *Tanggung Jawab Negara dalam Pemenuhan Hak Atas Kesehatan Berdasarkan UUD 1945*, Disertasi, Unpad, Bandung, 2009, hlm. 97-98.

<sup>8</sup> Ibid. hlm 99,

<sup>9</sup> Hans Kelsen, *Op.Cit* 59-65.

<sup>10</sup> Indra Perwira, *Op.Cit*, hlm.99

dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.” Perlindungan mana dilakukan tanpa perbedaan dan diskriminasi, melingkupi juga hak-hak sipil politik dan hak ekonomi, sosial dan budaya.<sup>11</sup>

Pengaturan lebih lanjut mengenai kebebasan beragama dan berkepercayaan diatur dalam Pasal 22 UU 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menegaskan “(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.”<sup>12</sup> Artinya dari pasal-pasal mengenai kebebasan beragama dan berkepercayaan tersebut sudah terang dan jelas negara menjaminkannya terhadap penganutnya, ini merupakan bagian dari pengakuan dan tanggungjawab negara.

Semenjak reformasi 1998, dengan dilakukannya proses amandemen UUD 1945 pada tahun 1999, 2000, 2001, 2002 mementum inilah yang kemudian dilakukan amandemen kedua UUD 1945 yang salah satu materi muatan yang diubah adalah pengaturan hak asasi manusia dan hak warga negara yang lebih komprehensif atau menyeluruh serta sangat mendasar.<sup>13</sup>

Pengaturan hak asasi manusia yang sebelum dilakukan amandemen UUD 1945 tersebut, semula hanya tujuh butir (ayat) ketentuan hak asasi manusia kemudian saat ini telah dilakukan perubahan dengan penambahan butir-butir dalam pasal-pasal nya secara sangat signifikan, terkait hak asasi manusia dan kebebasan warga negara dianggap paling lengkap dalam UUD 1945.<sup>14</sup>

Apabila kita diperhatikan mengenai persoalan kebebasan hak asasi manusia dan kebebasan warga negara mengalami kemajuan yang begitu pesat pasca Perubahan UUD 1945. Salah satu jaminan yang semakin kuat dan jelas

<sup>11</sup> Dalam Pembukaan UUD 1945 pada Alinea Keempat, Terbitan Sekretariat Jendral MPR RI, 2018

<sup>12</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia*, 1999.

<sup>13</sup> Asep Bambang Hermanto, Op Cit. hlm.376.

<sup>14</sup> Ibid. hlm.377

dengan adanya dijamin oleh UUD 1945 yaitu hak atas kebebasan beragama dan berkepercayaan. Penguatan tersebut tercantum dalam Pasal 28 E ayat (1) dan (2) UUD 1945 yang berbunyi:

- (1) Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal diwilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.
- (2) Setiap orang atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.

Penegasan secara konstitusionalitas tersebut begitu fundamental, oleh karenanya ada dua hal penting dan mendasar yakni: Pertama, konstitusi membedakan antara “agama” (religion) dan “kepercayaan” (belief), tetapi memberikan jaminan hak dan perlindungan yang setara terhadap keduanya; Kedua, istilah kebebasan beragama dan/atau berkepercayaan pada akhirnya berakar pada pilihan “sesuai dengan hati nuraninya”. Ini berarti tidak ada instansi maupun institusi apa pun yang dapat mempengaruhi kebebasan tersebut.<sup>15</sup>

Akan tetapi dalam tataran implementasi atau praktik justru negara cq dalam hal ini pemerintah pusat dan pemerintah daerah membuat berbagai kebijakan yang bertentangan atau tidak sesuai amanat konstitusi sebagaimana tercantum dalam Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 29 UUD 1945 yang dijadikan landasan konstitusional malah melegitimasi untuk melakukan diskriminasi dan pelanggaran hak kebebasan beragama dan berkepercayaan oleh pemerintah dalam tataran praktik dan implementasinya.

Hak konstitusional setiap orang adalah memiliki kebebasan beragama dan berkeyakinan merupakan hak individu yang tidak bisa ditunda pemenuhannya (non derogable rights). Karena itu, kebebasan beragama/berkeyakinan untuk individu dan kelompok merupakan hak asasi manusia yang fundamental yang harus dijamin oleh negara. Prinsip non-derogable rights menegaskan hak yang bersifat mutlak/absolut dan oleh karenanya tak dapat ditangguhkan atau ditunda dalam situasi kondisi apapun.

Maka jika dilihat dari konteks ini, pengakuan dalam agama dan keyakinan harus diletakkan bahwa negara wajib melakukan pemenuhan dan pengakuan atas hak beragama dan berkeyakinan yang merupakan martabat yang melekat

<sup>15</sup> Trisno S Sutanto, “Diskriminasi Terhadap Penghayat: Sampai Kapan,” dalam Politik Kebinekaan, Esai-Esai Terpilih, 1 ed. (Jakarta: KN-LWF Indonesia bekerjasama dengan PT. BPK Gunung Mulia, 2020), 169.

sepenuhnya dan tidak dapat dicabut, serta harus dihormati dan dijamin sepenuhnya tanpa diskriminasi oleh negara dalam hal ini pemerintah.

Masih banyak data pelaporan terkait praktik dilapangan yang dilakukan aparaturnya mengenai penghormatan terhadap kebebasan beragama dan berkeyakinan yang membatasi dan diskriminatif, seperti agama tradisional, agama yang diketahui baru atau aliran alternatif tidak bisa menikmati jaminan perlindungan kebebasan beragama dan berkeyakinan yang setara dan penuh.<sup>16</sup> Oleh sebab itu, kebijakan ada beberapa negara yang masih mengaitkan hak kewarganegaraan dengan keanggotaan agama tertentu, atau menghalang-halangi anggota agama yang “belum diakui” untuk bisa mendapatkan dokumen kewarganegaraan seperti KTP, Kartu Keluarga, Akta Pernikahan, Akses ke Bank dan lain sebagainya.

Persoalan – persoalan yang terlihat dalam uraian di atas, secara jelas adanya pembiaran dalam tataran implementasi yang menimbulkan suatu tindakan diskriminatif dan tidak ada tanggung jawab negara dalam menjalankan legal duty (tugas hukum) dan legal obligation (kewajiban hukum) sebagaimana atribusi dalam UUD 1945 telah memberikan perintah untuk menjamin, menghormati, mengakui dan memenuhi hak atas kebebasan beragama dan berkepercayaan dilindungi oleh negara.

Sesungguhnya yang menjadi akar persoalan adalah masih tetap berlakunya peraturan Penetapan Presiden Nomor 1/PNPS 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama dan tidak berkehendak untuk dicabut sejak orde lama sampai orde reformasi. Ketentuan itu sebagai landasan dasar tentang “agama” dan “kepercayaan” dikelola, diatur, dan ditertibkan oleh negara demi kepentingan kekuasaan yang berkuasa. Disinilah ketentuan tersebut tampak jelas memberi gambaran bahwa adanya “politik pembedaan” yang berakibat sangat luas dan mendalam pada kelompok penghayat.<sup>17</sup> Artinya ketentuan No. 1 PNPS 1965 tentang penodaan agama menjadi alat yang ampuh untuk melakukan “campaign against heresy” dan ada sanksi pidana.<sup>18</sup>

Semangat dari pengaturan tersebut masih hadir sampai sekarang, hal ini sebagaimana tercantum secara kelembagaan dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan, khusus Pasal 30 ayat (3)

---

<sup>16</sup> Bielefeldt, *Politik Kesetaraan, Dimensi-Dimensi Kebebasan Beragama Atau Berkeyakinan*.

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Tedi Kholiludin, *Kuasa Negara Atas Agama: Politik Pengakuan, Diskursus “Agama Resmi” dan Diskriminasi Hak Sipil*, ed. Mohammad Nor Ichwan (Semarang: RaSAIL Media Group, 2009), 326.

disebutkan Kejaksaan bertugas dalam bidang ketertiban dan ketentraman umum dengan, antara lain, melakukan “(d) pengawasan aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara; (e) pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama”. Pengendalian dan mekanisme pengawasan dan kontrol oleh kejaksaan ini sangat efektif untuk membuat banyak aliran kepercayaan, gerakan sempalan yang dianut oleh berbagai kelompok adat, kelompok etnis dan sub etnis di Indonesia menjadi tersisih dan sulit berkembang.<sup>19</sup>

Selain itu, pengawasan yang dilakukan Kejaksaan melalui Bakor Pakem, mana yang disebut agama mana yang tidak. Kemudian Kementerian Agama menjelma menjadi hakim yang tugasnya mengawasi eksistensi agama-agama. Hal ini tentunya berdampak pada pelanggaran hak konstitusional terhadap hak asasi manusia bagi para pemeluk agama dan berkeyakinan yang berbeda dengan kebijakan pemerintah tersebut.

Kemudian kebijakan itu diperkuat oleh Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 477/4054 tertanggal 18 November 1979 berperihal petunjuk pengisian kolom agama. Surat edaran ini menegaskan bahwa pengisian agama dalam kolom agama yang diakui adalah Islam, Katolik, Protestan, Hindu dan Budha. Di luar itu agama tersebut, wajib mencantumkan salah satunya dalam kolom KTP.<sup>20</sup> Ini terlihat secara jelas telah terjadi diskriminasi terhadap pemeluk agama dan kepercayaan lainnya.

Sesuai pertimbangan hukum dalam putusan Mahkamah Konstitusi 97/PUU-XIV/2016 bahwa sudah seharusnya negara menghormati dan mengakui semua agama yang dianut oleh penduduk Indonesia, begitu pula negara harus menghormati dan mengakui semua kepercayaan. Selanjutnya Mahkamah Konstitusi juga menyoroti praktik diskriminasi yang dialami oleh Penghayat Kepercayaan, MK memberikan pendapat bahwa masyarakat penganut kepercayaan memiliki yang dan kewajiban yang sama dalam meyakini kepercayaannya sesuai dengan Jaminan Pasal 28E ayat (2) UUD 1945. MK menyatakan juga bahwa praktik diskriminasi yang dialami oleh Penganut Kepercayaan adalah sebuah kesalahan.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Kholiludin, *Kuasa Negara Atas Agama: Politik Pengakuan, Diskursus “Agama Resmi” dan Diskriminasi Hak Sipil*, 327.

<sup>20</sup> Isnur dkk., *Agama, Negara dan Hak Asasi Manusia: Proses Pengujian UU 1/PNPS/1965 Tentang Pencegahan dan/atau Penodaan Agama di Mahkamah Konstitusi*.

<sup>21</sup> *Ibid.*, hal 305-306.

### III. KESIMPULAN

Tanggung jawab negara dalam pemenuhan hak atas kebebasan beragama dan berkepercayaan merupakan hak konstitusional yang harus menjamin penghormatan, perlindungan, dan pemenuhannya secara penuh. Jaminan terhadap pemenuhan atas hak asasi manusia itu juga dalam tataran kebijakan dan implementasi wajib dilaksanakan dalam pemenuhan terhadap legitimasi, agar terjamin adanya kepastian hukum terhadap pengakuan agama dan kepercayaan untuk seluruh warga negara ataupun kelompok, tanpa adanya diskriminasi kepada kelompok agama tertentu. Dengan tidak adanya pemenuhan dan perlindungan kebebasan beragama dan berkepercayaan yang sampai saat ini terjadi merupakan menyalahi dan tidak sesuai perintah konstitusi sebagaimana tercantum dalam Pasal 28I ayat (5) UUD 1945 dan juga telah ditegaskan dalam putusan Mahkamah Konstitusi yang isinya pengakuan dan pemenuhan hak kebebasan beragama dan berkeyakinan tanpa adanya diskriminasi. Oleh karena itu, tataran praktis atau pelaksanaannya bahwa negara harus bertanggungjawab untuk mewujudkan pemenuhan hak asasi manusia yang paling fundamental ini yaitu kebebasan beragama dan berkepercayaan di Indonesia.

### Daftar Pustaka

#### Buku-buku

- Asep Bambang Hermanto, Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945, Fakultas Hukum Univ Pancasila, Cet 1, Jakarta, 2020
- Astim Riyanto, Teori Konstitusi, Cet Kelima. (Bandung: Lembaga Penerbitan Yayasan Pembangunan Indonesia (Yapemdo) Bandung, 2017
- Todung Mulya Lubis, "In Search Of Human Rights: Legal Political Dilemmas Of Indonesia's New Order, 1966-1990" (University Of California, 1990). Dalam disertasinya ini Todung Mulya Lubis memaparkan sejarah panjang pro kontra dan perkembangan hak asasi manusia sejak zaman kemerdekaan.
- Djafar dkk., Buku Sumber: Hak atas Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan di Indonesia.
- Hans Kelsen, General heory of Law and State, transled by andres Wedberg, New York, Russell & Russel, 1973.
- Indra Perwira, Tanggung Jawab Negara dalam Pemenuhan Hak Atas Kesehatan Berdasar UUD 1945, Disertasi, Unpad, Bandung, 2009.

M. Isnur dkk., Agama, Negara dan Hak Asasi Manusia: Proses Pengujian UU 1/ PNPS/1965 Tentang Pencegahan dan/atau Penodaan Agama di Mahkamah Konstitusi.

Trisno S Sutanto, “Diskriminasi Terhadap Penghayat: Sampai Kapan,” dalam Politik Kebinekaan, Esai-Esai Terpilih, 1 ed. (Jakarta: 2020).

Tedi Kholiludin, Kuasa Negara Atas Agama: Politik Pengakuan, Diskursus “Agama Resmi” dan Diskriminasi 2009.

### **Peraturan Per-UU-an**

- UUD 1945
- UU No. 39 Tahun 1999 Tentang HAM
- UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan
- UU No. 1 PNPS Tahun 1965 Tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/ atau Penodaan Agama
- UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan
- Mahkamah Konstitusi 97/PUU-XIV/2016
- Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 477/74054 Tahun 1979 tentang Perihal Petunjuk Pengisian Kolom agama pada KTP
- Instruksi Menteri Agama Nomor 4 Tahun 1978 tentang aliran kepercayaan bukan merupakan agama