

Konstitusi dan Nomenklatur Kebebasan Beragama: Pengalaman Berbagai Negara

Ismatu Ropi

UIN Syarif Hidayatullah Jakarta

ismatu.ropi@uinjkt.ac.id

Abstract: This article examines the idea of religious freedom as the constitutional rights of some countries. In the beginning, the principles of freedom of religion (liberty of religion) was deeply rooted and strongly associated with the concept of 'freedom of thought and conscience', a phrase that first appeared in the Westphalia Treaty of 1648 which ended a long war in the name of religion in Europe. In this context, religious freedom was understood as freedom to believe (or not believe), adhere (or not adhere) to a religious proposition, belief or doctrine on the basis of individual experience or reasoning. It also contained the freedom to change that belief at any time if desired for the reason that basically human being through out his/her life continues to carry out what to be called as the process of preference and selection from the 'better' life. Nevertheless, religious freedom is not merely a natural right belonging to every individual but in turn also a given right granted by the state as a political authority manifested later in the respective Constitution. For this reason, the state as the holder of the people's mandate has the right to take actions in maintaining this order which in turn may in principle be possible to limit the rights of the community itself, including those relating to religion. Hence this article discusses several important matters on the issue. First, how and to what extent international law guarantees religious freedom normatively; second, how do the general portrait of various state constitutions when discussing religious freedom, and third, to what extent freedom is practically influenced by conditions such as the concept of the public sphere and the existence of a dominant majority group.

Keywords: *Constitution, Religion, State, Religious Freedom.*

Abstrak: *artikel ini meneliti gagasan kebebasan beragama sebagai hak konstitusional dari beberapa negara. Pada mulanya, prinsip kebebasan beragama (liberasi agama) sangat berakar dan sangat berkaitan dengan konsep 'kebebasan berpikir dan hati nurani', sebuah frase yang pertama kali muncul dalam Perjanjian Westphalia 1648 yang mengakhiri perang panjang atas nama agama di Eropa. Dalam konteks ini, kebebasan beragama dipahami sebagai kebebasan untuk percaya (atau tidak percaya), taat (atau tidak taat) pada suatu proposisi agama, kepercayaan atau doktrin atas dasar pengalaman individu atau penalaran. Ini juga berisi kebebasan untuk mengubah kepercayaan itu setiap saat jika diinginkan karena alasan bahwa pada dasarnya manusia melalui hidupnya terus melaksanakan apa yang disebut sebagai proses preferensi dan pilihan dari 'kehidupan yang lebih baik'. Namun demikian, kebebasan beragama tidak hanya hak alami milik setiap individu, tetapi pada gilirannya juga hak yang diberikan oleh negara sebagai pemilik otoritas politik yang diwujudkan dalam konstitusi masing-masing. Untuk alasan ini, negara sebagai pemegang mandat rakyat memiliki hak untuk mengambil tindakan dalam mempertahankan ketertiban yang pada gilirannya mungkin secara prinsip akan membatasi hak masyarakat itu sendiri, termasuk yang berkaitan dengan agama. Oleh karena itu artikel ini membahas beberapa hal penting tentang masalah ini. Pertama, bagaimana dan sejauh mana hukum internasional menjamin kebebasan beragama secara normatif; kedua, bagaimana potret umum dari berbagai konstitusi negara ketika mendiskusikan kebebasan beragama, dan ketiga, sejauh mana kebebasan secara praktis dipengaruhi oleh kondisi seperti konsep ranah publik dan adanya dominasi kelompok mayoritas.*

Kata kunci: *Konstitusi, agama, negara, kebebasan beragama*

Pendahuluan

Semenjak berdirinya negara ini kontestasi antara negara dengan agama sebenarnya belum dapat dikatakan selesai. Secara teoritis terdapat persoalan yang cukup mendasar dalam mencari landasan yang kuat bagi kebebasan beragama dan bagi hubungan ideal yang dibangun menjembatani kepentingan negara (Pemerintah) dan kepentingan agama dalam kehidupan berbangsa. Hal ini penting ditekankan sebab dalam konteks pembicaraan tentang kebebasan agama tidak bisa dilepaskan dari peran negara.

Di sini, kebebasan beragama bukan melulu sebagai *natural right* milik setiap individu tapi suka atau tidak-suka juga merupakan *given right* yang diberikan oleh negara sebagai otoritas politik. Maksudnya, walau memang secara teoritis, negara adalah pemegang amanat rakyat dan berjuang untuk kepentingan dan keteraturan bersama (*order*) sebagai bentuk kontrak sosial tapi ini juga, sebagai konsekuensinya, mengandaikan negara berhak melakukan tindakan-tindakan dalam menjaga keteraturan tadi yang pada gilirannya secara prinsipal mungkin bisa membatasi hak-hak masyarakat itu sendiri termasuk di dalamnya yang berkenaan dengan agama.

Karena itu, ada beberapa hal yang penting didiskusikan. *Pertama*, bagaimana dan sejauhmana hukum internasional menjamin kebebasan beragama secara normatif; yang *kedua*, bagaimana potret umum berbagai konstitusi negara ketika membicarakan kebebasan agama, dan *ketiga*, sejauhmana kebebasan itu secara praktis dipengaruhi oleh kondisi seperti konsep ranah

publik (*public sphere*) dan eksistensi kelompok mayoritas yang dominan.

Kebebasan Beragama dan Dokumen Internasional

Secara umum dalam sejarahnya dapat dikatakan bahwa prinsip-prinsip kebebasan beragama (*freedom of religion* atau *liberty of religion*) berakar pada konsep ‘kebebasan berpikir dan berkesadaran’ (*liberty of thought and liberty of conscience*); sebuah frase yang muncul pertama kali dalam Perjanjian Westphalia tahun 1648 yang menyudahi peperangan panjang atas nama agama di Eropa.¹ Dalam konteks ini, kebebasan beragama dimaknai sebagai berikut: kebebasan untuk percaya (atau tidak percaya), menganut (atau tidak menganut) atas suatu proposisi agama, kepercayaan atau doktrin atas dasar pengalaman atau *reasoning* individual. Terkandung pula di dalamnya kebebasan untuk mengubah keyakinan itu pada suatu waktu jika diinginkan, karena pada dasarnya manusia itu terus melakukan proses preferensi dan seleksi dari yang ‘baik’ kepada yang jauh ‘lebih baik’ sepanjang hidupnya dan mengkalkulasi keuntungan secara jitu jika dilihat dalam perspektif pilihan rasional (*rational choice*).

¹Penjelasan tentang sejarah diskursus kebebasan agama sebagai diktum internasional dapat ditemui dalam laporan Arcot Krishnaswami tahun 1960, “Study of Discrimination in the Matter of Religious Rights and Practice,” U.N. Doc.E/CN.4/Sub.2 /200/Rev.1, U.N. Sales No. 6.XIV.2. Karya ini adalah salah-satu bahan terpenting tentang kebebasan agama yang menjadi dokumen resmi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Laporan ini dicetak ulang dalam Tad Stahnke dan J. Paul Martin, *Religion and Human Rights: Basic Documents* (New York: Center for the Study of Human Rights Columbia University, 1998), 2-54.

Kebebasan beragama adalah kebebasan untuk beribadah (atau tidak beribadah), menjadi bagian (atau berhenti) dari keanggotaan suatu kelompok tertentu. Kebebasan untuk mengekspresikan pandangan atau mengajak orang lain untuk ikut dalam pandangan itu; untuk menggunakan atau menyumbangkan properti pribadi bagi kepentingan pandangannya. Ide kebebasan beragama pada titik ini merupakan ‘hak’ individual untuk mempercayai sesuatu (atau sebaliknya), dan dalam batas tertentu melaksanakan apa yang diyakini itu sejauh tidak ‘menggangu’ hak yang sama yang juga dimiliki orang lain. Ia merupakan bentuk ekspresi otonom manusia untuk memilih dan mengambil keputusan sesuai dengan pilihan (dan tentu saja bertanggung jawab atas pilihan itu). Yang penting di sini adalah perilaku memilih (*the act of choosing*) dan bukan apa yang menjadi pilihan (*particular outcomes*) sebagai bagian dari hak-hak privat dan kedirian (*rights of privacy and personhood*) dalam teori otonomi kemanusiaan menurut Garvey.²

Di sini, pengakuan legal atas kebebasan beragama, baik secara prinsipal maupun praksis, muncul sebagai bagian langsung maupun tidak langsung dari ratifikasi perjanjian-perjanjian antar-negara. Studi yang dilakukan oleh Bates yang dilakukan lebih dari lima puluh tahun yang lalu menunjukkan bahwa semenjak pada abad kesembilanbelas, beberapa negara berdaulat memasukkan klausula-klausula tentang hak ekspresi keberagamaan (*right of religious expression*) ke dalam perjanjian yang dibuat dengan negara-negara lain, baik yang bertradisi

agama yang sama (atau malah berbeda) dengan mereka.³

Sebagai contoh, Perjanjian Berlin (*Treaty of Berlin*) tahun 1878 antara Rusia dengan Turki, yang dianggap sebagai ekspresi terpenting dalam perjanjian internasional menyangkut kebebasan agama (*the most important single expression of international agreement for religious liberty*), memasukkan klausula tentang hak setara dan penghargaan bagi kelompok agama minoritas di kedua negara masing-masing. Hal yang serupa juga termaktub dalam Pakta Umum tentang Kepemilikan Amerika (*General Act relating American Possessions*) dan Perjanjian-Perjanjian Minor (*Minorities Treaties*) tahun 1919-1923 setelah Perang Dunia I.⁴

Lebih jauh, argumen normatif tentang kebebasan agama secara lebih rinci tentu ditemukan dalam berbagai dokumen dan instrumen internasional seperti Deklarasi Universal PBB tentang Hak Asasi Manusia (*UN Declaration of Human Rights* atau UNDHHR) tahun 1948 atau *UN International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) tahun 1966, dan *Principles of the Helsinki Final Act* tahun 1975 yang diikuti dengan *UN Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief* [untuk selanjutnya disebut Deklarasi Anti-Diskriminasi] tahun 1981. Apalagi diskursus ini terus berkembang dan mendapatkan kesejatan semenjak abad kesembilanbelas seiring dengan munculnya negara-negara

³Lebih jauh lihat M. Searle Bates, *Religious Liberty: An Inquiry* (New York: Harper and Brothers, 1945), 476.

⁴Lihat Richard B. Lillich dan Hurst Hannum, *International Human Rights* (Buffalo, New York: William S. Hein, 1995), 324.

²John H. Garvey, “An Anti-Liberal Arguments for Religious Freedom,” *Journal of Contemporary Legal Issues* 7 (1996), 276-291.

merdeka baru (*new sovereign nations*) dalam konsep negara-bangsa (*nation state*) sebagaimana diutarakan Bates pada pertengahan tahun empat puluhan.⁵ Dan pada gilirannya, meminjam Wood, Jr., kebebasan beragama identik sebagai sesuatu yang asasi (*natural*) dan suci (*divine*) secara bersamaan.⁶

Inilah tonggak terpenting dalam hukum internasional semenjak Perang Dunia II mengingat hampir semua negara di dunia menandatangani Deklarasi Universal PBB itu dan lebih khusus ada 38 negara telah meratifikasi ICCPR, termasuk pula beberapa negara yang terkenal sangat kaku (*highly restrictive*) sekalipun. Karena itu, sebagaimana diungkap Padelford, “jaminan tentang kebebasan beragama merupakan postulat yang diterima secara umum dalam hukum internasional di mana setiap negara memiliki kewajiban untuk mencantumkan kebebasan beragama dalam wilayah yurisdiksi hukum masing-masing.”⁷

Dalam dokumen dan instrumen internasional itu, sangat jelas dinyatakan bahwa kebebasan agama adalah hak *non-derogable* (yakni hak yang tidak bisa ditangguhkan) sebagaimana hak hidup atau hak mempertahankan diri. Kebebasan agama dalam arti ‘bebas untuk meyakini dan memeluk satu agama tertentu’, termasuk pindah dari satu agama ke yang lain, merupakan *forum internum* (kebebasan

internal) yang absolut dan tidak dapat dibatasi oleh apa dan apapun.

Lalu agama dan kepercayaan apa dan bagaimana yang diakui dan mendapat perlindungan secara universal? Penting digarisbawahi bahwa pada dasarnya apa yang menjadi perhatian dalam dokumen-dokumen internasional tentang kebebasan beragama,⁸ seperti diungkap Smith, lebih sebagai ‘kompromi’ atau *modus vivendi* yang berusaha menghasilkan prinsip-prinsip konsisten untuk menjawab pentingnya diskursus itu. Apa yang ditampilkan sebenarnya bukanlah teori atau definisi, karena (sebagaimana juga agama sendiri), tidak ada satupun teori atau definisi yang memuaskan dan bisa merangkum apa yang disebut agama maupun kebebasan beragama.⁹

Apa yang dilindungi oleh hukum internasional tadi adalah ‘hak’ seseorang atau kelompok untuk menganut dan pada saat yang sama juga ‘hak’ seseorang untuk tidak menganut suatu agama dan kepercayaan; dan bukan pada apa dan bagaimana agama dan kepercayaan diyakini dan dilaksanakan. Karena itu, sebagaimana diungkap Gunn, cakupan kategori ini memang sangat umum. Apa yang menjadi *concern* di sini adalah bukan *agama atau kepercayaan apa* yang boleh bebas dan dilindungi tapi yang lebih substansial adalah bagaimana sebuah sistem kebenaran, kepercayaan, inti dari identitas lingustik dan bahasa, serta bagian integral dari

⁵Bates, *Religious Liberty*, 476-478.

⁶James E. Wood, Jr., “Religious Rights and a Democratic State,” *Journal of Church and State* 46 (Autumn 2004), 739-765.

⁷Norman J. Padelford, *International Guarantees of Religious Liberty* (New York: International Missionary Council, 1942) sebagaimana dikutip oleh Wood, JR., “Religious Rights,” hal. 740.

⁸Assesment paling lengkap berkaitan dengan konsep agama dalam dokumen internasional dapat dilihat T. Jeremy Gunn, “The Complexity of Religion and the Definition of ‘Religion’ in International Law,” *Harvard Human Right Journal* 16 (2003), 189-215.

⁹Steven D. Smith, “Is a Coherent Theory of Religious Freedom Possible?” *Constitutional Commentary* 15 (1998), 73-86.

kehidupan politik manusia ini, mendapat pengakuan dan perlindungan secara universal.¹⁰

Inilah yang menjadi alasan mengapa yang menjadi *travaux préparatoires* dalam dokumen-dokumen itu sepakat untuk memberikan jaminan kebebasan terhadap apapun model keyakinan dan ekspresi agama baik yang bersifat theistik, non-theistik maupun atheistik (*the expression 'religion or belief' shall include theistic, non-theistic and atheistic beliefs*).¹¹ Jadi jaminan itu tidak diberikan kepada nama generik agama seperti Islam, Kristen dsb) melainkan kepada sistem keyakinan secara umum. Karenanya, sebagai *modus vivendi*, ada prinsip standar dasar bagi kebebasan beragama itu sendiri yakni *fairness*. Prinsip *fairness* ini paling tidak memiliki 2 dimensi: *pertama*, adalah kesadaran (*consent*) sebagai indikasi bahwa aturan itu diterapkan kepada setiap orang, dan *kedua* adalah resiprok (*reciprocity*) yakni bahwa setiap orang mendapatkan keuntungan atau kesempatan yang sama ketika aturan itu berlaku.¹²

Jika prinsip *fairness* (baik kesadaran dan resiprok) itu menjadi ukuran bagi

kebebasan beragama, sebagai hak *non-derogable* (yakni hak yang tidak bisa ditangguhkan), maka adalah menjadi hak bagi seseorang atau kelompok untuk beragama atau untuk tidak beragama. Karena ini merupakan *forum internum* (kebebasan internal) yang absolut dan tidak dapat dibatasi oleh siapa dan apapun, maka seorang yang beragama dan tidak beragama memiliki hak yang sejajar. Intinya, keduanya mendapat jaminan universal.

Namun, harus dicermati bahwa hak untuk memeluk agama atau keyakinan tadi tidak secara sejajar atau secara otomatis melahirkan hak untuk memanasifestasikan (*to manifest*) atau menyiarkan (*to promote*) agama itu secara publik. Inilah yang 'sedikit membedakan' antara UNDHR dan ICCPR. Dalam ICCPR, betapapun manifestasi agama merupakan bagian integral (*de facto*) dari hak-hak dasar manusia, tapi ia adalah hak *forum externum* (kebebasan eksternal) yakni hak kondisional yang bisa (dan mungkin) menjadi subyek pembatasan karena secara intrinsik menyangkut pula hak-hak asasi orang lain.

Secara ekstrem bisa dicontohkan bahwa manifestasi keberagamaan satu kelompok tertentu, seperti pengorbanan manusia (yang terjadi pada agama/kepercayaan 'primitif') atau praktek 'sati' (yakni seorang istri terjun ke dalam api yang membakar jasad suaminya yang meninggal dalam tradisi India kuno), memang harus dilarang karena secara langsung terjadi pertentangan antara manifestasi keagamaan dengan kewajiban negara untuk menyelamatkan dan melindungi kehidupan dan hak hidup yang merupakan hak asasi warga yang lain. Dan menurut Artikel 18 (3) ICCPR sebagai misal, pembatasan menjadi mungkin jika (1) berdasarkan hukum; (2) untuk melindungi

¹⁰T. Jeremy Gunn, "Majorities, Minorities and the Rights of Religion and Belief," *Helsinki Monitor* 3 (1998), 38-44.

¹¹Dalam komentar ICCPR, berdasarkan kategori itu disepakati bahwa apa yang dipahami sebagai agama mencakup adalah kepercayaan yang monotheistik, politheistik, agnostik, free thought and animistik. Masuk pula pada awalnya dalam kategori ini rasisme, Nazisme dan apartheid, walaupun pada perkembangannya tiga model 'agama semu' ini dikeluarkan dari penjelasan itu. Lihat Donna J. Sullivan, "Advancing the Freedom of Religion or Belief Through the UN Declaration on the Elimination of Religious Intolerance and Discrimination," *The American Journal of International Law* 82 (1988), 487-520.

¹²Garvey, "An Anti-Liberal Arguments," 290.

keselamatan umum, ketertiban, kesehatan, atau moralitas atau hak-hak fundamental dan kebebasan yang lain (*to protect public safety, order, health, or morals or the fundamental rights and freedoms of others*); serta (3) hal itu dianggap penting untuk mencapai tujuan yang dimaksud.¹³

Di sini jelas bahwa hanya negara sebagai institusi yang berhak untuk melakukan pembatasan itu karena ia adalah pemegang otoritas politik dan hukum yang mengatasi masyarakat. Hanya negara-lah yang berhak melakukan regulasi, dan bukan kelompok dominan (sosial maupun agama) yang ada dalam negara itu. Dan penting ditegaskan bahwa validitas regulasi negara atas nama ketertiban umum (*public order*) atau moralitas, paling tidak, mensyaratkan antara lain bahwa (1) regulasi itu diatur dalam hukum yang tidak diskriminatif; (2) ia berlaku untuk semua kelompok dan individu secara ekuil; (3) proporsional; dan (4) terdapat hubungan yang langsung antara kebutuhan masyarakat banyak dengan kepercayaan yang dibatasi tadi.¹⁴

Lalu apa konsekuensinya terhadap nomenklatur kebebasan untuk tidak beragama dalam dokumen-dokumen internasional itu? Pada level *forum eksternum* ini pula sering terlihat adanya apa yang disebut sebagai ‘karakteristik keterpisahan level’ (*split-level character*) dalam praktek konstitusi negara. Pada titik ini, beberapa kasus penting mengindikasikan terdapatnya kecenderungan

kuat untuk melindungi kebebasan bagi mereka yang mempercayai atau menjadi bagian dari komunitas agama secara tradisional saja. Tetapi tidak untuk mereka yang tidak beragama. Ini terlihat dalam praktek konstitusional beberapa negara di mana kelompok beragama memiliki hak *claim* yang mengecualikan mereka (*circumstantial*) di mata hukum misalnya untuk tidak mengikuti wajib militer atau untuk menggunakan atribut-atribut keagamaan berlandaskan alasan doktrin keagamaan, tetapi pengecualian yang sama tidak bisa dilakukan oleh mereka yang ‘sekular’ atau ‘tidak beragama’ dengan alasan yang dianggap tidak agamis.

Disparitas ini tentu dapat menjelaskan bahwa terdapat perlakuan ‘diskriminatif’ yang melanggar prinsip *fairness* kedua (yakni resiprok) bagi mereka yang tidak menjadi bagian dari komunitas agama. Karena memang pada hakekatnya ada kecenderungan dalam argumen kebebasan beragama yang secara instrinsik diasosiasikan dengan kegiatan-kegiatan peribadatan umat beragama semata, dan (sekali lagi) tidak mencakup mereka yang tidak beragama secara tradisional.

Dalam tradisi konstitusi Amerika yang paling sekularpun yang disebut *Godless Constitution* itu sebagai misal, kecenderungan diskriminatif ini juga terjadi. *Free Exercise Clause* yang menjadi ‘trademark’ bagi kebebasan beragama menjadi argumen yang sangat kuat untuk ‘membolehkan’ anak-anak Amish (sebuah prototipe kelompok agama yang bersikukuh pada penolakan modernisasi), untuk tidak menempuh pendidikan umum di sekolah atas dasar alasan agama. Namun pengecualian yang sama tidak bisa dilakukan untuk para agnostik atau

¹³Karen Musalo, “Claims for Protection Based on Religion or Belief,” *International Journal of Refugee Law* 16, no. 2 (2004), 165-226.

¹⁴Lihat lebih jauh Martin Scheinin, “Freedom of Thought, Conscience and Religion,” *Studia Theologica* 54 (2000): h. 5-18; dan juga Lerner, *Religion, Beliefs and International Human Rights*, 131.

mereka yang tidak beragama karena klausula ini memang memberikan jaminan dan pengecualian sebagai bagian dari kebebasan menjalankan perintah agama dalam pengertian tradisional.¹⁵ Dan karena Tuhan menjadi penting dalam tradisi agama, seseorang yang beragama dalam perspektif ini bisa dan boleh menolak untuk disumpah (*vowing*) atas nama Tuhan (ketika ia menjadi pegawai negeri) di Amerika jika ia mempercayai bahwa Tuhan yang menjadi referensi dan jaminan atas sumpah itu bukan Tuhan yang ia yakini. Tetapi seseorang agnostik atau atheis tidak bisa menolak sumpah yang sama dengan alasan bahwa Tuhan itu tidak ada. Kasus-kasus serupa juga terjadi di beberapa negara Eropa. Di sini, agaknya argumen kebebasan tidak beragama tidak ‘memiliki’ landasan yang cukup kuat dalam konstitusi di beberapa negara termasuk negara yang maju sekalipun.

Kenapa hal ini bisa terjadi? Harus dicatat bahwa penulisan konstitusi negara-negara itu kebanyakan dilakukan sebelum abad kedelapanbelas. Pada periode itu, makna kebebasan beragama tentu berbeda dengan apa yang diamanatkan dalam hukum internasional dewasa ini. Dalam pandangan abad itu, apa yang dimaknai sebagai kebebasan beragama adalah bahwa seseorang tidak bisa dipaksa untuk percaya atau melakukan sesuatu yang diyakini sebagai perbuatan yang buruk di mata Tuhan atau sebagai sesuatu yang membuat dirinya kehilangan keselamatan. Adalah *absurd* dalam pandangan abad ini untuk memberikan hak yang sama kepada mereka yang tidak percaya kepada keselamatan dan menolak eksistensi Tuhan, atau memberikan

kedudukan yang sama di mata hukum antara penganut Tuhan dan atheis.¹⁶

Jadi, betapapun hak beragama dan tidak beragama seperti masing-masing sisi dari mata uang yang sama, namun agaknya nasib keduanya ‘ditakdirkan’ berbeda. Memang secara konstitusional, jaminan untuk kebebasan tidak beragama kelihatannya tidak sekuat kebebasan beragama. Kebebasan tidak beragama dalam pengalaman di beberapa negara mungkin bukan hak-hak konstitusional (*constitutional rights*) tetapi ia tetap merupakan nilai-nilai konstitusional (*constitutional values*). Karena itu, dalam praktek perundang-undangan, hak untuk tidak beragama sebagai nilai-nilai konstitusional tadi dalam beberapa kasus ‘hanya’ diatur dalam bentuk regulasi yang kedudukannya berada di bawah Konstitusi. Biasanya hak ini tetap ada dan menjadi bagian dari hak *freedom of speech and thought* yang juga merupakan salah-satu prinsip dasar dalam hak asasi manusia (*basic principles of human rights*).

Kebebasan Beragama dan Pengalaman Konstitusi Berbagai Negara

Pertanyaan yang muncul kemudian adalah apakah negara-negara yang menandatangani atau meratifikasi piagam-piagam internasional itu memang sejatinya memperjuangkan kebebasan agama yang diamanatkan dalam dokumen-dokumen tadi? Inilah hal cukup krusial dan pelik yang merupakan salah-satu indikator terpenting yang mengukur kemampuan sebuah negara dalam memberikan pelayanan dan perlindungan terbaik bagi warganya. Sebab,

¹⁵Garvey, “An Anti-Liberal Arguments,” 281-3.

¹⁶Noah Feldman, “The Intellectual Origins of the Establishment Clause,” *New York University Law Review* 77 (2002), 424-5.

ketika negara gagal melindungi hak ini, maka pada hakekatnya ia ‘gagal’ menjalankan fungsi yang diamanatkan dalam kontrak sosial. Namun harus disaksamai pula bahwa negara adalah entitas politik yang penuh kepentingan dan tawar menawar dengan kelompok sosial yang ada, dan ini merupakan karakter fundamental (asal-usul) negara sebagaimana diungkapkan oleh Joel Migdal.

Dalam perspektif ini, kapasitas institusional dasar negara adalah untuk melakukan penetrasi dan regulasi terhadap masyarakat melalui aturan-aturan dan sumber daya yang diciptakan secara cermat. Dengan model dominasi inilah, utamanya menggunakan mesin birokrasi (dan dalam beberapa kasus juga dengan bantuan militer) yang sistematis, sebuah negara bisa dinyatakan sebagai kuat (*strong state*) atau lemah (*weak state*). Semakin besar dominasi negara terhadap kelompok sosial yang ada dan semakin kecil konsesi yang diberikan kepada mereka, semakin kuat negara itu; sebaliknya semakin kecil dominasi yang dilakukan negara dan semakin besar konsesi yang diberikan kepada kelompok itu, semakin lemah pula negara.¹⁷

Harus diakui bahwa argumen tentang *strong* dan *weak state* ini tentu kurang memadai mengingat bahwa negara yang kuat tidak secara otomatis ‘berhasil’ dalam mengembangkan sayap otoritas politiknya karena model kekuasaan yang dimiliki negara dan kelompok sosial itu sendiri tidak homogen dan sangat dinamis sesuai dengan konstelasi perubahan politik dan kultur. Pada titik ini, kompetisi kelompok-kelompok

kepentingan (*interest groups*), baik dalam pemerintahan sendiri (seperti politisi dari berbagai partai) maupun kelompok sosial (*civil society*) mengandaikan adanya negosiasi, kompromi, konsesi dan bargaining yang terus menerus.¹⁸ Karena itu, distribusi kekuasaan yang terjadi senantiasa berubah atau berbeda satu sama lain, sehingga pada gilirannya menghasilkan berbagai bentuk tata pemerintahan (*statehood*) yang berbeda sebagaimana yang diungkap oleh Alan Ball.¹⁹ Di sini, secara umum Ball membagi bentuk pemerintahan dalam 3 model yakni: (1) pluralis, (2) elitis dan (3) korporatis, serta bentuk regim yang bisa dibagi paling tidak menjadi: (1) demokratis liberal, (2) sosialis atau komunis (dan paska komunisme), dan (3) regim otoriter. Penjelasan sederhana tentang model dan sistem pemerintahan di atas mungkin terlalu arbitrer dan subyektif. Maksudnya, tidak berarti bahwa negara pluralis dengan demokrasi liberal merupakan satu-satunya model pemerintahan terbaik bagi masyarakat dalam pelayanan keamanan, ketertiban sosial, kebebasan dan kemakmuran ekonomi. Hanya saja dalam takaran tertentu adalah mudah menyimpulkan bahwa negara dengan model itu mungkin akan jauh lebih baik daripada negara korporatif dengan regim otoriter.

Kembali ke masalah konstitusi negara berkenaan dengan kebebasan beragama. Jika kita mencermati model dan sistem kenegaraan sebagaimana dijelaskan secara sederhana di atas, maka dalam prakteknya, betapapun negara-negara itu (baik negara yang bersifat

¹⁸Michael Mann, *The Sources of Social Power: The Rise of Classes and Nation-States* (Cambridge: Cambridge University Press, 1993).

¹⁹Lebih jauh lihat Alan R. Ball, *Modern Politics and Government* (London: Macmillan, 1994), 31-36.

¹⁷Lihat lebih jauh Joel S. Migdal, *Strong Societies and Weak States* (New Jersey: Princeton University Press, 1988).

demokratis atau otoriter; maupun pluralis atau korporatis sekalipun) mungkin menyetujui ide umum tentang kebebasan beragama, mereka dalam takaran tertentu juga melakukan proses redefinisi, modifikasi atau penyaringan (*filtering*) untuk praktek kebebasan beragama di wilayah konstitusi masing-masing. Hal ini akan terlihat ketika kita nanti mencermati artikel-artikel/pasal-pasal yang ada dalam konstitusi negara-negara itu. Di sini seperti diungkap Anthony Gill, dapat dikatakan bahwa "semakin otoriter sebuah regim, semakin kecil kebebasan agama di negara itu; semakin kecil kebebasan beragama dalam negara itu, semakin banyak pula regulasi yang dikeluarkan."²⁰ Dengan kata lain, dalam kaitan dengan kebebasan beragama, beberapa studi menyimpulkan adanya hubungan yang kuat antara bentuk regim negara dengan eksistensi kebebasan itu di satu sisi, dan antara kebebasan beragama dengan munculnya berbagai regulasi yang berkenaan dengan agama di sisi lain.

Memang harus dicatat bahwa ada beberapa konstitusi yang ditulis jauh sebelum dokumen-dokumen internasional itu disahkan dan ditandatangani, sehingga masuk akal jika konstitusi-konstitusi itu mungkin agak jauh dari 'kesan' melindungi kebebasan agama karena mungkin diskursus ini bukan atau belum menjadi perhatian utama. Tetapi banyak pula konstitusi yang ditulis (atau direvisi) setelah ratifikasi dokumen internasional itu namun tetap saja ide kebebasan beragama 'diperlakukan' dengan sangat hati-hati sesuai dengan semangat untuk

menjaga kepentingan negara (*interest of the state*) atau ada hal lain yang dianggap jauh lebih besar dan penting. Jadi agak jelas kiranya bahwa 'ruang pengecualian' sebagaimana diatur dalam dokumen-dokumen tadi merupakan *loophole* yang cukup meyakinkan bagi sebuah negara atau regim untuk memberangus atau paling tidak membatasi praktek kebebasan agama dengan alasan misalnya untuk menjaga kohesi dan stabilitas sosial.

Pada gilirannya, sebagaimana dikemukakan oleh Nikholas Gvosdev, dalam penulisan konstitusi masing-masing negara itu akan terlihat kepentingan politik di mana dalam konstitusi yang sama sebagai misal ditemukan artikel-artikel yang di satu sisi memberikan jaminan kebebasan, tapi di sisi lain juga memberikan prasyarat baru yang pada ujungnya membatasi kebebasan itu sendiri.²¹ Terlihat adanya korelasi antara *interest of the state* dengan kebebasan beragama yang dijamin konstitusi sebagaimana tergambar dalam model-model di bawah ini:

1. Kebebasan Beragama dan Kepentingan Negara: Sejajar tapi Tidak Sama

Model pertama adalah meletakkan artikel-artikel berkenaan tentang *interests of the state* dengan artikel mengenai kebebasan agama secara *primus inter pares* (sejajar tapi yang satu lebih tinggi dari yang lain). Sebagai misal dapat ditemukan dalam Konstitusi Vietnam di mana di satu sisi negara menjamin kebebasan beragama (Artikel 70) tetapi pada

²⁰Anthony Gill, "The Political Origins of Religious Liberty: A Theoretical Outline," *Interdisciplinary Journal of Research on Religion* 1 (2005), 3-35.

²¹Nikolas K. Gvosdev, "Constitutional Doublethink, Managed Pluralism and Freedom of Religion," *Religion, State and Society* 29, 2 (2001), 81-90.

saat yang sama menyatakan bahwa ‘setiap orang tidak boleh menyalahgunakan keyakinan dan agama yang bertentangan dengan hukum dan kebijakan-kebijakan negara’ (*no one can misuse belief and religions to contravene the law and the State policies*).

Hal yang serupa juga didapati dalam Konstitusi Cina (khususnya pada Bab II). Setelah menguraikan hak-hak yang dilindungi oleh negara, Artikel 51 pada Konstitusi itu juga menyebutkan bahwa ‘praktek kebebasan dan hak-hak warganegara Cina tidak boleh bertentangan dengan kepentingan negara, masyarakat dan kelompok, dan tidak boleh berada di atas kebebasan hukum dan hak-hak warganegara yang lain’ (*the exercise by citizens of the People’s Republic of China of their freedom and rights may not infringe upon the interests of the state, of society, and of the collective, or upon the lawful freedoms and rights of other citizens*). Lebih jauh dikatakan dalam Article 36 bahwa, ‘tak ada seorangpun yang boleh mempergunakan agama untuk terlibat dalam kegiatan-kegiatan yang ... berbenturan dengan sistem pendidikan negara’ (*no one may make use of religion to engage in activities that ... interfere with the educational system of the state*). Apa sejatinya yang dimaksud dengan sistem pendidikan negara itu? Dalam Artikel 19 disebutkan bahwa sistem pendidikan negara berarti pendidikan sosialisme yang mengacu pada Marxisme–Leninisme dan berdasarkan konsep atheis materialistik universal. Ini secara implisit menunjukkan bahwa agama, yang percaya dengan eksistensi Tuhan dan dunia spiritual, dianggap akan mengganggu sistem pendidikan negara yang

berorientasi pada diseminasi pandangan materialistik kepada anak didik.²²

Contoh lain yang bisa disebutkan adalah Konstitusi Venezuela (Artikel 66) yang menyatakan bahwa ‘praktek ibadah keagamaan harus berada di bawah pengawasan badan penyelenggara negara tertinggi’ (*worship shall be subject to the supreme inspection of the National Executive*) di mana ‘tidak seorangpun yang boleh menggunakan kepercayaan atau praktek keagamaan untuk menghindari pelaksanaan hukum’ (*no one may invoke religious beliefs or disciplines in order to avoid complying with the laws*). Atau juga ditemukan dalam Artikel 24 (2) Konstitusi Turki yang menyebutkan bahwa ‘ibadah, layanan dan acara-acara keagamaan harus dilakukan secara bebas’ (*acts of worship, religious services and ceremonies shall be conducted freely*) dengan catatan (sebagaimana dalam Artikel 13) ‘tidak melanggar integritas negara yang kukuh dengan batas teritori dan bangsa, dan tidak membahayakan eksistensi Negara dan Republik Turki’ (*of violating the indivisible of the State with its territory and nation, of endangering the existence of the Turkish State and Republic*). Jika hal tersebut terjadi maka, ‘pemerintah memiliki perangkat kekuatan legal yang utuh untuk mengikis kebebasan beragama’ (*the government has at*

²²Lebih jauh tentang kebebasan beragama di Cina lihat antara lain Pitman B. Potter, “Belief in Control: Regulation of Religion in China,” *The China Quarterly* (2003): hal. 317-337; Beatrice Leung, “China’s Religious Freedom Policy: The Art of Managing Religious Activity,” *The China Quarterly* (2005): hal. 894-913; and Eric R. Carlson, “China’s New Regulation on Religion: A Small Step, Not a Great Leap, Forward,” *Brigham Young University Law Review* 3 (2005), 747-797.

its disposal powerful legal tools for diminishing religious freedom).²³

Ambiguitas lain yang mengemuka adalah mengaitkan kebebasan beragama dengan keamanan nasional (*national security*) sebagaimana ditemukan dalam Konstitusi Mongolia tahun 1992. Artikel 16 (15) secara jelas menyebutkan jaminan hak kebebasan beragama, tapi dalam Artikel 19 (3) dinyatakan pula bahwa ‘dalam pelaksanaan hak-hak dan kebebasan, seseorang tidak boleh membahayakan keamanan nasional atau hak-hak dan kebebasan orang lain atau mengganggu ketertiban umum’ (*in exercising one’s rights and freedoms, one may not infringe the national security or rights and freedoms of others or violate public order*). Apa yang dimaksud dengan keamanan nasional dan ketertiban umum dalam konstitusi itu tetap tidak terdefiniskan dan kabur.

Ungkapan yang serupa juga ada dalam Konstitusi Singapura di mana negara melindungi hak individual untuk melaksanakan atau menganut agama, namun dikatakan pada bagian lain bahwa ‘Artikel dimaksud itu tidak memberikan wewenang bagi suatu perbuatan yang akan bertentangan dengan hukum-hukum umum yang berkenaan dengan ketertiban umum, keselarasan umum dan moralitas’ (*this Article does not authorize any act contrary to any general law relating to public order, public health or morality*).

Atau dalam kasus Konstitusi Syria (Artikel 26) yang berlandaskan ajaran Islam, kebebasan beragama berarti kebebasan untuk melakukan ibadah, dan di mana negara berkewajiban untuk memberikan jaminan

‘kebebasan pelaksanaan ritus-ritus keagamaan sepanjang tidak mengganggu ketertiban umum’ (*the freedom to hold any religious rites, provided they do not disturb the public order*).

Bahasa samar tentang ketertiban umum, moralitas dan yang sejenisnya juga ditemukan dalam berbagai konstitusi seperti di Italia, Belanda, Denmark dan beberapa negara lain. Belajar dari pengalaman konstitusi-konstitusi itu maka secara umum dapat dikatakan bahwa ide tentang ketertiban umum dan moralitas ini memang menjadi tema yang paling populer bagi beberapa negara (terutama bagi negara-negara otoriter dan semi-otoriter) untuk memodifikasi ide dan praktek kebebasan beragama.

2. Subordinasi Kebebasan Agama di Bawah Kepentingan Negara

Model kedua adalah pencantuman artikel/pasal yang menyangkut kebebasan agama itu yang ‘bertabrakan’ dengan artikel/pasal lain yang menyangkut *interests of the State*, dan di mana artikel/pasal tentang kebebasan negara secara praksis tersubordinasi dalam artikel/pasal lain itu.

Contoh untuk model ini adalah Konstitusi Pakistan. Dalam Artikel 20 dikatakan bahwa ‘setiap warganegara mempunyai hak untuk meyakini, melaksanakan dan menyebarkan agamanya’ (*every citizen shall have the right to profess, practise, and propagate his religion*). Namun pada Article 27 juga disebutkan bahwa ‘semua hukum yang ada harus sesuai dengan ajaran Islam yang bersumber dari Alquran dan Assunah’ (*all existing laws shall be brought into conformity with the injunctions of Islam as laid down in the Holy Quran and Sunnah*). Di sini jelas bahwa barometer hak-hak kebebasan agama dalam Konstitusi itu harus

²³Tentang Turki lihat Mostafa Erdodan, “Religious Freedom in the Turkish Constitution,” *Muslim World* 89, 3-4 (1999), 377-388.

sesuai dengan kaidah dan pandangan konvensional hukum Islam mengenai masyarakat non-Muslim.

Yang lain adalah Konstitusi Mesir. Dalam Artikel 46 dinyatakan bahwa ‘negara menjamin kebebasan beragama dan kebebasan mempraktekkan hak-hak agama’ (*the State shall guarantee the freedom of belief and the freedom of practising religious rights*), namun pada sisi lain kebebasan ini dikontraskan dengan pernyataan (sebagaimana dalam Artikel 2) bahwa Islam adalah agama negara... dan sumber utama hukum adalah hukum Islam’ (*Islam is the religion of the state ... and the principal source of legislation is Islamic Jurisprudence*).²⁴

Lebih lanjut, ada beberapa konstitusi yang membuat relasi unik antara kebebasan beragama dengan keinginan untuk menghormati dan menjaga kebudayaan atau tradisi nasional seperti dalam kasus Turkmenistan. Dinyatakan dalam Artikel 37 bahwa ‘pelaksanaan hak-hak dan kebebasan itu tidak dapat dipisahkan dari keharusan individu dan warganegara melaksanakan kewajiban terhadap masyarakat dan pemerintah. Setiap orang yang hidup dan berada dalam teritori Turkmenistan diwajibkan untuk tunduk terhadap Konstitusi and hukum-hukum dan menghormati tradisi nasional bangsa Turkmenistan’ (*the exercise of rights and freedoms is inseparable from*

fulfillment by persons and citizens of their obligations before society and the government. Everyone living in or located on the territory of Turkmenistan is required to obey the Constitution and laws and respect the national traditions of Turkmenistan).

Dalam Konstitusi Yordania, juga dinyatakan hal serupa bahwa ‘negara akan melindungi kebebasan pelaksanaan ibadah dan ritus agama yang sesuai dengan kebiasaan yang dilakukan di Kerajaan’ (*the State shall safeguard the free exercise of all forms of worship and religious rites in accordance with the customs observed in the Kingdom*) dan karena dalam Konstitusi negara ini (Artikel 2) juga menyebutkan bahwa Islam adalah agama negara, maka secara implisit kebebasan itu bukan hanya harus sesuai dengan tradisi kerajaan tetapi lebih spesifik lagi harus sesuai juga dengan tradisi yang berkembang dalam Islam. Dalam kaitan ini, ketika agama (dalam hal ini adalah Islam) dianggap sebagai bagian dari kebudayaan dan identitas nasional, maka itu berarti bahwa apa yang dilakukan oleh kelompok minoritas agama lain atau para missionaris dapat dilarang dengan alasan bahwa kegiatan mereka tersebut merupakan ‘ancaman’ bagi kebudayaan nasional. Karena pelarangan ini adalah bentuk reservasi budaya dari infiltrasi tradisi luar yang mengancam maka secara logis hal itu bukan dianggap sebagai bentuk penistaan terhadap kebebasan beragama.

Di beberapa negara Barat yang dianggap maju hal yang sama juga terjadi. Dalam Konstitusi Irlandia dikatakan bahwa atas nama ‘the Most Holy Trinity’ dan kewajiban kepada ‘our Divine Lord, Jesus Christ’, kebebasan beragama dan praktek-praktek keagamaan dalam Artikel 44 (2) yang dijamin kepada setiap warganegara harus

²⁴Lebih detail tentang konstitusi di berbagai negara Muslim dunia dapat ditemukan dalam 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 Constitution of Predominantly Muslim Countries,” *Georgetown Journal of International Law* 36, 4 (2005), 947-1078.

tunduk kepada ketertiban umum dan moralitas sesuai dengan semangat penghormatan terhadap ‘the Most Holy Trinity’ dan ‘our Divine Lord’ tadi. Karenanya, dalam Artikel 40 (6.1.i) pemerintah berhak untuk membatasi pandangan-pandangan yang bisa berakibat kepada ‘penistaan ketertiban umum, moralitas atau otoritas negara. Pemerintah juga berhak melarang ‘publikasi atau ucapan yang menghina, membangkang atau hal lain yang menyimpang’ (*publication or utterance of blasphemous, seditious, or indecent matter*).

3. Penyempitan Makna Kebebasan Beragama

Sedangkan model ketiga adalah negara membuat definisi dalam konstitusi tentang kebebasan beragama dan/atau istilah agama yang lebih sempit dan jauh dari pengertian umum istilah-istilah itu sendiri. Dalam Konstitusi Yunani, sebagai misal, Artikel 13 (2) menyebutkan bahwa negara menjamin kebebasan beribadah tetapi melarang usaha-usaha penyebaran agama karena itu bertentangan dengan kedudukan Gereja Ortodoks sebagai agama resmi negara (Artikel 3). Contoh lainnya adalah Konstitusi Turki di mana setiap orang memiliki hak kebebasan menganut agama dan menjalankannya namun kebebasan itu hanya berlaku di tingkat individual saja dan bukan institusi korporatif agama.

Hal yang agak unik ditemukan dalam Konstitusi Argentina, di mana warganegara memiliki ‘hak yang bebas untuk menganut agama mereka’ (*freely profess their religion*) (Artikel 14), hanya saja upaya-upaya yang dilakukan secara pribadi oleh beberapa orang selama itu tidak mengganggu ketertiban atau moralitas dan tidak merugikan pihak ketiga, dianggap sebagai bentuk penyerahan diri kepada Tuhan (*the private actions of men*

which in no way offend public order or morality, nor injure a third party, are only reserved to God) (Artikel 19). Artikel ini merupakan justifikasi bagi kegiatan-kegiatan missionarisme Katolik karena sesuai dengan Konstitusi Argentina ini, Gereja Katolik adalah agama resmi negara (Artikel 2). Untuk itu kegiatan-kegiatan yang berkenaan dengan aktifitas religius gereja dipahami sebagai bagian dari upaya pengabdian kepada Tuhan, dan bentuk pengabdian ini harus didukung secara konstitusional.²⁵

Penyempitan makna kebebasan beragama juga terdapat dalam Konstitusi negara kita (Indonesia) di mana definisi tentang kebebasan beragama dalam UUD 1945 (baik sebelum maupun sesudah Amandemen) diletakkan dalam bingkai konsep Tuhan yang diimbuhi (*qualifying*) dengan kata Yang Maha Esa.

Kembali ke masalah model penyempitan makna kebebasan agama dalam konstitusi berbagai negara yakni penyempitan makna agama itu sendiri. Dalam beberapa konstitusi ada kecenderungan untuk mengasosiasikan agama dengan sejarah atau kebudayaan yang telah berkembang sedemikian lama di satu wilayah tertentu seperti Islam di Timur Tengah atau Gereja Ortodoks di Eropa Timur. Contoh yang bisa disebutkan adalah Konstitusi Lithuania tahun 1992 di mana kata ‘*churches*’ memiliki paling tidak 2 elemen penting yakni ‘*societal support*’ dan ‘*cultural heritage*’. Karena itu, ketika kata itu dikaitkan dengan kebebasan

²⁵Untuk kasus Argentina, lebih jauh lihat Juan G. Navarro Floria, “Religious Freedom in the Argentine Republic: Twenty Years after the Declaration on the Elimination of Intolerance and Religious Discrimination,” *Brigham Young University Law Review* 2 (2002), 341-352.

beragama maka apa yang dilindungi oleh negara di bawah hukum adalah ‘tradisi’ yang telah berkembang terus menerus selama lebih dari 300 tahun di Lithuania. Jika ada tradisi lain yang baru berkembang atau kurang dari 300 tahun, maka berdasarkan Artikel 43 (1), institusi-institusi itu akan mendapatkan perlindungan jika memang ‘memiliki akar dalam masyarakat dan di mana ajaran dan ibadahnya tidak bertentangan dengan moralitas atau hukum itu sendiri’ (*provided that they have a basis in society and their teaching and rituals do not contradict morality or the law*). Di sini, apa yang dipahami sebagai memiliki akar atau basis dalam masyarakat ini tentu sangat umum dan multi-tafsir, dan pada gilirannya ini membuka ruang negara untuk melakukan pembatasan bagi kemunculan baik agama-agama konvensional seperti Islam, Hindu atau Buddha misalnya maupun gerakan agama-agama baru (*new religious movement*) yang marak dewasa ini.

Dalam kaitan ini, menjadi penting pula untuk disebutkan bahwa beberapa dokumen internasional seperti ICCPR dokumen memang membolehkan suatu negara untuk mengadopsi tradisi agama yang dominan (dan/atau beberapa tradisi) sebagai agama resmi negara (*official or traditional state religion*). Contoh mengenai hal tersebut bisa ditemui dalam Konstitusi Sudan yang menjadi Islam sebagai agama resmi negara, Yunani dan Bulgarian dengan Gereja Ortodoks Timur, Georgia dengan Gereja Ortodoks Apostolik Autocephal, Argentina dengan Gereja Katolik. Thailand adalah satu-satunya negara yang jelas-jelas mengakui Buddhisme sebagai agama resmi tapi pada saat yang sama secara konstitusional mengakui hak agama-agama lain untuk berkembang dan

mendapatkan perlindungan yang sama sebagaimana yang diberikan terhadap Buddhisme itu.

Agama dan Pengalaman Konstitusi Indonesia

Sebagaimana yang diketahui UUD 1945 juga memuat pasal yang berkenaan dengan agama tertuang dalam Pasal 29. Teks asli UUD 1945 (sebelum amandemen) itu lebih merupakan ‘instrumen persatuan’ (*instrument of unity*) atau ‘simbol persatuan nasional’ (*symbol of national unity*) yang dibuat dalam konteks sejarah pasca-kolonialisme mendapatkan kemerdekaan dengan segala keterbatasan yang ada pada masa itu. Pada titik ini, Pasal 29 (1) yang menyatakan bahwa “Negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa”, sebenarnya merupakan prasyarat mutlak bagi “negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu” sebagaimana yang dijelaskan pada Pasal 29 (2). Ini yang disebut sebagai ‘karakter keterpisahan level’ (*split-level character*) dalam praktik konstitusi, mengutip pendapat Garvey yang dijelaskan di atas.²⁶ Dengan kedua artikel itu, walaupun dalam retorika dinyatakan bahwa kebebasan agama merupakan salah-satu hak yang paling asasi di antara hak-hak asasi manusia, pada hakikatnya hanya agama yang memiliki konsep Ketuhanan Yang Maha Esa-lah yang mendapat perlindungan konstitusional. Karena itu jika suatu kepercayaan yang tidak bisa memenuhi prasyarat utama ini, maka ia dinyatakan bukan sebagai “agama”.

²⁶Garvey, “An Anti-Liberal Arguments,” 281.

Pada gilirannya akan terlihat bahwa ide tentang Ketuhanan Yang Maha Esa menjadi bagian terpenting dalam upaya negara mengelola kebebasan beragama. Sebab konstitusi kita mensyaratkan Tuhan sebagai bagian terpenting dalam beragama. Tuhan seperti apa? Tuhan yang diimbui (*qualifying*) dengan kata Yang Maha Esa. Agaknya inilah satu-satunya bentuk dalam tradisi penulisan konstitusi sekular di dunia yang menyebutkan secara eksplisit konsep keesaan Tuhan.²⁷ Konsep ini juga tidak semata-mata sebagai pengakuan bahwa negara memang bertuhan. Lebih dari itu, secara institusional, ia pada gilirannya juga menjadi kriteria pembatas bagi legalitas eksistensial sebuah agama. Di sisi lain, prinsip keesaan Tuhan ini juga menjadi ‘penghalang’ (*perseverence*) bagi seseorang atau sekelompok orang untuk meyakini Tuhan yang plural. Apalagi kalau tidak mengakui Tuhan. Karena itu jika suatu sistem kepercayaan tidak bisa memenuhi prasyarat utama ini, maka ia dinyatakan bukan sebagai ‘agama’, atau paling tidak ajarannya dianggap ‘menyimpang’ dari agama.

Konsekuensinya, jaminan yang diberikan negara dalam Pasal 29 UUD 1945 (yakni Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu) harus dilihat dalam kerangka bahwa agama-agama ini secara prinsipiil dan praktis menerima proposisi Ketuhanan Yang Maha Esa dan berikut elemen yang menjadi manifestasinya (yakni agama). Dalam logika ini, kebebasan

tidak beragama agaknya diyakini bertabrakan dengan prinsip dan praktik proposisi ini.

Lalu apa memang Ketuhanan Yang Maha Esa ini yang sejatinya diidamkan oleh pendiri republik ini? Lebih jauh, apakah memang negara bersungguh-sungguh dalam memberikan jaminan terhadap kebebasan beragama sebagaimana yang dinyatakan dalam UUD 1945 itu?

Untuk menjawab pertanyaan pertama tentang Ketuhanan Yang Maha Esa itu, ada baiknya mengutip pidato Sukarno pada Sidang *Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai* atau Badan untuk Menyelidiki Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) tanggal 1 Juni 1945 sebagai berikut:

“Prinsip yang kelima hendaknya: Menyusun Indonesia Merdeka dengan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa. Prinsip Ketuhanan! Bukan saja bangsa Indonesia bertuhan, tetapi masing-masing orang Indonesia hendaknya bertuhan Tuhannya sendiri. Yang Kristen menyembah Tuhan menurut petunjuk Isa al-Masih, yang Islam bertuhan menurut petunjuk Nabi Muhammad saw., orang Buddha menjalankan ibadatnya menurut kitab-kitab yang ada padanya. Tetapi marilah kita semuanya ber-Tuhan. Hendaknya negara Indonesia ialah negara yang tiap-tiap orangnya dapat menyembah Tuhannya dengan cara yang leluasa. Segenap rakyat hendaknya ber-Tuhan secara kebudayaan, yakni dengan tiada ”egoisme-agama”. Dan hendaknya Negara Indonesia satu Negara

²⁷Bandingkan dengan konstitusi di negara-negara di mana kaum Muslim adalah mayoritas dalam Tad Stahnke and Robert C Blitt, “The Religion-State Relationship,” hal. 950-969.

yang bertuhan! Marilah kita amalkan, jalankan agama, baik Islam, maupun Kristen, dengan cara yang berkeadaban. Apakah cara yang berkeadaban itu? Ialah hormat-menghormati satu sama lain.... Nabi Muhammad saw. telah memberi bukti yang cukup tentang *verdraagzaamheid*, tentang menghormati agama-agama lain. Nabi Isa pun telah menunjukkan *verdraagzaamheid*. Marilah kita di dalam Indonesia Merdeka yang kita susun ini, sesuai dengan itu, menyatakan: bahwa prinsip kelima dari pada Negara kita, ialah Ketuhanan yang berkebudayaan, Ketuhanan yang berbudi pekerti yang luhur, Ketuhanan yang hormat-menghormati satu sama lain. Hatiku akan berpesta raya, jikalau saudara-saudara menyetujui bahwa Negara Indonesia Merdeka berasaskan Ketuhanan Yang Maha Esa!...’’²⁸

Dari pidato ini, betapa pun Sukarno jelas menggunakan istilah Ketuhanan Yang Maha Esa, namun secara prinsipil konsep ketuhanan yang ia bayangkan sangat sederhana dan lugas. Ia hanya ingin negara yang akan didirikan itu berlandaskan semangat keagamaan atau mengakui Tuhan.

Seperti Thomas Jefferson, ketika menulis traktat yang kemudian menjadi amandemen konstitusi Amerika, Sukarno

ingin negara Indonesia dibangun pada semangat yang menjamin kebebasan warganya untuk percaya kepada Tuhan (*‘di mana hendaknya bertuhan Tuhannya sendiri’*) dan beragama secara leluasa. Ini adalah kondisi di mana tiap orang *‘dapat menyembah Tuhannya dengan cara yang leluasa’* karena memiliki konsep ber-*‘Tuhan secara kebudayaan’* tanpa merasa paling benar karena *‘egoisme-agama’*. Lebih jauh, esensi dari sikap menjalankan agama *‘dengan cara yang berkeadaban’* itu dalam bayangan Sukarno adalah dengan *‘hormat-menghormati satu sama lain’* sebagaimana yang pernah ditunjukkan oleh para Nabi sebelumnya sebagai bentuk *‘verdraagzaamheid’* (toleransi). Inilah dalam pandangannya, berketuhanan *‘yang berkebudayaan, yang berbudi pekerti yang luhur, Ketuhanan yang hormat-menghormati satu sama lain’*.

Konsep Tuhan Yang Maha Esa yang begitu sederhana yang diungkap Sukarno pada gilirannya menjadi berbeda ketika ia menjadi bagian dari ideologi negara (yakni Sila Pertama Pancasila) atau menjadi bagian dari sumber terpenting bagi penulisan hukum (yakni UUD 1945). Ini terutama terjadi sebagai bentuk *‘kompromi politik’* yang menjembatani ganjalan ideologis antara kelompok Nasionalis dan Muslim pasca penghapusan tujuh kata dalam Piagam Jakarta.

Terlepas dari kontroversi kompromi tadi, memang telah menjadi *salient consensus* di antara para politisi itu untuk tetap menjadikan agama sebagai elemen dasar bagi politik negara baru ini. Yang membedakan adalah seberapa besar porsinya. Di sini, sistem negara memang kelihatannya sekuler, namun dalam realitasnya keinginan untuk menjadikan sistem agama sebagai penafsir

²⁸Lihat pidato Sukarno dalam Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, vol 1 (Jakarta: Jajasan Prapantja, 1959).

politik juga tetap menjadi cita-cita dan harapan.

Dengan kata lain, keinginan untuk menampilkan agama dalam ruang publik baik sosial dan politik yang lebih besar tetap menjadi mimpi *laten* sebagian aktivis tadi. Ini terlihat ketika kuatnya kelompok Islam di parlemen berimbas pula pada pemaknaan konsep ketuhanan yang jauh lebih komprehensif di luar imajinasi sederhana Sukarno sebagai orang yang pertama kali mencetuskan kosa kata itu. Hal yang sama pada gilirannya juga terjadi pada agama. Keduanya secara involusif mengalami metamorfosis di mana pemaknaannya menjadi sedemikian dekat dengan monotheisme (*tauhid*) Islam seiring juga dengan menguatnya pengertian yang tentu dekat pula dengan konstruksi makna *din* dalam ajaran Islam, atau paling tidak dekat dengan tradisi ‘agama Sawami’ lain seperti Kristen.²⁹

Jika boleh dikatakan, inilah ‘kemenangan diam-diam’ (*silent victory*) para politisi Muslim pada waktu itu yang berhasil mengubah kosakata arah negara baru ini menjadi lebih dekat dengan doktrin teologi Islam. Inilah yang diungkap oleh Beyer sebagai dominasi kelompok mayoritas dalam memberikan warna yang sangat kental dalam perumusan hukum. Dan rumusan nilai atau hukum yang ekspresi dan bentuknya diambil dari kelompok ini merupakan fenomena umum yang ditemukan di berbagai belahan dunia.³⁰

Dalam kaitannya ini, biasanya para aktifis itu menciptakan suatu model definitif terhadap apa yang diyakini sebagai agama yang sah, dan dengan model ini mereka kemudian ‘memaksa’ negara untuk melakukan ‘peminggiran’ atau pembatasan terhadap institusi agama lain yang dianggap tidak sesuai dengan model yang mereka tawarkan. Ini pada hakikatnya bukan hanya terjadi pada masa itu, tetapi sejarah kembali berulang semenjak kelompok Islam menjadi kekuatan penting dalam hukum dan politik pasca reformasi.

Model yang lebih ‘halus’ dari proses *bargaining* ini adalah mengambil saripati moralitas yang disandarkan pada ajaran agama tertentu tetapi membungkusnya dengan bahasa yang lebih kelihatan sekuler dan umum. Ini dalam level tertentu juga terjadi di beberapa negara seperti Kanada dan Amerika.³¹ Hanya dalam konteks Indonesia, hal ini cenderung ‘berlebihan’ dan ‘memalukan’. Ini kita jumpai dalam pertarungan yang cukup melelahkan untuk meloloskan Rencana Undang-undang Anti Pornografi beberapa waktu lalu.

Kembali kepada topik kebebasan beragama untuk menjawab pertanyaan kedua yang disebutkan di atas. Apakah Pasal 29 UUD 1945 memang sepenuhnya menjamin atas kebebasan beragama? Penting dijelaskan sebelumnya bahwa UUD 1945 itu yang secara prinsipial merupakan undang-undang

²⁹Jane Monig Atkinson, “Religion in Dialogue: The Construction of an Indonesian Minority Religion,” *American Ethnologist* 10, 4 (1983), 686-7.

³⁰Peter Beyer, “Constitutional Privilege and Constituting Pluralism: Religious Freedom in National,

Global, and Legal Context,” *Journal for the Scientific Study of Religion* 42, 3 (2003), 333-339.

³¹Lori Beaman, “The Myth of Pluralism, Diversity and Vigor: The Constitutional Privileging of Protestantism in the United States and Canada,” *Journal for the Scientific Study of Religion* 42, 3 (2003), 118-126.

sementara bagi negara yang baru merdeka saja. Sebagaimana dinyatakan oleh Sukarno:

“[T]uan-tuan tentu mengerti, bahwa ini adalah sekedar Undang-undang Dasar Sementara, Undang-undang Dasar Kilat, bahwa barangkali boleh dikatakan pula, inilah revolutive grondwet. Nanti kita membuat Undang-undang Dasar yang lebih sempurna dan lengkap. Harap diingat benar-benar oleh tuan-tuan, agar supaya kita ini hari bisa selesai dengan Undang-undang Dasar ini.”

Selain karena sifatnya yang sementara tadi, UUD 1945 ini harus dilihat sebagai ‘instrumen persatuan’ (*instrument of unity*) atau ‘simbol persatuan nasional’ (*symbol of national unity*) yang menengahi dua kutub pemikiran yang bertolakbelakang mengenai bentuk negara yang dicita-citakan, yakni antara paham negara integralistik (Sukarno dan Supomo dengan paham negara non-integralistik (‘individualisme’ dan ‘liberalisme’) Muhammad Hatta (dan Muhammad Yamin). Di sini, secara sederhana dapat dikatakan bahwa paham negara integralistik mengandaikan sebuah sistem yang berlandaskan negara kekeluargaan di mana individu dianggap bagian dari organ yang lebur dalam negara, yang menurut Supomo adalah:

“suatu pengertian tentang negara yang bersatu dengan seluruh rakyatnya, yang mengatasi seluruh golongan yang ada dalam segala lapangan kehidupan. Prinsip-prinsip yang dikandung dalam staatsidee KEKELUARGAAN adalah: prinsip persatuan antara pimpinan dan rakyat dan prinsip persatuan dalam

negara, dan dalam hal ini seluruhnya dengan aliran ketimuran.”³²

Secara substansial, dalam pandangannya, hakekat dari negara integralistik adalah anti-individualisme, untuk tidak mengatakan anti ‘hak-hak dasar kemerdekaan’ (yang secara umum lazim disebut dengan Hak Asasi Manusia), mengacau pada pengalaman kegagalan beberapa negara di Eropa Barat yang diklaim oleh Supomo terlalu mengedepankan hak-hak individu.

“[D]asar susunan hukum negara Eropa Barat ialah perseorangan dan liberalisme. Sifat perseorangan ini, yang mengenai segala lapangan hidup... memisah-misah manusia sebagai seseorang dari masyarakatnya, mengasingkan diri dari segala pergaulan yang lain. Seorang manusia dan negara yang dianggap sebagai seorang pula, selalu segala-galanya itu menimbulkan imperialisme dan sistem memeras... bahkan Eropa sendiri pada waktu sekarang mengalami krisis rohani yang maha berat berhubungan dengan jiwa rakyat Eropa telah *jemu* kepada keangkara-murkaan, sebagai akibat semangat perseorangan tersebut.”³³

Oleh sebab itu, sebagaimana juga ditambahkan oleh Sukarno:

“[J]ika kita betul-betul hendak mendasarkan negara kita pada paham kekeluargaan, paham tolong-menolong, paham gotong royong dan keadilan sosial, enyahkanlah tiap-tiap pikiran,

³²Yamin, *Naskah*, 116. Lebih jauh lihat diskusi tentang paham negara integralistik yang ditulis dengan begitu memikat oleh Marsilam Simandjuntak, *Pandangan Negara Integralistik: Sumber, Unsur and Riwayatnya dalam Persiapan UUD 1945* (Jakarta: Grafiti Press, 1994).

³³Yamin, *Naskah*, 117.

tiap paham individualisme dan liberalisme daripadanya.”³⁴

Jadi dapat dikatakan semenjak awal, paham negara integralistik adalah cermin bagi penulisan UUD 1945 itu. Karenanya, betapapun undang-undang ini merupakan hasil kompromi yang sangat panjang antara kedua kelompok yang berseberangan tadi, namun tak dapat dibantah bahwa ia tersebut tetap didominasi oleh unsur-unsur yang mengedepankan ‘kedaulatan negara’ ketimbang ‘kedaulatan rakyat’.

Karena itu, menjadi tidak aneh jika kita mendapati lebih banyak pasal yang lebih menekankan ‘kekuasaan negara’ atau ‘kepentingan negara’ dibanding hak-hak dasar kemanusiaan. Hanya ada tiga pasal yang berkenaan dengan ‘hak’ yang dimiliki oleh warganegara dalam undang-undang ini: yakni pada Pasal 27 (tentang hak atas pekerjaan yang layak bagi kemanusiaan); Pasal 28 (tentang kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan) dan Pasal 29 (tentang kemerdekaan untuk memeluk agama dan beribadat sesuai dengan agamanya tersebut). Hal lain adalah tentang pendidikan (Pasal 31) serta tentang anak yatim dan anak terlantar (Pasal 34) yang agak samar-samar sebagai sesuatu yang diklaim warganegara kepada negara.

Lalu apa konsekuensinya bagi kebebasan dan hak beragama? Dalam konteks ini, yang harus digarisbawahi adalah kelihatannya penulisan konstitusi pada waktu itu tidak ‘sungguh-sungguh’ sedang berusaha memperjuangkan kebebasan beragama dengan Pasal itu. Sebab semangat yang ada pada waktu itu sekali lagi memang cenderung

mengabaikan hak-hak individu dan kedaulatan rakyat. Oleh karenanya, Pasal 29 tentang kemerdekaan memeluk agama dan beribadat sesuai dengan agamanya tersebut harus dibaca semata-mata retorika politik yang menyenangkan warganegara. Karena pada dasarnya ketiga pasal (yakni Pasal 27-29) yang dicantumkan dalam UUD 1945 ini hanya sebatas, meminjam ungkapan Sukiman Wirjosandjojo, sebagai “pendorong untuk membesarkan hati rakyat”.³⁵

Jadi dalam perspektif ini Pasal 29 UUD 1945 pada kenyataan sejarah awalnya memang tidak ditujukan untuk melindungi kemerdekaan beragama secara terencana. Ini karena UUD 1945 ini memang secara fundamental *tidak memberikan* pengakuan bagi hak-hak asasi manusia (apalagi hak-hak minoritas) karena kuatnya semangat negara integralistik dalam pasal-pasal itu. Selain kuatnya kecenderungan paham negara integralistik tadi, kelangkaan konseptual bagi perlindungan kebebasan agama yang hakiki dalam UUD 1945 mungkin juga disebabkan karena memang diskursus ini belum menjadi perhatian utama bagi para pemikir dan negarawan saat itu. Walaupun kemudian terdapat Pasal 29 yang mengatur hal tersebut, maka ini *diperlakukan* dengan secara sepintas sesuai dengan semangat untuk menjaga kepentingan negara (*interest of the state*) yang dianggap jauh lebih besar dan penting.

Pada gilirannya, meminjam logika Nikholas Gvosdev, di sini itu terlihat kepentingan politik negara juga di mana dalam konstitusi yang sama ditemukan artikel-artikel yang di satu sisi memberikan jaminan kebebasan (yang tercermin dalam ayat 2 Pasal 29), tapi di sisi lain juga

³⁴Yamin, *Naskah*, 79.

³⁵Yamin, *Naskah*, 325.

memberikan prasyarat baru yang pada ujungnya membatasi kebebasan itu sendiri (dalam ayat 1).³⁶ Di sini terlihat adanya korelasi antara *interest of the state* dengan ide kebebasan beragama yang dijamin konstitusi itu sendiri.

Namun harus dicatat pula ‘tafsir’ tidak selalu monolitik dan sangat dinamis sesuai dengan konstelasi perubahan politik dan kultur. Pada titik ini, kompetisi kelompok-kelompok kepentingan (*interest groups*), baik dalam pemerintahan sendiri (seperti politisi dari berbagai partai) maupun kelompok sosial (*civil society*) mengandaikan adanya negosiasi, kompromi, konsesi dan bargaining yang terus menerus.³⁷ Sebagaimana distribusi kekuasaan yang terjadi senantiasa berubah dalam hitungan waktu yang cepat, kecenderungan untuk membawa perubahan makna semantik dalam konstitusi tertulis itu juga tidak dapat dihindarkan. Ini mendapat momentum semenjak pendirian Kementerian Agama atau Departemen Agama, yang pada awalnya diprakarsai oleh Ahmad Soebarjo.

Selain menjadi institusi ‘*watchdog*’ bagi realisasi prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa tadi, Departemen ini memiliki misi utama memberikan bimbingan dan bantuan dalam mempromosikan gerakan agama yang sehat’ (*watching over individual freedom, giving guidance and support so as to promote healthy religious movement*) seperti yang diungkap van Nieuwenhuijze.³⁸ Tentu istilah

gerakan agama yang sehat mengacu pada tatanan dan pengertian yang ada dalam tradisi kelompok mayoritas tadi. Ini, dalam konteks Indonesia pada waktu itu, juga secara implisit ditujukan sebagai penolakan atas eksistensi Aliran Kepercayaan, yang semenjak awal juga menjadi ‘pekerjaan rumah’ yang tidak selesai bagi para aktivis Muslim itu. Selain itu, ia juga menjadi *breeding pot* bagi perlawanan terhadap ideologi atheisme komunis yang semakin memiliki pengaruh secara politik dan sosial.

Karena itu, dalam perspektif yang berbeda, semenjak awal pendirian Departemen ini juga menjadi perhatian beberapa kalangan agamawan minoritas seperti Latuharhary dan Sidjabat. Bagi mereka, betapa pun kelihatannya pendirian kementerian ini seperti sebuah ‘konsesi’ untuk mengobati ‘luka’ kelompok Muslim atas kekalahan mereka dalam perjuangan Piagam Jakarta dengan harapan pemerintahan yang baru itu tetap mendapat dukungan dari umat Islam, namun tetap saja pendirian departemen ini telah membuat perasaan umat agama lain menjadi ‘tidak nyaman’ dan waswas.³⁹

Dan harus disebutkan di sini bahwa korban pertama dari kebijakan ini, sebagaimana diungkap oleh Kroef, adalah umat Hindu di mana pada 1952 untuk mendapatkan pengakuan resmi dari negara, Departemen Agama mensyaratkan agama Hindu, selain memang harus dikenal di luar

³⁶Nikolas K. Gvosdev, “Constitutional Doublethink, Managed Pluralism and Freedom of Religion,” *Religion, State and Society* 29, 2 (2001), 81-90.

³⁷Mann, *The Sources of Social Power*, 40-47.

³⁸C.A.O van Nieuwenhuijze, *Aspects of Islam in Post-Colonial Indonesia* (The Hague and Bandung, EJ Brill, 1958), 226.

³⁹von Wendelin Wawer, *Muslims and Christians in the Republic Indonesia* (Weisbaden: Franz Steiner Verlag, 1974), 144-5; dan Bonar Sidjabat, *Religious Tolerance and the Christian Faith: A Study the Concept of Divine Omnipotence in the Indonesian Constitution in the Light of Islam and Christianity* (Jakarta: BPK Gunung Mulia, 1965), 60.

negeri (*the religion in question would have to enjoy recognized standing abroad*), ia juga harus memiliki kitab suci dan pendiri agama.⁴⁰

Jika ditelaah dengan saksama maka semenjak awal memang telah terjadi reduksi makna agama dan kebebasan beragama dalam konstitusi itu, yakni definisi kebebasan beragama dalam UUD 1945 (baik sebelum maupun sesudah Amandemen) diletakkan dalam bingkai konsep Tuhan yang diimbuhi (*qualifying*) dengan kata “Yang Maha Esa”. Dalam perspektif ini, semenjak awal, konsep ini kelihatan gagal memberikan proteksi terhadap hak-hak minoritas yang memiliki cara pandang “berbeda” tentang siapa dan berapa bilangan Tuhan. Lebih jauh lagi, selain berdasar prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa yang diadopsi dari prinsip keesaan Tuhan (*tauhid*) dalam Islam ini, dibangun pula konstruksi yang menjadi prasyarat bagi pengakuan atas apa yang menjadi elemen agama, yang hal itu juga diadopsi dari ajaran Islam tentang pengertian dan lingkup *dīn*.

Inilah yang pada gilirannya menjadi “dinding pembatas” yang mereduksi hak dasar seseorang untuk meyakini agama dan menjalankan aktivitas sesuai dengan keyakinan itu di negara. Dan dinding inilah yang menjadi sandaran utama bagi negara dalam mengeluarkan berbagai regulasi-regulasi agama pada periode selanjutnya. Pada gilirannya, ide hegemonisasi konsep Tuhan dan agama ini menjadi “klop” dengan ide pendirian Departemen Agama di mana salah-satu misi utama dari kementerian ini, selain “mengawasi kebebasan individu, memberikan bimbingan dan bantuan dalam

mempromosikan gerakan agama yang sehat” (*watching over individual freedom, giving guidance and support so as to promote healthy religious movement*), menjadi institusi “*watchdog*” bagi realisasi prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa tadi.⁷

Perhatian terhadap pengelolaan kehidupan beragama mulai kentara dengan Penetapan Presiden No. 1/PnPs/1965 (juncto Undang-undang Nomor 5 Tahun 1969) tentang *Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama* yang ditandatangani oleh Sukarno pada tanggal 27 Januari 1965. Ide regulasi, baik langsung maupun tidak langsung, berasal dari Seminar Hukum Nasional I Tahun 1963 yang salah satunya pembahasannya adalah masalah delik agama dalam KUHP. Adalah Oemar Seno Adji yang menyatakan bahwa dalam reformasi hukum yang akan datang, delik-delik agama dalam KUHP harus ditelaah secara mendalam. Karena menurutnya:

“[T]idakkah pengakuan sila ke-Tuhanan yang Maha Esa sebagai kausa prima dalam Negara Pancasila, dengan Pasal 29 UUD 1945 yang harus menjadi dasar dalam kehidupan keagamaan di Indonesia, membenarkan bahkan mewajibkan penciptaan delik-delik agama dalam KUHP?... Agama dalam kehidupan dan kenyataan hukum kita merupakan faktor fundamental, dapatkan dimengerti apabila faktor tersebut dapat digunakan sebagai landasan kuat dihidupkannya delik-delik agama.”⁴¹

⁴⁰Justus M. Van der, “Conflicts of Religious Policy in Indonesia,” *Far Eastern Survey* 22, 10 (September 1953), 123.

⁴¹Oemar Seno Adji, *Hukum (Acara) Pidana dalam Propeksi* sebagaimana yang dikutip oleh Sarwini, “Tinjauan Yuridis-Kriminologis terhadap RUU KUHP: ‘Kriminalisasi’ atas Penghinaan Agama dan Kehidupan Beragama,” *Catatan Seminar Kriminalisasi atas Penghinaan Agama dan Kehidupan Beragama* oleh Komnas HAM, ELSAM, PUSHAM

Agaknya pendapat hukum Oemar Seno Adji inilah kemudian yang mengilhami munculnya Penetapan Presiden itu yang kemudian diadopsi dalam penulisan KUHP Pasal 156 a). Lebih lanjut, regulasi ini juga harus dibaca dalam konteks sejarah sosial pada waktu itu di mana kontestasi kekuatan politik antara kelompok agama, aliran kepercayaan dan komunisme dirasakan cukup mencemaskan. Potensi konflik komunal berbasis kekuatan primordial ini memang sangat besar dan menjadi bagian dari faktor penting yang memecah-belah persatuan bangsa.

Dalam kerangka sosial politik tadi, regulasi ini muncul. Dan dalam regulasi itu pula kita mendapatkan penjelasan mengenai agama mana saja (yakni 6 agama besar: Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha dan Konghucu) yang tidak hanya mendapat ‘*bantuan-bantuan*’ (yang agaknya merupakan dukungan yang bersifat moral dan material terhadap lembaga keagamaan itu dalam fungsi sosial kesehariannya), tetapi lebih jauh lagi mendapatkan ‘*perlindungan*’ selain untuk menjalankan aktivitas keagamaan sebagaimana yang dijamin dalam Pasal 29 UUD 1945, juga perlindungan *dari* kejahatan penyalahgunaan dan penodaan. Dua bentuk layanan negara itu (yakni ‘bantuan’ dan ‘perlindungan’) agaknya mengingatkan kita pada konsep ‘*list cultuelle*’ di Perancis dan *the Law of Blasphemy* dalam tradisi kerajaan Inggris.⁴²

Ubaya, KAHAM Undip dan PAHAM Unpad di Surabaya tanggal 13 Desember 2005.

⁴²Lihat T. Jeremy Gunn, “Under God but Not the Scarf: The Founding Myths of Religious Freedom in the United States and *Laïcité* in France,” *Journal of Church and State* 46, 1 (2004), 7-24.; dan Javier Garcia

Lebih jauh, dengan semangat melindungi *agama-agama yang dipeluk oleh penduduk Indonesia* dalam praktiknya Penetapan Presiden No. 1/PnPs/1965 juncto Undang-undang Nomor 5 Tahun 1969 ini lebih dari sekedar regulasi untuk melindungi agama dari penyalahgunaan dan penodaan tetapi juga menjadi secara legal politis menjadi pijakan paling kuat untuk menguji otentitas dan eksistensi agama. Kasus Konghucu adalah contoh awal. Setelah Pemberontakan PKI 1965 di mana kebanyakan orang-orang Cina dituduh terlibat dan diasosiasikan dengan komunisme, maka semenjak itu pula Konghucu secara gradual dikeluarkan dari ‘definisi’ agama yang dipeluk secara *de facto*. Untungnya seiring dengan angin reformasi, pengakuan terhadap eksistensi mereka secara *de jure* diakui kembali pada tahun 2000.

Jika kita telaah secara saksama, karena sifatnya pencegahan atas penodaan agama yang banyak memicu konflik sosial pada waktu itu (seperti kasus Ten Berge pada tahun 1959 dan maraknya aliran kepercayaan dan kuatnya pengaruh komunisme), dalam Penjelasan UU itu, dinyatakan bahwa agama yang “biasa dianut” oleh rakyat Indonesia ada 6 (enam) yaitu Islam, Protestan, Katolik, Hindu, Buddha dan Konghucu. Ada pernyataan lain yang juga termaktub dalam penjelasan UU ini yang tidak pernah muncul dalam diskursus teori agama, yakni bahwa agama-agama lain seperti Taoisme, Yahudi dan lain-lain juga mungkin diakui selama agama-agama itu tidak melanggar hukum.

Oliva, “The Legal Protection of Believers and Beliefs in the United Kingdom,” *The Ecclesiastical Law Society* 9 (2007), 66-86.

Karena itu logika bahwa hanya ada 6 agama yang diakui negara pada dasarnya tidak cukup kuat. Hanya saja agama-agama yang disebut terakhir itu, bisa jadi tidak mendapat bantuan dan perlindungan dari negara sebagaimana yang didapatkan oleh 6 agama 'resmi' itu. Uniknya, dalam perkembangan selanjutnya, definisi agama mana yang diakui atau tidak ternyata begitu rentan ketika dihadapkan pada realitas perubahan politik. Ini terlihat dari kasus Konghucu. Setelah Pemberontakan PKI 1965 di mana kebanyakan orang-orang Cina dituduh terlibat dan diasosiasikan dengan komunisme, maka semenjak itu pula Konghucu secara gradual dikeluarkan dari "definisi" agama yang biasa dianut tadi. Dan ini diperkuat dengan beberapa regulasi khusus tentang agama ini, sampai kemudian seiring dengan angin reformasi, pengakuan terhadap eksistensi mereka secara *de jure* diakui kembali pada tahun 2000.

Kebijakan politik "identitas agama" sebagai bagian dari "identitas keindonesiaan" terus menguat seiring dengan menguatnya konsolidasi politik otoritarian Orde Baru. Hal ini tak ubahnya seperti cek kosong (*unpaid bill*) yang memberikan porsi yang sangat besar bagi rezim untuk meregulasi agama sampai ke akar-akarnya. Meminjam istilah Foucault, inilah apa yang disebut dengan *govermentalization of the state* yakni negara begitu obsesif dengan manajemen perbaikan diri (*correct management*) terhadap warganya sendiri. Singkat kata, pada titik ini negara (rezim) tidak hanya pemain utama dalam proses legislasi, tapi pada saat yang sama ia juga bertindak sebagai eksekutor sekaligus yudikator atas regulasi-regulasi itu yang dibuat lebih masif. Sebagai gambaran umum saja, semenjak 1967 sampai 1995,

sebagaimana yang terekam dalam buku *Peraturan Perundang-undangan Kehidupan Beragama* Departemen Agama RI, terdapat paling tidak 110 (seratus sepuluh) aturan tentang agama dalam bentuk Undang-undang, Surat Keputusan atau Surat Keputusan Bersama, Instruksi, Surat Edaran, Radiogram/Telegram, Pedoman Dasar yang ditandatangani oleh Presiden, Jaksa Agung, Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri.⁸

Simpulan

Secara prinsipil negara tidak boleh mencampuri urusan internal agama, khususnya dalam hal penentuan pokok-pokok ajaran sebagaimana atau dengan mudah memberikan label sesat bagi kelompok atau ajaran yang berbeda dengan apa yang menjadi kebijakan negara itu sendiri. Akan tetapi, negara atau Pemerintah berhak melakukan tindakan tegas bagi mereka yang melakukan penodaan agama tertentu atau ketika pemahaman atau ajaran dan praktik yang dilakukan umat beragama sudah mengarah kepada dan atau sudah merupakan tindakan kriminal. Dalam kasus inilah, negara harus melaksanakan tugasnya, yaitu mengamankan, mendamaikan dan menyejahterakan dengan menegakkan hukum demi kemanusiaan.

Secara teoritis, hampir bisa dipastikan bahwa penghargaan terhadap perbedaan nomenklatur kebebasan beragama secara otentik justru hanya bisa dilakukan dalam kondisi di mana tidak ada satu nilai tertentu yang dijadikan sebagai basis utama. Sebuah perjuangan hak-hak yang 'sehat' bisa berkembang dalam sebuah sistem sosial di mana satu nilai seperti agama tidak diperlakukan sebagai entitas terpisah atau

distinct tetapi seimbang dan sama.⁴³ Inilah yang disebut dengan *value pluralism* dalam teori politik liberal kontemporer sebagaimana yang menjadi perhatian John Rawls dengan konsep *comprehensive doctrine* sebagai modus vivendi bagi hubungan nilai-nilai itu.⁴⁴ Secara sederhana dapat dijelaskan di sini bahwa *value pluralism* melihat bahwa setiap nilai baik dari moralitas, agama maupun filsafat adalah sangat absolut (*absolute depth*).

Oleh karena itu, hubungan yang ideal antara negara dan agama harus bersifat akomodatif dalam pengertian ada unsur-unsur agama yang dapat diadopsi oleh negara. Pada titik ini ia menandakan bahwa apa yang dipahami sebagai unsur agama adalah sebagai substantif, dan bukan pada simbol-simbol. Hubungan negara dan agama ini harus diletakkan dalam bingkai di mana orang beragama dapat mempraktikkan agama yang diyakini masing-masing, namun di sisi lain umat beragama itu juga harus mematuhi segala peraturan negara yang telah disepakati. Harus disepakati pula bagaimana pengelolaan negara terhadap agama yang dapat membawa kesejahteraan, kedamaian dan ketenteraman hidup semua umat beragama sebagaimana yang bisa dilakukan oleh Amerika dan beberapa negara lain yang sekuler.

Sistem ini sangat penting sebab tanpa itu hubungan antara keduanya tidak akan bias berjalan dengan baik. Ini mengandaikan bahwa peraturan yang dibuat harus menjadi

landasan bersama di mana negara harus terus mengawal, membimbing dan mengarahkan warga negara untuk taat kepada ajaran agama yang diyakini masing-masing. Pada kesempatan yang sama para pemeluk agama juga diharapkan untuk taat dengan aturan Negara, dan dengan itu, sinergi ini tidak akan menimbulkan banyak masalah yang mengganggu kehidupan bermasyarakat.

Pustaka Acuan

- Atkinson, Jane Monig. "Religion in Dialogue: The Construction of an Indonesian Minority Religion." *American Ethnologist* 10, 4 (1983): 686-7.
- Ball, Alan R. *Modern Politics and Government*. London: Macmillan, 1994.
- Bates, M. Searle. *Religious Liberty: An Inquiry*. New York: Harper and Brothers, 1945.
- Beaman, Lori. "The Myth of Pluralism, Diversity and Vigor: The Constitutional Privileging of Protestantism in the United States and Canada." *Journal for the Scientific Study of Religion* 42, 3 (2003): 118-126.
- Beyer, Peter. "Constitutional Privilege and Constituting Pluralism: Religious Freedom in National, Global, and Legal Context." *Journal for the Scientific Study of Religion* 42, 3 (2003): 333-339.
- Carlson, Eric R. "China's New Regulation on Religion: A Small Step, Not a Great Leap, Forward." *Brigham Young University Law Review* 3 (2005): 747-797.
- Erdodan, Mostafa. "Religious Freedom in the Turkish Constitution." *Muslim World* 89, 3-4 (1999): 377-388.
- Feldman, Noah. "The Intellectual Origins of the Establishment Clause." *New York*

⁴³Lihat Robert B. Talisse, "Liberalism, Pluralism, and Political Justification," *The Harvard Review of Philosophy* XIII, no. 2 (2005), 57-72; dan David W. Machacek, "The Problem of Pluralism," *Sociology of Religion* 64, no. 2 (2003), 152-3.

⁴⁴John Rawls, *Political Liberalism* (New York: Columbia University Press, 1996).

- University Law Review* 77 (2002): 424-5.
- Floria, Juan G. Navarro. "Religious Freedom in the Argentine Republic: Twenty Years after the Declaration on the Elimination of Intolerance and Religious Discrimination." *Brigham Young University Law Review* 2 (2002): 341-352.
- Garvey, John H. "An Anti-Liberal Arguments for Religious Freedom." *Journal of Contemporary Legal Issues* 7 (1996): 276-291.
- Gill, Anthony. "The Political Origins of Religious Liberty: A Theoretical Outline." *Interdisciplinary Journal of Research on Religion* 1 (2005): 3-35.
- Gunn, T. Jeremy. "Majorities, Minorities and the Rights of Religion and Belief." *Helsinki Monitor* 3 (1998): 38-44.
- Gunn, T. Jeremy. "The Complexity of Religion and the Definition of 'Religion' in International Law." *Harvard Human Right Journal* 16 (2003): hal. 189-215.
- Gunn, T. Jeremy. "Under God but Not the Scarf: The Founding Myths of Religious Freedom in the United States and *Laïcité* in France." *Journal of Church and State* 46, 1 (2004): 7-24
- Gvosdev, Nikolas K. "Constitutional Doublethink, Managed Pluralism and Freedom of Religion." *Religion, State and Society* 29, 2 (2001): 81-90.
- Gvosdev, Nikolas K. "Constitutional Doublethink, Managed Pluralism and Freedom of Religion." *Religion, State and Society* 29, 2 (2001): 81-90.
- Krishnaswami, Arcot. "Study of Discrimination in the Matter of Religious Rights and Practice," U.N. Doc.E/CN.4/Sub.2 /200/Rev.1, U.N. Sales No. 6.XIV.2. In Stahnke, Tad dan Martin, J. Paul *Religion and Human Rights: Basic Documents*. New York: Center for the Study of Human Rights Columbia University, 1998: 2-54.
- Leung, Beatrice. "China's Religious Freedom Policy: The Art of Managing Religious Activity." *The China Quarterly* (2005): 894-913
- Lillich Richard B. dan Hannum, Hurst. *International Human Rights*. Buffalo, New York: William S. Hein, 1995.
- Machacek, David W. "The Problem of Pluralism." *Sociology of Religion* 64, no. 2 (2003): 152-161.
- Mann, Michael. *The Sources of Social Power: The Rise of Classes and Nation-States*. Cambridge: Cambridge University Press. 1993.
- Migdal, Joel S. *Strong Societies and Weak States*. New Jersey: Princeton University Press, 1988.
- Musalo, Karen. "Claims for Protection Based on Religion or Belief." *International Journal of Refugee Law* 16, no. 2 (2004): 165-226.
- Oliva, Javier Garcia. "The Legal Protection of Believers and Beliefs in the United Kingdom." *The Ecclesiastical Law Society* 9 (2007): 66-86.
- Potter, Pitman B. "Belief in Control: Regulation of Religion in China." *The China Quarterly* (2003): 317-337
- Rawls, John. *Political Liberalism*. New York: Columbia Univeristy Press, 1996.
- Scheinin, Martin. "Freedom of Thought, Conscience and Religion." *Studia Theologia* 54 (2000): 5-18.
- Seno Adji, Oemar. *Hukum (Acara) Pidana dalam Propeksi* sebagaimana yang

- dikutip oleh Sarwini, "Tinjauan Yuridis-Kriminologis terhadap RUU KUHP: 'Kriminalisasi' atas Penghinaan Agama dan Kehidupan Beragama." *Catatan Seminar Kriminalisasi atas Penghinaan Agama dan Kehidupan Beragama* oleh Komnas HAM, ELSAM, PUSHAM Ubaya, KAHAM Undip dan PAHAM Unpad di Surabaya tanggal 13 Desember 2005.
- Sidjabat, Bonar. *Religious Tolerance and the Christian Faith: A Study the Concept of Divine Omnipotence in the Indonesian Constitution in the Light of Islam and Christianity*. Jakarta: BPK Gunung Mulia, 1965.
- Simandjuntak, Marsilam. *Pandangan Negara Integralistik: Sumber, Unsur and Riwayatnya dalam Persiapan UUD 1945*. Jakarta: Grafiti Press, 1994.
- Smith, Steven D. "Is a Coherent Theory of Religious Freedom Possible?" *Constitutional Commentary* 15 (1998): 73-86.
- Stahnke, Tad dan Blitt, Robert C. "The Religion-State Relationship and the Right to Freedom of Religion or Belief: A Comparative Textual Analysis of the Constitution of Predominantly Muslim Countries." *Georgetown Journal of International Law* 36, 4 (2005): 947-1078.
- Sullivan, Donna J. "Advancing the Freedom of Religion or Belief Through the UN Declaration on the Elimination of Religious Intolerance and Discrimination." *The American Journal of International Law* 82 (1988): 487-520.
- Talisse, Robert B. "Liberalism, Pluralism, and Political Justification." *The Harvard Review of Philosophy* XIII, no. 2 (2005): 57-72.
- Van der, Justus M. "Conflicts of Religious Policy in Indonesia." *Far Eastern Survey* 22, 10 (September 1953): 123-146.
- van Nieuwenhuijze, C.A.O. *Aspects of Islam in Post-Colonial Indonesia*. The Hague and Bandung, EJ Brill, 1958.
- Wawer, von Wendelin. *Muslime und Christien in der Republik Indonesia*. Weisbaden: Franz Steiner Verlag, 1974.
- Wood, Jr., James E. "Religious Rights and a Democratic State." *Journal of Church and State* 46 (Autumn 2004): 739-765.
- Yamin, Muhammad. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*. Vol 1. Jakarta: Jajasan Prapantja, 1959.