

TEOLOGI KONSTITUSI; HAK WARGA NEGARA ATAS KEBEBASAN BERAGAMA BERDASARKAN UUD NRI 1945

Adam Muhshi

Mahasiswa Magister Hukum Pemerintahan Universitas Airlangga

e-mail: adam_troyan@yahoo.com

Abstrak

Negara Indonesia lahir dari sebuah pengakuan rakyat Indonesia bahwa kemerdekaan dapat diraih karena berkat rahmat Tuhan. Oleh karena itu, Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI 1945 kemudian menyatakan bahwa Negara Indonesia yang berkedaulatan rakyat berdasar kepada “Ketuhanan Yang Maha Esa”. Prinsip Ketuhanan tersebut kemudian diderivasi ke dalam Pasal 29 ayat (1) UUD NRI 1945 yang menentukan bahwa: “Negara berdasar Ketuhanan Yang Maha Esa”. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa UUD NRI 1945 berpijak pada prinsip Ketuhanan (teologis), teologi konstitusi. Secara sistematis, Hak atas kebebasan beragama sebagaimana diatur oleh Pasal 29 ayat (2), Pasal 28E ayat (1) dan (2), serta Pasal 28I ayat (1) merupakan satu kesatuan dan tidak dapat dipisahkan dari ketentuan Pasal 29 ayat (1) UUD NRI 1945 tersebut. Artinya bahwa Sila Pertama Ketuhanan Yang Maha Esa menjiwai dan menjadi dasar dari hak kebebasan beragama di Indonesia. Setidaknya ada tiga karakter yuridis yang melekat dalam konsep hak atas kebebasan beragama yang berdasarkan UUD NRI 1945 tersebut, yaitu: *pertama*, hak atas kebebasan beragama merupakan hak konstitusional warga negara; *kedua*, hak atas kebebasan beragama berlandaskan pada asas toleransi; dan *ketiga*, hak kebebasan beragama terdiri dari aspek *forum internum* dan aspek *forum externum*.

Kata Kunci: hak konstitusional warga negara, hak atas kebebasan beragama.

Abstract

Indonesia State born from a confession of Indonesia people that independence can be reached for because God blessing. Therefore, Fourth Paragraph of Opening of UUD NRI 1945 then express that Indonesia State which have democracy of based on to "God Almighty". the Principle then derivation into Article 29 Paragraph (1) UUD NRI 1945 determining that: " State of based on God Almighty". Thereby can be said that by UUD NRI 1945 tread on The infinite principle (theology), constitution theology. Systematically, Rights for

latitudinarian as arranged by Article 29 Paragraph (2), Article 28E Paragraph (1) and (2), and also Article 28I Paragraph (1) representing one union and is inseparable than rule Article 29 Paragraph (1) UUD NRI 1945. Its meaning that First Principle is God Almighty soul and become the base from latitudinarian rights in Indonesia. At least there are three coherent character yuridis in rights concept for latitudinarian which is pursuant to UUD NRI 1945, that is: first, rights for latitudinarian represent the citizen's constitutional rights; second, rights for latitudinarian have base to tolerance ground; and third, latitudinarian rights consisted by the aspect of forum internum and aspect of forum externum.

Keywords: *the citizen's constitutional rights, the right to freedom of religion.*

A. Pendahuluan

Konstitusi atau undang-undang dasar merupakan hukum tertinggi suatu negara. Teori hukum konstitusi tersebut niscaya berlaku juga bagi Konstitusi Indonesia, yaitu Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Eksistensi UUD NRI 1945 sebagai konstitusi negara Indonesia berdiri atas dasar asumsi adanya supremasi konstitusi yang menjadi hukum tertinggi yang melandasi kehidupan berbangsa dan bernegara (*the supreme law of the land*). Artinya UUD NRI 1945 menjadi sumber rujukan utama dan tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan Indonesia karena memuat asas dan kaidah-kaidah yang menjamin prinsip negara hukum Indonesia.

Dalam membangun negara hukum Indonesia, para pendiri negara (*founding people*) telah mencantumkan jaminan hak asasi manusia (HAM) dan hak-hak warga negara pada UUD NRI 1945.¹ Ketentuan tentang HAM dan hak-hak warga negara tersebut kemudian bertambah secara sangat signifikan dalam UUD NRI

¹ Jaminan perlindungan hak asasi manusia dianggap sebagai ciri yang mutlak harus ada di setiap negara. Bahkan dalam perkembangannya, jaminan-jaminan hak asasi manusia itu juga diharuskan tercantum dengan tegas dalam undang-undang dasar atau konstitusi tertulis negara demokrasi konstitusional (*constitutional democracy*).

1945 pasca amandemen.² Termasuk dalam konteks ini, sejak awal UUD NRI 1945 telah mengatur HAM dan hak warga negara berupa jaminan kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agama dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya. Dalam hal ini, Pasal 29 ayat (2) UUD NRI 1945 menentukan bahwa: “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadah menurut agamanya dan kepercayaannya itu”.³

Pengaturan tentang jaminan hak warga negara untuk memeluk dan beribadat menurut agama dan kepercayaannya (hak atas kebebasan beragama) tersebut menunjukkan bahwa UUD NRI 1945 merupakan UUD atau konstitusi yang tercipta oleh *resultante* (kesepakatan) bangsa yang religius. Artinya UUD NRI 1945 dibangun berdasarkan falsafah ketuhanan yang menjiwai bangsa Indonesia. Falsafah ketuhanan tersebut secara tegas tersurat dalam Pembukaan UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa kemerdekaan rakyat Indonesia tercapai “atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur”.⁴ Dalam konteks ini terlihat bahwa penormaan hak atas kebebasan beragama dalam UUD NRI 1945 berdimensi teologis, Teologi Konstitusi.

² Dalam UUD NRI 1945 sebelum amandemen atau yang secara resmi oleh MPR disebut perubahan, hanya terdapat tujuh rumusan tentang jaminan konstitusional hak asasi manusia hanya tercantum dalam Pasal 27 Ayat (1) dan Ayat (2), Pasal 28, Pasal 29 Ayat (2), Pasal 30 Ayat (1), Pasal 31 Ayat (1), dan Pasal 34. Sedangkan, UUD NRI 1945 setelah amandemen terdapat 26 rumusan tentang jaminan hak asasi manusia yang termuat dalam Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J, dan ditambah beberapa ketentuan lainnya yang tersebar di beberapa pasal.

³ Selain mempertahankan ketentuan Pasal 29 Ayat (2) tersebut, UUD NRI 1945 hasil amandemen juga menegaskan jaminan kebebasan memeluk dan beribadat menurut agamanya dalam Pasal 28E Ayat (1) ayat (2) serta Pasal 28I Ayat (1).

⁴ Sebagai *follow up* dari pijakan berdirinya Negara Indonesia tersebut kemudian dalam Pembukaan UUD NRI 1945 dinyatakan bahwa “Negara Republik Indonesia berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa”, dan Pasal 29 Ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa “Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa”.

Jaminan terhadap hak atas kebebasan beragama dalam konstitusi tersebut menemukan relevansinya dalam *frame* negara kebangsaan Indonesia yang terdiri dari berbagai ikatan primordial yang sangat plural. Negara Indonesia dibangun dengan kesepakatan untuk menyatukan berbagai ikatan primordial yang sangat plural sebagai negara kebangsaan (*nation state*). Hal ini senafas dengan pernyataan Mahfud MD yang mengatakan bahwa sejak diproklamasikan pada tahun 1945, Indonesia menegaskan pilihannya sebagai negara kebangsaan (*nation state*) yang demokratis dan ingin terus bersatu. Sebagai negara kebangsaan, negara kita terdiri dari berbagai ikatan primordial (agama, suku, ras, daerah, bahasa, budaya, dan adat) yang ingin bersatu (integrasi) secara kokoh, tetapi sekaligus ingin dibangun secara demokratis agar semua aspirasi berbagai ikatan primordial itu mendapatkan saluran.⁵ Sehingga dapat dikatakan bahwa jaminan hak atas kebebasan beragama tersebut penting dilakukan agar kehidupan berbangsa dan bernegara dapat berjalan secara harmonis yang dipersatukan di bawah satu kesatuan sistem konstitusi berdasarkan UUD NRI 1945 sesuai dengan prinsip *the rule of law and not of man*.

Berdasarkan sedikit uraian tersebut, tulisan ini akan mengkaji hak warga negara untuk memeluk agama dan beribadat menurut agamanya berdasarkan UUD NRI 1945. Isu hukum hak warga negara untuk memeluk agama dan beribadat menurut agamanya akan dikaji dengan menjawab dua permasalahan hukum yang terkait dengan isu hukum tersebut, yaitu: *pertama*, apakah konsep dan dasar konstitusional hak atas kebebasan beragama di Indonesia; dan *kedua*, Apakah

⁵ Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm. 36-37.

karakter yuridis hak warga negara untuk memeluk agama dan beribadat menurut agamanya.

B. Konsep dan Dasar Konstitusional Hak atas Kebebasan Beragama

Kebebasan beragama mencakup hak untuk mempunyai atau menetapkan suatu agama atau kepercayaan dimana hak tersebut adalah hak untuk meyakini atau tidak meyakini sama sekali suatu agama baik yang bersifat theistik maupun yang non theistik dan untuk memmanifestasikan bentuk-bentuk ritual keagamaan baik sendiri-sendiri maupun di masyarakat dan di tempat umum atau pribadi seperti yang diatur di dalam HAM internasional.⁶

Menurut Asma Jahangir, Kebebasan beragama terdiri dari keyakinan yang disebut dengan *forum internum* dan manifestasi dari keyakinan tersebut yang disebut dengan *forum externum*.⁷ Keyakinan atau *forum internum* merupakan hak beragama yang bersifat abstrak karena ada didalam lubuk hati sanubari manusia sehingga tidak dapat dibatasi, dilarang atau didefinisikan kedalam produk perundang-undangan. Hanya manusia yang meyakini agama-agama yang dapat mendefinisikan keyakinan sebagai bagian *forum internum*. Sedangkan Forum externum adalah hak beragama yang bersifat kasat mata karena ia merupakan manifestasi dari keyakinan tersebut.⁸

Dalam konteks Negara Hukum Indonesia, jaminan atas kebebasan beragama diatur secara konstitusional dalam UUD NRI 1945 baik sebelum maupun sesudah amandemen. Pasal 29 Ayat (2) UUD NRI sebelum amandemen menyatakan

⁶ Al Khanif, *Hukum & Kebebasan Beragama di Indonesia*, (Yogyakarta: LaksBang Mediatama, 2010), hlm. 108.

⁷ *Ibid*, hlm. 110.

⁸ *Ibid*, hlm. 110-111.

bahwa: “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk **untuk memeluk agamanya** masing-masing dan **untuk beribadat menurut agamanya** dan kepercayaannya itu” (cetak tebal oleh Penulis). Sedangkan setelah amandemen selain tetap mempertahankan ketentuan Pasal 29 Ayat (2) tersebut, UUD NRI 1945 juga menjamin kebebasan beragama dalam Pasal 28E Ayat (1) dan ayat (2) yang menyatakan bahwa:

- (1) Setiap orang **bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya**, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.
- (2) Setiap orang **berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap**, sesuai hati nuraninya (cetak tebal oleh Penulis).

Terkait dengan ketentuan Pasal 29 ayat (1) dan Pasal 28E ayat (1) dan (2) tersebut, telah ditegaskan bahwa setiap orang bebas untuk memeluk dan beribadat menurut agamanya. Artinya bahwa konstitusi menjamin kebebasan setiap orang untuk meyakini (*forum internum*) dan sekaligus untuk memanifestasikan keyakinan (*forum externum*) agamanya masing-masing. *Forum internum* dapat dipahami dari frase “untuk memeluk agamanya” pada Pasal 29 ayat (2), frase “memeluk agama” pada Pasal 28E ayat (1), dan frase “meyakini kepercayaannya” pada Pasal 28E ayat (2). Sedangkan jaminan terhadap *forum externum* dapat dipahami dari frase “untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu” pada Pasal 29 ayat (2), frase “beribadat menurut agamanya” pada Pasal 28E ayat (1), dan frase “menyatakan pikiran dan sikap” pada Pasal 28E ayat (2).

Untuk menekankan betapa pentingnya tentang jaminan atas kebebasan beragama, maka Pasal 28I ayat (1) menegaskan bahwa kebebasan beragama merupakan salah satu hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun (*non derogable rights*). Ketentuan Pasal 28I ayat (1) tersebut menunjukkan bahwa

kebebasan beragama merupakan salah satu hak warga negara yang sangat fundamental. Konsekuensinya hak kebebasan beragama tersebut tidak dapat dikurangi atau dicabut pemenuhannya baik dalam keadaan negara normal (*ordinary condition*) maupun negara dalam keadaan darurat (*state of emergency*).

Akan tetapi, kebebasan beragama yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun tersebut tentu saja khusus mengenai aspek *forum internum*. Atau dengan kata lain, *forum internum* tersebut dijamin secara konstitusional untuk dilindungi pemenuhannya dalam keadaan apa pun. Dengan demikian, tidak ada satu alasan pun yang dapat dijadikan sebagai dasar untuk membatasi *forum internum* dalam kebebasan beragama.

Sedangkan jaminan konstitusional atas kebebasan untuk memenifestasikan keyakinan atau *forum externum* tentu saja dapat dibatasi. Pembatasan atas *forum externum* tersebut dilakukan hanya untuk memperkuat sistem kebebasan beragama itu sendiri. Artinya pembatasan hanya dapat dilakukan dengan tujuan agar pelaksanaan *forum externum* seseorang tidak melanggar atau merugikan hak yang sama dari orang lain. Untuk itulah, maka Pasal 28J ayat (2) UUD NRI 1945 menegaskan bahwa:

“Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada *pembatasan* yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata **untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain** dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis” (cetak tebal oleh Penulis).

Berdasarkan ketentuan Pasal 28J ayat (2) tersebut, secara eksplisit jelas bahwa pembatasan terhadap kebebasan beragama hanya dapat dilakukan melalui undang-undang. Pembatasan melalui undang-undang merupakan konsekuensi logis dari prinsip bahwa setiap pembatasan, pencabutan, atau pengurangan

terhadap hak asasi manusia harus mendapatkan persetujuan dari rakyat. Persetujuan rakyat dalam konteks negara hukum Indonesia adalah undang-undang yang merupakan produk legislasi dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Sebagai wakil rakyat, DPR merupakan personifikasi dari rakyat sehingga produk hukum yang dihasilkan oleh DPR identik sebagai sebuah persetujuan rakyat.

Berdasarkan ketentuan Pasal 29 ayat (2), Pasal 28E ayat (1) dan (2), Pasal 28I ayat (1), dan Pasal 28J ayat (2) tersebut, maka negara memiliki tanggung jawab dan kewajiban konstitusional untuk menjamin terpenuhinya hak konstitusional warga negara untuk berkeyakinan secara bebas dan damai. Artinya bahwa jaminan atas hak konstitusional warga negara untuk berkeyakinan secara bebas yang dijamin oleh Pasal 29 ayat (2), Pasal 28E ayat (1) dan (2), dan Pasal 28I ayat (1) dapat berjalan secara damai melalui pembatasan yang ditentukan oleh Pasal 28J ayat (2).

Jaminan hak konstitusional warga negara atas kebebasan beragama tersebut tentu saja tidak berakar pada konsep negara hukum dalam pengertian *rechtstaat* maupun *the rule of law*, melainkan berdasar pada prinsip Negara Hukum Pancasila yang berlandaskan pada prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa. Hamdan Zoelva menyatakan bahwa jika konsep negara hukum dalam pengertian *rechtstaat* dan *rule of law* berpangkal pada *dignity of man* yaitu liberalisme, kebebasan dan hak-hak individu (individualisme) serta prinsip pemisahan antara agama dan negara (sekularisme), maka.⁹

Prinsip Ketuhanan dalam Pembukaan tersebut kemudian diderivasi ke dalam Pasal 29 ayat (1) yang menyatakan bahwa: “Negara berdasar atas Ketuhanan

⁹Hamdan Zoelva, *Negara Hukum dalam Perspektif Pancasila*, <http://hamdanzoelva.wordpress.com/category/makalah/>, diakses tanggal 26 Pebruari 2013.

Yang Maha Esa”. Secara sistematis, Hak atas kebebasan beragama sebagaimana diatur oleh Pasal 29 ayat (2), Pasal 28E ayat (1) dan (2), serta Pasal 28I merupakan satu kesatuan dan tidak dapat dipisahkan dari ketentuan Pasal 29 ayat (1) UUD NRI 1945 tersebut. Atau dengan kata lain jaminan konstitusional atas hak kebebasan beragama sebagaimana diatur oleh Pasal 29 ayat (2), Pasal 28E ayat (1) dan (2), serta Pasal 28I harus merujuk pada prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa sebagaimana diatur dalam Pasal 29 ayat (1) UUD NRI 1945.

Negara Indonesia lahir dari sebuah pengakuan rakyat Indonesia bahwa kemerdekaan dapat diraih karena berkat rahmat Tuhan. Pernyataan itu dapat kita temui pada Pembukaan UUD NRI 1945 yang berbunyi: “Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya”. Dengan demikian dapat diidentifikasi bahwa rakyat Indonesia mendirikan Negara Indonesia dengan berdasar pada falsafah ketuhanan (teologis). Oleh karena itu, Pasal 29 ayat (1) UUD NRI 1945 sebagai hukum dasar (*basic law*) kemudian menentukan bahwa “Negara berdasar Ketuhanan Yang Maha Esa”. Dalam konteks ini Mahfud MD mengatakan bahwa Indonesia bukan negara agama dan bukan negara sekuler, melainkan negara Pancasila, yaitu sebuah *religious nation state* atau negara kebangsaan yang dijiwai oleh agama.¹⁰ Sehingga dapat dikatakan bahwa UUD NRI 1945 berpijak pada prinsip Ketuhanan (teologis), teologi konstitusi.

¹⁰ Fajar Laksono (ed), *Tebaran Gagasan Otentik Pro. Dr. Moh. Mahfud MD; Hukum Tak Kunjung Tegak*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm. 200.

C. Karakter Yuridis Hak Warga Negara untuk Memeluk dan Beribadat Menurut Agamanya

Berdasarkan konsep dan dasar konstitusional sebagaimana telah diuraikan di atas, maka dapat diidentifikasi atau dirumuskan karakter yuridis dari hak atas kebebasan beragama di Indonesia. Setidaknya ada tiga karakteristik hak atas kebebasan beragama yang dapat Penulis rumuskan, yaitu: *pertama*, hak atas kebebasan beragama merupakan hak konstitusional warga negara; *kedua*, hak atas kebebasan beragama berlandaskan pada asas toleransi; dan *ketiga*, hak kebebasan beragama terdiri dari aspek *forum internum* dan aspek *forum externum*.

1. Hak atas Kebebasan Beragama Merupakan Hak Konstitusional Warga Negara

HAM merupakan materi inti dari naskah undang-undang dasar (UUD) negara modern. Demikian pula hak dan kewajiban warga negara merupakan salah satu materi pokok yang diatur dalam setiap UUD sesuai paham konstitusi negara modern.¹¹ Dalam hal ini, Sukardi menyatakan bahwa hal-hal mendasar yang diperlukan untuk perlindungan HAM dalam negara hukum dituangkan dalam konstitusi, karena sejarah lahirnya negara hukum dimaksudkan untuk melindungi hak warga negaranya.¹²

HAM adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan setiap manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi negara, hukum,

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hlm. 687-688.

¹² Sukardi, *Pembatalan Peraturan Daerah dan Akibat Hukumnya*, Disertasi Program Pascasarjana Universitas Arlangga, Surabaya, 2009, hlm. 32.

pemerintahan, dan setiap orang, demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia. Karena itu, HAM (*the human rights*) itu berbeda dari pengertian hak warga negara (*the citizen's rights*). Namun, karena HAM itu telah tercantum dengan tegas dalam UUD NRI 1945, sehingga juga telah resmi menjadi hak konstitusional setiap warga negara atau *constitutional rights*.¹³ Hal ini sinergis dengan penjelasan Pasal 51 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa: “Hak konstitusional adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Namun tetap harus dipahami tidak semua *constitutional rights* identik dengan *human rights*. Ada hak konstitusional warga negara (*the citizen's constitutional rights*) yang bukan atau tidak termasuk ke dalam pengertian HAM (*human rights*). Misal, hak setiap warga negara untuk menduduki jabatan dalam pemerintahan adalah *citizen's constitutional rights*, tetapi tidak berlaku bagi setiap orang yang bukan warga negara. Karena itu, tidak semua *the citizen's rights* adalah *the human rights*, tetapi dapat dikatakan bahwa semua *the human rights* juga adalah sekaligus merupakan *the citizen's rights*.¹⁴

Dalam konteks tulisan ini, hak atas kebebasan beragama merupakan salah satu dari hak asasi manusia. Dalam hal ini Pasal 18 Deklarasi Hak Asasi Manusia (DUHAM) menyatakan bahwa:

*“Everyone has the right to freedom of thought, conscience and **religion**; this right includes freedom to change his religion or belief, and freedom, either alone or in community with other and in public or private, to manifest his religion or belief in teaching, practice, worship and observance”* (cetak tebal oleh Penulis).

¹³ Jimly Ashhiddiqie, *Op Cit*, hlm. 547.

¹⁴ *Ibid.*

Sinergis dengan ketentuan Pasal 18 DUHAM, Pasal 18 ayat (1) Konvensi tentang Hak-Hak Sipil dan Politik menyatakan bahwa:¹⁵

*“Everyone shall have the right to freedom of thought, conscience and **religion**. This right shall include freedom to have or to adopt a religion or belief of his choice, and freedom, either individually or in community with others and in public or private, to manifest his religion or belief in worship, observance, practice and teaching”* (cetak tebal oleh penulis).

Hak kebebasan beragama sebagaimana dijamin oleh ketentuan Pasal 18 ayat (1) Konvensi tentang Hak-Hak Sipil dan Politik tersebut berlaku mutlak dalam keadaan apapun. Artinya bahwa pemenuhan atas hak kebebasan beragama tidak dapat ditunda dan apalagi dicabut baik ketika negara dalam keadaan normal maupun dalam keadaan darurat. Hal ini ditegaskan oleh ketentuan Pasal 4 Ayat (1) dan (2) Konvensi tentang Hak-Hak Sipil dan Politik yang menyatakan bahwa:¹⁶

- 1. In time of public emergency which threatens the life of the nation and the existence of which is officially proclaimed, the States Parties to the present Covenant may take measures derogating from their obligations under the present Covenant to the extent strictly required by the exigencies of the situation, provided that such measures are not inconsistent with their other obligations under international law and do not involve discrimination solely on the ground of race, colour, sex, language, religion or social origin.*
- 2. No derogation from articles 6, 7, 8 (paragraphs 1 and 2), 11, 15, 16 and 18 may be made under this provision.*

¹⁵ *International Covenant on Civil and Political Rights*. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak kebebasan beragama terdapat juga dalam instrumen-instrumen internasional lainnya, untuk itu lihat lebih lanjut Deklarasi Majelis Umum PBB tentang Penghapusan Semua Bentuk Ketidakrukunan dan Diskriminasi berdasar Agama dan Kepercayaan (Declaration on the Elimination of All Forms of the Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief Proclaimed by General Assembly resolution 36/55 of 25 November 1981), Pasal 14 ayat (1) dan (2) Konvensi Hak-Hak Anak (Convention on the Rights of the Child), Pasal 12 Konvensi Internasional tentang Perlindungan Hak Semua Buruh Migran dan Anggota Keluarganya (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families adopted by General Assembly resolution 45/158 of 18 December 1990)

¹⁶ *Ibid.*

Sebagaimana telah diketahui, hak atas kebebasan beragama yang merupakan hak asasi manusia tersebut telah dituangkan dan dijamin perlindungannya oleh UUD NRI 1945. Hal ini senafas dengan apa yang dikatakan Jimly Asshiddiqie bahwa dalam paham negara hukum, jaminan perlindungan HAM dianggap sebagai ciri yang mutlak harus ada di setiap negara yang dapat disebut *rechtsstaat*. Bahkan dalam perkembangan selanjutnya, jaminan-jaminan HAM itu juga diharuskan tercantum dengan tegas dalam undang-undang dasar atau konstitusi tertulis negara demokrasi konstitusional (*constitutional democracy*), dan dianggap sebagai materi terpenting yang harus ada dalam konstitusi, disamping materi ketentuan lainnya seperti mengenai format kelembagaan dan pembagian kekuasaan negara dan mekanisme hubungan antarlembaga negara.¹⁷ Sehingga sangat logis jika hak atas kebebasan beragama yang termasuk salah satu HAM yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun atau *non derogable rights* diatur dan dituangkan dalam UUD NRI 1945.¹⁸

Lebih lanjut, teori hukum konstitusi menyatakan bahwa hak asasi manusia yang berlaku universal dengan sendirinya harus dituangkan dalam konstitusi karena HAM itu sendiri merupakan ciri yang mutlak untuk mengukur konstitusionalisme tidaknya suatu konstitusi negara modern. Berdasarkan teori hukum konstitusi tersebut, maka hak asasi manusia yang telah dituangkan dalam konstitusi sehingga sekaligus telah menjadi hak konstitusional warga negara. Dengan demikian penormaan hak atas kebebasan beragama di dalam UUD NRI 1945 berakibat hukum bahwa status hak atas kebebasan beragama tersebut menjadi hak konstitusional warga negara Indonesia. Sehingga dapat dikatakan

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum tata Negara*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2009), hlm. 343.

¹⁸ Lihat Pasal 28I Ayat (1).

bahwa karakter yuridis hak atas kebebasan beragama merupakan hak konstitusional warga negara Indonesia.

Hak atas kebebasan beragama sebagai hak konstitusional warga negara Indonesia bermakna bahwa hak tersebut merupakan hak setiap warga negara Indonesia yang dijamin dan dilindungi oleh konstitusi, UUD NRI 1945. Artinya bahwa hak atas kebebasan beragama menjadi substansi dari hukum tertinggi (*basic norm*) dalam sistem hukum Indonesia. Dengan demikian diharapkan jaminan konstitusional tersebut dapat mencegah terjadinya pelanggaran terhadap hak warga negara untuk memeluk dan beribadat menurut agamanya. Tercapainya harapan ini tentu saja akan berfungsi sebagai salah satu variabel yang akan berkontribusi untuk menjaga persatuan (integrasi) bangsa. Sejalan dengan ini, Maruarar Siahaan berpandangan bahwa diadopsinya HAM secara lengkap dalam UUD NRI 1945 sebagai bagian dari hukum tertinggi (*basic norm*) mengandung beberapa akibat atau konsekuensi tersendiri dalam daya laku atau aplikasi UUD NRI 1945 itu sendiri. penghormatan, pemajuan dan perlindungan HAM, sebagai satu bentuk maupun dasar pengembangan tertib hukum dan sosial yang mampu ditegakkan secara efektif, diharapkan merupakan salah satu variabel yang turut menjamin keamanan, ketertiban dan keadilan dalam masyarakat untuk memperkuat ketahanan nasional. Variabel demikian merupakan hal yang turut menentukan keberlanjutan dan kesejahteraan warga masyarakat dari setiap negara.¹⁹

¹⁹ Maruarar Siahaan, *Undang-Undang Dasar 1945 Konstitusi yang Hidup*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hlm. 561.

2. Hak atas Kebebasan Beragama Berdasarkan pada Asas Toleransi

Jaminan terhadap perlindungan hak atas kebebasan beragama sebagai hak konstitusional warga negara secara tegas diatur oleh Pasal 28E ayat (1) dan (2), Pasal 28I ayat (1), dan Pasal 29 ayat (2) UUD NRI 1945. Secara logis sistematis, ketentuan Pasal 28E ayat (1) dan (2), Pasal 28I ayat (1), dan Pasal 29 ayat (2) UUD NRI 1945 harus diartikan sebagai satu kesatuan dan tidak terpisahkan dengan ketentuan Pasal 29 ayat (1) yang menyatakan bahwa: “Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa”. Ketentuan Pasal 29 ayat (1) tersebut merupakan derivasi dari Sila Pertama Pancasila Ketuhanan Yang Maha Esa yang terdapat pada Alinea Keempat Pembukaan Alinea UUD NRI 1945. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa hak atas kebebasan beragama sebagaimana diatur oleh Pasal 28E ayat (1) dan (2), Pasal 28I ayat (1), dan Pasal 29 ayat (2) UUD NRI 1945 dijiwai oleh Sila Pertama Pancasila “Ketuhanan Yang Maha Esa.

Yusril Ihza Mahendra menyatakan bahwa Sila Pertama “Ketuhanan Yang Maha Esa tidak hanya menjadi dasar rohani dan dasar moral kehidupan bangsa, akan tetapi secara implisit juga mengandung ajaran toleransi.²⁰ Dengan demikian, hak atas kebebasan beragama di Indonesia harus tunduk dan sesuai dengan ajaran toleransi yang terkandung dalam Sila Pertama Ketuhanan Yang Maha Esa. Atau dengan kata lain, karakter yuridis hak atas kebebasan beragama di Indonesia adalah berdasarkan pada asas toleransi. Artinya bahwa setiap warga negara dan/atau penduduk di Indonesia memiliki kewajiban untuk menghormati agama dan kepercayaan orang lain.

²⁰ Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia; Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*, (Jakarta: Gema Insani Perss, 1996), hlm. 98.

Berdasarkan prinsip toleransi yang menjiwai hak atas kebebasan beragama tersebut, maka setiap orang tidak diperkenankan untuk melakukan pemaksaan keyakinannya kepada orang lain. Artinya bahwa seseorang bebas untuk meyakini kebenaran suatu agama dan/atau suatu aliran kepercayaan, akan tetapi dengan keyakinan yang dimilikinya tersebut tidak kemudian memberi hak kepadanya untuk memaksakan keyakinannya agar diyakini oleh orang lain. Secara *a contrario*, seseorang tidak diperkenankan untuk melakukan penyalahgunaan dan/atau penodaan terhadap agama dan/atau kepercayaan yang diyakini oleh orang lain. Larangan-larangan tersebut perlu dilakukan dalam konteks sosiologis negara hukum Indonesia yang religius.

3. Hak Kebebasan Beragama terdiri dari Aspek *Forum Internum* dan Aspek *Forum Externum*

Jaminan Hak atas kebebasan beragama di Indonesia meliputi perlindungan terhadap aspek *forum internum* dan aspek *forum externum*. Hal ini dapat diketahui dari ketentuan Pasal 28E ayat (1) dan (2) serta ketentuan Pasal 29 ayat (2) UUD NRI 1945. Perlindungan terhadap *forum internum* ditunjukkan oleh adanya frase frase “memeluk agama” pada Pasal 28E ayat (1), frase “meyakini kepercayaannya” pada Pasal 28E ayat (2), dan frase “untuk memeluk agamanya” pada Pasal 29 ayat (2). Sedangkan perlindungan terhadap *forum externum* dapat dipahami dari frase “beribadat menurut agamanya” pada Pasal 28E ayat (1), dan frase “menyatakan pikiran dan sikap” pada Pasal 28E ayat (2) “untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu” pada Pasal 29 ayat (2).

Berdasarkan ketentuan Pasal 28I ayat (1) UUD NRI 1945, pemenuhan hak atas kebebasan beragama tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun (*non derogable rights*). Namun, kebebasan beragama yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun tersebut khusus mengenai aspek *forum internum* saja. Artinya bahwa *forum internum* tersebut dijamin secara konstitusional untuk dilindungi pemenuhannya dalam keadaan apa pun. Sedangkan jaminan konstitusional atas kebebasan untuk memenifestasikan keyakinan (*forum externum*) tentu saja dapat dibatasi. Pembatasan atas *forum externum* tersebut dilakukan hanya untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.²¹

Dalam konteks ini, pembatasan terhadap *forum externum* sebagaimana diamanahkan oleh ketentuan Pasal 28J UUD NRI 1945 telah diderivasikan pada Undang-Undang Nomor 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau penodaan Agama (UU Nomor 1/PNPS/1965). Secara tegas UU Nomor 1 melarang dan/atau membatasi empat hal yang termasuk dari manifestasi keyakinan (*forum externum*), yaitu: 1) setiap orang dilarang dengan sengaja di muka umum menceritakan, menganjurkan atau mengusahakan dukungan umum untuk melakukan penafsiran tentang sesuatu agama yang dianut di Indonesia di mana penafsiran tersebut menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama itu;²² 2) setiap orang dilarang dengan sengaja di muka umum menceritakan, menganjurkan atau mengusahakan dukungan umum untuk melakukan kegiatan-kegiatan keagamaan yang menyerupai kegiatan-kegiatan keagamaan dari agama yang

²¹ Pasal 28J ayat (2) UUD NRI 1945.

²² Pasal 1 UU Nomor 1/PNPS/1965.

dianut di Indonesia di mana kegiatan tersebut menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama itu;²³ 3) setiap orang dilarang dengan sengaja di muka umum mengeluarkan perasaan atau melakukan perbuatan yang pada pokoknya bersifat permusuhan, penyalahgunaan atau penodaan terhadap suatu agama yang dianut di Indonesia;²⁴ dan 4) setiap orang dilarang dengan sengaja di muka umum mengeluarkan perasaan atau melakukan perbuatan dengan maksud agar supaya orang tidak menganut agama apa pun juga, yang bersendikan Ketuhanan Yang Maha Esa.²⁵

D. Penutup

Negara Indonesia lahir dari sebuah pengakuan rakyat Indonesia bahwa kemerdekaan dapat diraih karena berkat rahmat Tuhan. Pernyataan itu dapat kita temukan pada Alinea Ketiga Pembukaan UUD NRI 1945 yang berbunyi: “Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya”. Oleh karena itu, Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia yang berkedaulatan rakyat berdasar kepada “Ketuhanan Yang Maha Esa”. Dengan demikian dapat diidentifikasi bahwa rakyat Indonesia mendirikan Negara Indonesia dengan berdasar pada falsafah ketuhanan (teologis). Prinsip Ketuhanan yang merupakan elemen paling utama dari elemen negara hukum Indonesia tersebut kemudian diderivasi ke dalam Pasal 29 ayat (1) UUD NRI 1945 yang

²³ Pasal 1 UU Nomor 1/PNPS/1965.

²⁴ Pasal 156a huruf a Kitab Undang-Undang Hukum Pidana sebagai amanah dari Pasal 4 UU Nomor 1/PNPS/1965.

²⁵ Pasal 156a huruf b Kitab Undang-Undang Hukum Pidana sebagai amanah dari Pasal 4 UU Nomor 1/PNPS/1965.

menentukan bahwa: “Negara berdasar Ketuhanan Yang Maha Esa”. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa UUD NRI 1945 berpijak pada prinsip Ketuhanan (teologis), teologi konstitusi.

Secara sistematis, Hak atas kebebasan beragama sebagaimana diatur oleh Pasal 29 ayat (2), Pasal 28E ayat (1) dan (2), serta Pasal 28I ayat (1) merupakan satu kesatuan dan tidak dapat dipisahkan dari ketentuan Pasal 29 ayat (1) UUD NRI 1945 tersebut. Atau dengan kata lain jaminan konstitusional atas hak kebebasan beragama sebagaimana diatur oleh Pasal 29 ayat (2), Pasal 28E ayat (1) dan (2), serta Pasal 28I harus merujuk pada prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa sebagaimana diatur dalam Pasal 29 ayat (1) UUD NRI 1945. Artinya bahwa Sila Pertama Ketuhanan Yang Maha Esa menjiwai dan menjadi dasar dari hak kebebasan beragama di Indonesia.

Setidaknya ada tiga karakter yuridis yang melekat pada konsep hak atas kebebasan beragama berdasarkan UUD NRI 1945, yaitu: *pertama*, hak atas kebebasan beragama merupakan hak konstitusional warga negara; *kedua*, hak atas kebebasan beragama berlandaskan pada asas toleransi; dan *ketiga*, hak kebebasan beragama terdiri dari aspek *forum internum* dan aspek *forum externum*.

DAFTAR PUSTAKA

Asshiddiqie, Jimly. 2008. *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

_____. 2009. *Pengantar Ilmu Hukum tata Negara*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

Khanif, Al. 2010. *Hukum & Kebebasan Beragama di Indonesia*. Yogyakarta: LaksBang Mediatama.

Laksono, Fajar (ed). 2009. *Tebaran Gagasan Otentik Pro. Dr. Moh. Mahfud MD; Hukum Tak Kunjung Tegak*. Jakarta: Rajawali Pers.

Mahendra, Yusril Ihza. 1996. *Dinamika Tata Negara Indonesia; Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*. Jakarta: Gema Insani Perss.

Mahfud MD, Moh. 2009. *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*. Jakarta: Rajawali Pers.

Siahaan, Maruarar. 2008. *Undang-Undang Dasar 1945 Konstitusi yang Hidup*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

Peraturan Perundang-undangan

Indonesia, Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Indonesia, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Disetasi, Jurnal, dan Makalah

Hamdan Zoelva, *Negara Hukum dalam Perspektif Pancasila*, <http://hamdanzoelva.wordpress.com/category/makalah/> diakses pada tanggal 26 Pebruari 2013.

Sukardi. 2009. *Pembatalan Peraturan Daerah dan Akibat Hukumnya*. Surabaya: Disertasi Program Pascasarjana Universitas Arlangga.

