# KETEGANGAN KEBEBASAN dan KERUKUNAN

## Beragama di Indonesia

**Telaah Sejarah, Politik, dan Hukum**

**Editor:**
Trisno S. Sutanto
Jimmy M.I. Sormin
Irsyad Rafsadie



OIKOUMENE
PUSAD Paramadina

# Ketegangan Kebebasan dan Kerukunan Beragama di Indonesia: Telaah Sejarah, Politik, dan Hukum

**Penulis:**

Trisno S. Sutanto
Asfinawati
Ihsan Ali-Fauzi
Maufur
Suhadi Cholil
Zainal Abidin Bagir

**Editor:**
Trisno S. Sutanto
Jimmy M.I. Sormin
Irsyad Rafsadie

PUSAD Paramadina

**Ketegangan Kebebasan dan Kerukunan Beragama di Indonesia: Telaah Sejarah, Politik, dan Hukum**

**Penulis:**
Trisno S. Sutanto, Asfinawati, Ihsan Ali-Fauzi,
Maufur, Suhadi Cholil, Zainal Abidin Bagir

**Editor:**
Trisno S. Sutanto
Jimmy M.I. Sormin
Irsyad Rafsadie

**Penyelaras Akhir:**
Saiful Rahman Barito

**Sampul dan Tata Letak:**
Budi Asyhari-Afwan dan Muhammad Agung Saputro

**Penerbit:**
Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD), Yayasan Paramadina
dan Persekutuan Gereja-gereja di Indonesia (PGI)
bekerja sama dengan
Indonesian Consortium for Religious Studies (ICRS),
Program Studi Agama dan Lintas Budaya, Universitas Gadjah Mada,
dan Koalisi Advokasi KBB Indonesia

**Tahun Terbit:**
September 2024

© Hak Cipta masing-masing bab ada pada para penulisnya.

**Alamat Penerbit:**
Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD) Paramadina
Bona Indah Plaza Blok A2 No. B11, Jl. Karang Tengah Raya,
Lebak Bulus, Cilandak Jakarta Selatan 12440.
Telp. (0815-11666-075)

**ISBN-978-623-88282-4-1**

Penerbitan buku ini didedikasikan untuk sahabat kami,

**Trisno S. Sutanto**,

yang wafat pada 30 Maret 2024, ketika buku ini masih dalam proses penerbitan. Trisno adalah ketua tim peneliti yang menghasilkan buku ini.

# Daftar Isi

Daftar Tabel dan Bagan ..... vii

Pengantar ..... ix

Bab I
Politik Kebinekaan: Di antara Kebebasan dan Kerukunan
*Trisno S. Sutanto* ..... 1

Bab II
Melacak Pergulatan Kerukunan dan Kebebasan Beragama:
Masa Pendudukan Jepang dan Perdebatan di BPUPKI
*Maufur* ..... 35

Bab III
Suara Hak Asasi Manusia dan Kebebasan Beragama
dari Persidangan Konstituante, 1956–1959
*Suhadi Cholil* ..... 65

Bab IV
Mambang Agama: Mendedah Politik Perukunan
Rezim Orde Baru
*Trisno S. Sutanto* ..... 95

Bab V
Amandemen Konstitusi dan Warisan "Mambang Agama"
*Trisno S. Sutanto* ..... 119

Bab VI
Ketegangan Kerukunan dan Kebebasan Pasca-Reformasi
*Asfinawati* ..... 145

Bab VII
Kebebasan, Kerukunan, dan Nilai-nilai Asia:
Perbandingan dengan Beberapa Negara Asia Tenggara
*Zainal Abidin Bagir dan Ihsan Ali-Fauzi* ..... 209

Epilog
Rekonseptualisasi Kebebasan dan Kerukunan: Sebuah Usulan .....245

Lampiran ..... 255

Kontributor .....289

Indeks .....293

# Daftar Tabel dan Bagan

Tabel III-1. Pasal-pasal mengenai agama dalam tiga konstitusi Indonesia ..... 69

Tabel IV-1. Tipe-tipe pengaturan keagamaan rezim Orde Baru ..... 112

Tabel VI-1. Perda Ketahanan Keluarga berdasarkan tahun kemunculannya ..... 155

Tabel VI-2. Perda Ketahanan Keluarga berdasarkan sebaran lokasinya ..... 155

Tabel VI-3. Aturan tentang ketertiban berdasarkan jenisnya ..... 160

Tabel VI-4. Kebebasan dan kerukunan dalam pasal-pasal KUHP baru ..... 195

Bagan VI-1. Taksonomi posisi agama dalam putusan MK ..... 192

# Pengantar

Penelitian yang melandasi buku ini dimulai tak lama setelah beberapa anggota tim penelitinya menerbitkan buku yang berjudul *Politik Moderasi dan Kebebasan Beragama: Suatu Tinjauan Kritis* (2022). Sebagaimana halnya buku itu, buku ini juga merupakan hasil kolaborasi Persekutuan Gereja-gereja di Indonesia (PGI), Indonesian Consortium for Religious Studies, dan Program Studi Agama dan Lintas Budaya, Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada.

Kami senang karena buku tersebut memperoleh sambutan cukup baik, termasuk dari sebagian pembaca yang mengkritiknya, baik di forum-forum diskusi buku atau dalam komentar tertulis. Bahkan Kemenag RI, yang merupakan akar program moderasi beragama, mengadakan diskusi khusus mengenai buku tersebut, yang sebetulnya kritis terhadap program itu, dan karenanya amat kami apresiasi.

Sambutan tersebut memang sudah dapat diduga sebelumnya. Sebab, bagaimanapun juga, gagasan tentang "Moderasi Beragama" memegang peranan sentral sebagai kebijakan pemerintah tentang tata kelola hidup keberagamaan, terutama sejak 2019. Kita tahu bahwa gagasan itu menjadi salah satu strategi pembangunan karakter dalam rangka pembangunan sumber daya manusia, seperti tampak pada RPJMN (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional) 2019–2024.

Setelah penerbitan buku itu, ada beberapa pertanyaan lanjutan yang mencuat di antara tim peneliti. Dalam buku itu kami melihat setidaknya ada tiga paradigma pengelolaan keagamaan yang berpusat

pada ide-ide berbeda: kebebasan beragama dan berkeyakinan (KBB), kerukunan (umat) beragama (KUB), dan paling akhir adalah moderasi beragama (MB). Dua yang terakhir sebetulnya tidak dapat dikatakan saling bersaing, karena dalam dokumen-dokumen resmi pemerintah biasanya moderasi beragama diposisikan sebagai jalan untuk mencapai kerukunan beragama. Bahkan tujuan itu berulang kali ditegaskan dalam dokumen RPJMN, yang menyebut moderasi beragama sebagai upaya strategis dalam rangka "Penguatan harmoni dan kerukunan umat beragama," sementara kebebasan beragama tidak muncul di sana.

Membaca dokumen RPJMN dan buku *Moderasi Beragama* terbitan Kemenag itu, salah satu gambaran yang muncul dalam benak kami adalah betapa sentralnya paradigma *kerukunan umat beragama* dan betapa kuatnya ia bertahan dalam politik agama Indonesia. Padahal, di sisi lain, istilah itu secara eksplisit tidak pernah muncul dalam Konstitusi kita, sejak 1945 hingga hari ini, setelah Indonesia melalui beberapa periode sejarah penting dan beberapa upaya perubahan konstitusi.

Buku ini terutama dimotivasi oleh pengamatan awal tersebut: Mengapa ide kerukunan beragama bertahan dan tampak berakar kuat sebagai prinsip normatif utama dalam tata kelola keagamaan di Indonesia? Dan, sebaliknya, mengapa gagasan KBB kurang memperoleh perhatian, atau bahkan sering dituduh sebagai "pengaruh Barat yang tidak sesuai dengan jati diri bangsa"? Padahal, sejak 1945, gagasan kemerdekaan beragama telah ada dalam UUD, dan setelah Amandemen Konstitusi di masa reformasi, jaminan konstitusional KBB sangat kuat, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 28E UUD 1945:

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

Pengamatan itu menimbulkan serangkaian pertanyaan lanjutan: Apakah ada ketegangan antara kedua ide itu, yakni antara KBB dengan KUB? Apakah ide kebebasan dan kerukunan menempati posisi yang berbeda dalam tata kelola keagamaan kita? Ataukah keduanya bersaing? Apa sesungguhnya yang dimaksudkan dengan kerukunan? Konsep-konsep lain apa yang terkait dengan itu? Demikian pula dengan kebebasan: Bagaimana ia muncul dalam debat-debat di Indonesia? Memandang kaitan kebebasan dan konsep tentang hak yang terkait, adakah perdebatan di Indonesia merujuk pada ide serupa yang muncul di negara-negara lain dan, sejak 1948, pada Deklarasi Universal tentang Hak-hak Asasi Manusia (DUHAM)? Apakah ada pemaknaan berbeda dalam konteks debat di Indonesia? Dan, akhirnya, bagaimana kaitan antara ide dan kebijakan terkait kerukunan dan kebebasan? Apakah ada ketegangan di antara keduanya? Atau, dapatkah dibayangkan semacam konvergensi di masa depan?

## A. Fokus dan Metode Penelitian

Buku ini tidak menjanjikan jawaban memuaskan untuk semua pertanyaan di atas. Apa yang dikerjakan oleh tim peneliti, yang dibentuk berdasarkan kerja sama antara PGI (Persekutuan Gereja-gereja di Indonesia) dengan ICRS (Indonesian Consortium for Religious Studies), lebih merupakan upaya penjajakan awal guna membedah rangkaian problematik di atas.

Untuk itu, kami harus berjalan ke belakang, mencoba memahami debat-debat mengenai posisi agama dalam negara dan masyarakat di dalam konteks perumusan dan pencapaian cita-cita bangsa Indonesia, sejak masa awal proses kemerdekaannya pada tahun 1945. Adakah ide-ide di masa awal itu yang menjadi landasan dari debat yang terus berlangsung hingga kini?

Kami ingin bertolak dari pertanyaan-pertanyaan di atas, yang semuanya berpusat pada ketegangan antara gagasan "kebebasan" dengan kebijakan "kerukunan." Untuk memahami hal itu, dibutuhkan pelacakan secara sistematis bagaimana kedua gagasan tadi muncul dalam diskursus negara melalui dokumen-dokumen resmi, entah

dalam bentuk perdebatan Konstitusi yang berulang kali terjadi, maupun dalam praktik kebijakan, peraturan, dan putusan peradilan. Penelitian kami lebih merupakan upaya untuk memahami bagaimana kedua diskursus itu berkembang dalam konteks sosio-historis yang melatarinya, ketegangan-ketegangan yang muncul (jika memang ada), luas cakupan masing-masing diskursus dalam penerapannya secara konkret, serta kemungkinan-kemungkinan perkembangannya di masa depan.

Satu catatan penting perlu disebut di awal. Kami meyakini, "kerukunan" (atau dapat juga disebut "harmoni") merupakan konsekuensi tak terelakkan bagi suatu masyarakat yang sangat majemuk seperti Indonesia. Beragam latar belakang dan kesalingkaitan, yang tak hanya melibatkan ranah agama atau kepercayaan, secara dinamis telah membentuk sejarah bersama negara ini sejak zaman dulu kala. Di situ persoalan tentang tata kelola keragaman menjadi persoalan paling krusial. Sudah tentu, semua orang mengharapkan kehidupan bersama yang "harmonis" atau "rukun." Dalam sejarah panjang terlihat jelas bagaimana kesalingkaitan antarkelompok masyarakat, yang berangkat dari aneka perbedaan, mampu membentuk jalinan dan serat-serat budaya yang menekankan tenggang rasa, saling menghormati, dan membentuk masyarakat yang "rukun." Kita masih dapat melihat praktik-praktik "kerukunan" dalam masyarakat di banyak tempat di pelosok Indonesia.

Problem utama yang diangkat dan didedah dalam penelitian ini bukan pada praktik "kerukunan" pada ranah masyarakat itu. Fokus kajian ini adalah upaya-upaya negara untuk membentuk—atau bahkan, dalam banyak kasus, "memaksakan"—kerukunan. Yang dikhawatirkan adalah bahwa upaya semacam itu, alih-alih membangun "kerukunan" yang *genuine*, justru kerap menghambat atau membatasi "kebebasan" secara berlebihan.

Mengingat luasnya cakupan penelitian yang berusaha melacak perkembangan gagasan "kebebasan" dan "kerukunan" pada tahapan sosio-historisnya, maka penelitian ini mengambil tiga pendekatan sekaligus. *Pertama*, pendekatan historis guna menempatkan dan

memahami diskursus kedua hal itu dalam konteks sosial-politis yang melatarinya. Untuk itu, para peneliti memakai kerangka pembabakan historis terpenting dalam sejarah Indonesia: periode Pra-Kemerdekaan (terutama perdebatan saat perumusan UUD 1945); periode "Demokrasi Terpimpin" (terutama perdebatan dalam Sidang Konstituante 1956–59); periode "Orde Baru" yang sangat panjang dan sangat menentukan, dan; periode "Reformasi" (terutama perdebatan dalam Amandemen Konstitusi 1999–2002). Diharapkan melalui pendekatan ini diskursus mengenai kedua model tata kelola keragaman itu dapat dicandra dengan lebih baik.

Hasil-hasil dari kajian historis ini kemudian dilihat dalam bentuk praktik konkretnya. Di sini, kami memakai pendekatan *kedua*, yakni analisis kritis produk-produk legal. Kami mengumpulkan aneka kebijakan, peraturan dan putusan legal yang relevan, dan menganalisisnya untuk melihat sejauh mana gagasan-gagasan dasar "kebebasan" dan "kerukunan" memengaruhi produk-produk legal itu. *Ketiga*, setelah kedua pendekatan tersebut, kami memperkaya kajian ini dengan analisis komparatif dengan beberapa negara di Asia Tenggara. Langkah ini diambil mengingat kerap kali gagasan tentang "kerukunan" (*harmony*) didaku sebagai "nilai-nilai Timur," yang kemudian dipertentangkan secara diametral dengan gagasan "kebebasan" yang dituduh datang dari Barat. Dengan mendedah sejarah perdebatan "Nilai-nilai Asia" yang sempat populer pada tahun 1980-an, dan pengalaman tiga negara Asia Tenggara, yakni Singapura, Malaysia dan Myanmar, kami melihat bagaimana gagasan tentang "kerukunan" bertumbuh di negara-negara itu, apa yang melatarinya, dan bagaimana perkembangannya hingga hari-hari ini.

## B. Keterbatasan Penelitian

Mengingat luasnya cakupan penelitian dan babakan historis yang dikaji, sudah sejak awal kami menyadari keterbatasan penelitian ini. Keterbatasan *pertama* berkaitan dengan sifat penelitian ini. Apa yang menjadi fokus kami adalah pada tataran diskursus, suatu analisis konsep-konsep yang memainkan peranan penting dalam tata kelola keagamaan, yakni gagasan tentang "kebebasan" dan "kerukunan" serta

turunan dari konsep-konsep tersebut. Masih dibutuhkan penelitian lanjutan yang melihat bagaimana konsep-konsep besar itu dipraktikkan secara konkret dan dampaknya pada masyarakat, walau kami juga, sampai tingkat tertentu, melihat aneka peraturan dan keputusan yang dipengaruhinya.

Keterbatasan *kedua* menyangkut sumber-sumber penelitian ini. Kami memang berupaya untuk mengakses sumber-sumber primer, yakni dokumen-dokumen, risalah-risalah persidangan, maupun peraturan dan putusan peradilan. Di luar sumber-sumber primer tersebut, kami memakai aneka kajian para pakar, khususnya yang sudah menjadi bahan bacaan baku bagi setiap peneliti sejarah Indonesia. Proses pengumpulan dan upaya pembacaan bahan-bahan itu merupakan bagian krusial dan berat dari penelitian ini. Akan tetapi harus diakui dengan jujur, sumber-sumber primer, khususnya yang menyangkut risalah-risalah persidangan (perdebatan pada masa Sidang Konstituante, misalnya) masih sulit dijangkau. Begitu juga, sudut pandang pembacaan kami mungkin akan menimbulkan hasil-hasil yang masih dapat diperdebatkan.

Keterbatasan *ketiga* menyangkut luasnya cakupan penelitian. Bahan-bahan yang mampu kami kumpulkan memberi kami bentangan persoalan yang sangat luas dan pelik. Kekayaan rincian pada masing-masing babakan historis maupun keragaman peraturan dan putusan yang dikaji, membuat kami sadar bahwa penelitian ini tidak dapat ditulis sebagai *satu* narasi yang utuh. Oleh karena itu, kami mengambil langkah lain. Bab-bab buku ini secara umum ditulis secara independen oleh orang-orang yang berbeda, dan kami tidak ingin memaksakan kesepakatan para penulisnya dalam semua hal. Meskipun demikian, kami tetap berupaya memadukan semua tema untuk menjawab pertanyaan awal dan utama di atas. Hal itu dilakukan lewat diskusi intensif di antara masing-masing penulis selama sekitar 10 bulan proses penelitian dan penulisan buku, termasuk melakukan forum diskusi pakar guna melihat sejauh mana pembacaan kami cukup mewakili perkembangan pemikiran yang ada.

## C. Struktur Buku

Meskipun hasil penelitian ini dapat dipandang lebih merupakan kumpulan tulisan dari masing-masing penulis, setiap bab dapat diletakkan dalam kaitan dengan bab-bab yang mendahuluinya. Kami sendiri mengelompokkan bab-bab itu dalam tiga kelompok besar sesuai dengan beberapa pendekatan di atas: latar historis, kajian legal-empiris, dan analisis komparatif, dengan memberikan porsi terbesar pada yang pertama.

Setelah Pengantar ini, **Bab I** (ditulis oleh **Trisno S. Sutanto**), memberi gambaran ringkas problem tata kelola keragaman yang diistilahkan sebagai persoalan "politik kebinekaan." Tulisan tersebut diniatkan sebagai sketsa historis yang melatari kajian-kajian dalam bab-bab berikutnya, dan mau menekankan bahwa persoalan "kerukunan" merupakan konsekuensi tak terelakkan bagi masyarakat yang sangat plural.

**Bab II** (ditulis oleh **Maufur**) mendedah latar belakang politik keagamaan pada masa penjajahan Jepang yang menyediakan konteks bagi perdebatan para pendiri bangsa dalam merumuskan UUD 1945 yang akan melandasi negara yang diproklamasikan kemerdekaannya. Di situ diperlihatkan bagaimana gagasan "kebebasan" mulai bersemi dan diharapkan akan bertumbuh subur serta menjiwai negara baru yang didirikan. Pada periode itu pula, persoalan klasik tentang hubungan agama dengan negara, yang nantinya akan mewarnai perdebatan-perdebatan berikutnya, mulai kelihatan jelas.

**Bab III** (ditulis oleh **Suhadi Cholil**) melacak perdebatan posisi agama dan gagasan tentang "kebebasan" dalam Konstitusi RIS (1949) dan UUDS (1950) sebagai latar belakang untuk menyelami perdebatan Sidang Konstituante (1956–59) yang penting, walau berakhir dengan Dekrit Presiden 1959. Perdebatan Konstituante itu sangat penting untuk dikaji, karena gagasan-gagasan HAM dan jaminan bagi KBB tampak lebih kuat mewarnainya.

**Bab IV** dan **Bab V** (keduanya ditulis oleh **Trisno S. Sutanto**) menelisik warisan rezim Orde Baru dan proses Amandemen Konstitusi

1999–2002 yang mengawali periode sejarah berikutnya. Periode panjang Orde Baru sangat penting dikaji karena di situ tampak jelas cetak biru "politik perukunan" yang ditengarai telah mewariskan "mambang agama," yaitu ketika "agama" menjadi bagian utuh politik pengendalian masyarakat. Ketika rezim tersebut runtuh pada Mei 1998, Indonesia mengambil jalan terjal demokratisasi dan melakukan proses Amandemen Konstitusi. Walau hasilnya banyak mengundang decak kagum, namun agaknya hasil amandemen masih ambigu di dalam melihat persoalan "kebebasan." Sebagian alasannya adalah kuatnya "mambang agama" yang diwariskan Orba.

**Bab VI** (ditulis oleh **Asfinawati**) melanjutkan kajian historis di atas sembari menyajikan analisis kritis terhadap berbagai peraturan dan keputusan yang dihasilkan sejak zaman Orde Baru sampai Reformasi. Berbagai peraturan dan putusan yang berhasil dikumpulkan memperlihatkan wajah konkret gagasan-gagasan tentang "kebebasan" dan "kerukunan." Satu hal yang pasti, kajian kritis terhadap berbagai peraturan dan putusan tersebut memperlihatkan peran "agama" yang sangat kuat sebagai alat pengendali kehidupan masyarakat.

**Bab VII** (ditulis oleh **Zainal Abidin Bagir** dan **Ihsan Ali-Fauzi**) melihat debat "Nilai-nilai Asia" yang kental dengan ide kerukunan, dilanjutkan dengan secara ringkas membandingkan pengalaman di tiga negara, yakni Singapura, Malaysia, dan Myanmar dalam mengelola kemajemukan mereka. Di situ tampak juga bagaimana gagasan "kerukunan" (*harmony*) tampil mengemuka karena alasan-alasan yang berbeda, sekaligus evolusinya dalam perkembangan masyarakat.

Bab **Epilog** yang ditulis berdasarkan diskusi-diskusi di antara para peneliti berusaha menemukan titik-titik singgung masing-masing bab, sekaligus membuka ruang diskursus baru yang, berangkat dari pergulatan wacana ini, diharapkan dapat memberi prospek bagi kajian lebih lanjut.

Belajar dari pengalaman historis selama ini dan dari negara-negara lain, kami melihat bahwa "kerukunan" dan "kebebasan" tampaknya harus selalu dilihat dalam ketegangan dialektis keduanya. Pada satu sisi, "kerukunan" jelas sangat dibutuhkan bagi masyarakat yang

majemuk; tanpa itu, masyarakat dapat jatuh ke dalam konflik yang tak berkesudahan. Akan tetapi, pada sisi lain, "kerukunan" juga harus mengakui dan menghargai "kebebasan" setiap orang; tanpa itu, yang tersisa hanyalah dominasi mayoritas dan penafian hak-hak kelompok minoritas yang jelas akan mencederai kehidupan demokratis.

Apakah di masa depan akan terjadi konvergensi keduanya? Harapan kami, publikasi ini telah memulai percakapan untuk menjawab pertanyaan itu dan memperkaya wacana kita tentang tata kelola keagamaan di Indonesia.

# BAB I

# Politik Kebinekaan: Di antara Kebebasan dan Kerukunan

Trisno S. Sutanto

Jika orang mempertimbangkan fakta dan kondisi kemajemukan Indonesia yang mencengangkan, lalu melihat bentangan peta NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia), memang sulit rasanya membayangkan ada *satu* negara yang mampu menampungnya. Fakta dan kondisi kemajemukan itu sungguh sulit dicari bandingannya. Bagaimana tidak. Indonesia merupakan suatu negara dengan penduduk lebih dari 250 juta orang, yang terdiri atas 18.000 pulau, 1.300 kelompok etnis dan lebih dari 300 bahasa. Terbentang dari barat ke timur sepanjang lebih dari 5.000 km dan melintasi tiga zona waktu, Indonesia adalah negara kepulauan terbesar di dunia.

Tetapi konon, seperti ditulis Robert Cribb dalam esainya perihal bangsa yang menarik, Soekarno justru melihat lain. Bagi proklamator kemerdekaan Indonesia itu, "kesatuan Indonesia bukanlah suatu anomali; itu sudah ditakdirkan. Ia suka berkata bahwa dengan memandang peta saja, seorang anak pun dapat melihat betapa wajarnya integritas fisik Republik Indonesia ini" (Cribb, 2001, h. 3). Untuk menemukan alasannya dan menjawab keheranannya sendiri, Cribb menelusuri sejarah yang membentuk kawasan Nusantara sejak masa sangat purba, ketika kaum migran Austronesia mulai berpindah ke wilayah tersebut 5.500 tahun lampau.

Tulisan ini tidak memiliki ambisi seperti Cribb. Sebagai bab awal yang mengantar kajian-kajian lebih rinci dalam bab-bab berikutnya, tulisan ini mau menyibak persoalan paling pokok yang memintal seluruh uraian: bagaimana membangun tata kelola yang mampu menjaga persatuan *sekaligus* menghormati keragaman yang ada? Kemajemukan yang tadi digambarkan, mulai dari keragaman daerah, etnis, bahasa, adat istiadat, kepercayaan, agama, dan seterusnya, merupakan fakta sosio-historis yang tak terbantahkan dari kepulauan Nusantara. Namun pada saat bersamaan, paling tidak sejak Proklamasi Kemerdekaan 1945 yang menciptakan negara Republik Indonesia, atau sejak 17 Agustus 1950 setelah RIS (Republik Indonesia Serikat) dibubarkan dan digantikan oleh NKRI, kemajemukan itu diwadahi dalam satu negara-bangsa (*nation-state*) yang tunggal.

Di situlah muncul persoalan pokok dari apa yang disebut di sini sebagai "politik kebinekaan" (lihat juga Sutanto, 2020), yakni soal membangun tata kelola yang mempertimbangkan baik kesatuan maupun kemajemukan. Tanpa kesatuan, maka kemajemukan hanya akan melahirkan ketercerai-beraian, ketika masing-masing daerah atau kelompok berdiri sendiri-sendiri. Sementara itu, pada sisi lain, tanpa penghargaan pada kemajemukan maka hasilnya bukanlah kesatuan, melainkan penyeragaman. Mencari titik keseimbangan yang pas di antara dua tarikan yang saling berlawanan arah ini, yakni antara tarikan sentrifugal untuk menghargai kemajemukan dan tarikan sentripetal untuk membentuk kesatuan, merupakan tantangan pokok "politik kebinekaan." Boleh jadi, tantangan soal ini akan terus kita hadapi di masa mendatang.

Satu hal yang jelas, berhadapan dengan fakta dan kondisi kemajemukan yang mencakup hampir seluruh aspek kehidupan bersama itu, "kerukunan" atau kehidupan bersama yang harmonis menjadi nilai-nilai dan cita-cita yang layak diperjuangkan. Alasannya sederhana. Tanpa "kerukunan" antarkelompok, keragaman dan perbedaan yang ada punya potensi destruktif yang dapat menghancurkan tatanan hidup bersama, maupun "kesatuan" yang selama ini menjadi wadah keragaman. Apalagi jika perbedaan itu menyangkut dimensi simbolik yang sangat penting dan dapat segera

menyulut sentimen massa, seperti perbedaan agama atau keyakinan.

Problem itulah yang tampaknya terus menerus menghantui perjalanan bangsa ini, dan membuat kerukunan menjadi semacam obsesi hampir setiap rezim pemerintahan. Sering kali, obsesi tersebut dipraktikkan lewat kebijakan yang, demi mempertahankan "kerukunan" (dan, dengan itu, sekaligus "kesatuan" maupun "stabilitas"), membatasi "kebebasan." Padahal tanpa kebebasan, sudah tentu, kemajemukan tidak dapat bertumbuh subur. Yang tersisa adalah penyeragaman demi mempertahankan stabilitas dan kerukunan. Bagaimana membangun tata kelola yang mempertahankan kesatuan, dengan kerukunan sebagai aspek pentingnya, tetapi *sekaligus* menghormati kemajemukan (dengan kebebasan sebagai prasyarat terpentingnya), merupakan pergulatan paling pokok kita, jika kita mau tetap setia dengan prinsip *Bhinneka Tunggal Ika* yang menjadi semboyan negara ini.

Bab-bab dalam buku ini akan mendedah persoalan tersebut dari berbagai sudut dan dimensi. Bab ini sendiri berusaha menyajikan sketsa historis yang melatari pergulatan itu, dengan mengambil titik tolak proses pembentukan Negara Kesatuan Hindia Timur Belanda (*Pax Nederlandica*). Periode ini penting dikaji karena setidaknya dua alasan: *pertama*, kita tahu bahwa lingkup geografis dari negara kesatuan itulah yang nantinya membentuk NKRI; dan, *kedua*, periode tersebut menjadi latar panggung gerakan nasionalisme yang nantinya meruntuhkan kolonialisme dan membangun negara merdeka.

Oleh karena itu, bab ini akan melalui tiga tahapan. Pertama, kita akan menengok sejenak proses penyatuan yang pada akhirnya membentuk *Pax Nederlandica* dan dampak-dampaknya. Bertolak dari latar itu, pada bagian kedua kita akan menelusuri "polifoni ideologis" yang membentuk gerakan nasionalisme. Bagian terakhir memberikan ringkasan perkembangan lebih lanjut yang nantinya akan didedah lebih rinci dalam bab-bab berikutnya.

## A. Prasyarat Nasionalisme

Sebagai suatu wilayah kepulauan, sebenarnya Nusantara tidak memiliki identitas bersama sampai sebelum terbentuknya negara

Hindia Timur Belanda pada dekade permulaan abad ke-20. Dalam karya klasiknya mengenai sejarah Nusantara, Bernard H. M. Vlekke mengingatkan, sampai kira-kira pertengahan abad ke-19, pulau-pulau di luar Jawa tidak terlalu menarik perhatian bagi pemerintahan kolonial Belanda (lihat Vlekke, 2008, h. 333 dst.).

Keterlibatan pemerintah kolonial Belanda dengan pulau-pulau luar Jawa sejak 1840 memang punya alasan yang beragam. Salah satunya soal menjaga pelayaran di berbagai wilayah yang kerap diancam oleh para perompak. Ada juga ambisi pribadi beberapa pejabat Belanda untuk naik jabatan dan memperoleh kehormatan sehingga mereka ikut campur tangan dalam persoalan-persoalan lokal. Atau juga, karena persaingan bangsa-bangsa Eropa guna memperoleh daerah jajahan yang memuncak pada abad ke-19, Belanda merasa wajib menetapkan hak mereka terhadap daerah-daerah guna mencegah masuknya kekuatan negara Eropa lain.

Apa pun alasannya, proses yang kerap dikenal sebagai "pasifikasi daerah-daerah luar Jawa" itu berlangsung pada paruh kedua abad ke-19 sampai awal abad ke-20 (lihat Ricklefs, 2005, terutama Bab 13, h. 284–315 yang melukiskan proses tersebut). Kadang prosesnya berlangsung cepat, terutama sejak 1898 lewat mekanisme *Korte Verklaring* (Pernyataan Singkat) yang ditandatangani pemerintahan raja-raja lokal, yakni pernyataan bahwa mereka memberikan kekuasaan mereka kepada administrasi kolonial. Vlekke melukiskan, lewat proses itu, "Lebih dari 250 penguasa, di antaranya ada pemerintah wilayah besar, ada juga yang hanya kepala desa atau daerah kecil, menandatangani pernyataan itu dan dengan demikian sepenuhnya takluk kepada pemerintah Batavia" (Vlekke, 2008, h. 369).

Jadi, pada sekitar tahun 1910, sebuah "negara kesatuan" Hindia Timur Belanda terbentuk dengan cakupan wilayah yang meliputi batas-batas yang nantinya menjadi wilayah Indonesia. Inilah *penyatuan horizontal* yang mencakup begitu banyak wilayah yang berbeda, baik kondisi sosial-ekonomi, budaya, sejarah, etnis, bahasa maupun agama. Keragaman yang menjadi ciri khas Nusantara sejak berabad-abad, kini diletakkan di dalam wadah "negara kesatuan" *Pax Nederlandica*. Pada

kurun waktu yang kira-kira bersamaan dengan proses di atas, ada dua proses penyatuan lain yang berjalan dan berdampak sangat mendalam.

Pertama, proses *penyatuan vertikal* lewat kesamaan mata uang, sistem administratif, transmigrasi yang disponsori pemerintah, maupun perbaikan sarana transportasi. Di Jawa, pada 1870, jalur kereta api pertama di Hindia sampai pada *Vorstenlanden* (wilayah kerajaan) Surakarta dari Semarang pertama-tama untuk mengangkut produksi gula. Namun pada 1895, lebih dari 5 juta penumpang diangkut dan terus naik menjadi lebih dari 9 juta pada awal abad ke-20, dan mencapai 42,5 juta penumpang pada 1915 (berdasarkan data dari Tabel 1 dalam Shiraishi, 1997, h. 11). Sementara pada 1888, perusahaan pelayaran Belanda, *Koninklijke Paketvaart Maatschappij* (KPM) didirikan dan melayani pelayaran hampir ke seluruh pelosok. Misalnya, jika didasarkan pada buku panduan pariwisata tahun 1930-an, jadwal KPM sudah meliputi pelayaran teratur ke Ambon, Ternate, Banda, semua kepulauan Sunda Kecil, bahkan Aru dan Tanimbar disinggahi seminggu atau dua minggu sekali (berdasarkan deskripsi Lombard, 1996, h. 12). Dengan pelayaran teratur ini, maka tidak ada lagi daerah yang terpencil dan terisolasi di wilayah Hindia Timur Belanda, dan perjumpaan antarkelompok masyarakat yang berbeda-beda makin sering dan gampang terjadi.

Proses kedua jauh lebih penting: *penyatuan budaya* lewat persebaran pendidikan dan media cetak. Pada 17 September 1901, Ratu Belanda Wilhelmina yang masih sangat muda (baru 21 tahun), menyampaikan pidato kerajaan yang terkenal. "Sebagai kekuasaan yang diilhami kekristenan," kata Ratu, "Nederland merasa wajib terhadap Hindia Belanda untuk mendorong timbulnya kesadaran, yang tercermin dalam seluruh kebijakan pemerintah, bahwa Nederland memikul beban moril terhadap penduduk negeri itu." Ratu menambahkan, "Oleh karena itulah saya memberi perhatian yang luar biasa besarnya terhadap kesengsaraan penduduk Bumiputra di Jawa. Saya mengharapkan agar dilakukan penelitian mengenai sebab-musababnya" (dikutip dari Simbolon, 1995, h. 179–80). Pidato tersebut dikenal sebagai pernyataan resmi yang memulai awal pelaksanaan kebijakan Politik Etis (*Etische Politiek*) di "negara" Hindia Timur

Belanda yang berdampak sangat luas. Kabarnya, istilah itu berasal dari tulisan Pieter Brooshooft, *Die Etische Koers in de Koloniale Politiek* yang terbit pada 1901.

Fajar baru segera menyingsing di Hindia Timur Belanda. Shiraishi mencatat, bagaimana kata-kata yang menandakan "kemajuan," seperti *vooruitgang, opheffing, ontwikkeling* (perkembangan) dan *opvoeding* (pendidikan), menjadi kosakata yang makin banyak bertebaran bersama *bervoedering van welvaart* (memajukan kesejahteraan). Ini sungguh-sungguh zaman yang sedang bergerak! (Shiraishi, 1997, h. 35). Dari "trilogi" program Politik Etis yang terkenal, yakni *educatie, irigatie,* dan *emigratie* (Pendidikan, Irigasi, dan Transmigrasi), tidak ada yang pengaruhnya lebih mendalam pada tumbuhnya rasa kebangsaan daripada program pendidikan. Di tangan Mr. J. H. Abendanon yang menjabat sebagai Direktur Pendidikan, Agama dan Industri (1900–5), sekolah untuk anak-anak Eropa dibuka juga untuk anak-anak Bumiputra, terutama dari kalangan "priayi."

Memang jumlah murid Bumiputra masih sangat sedikit. Mereka yang mampu akan menyekolahkan anak-anak mereka ke *Europeesche Lagere Scholen* (ELS, Sekolah Dasar Eropa), dan setelah tamat dapat melanjutkan ke sekolah lanjutan seperti *Hollandsche Burger Scholen* (HBS, Sekolah Menengah Belanda), *School tot Opleiding van Inlandsche Arts* (STOVIA, Sekolah Pendidikan bagi Dokter Bumiputra) atau *Opleiding School voor Inlandsche Ambtenaren* (OSVIA, Sekolah Pendidikan bagi Pegawai Bumiputra). Dalam perkiraan Shiraishi, jumlah murid yang ditampung di sekolah-sekolah "Barat" itu hanya sebagian kecil dari seluruh penduduk. Menurut Sensus 1920, persentase orang yang dapat membaca di Jawa hanya 2,74 persen (943.000 orang) dalam bahasa daerah dan 0,13 persen (87.000 orang) dalam bahasa Belanda (Shiraishi, 1997, h. 38–39).

Tetapi, agaknya, jumlah itu cukup sehingga, dalam kurun waktu yang kurang lebih sama, penerbitan media cetak juga melonjak cepat. Begitu juga orang-orang yang menerjunkan diri dan aktif di dunia penerbitan. Data yang dikemukakan Shiraishi memperlihatkan hal itu. Jika pada 1890 tercatat hanya 8 penerbitan dalam bahasa Melayu dan daerah, jumlahnya menjadi 18 pada 1905 dan 36 pada 1910. Golongan

Indo adalah kelompok pertama yang aktif dalam jurnalisme, seperti H.C.O. Clockener Brousson dari *Bintang Hindia* yang berpengaruh, disusul kelompok Tionghoa, lalu Bumiputra.

Pada 1903 muncul R. M. Tirtoadhisoerjo, tokoh yang menginspirasi figur "Minke" dalam tetralogi Pramoedya Ananta Toer yang terkenal. Ia sudah menjadi wartawan sejak usia sekitar 21 tahun dan memimpin surat kabar *Soenda Berita*, surat kabar pertama yang dibiayai, dikelola, dan disunting sendiri oleh orang Bumiputra. Pada 1907, ia menerbitkan mingguan baru *Medan Prijaji* yang, menurut Shiraishi, menjadi surat kabar terkemuka dengan 2.000 pelanggan (Shiraishi, 1997, h. 42–44). Kita juga tidak boleh melupakan surat kabar *Retno Dhoemillah* yang terbit tiga kali seminggu dalam bahasa Jawa dan Melayu yang, sejak 1901, dipimpin "dokter Jawa" Wahidin Soedirohoesodo.

Di dalam ketiga proses penyatuan itu—penyatuan horizontal, vertikal dan budaya—kita menemukan prasyarat-prasyarat penting bagi tumbuh dan berkembangnya gerakan nasionalisme yang berusaha menemukan dan memberi bentuk suatu identitas keindonesiaan. Pada satu sisi, proses penyatuan tersebut memungkinkan pembentukan negara kesatuan dengan seluruh struktur administratifnya yang, sebagian besar, akan diwarisi oleh negara baru Republik Indonesia. Pada sisi lain, proses penyatuan itu, terutama penyatuan budaya, memberi wahana tempat identitas baru keindonesiaan dibayangkan, digumuli, diperbincangkan, dan dirumuskan. Ini merupakan proses penemuan "bangsa" (*nation*), suatu konsep modern *par excellence* seperti diingatkan Benedict Anderson (Anderson, 2001) yang, salah satunya, diperantarai oleh perkembangan dan persebaran media cetak (*print capitalism*). Lewat ruang-ruang media itulah "komunitas-komunitas terbayang" (*imagined communities*) terbentuk yang melandasi ikatan sebagai suatu bangsa.

Akan tetapi, selain ketiga proses penyatuan yang sudah disebut di muka, kita juga perlu melihat sekilas dua proses historis lain pada kurun waktu yang hampir bersamaan, yang ikut menyumbang pada pergulatan identitas keindonesiaan. Proses *pertama*, akibat dibukanya Terusan Suez (1869), pelayaran niaga makin efisien. Vlekke mencatat

akibatnya: "Biaya transportasi jatuh, dan pasar untuk produk tropis meluas dengan sendirinya, karena harga dapat turun. Hubungan antara Asia Timur dan Eropa menjadi lebih dekat" (Vlekke, 2008, h. 348).

Namun akibat yang lebih mendalam adalah makin terbukanya jalur pelayaran ke Tanah Suci bagi umat Islam yang ingin menunaikan ibadah haji. Jumlah jemaah haji pun mengalami peningkatan karena pelayaran yang makin efisien. Seperti dicatat M.C. Ricklefs, berdasarkan catatan statistik kolonial abad ke-19 yang "tidak selalu dapat dipercaya," pada 1850 tercatat hanya ada 48 orang dari daerah-daerah yang penduduknya berbahasa Jawa pergi haji. "Pada 1858, jumlah itu naik menjadi 2.283. Pada tahun-tahun selanjutnya di abad tersebut sampai awal abad ke-20, adalah biasa bahwa antara 1.500 hingga sekitar 4.000 orang pergi untuk menunaikan ibadah haji tiap-tiap tahunnya, dengan 7.600 orang dari wilayah-wilayah di mana penduduknya berbahasa Jawa serta Madura berangkat naik haji pada 1911" (Ricklefs, 2013, h. 46).

Ini membawa dampak sangat mendalam. Pada satu sisi, mereka yang pergi menunaikan ibadah haji (tentu saja, hanya kelas menengah yang mampu membiayai perjalanan ini), ketika kembali, menjadi saluran dari pembaruan Islam yang melanda Timur Tengah pada sekitar pertengahan abad ke-19. Ide-ide pemikiran dan desakan untuk pembaruan Islam, seperti dikembangkan Jamal al-Din al-Afghani, Rasyid Rida, dan terutama Muhammad Abduh serta Mohammad Iqbal, maupun gerakan puritanisme Wahabi di Arab Saudi, diserap oleh jemaah haji dan dibawa pulang ke tempat asal mereka. Arus reformisme Islam modernis pun memasuki Hindia Belanda yang, pada gilirannya, menimbulkan gejolak dan dinamika, bahkan mendorong polarisasi antara kaum "putihan" (para guru agama yang kembali dari Mekkah) dan "abangan" (guru agama, kebatinan dan mistik "lokal"). Kita tidak akan memasuki lebih jauh proses historis ini (untuk gambaran lebih rinci, lihat Ricklefs, 2007).

Pada sisi lain, yang lebih terkait dengan tema kita, jemaah haji itu juga mengalami apa yang disebut oleh Michael Francis Laffan sebagai "ekumenisme Islam" (Laffan, 2003). Mereka bertemu dengan sesama

jemaah dari berbagai belahan dunia, termasuk dari berbagai daerah di Indonesia. Pengalaman perjumpaan antarkelompok masyarakat dari berbagai daerah di kepulauan Hindia Timur Belanda itulah yang memberi mereka bentuk konkret dari "komunitas-komunitas terbayang" dan perasaan senasib sepenanggungan yang kemudian mengikat mereka.

Apa yang dialami komunitas jemaah haji itu juga dialami oleh komunitas sejumlah kecil mahasiswa Hindia yang menempuh pendidikan lanjut di negara penjajah, Belanda. Ini adalah proses *kedua* yang sangat penting bagi pertumbuhan gagasan tentang suatu "bangsa." Walau jumlahnya sangat kecil—pada 1909 diperkirakan hanya 23 orang—dan sebagian besar dari kelas ningrat "priayi baru" Jawa, namun banyak pula yang berasal dari Sumatera Barat. Pengalaman hidup bersama dengan orang-orang dari berbagai daerah sebagai sesama mahasiswa perantauan di negara asing, sekaligus pengalaman langsung hidup di negara yang sungguh-sungguh "modern," terbuka dan tanpa terlalu banyak beban prasangka maupun pembedaan rasial mencolok, sangat memengaruhi cara pandang dan penilaian mereka. Perlahan-lahan, suatu gagasan samar mengenai negara "modern," yang mengakui dan menjamin kebebasan serta kesetaraan setiap kelompok, menjadi cita-cita yang ingin mereka perjuangkan.[1]

Panggung pergulatan "nasionalisme" kini sudah tersedia. Bagian berikut akan meninjau identitas keindonesiaan yang dibayangkan dan diperjuangkan.

## B. Polifoni Ideologis

Tentu tidak mungkin di sini menelusuri secara lengkap sejarah nasionalisme Indonesia yang bertumbuh subur pada dekade-dekade awal abad ke-20, sebagai *unintended consequence* penyatuan yang sudah disinggung di atas. Lagi pula, seperti diingatkan Elson, "tidak pernah ada satu narasi gagasan Indonesia, apa Indonesia itu, yang tunggal, lengkap dan selalu jaya—kadang agama dipakai menjadi alat pembangun jati diri, terkadang suku, terkadang gagasan kesadaran

[1] Dokumentasi dan analisis yang lengkap mengenai para pelajar Hindia yang belajar di Belanda dapat ditemukan dalam buku suntingan Harry A. Poeze. Lihat Poeze, 2008.

kelas yang samar" (Elson, 2009, h. 64).

Peneliti dari Prancis, Romain Bertrand, juga menegaskan hal serupa. "Di luar rumusan resmi asal-usul kelahirannya, 'nasionalisme Indonesia' sama sekali bukan ideologi tunggal," tulisnya. "Sedari kurun peralihan di tahun 1910-an, ia memayungi beragam ide atau gagasan politik, dan kerap kontradiktif" (Bertrand, 2017, h. 115). Karena alasan itu, dalam esainya ia menawarkan istilah yang akan dipakai di sini, yakni suatu "polifoni ideologis" (*ibid*, h. 127) guna memerikan aneka bentuk gerakan dan "suara" nasionalisme yang memintal sejarah Indonesia.

Bagian ini berusaha merekonstruksi tahapan awal alur-alur suara yang membentuk polifoni tersebut walau secara sketsais, sebagai latar belakang dari kajian lebih rinci pada bab-bab berikutnya.[2] Dari berbagai upaya rekonstruktif para sejarawan, paling tidak kita dapat menemukan *empat alur pemikiran* yang membentuk identitas keindonesiaan yang sangat berpengaruh. Keempatnya memang memperjuangkan suatu negara modern yang merdeka demi masa depan yang lebih baik, akan tetapi visi tentang negara baru yang dikembangkan berbeda-beda dan kerap bertolak belakang. Secara ringkas, keempat visi itu adalah, *pertama*, suatu negara yang "sekuler dan humanis" yang mampu mengatasi afiliasi kesukuan maupun agama; *kedua*, suatu identitas keislaman sebagai tali pengikat utama dalam memperjuangkan kemerdekaan dan nantinya akan menjadi dasar dari negara yang merdeka; *ketiga*, visi Marxisme yang mau memperjuangkan pembebasan rakyat dari cengkeraman kapitalisme global; dan akhirnya, *keempat*, visi negara kekeluargaan yang mendaku berakar dari tradisi asli (Timur) sebagai alternatif terhadap individualisme Barat. Sudah tentu, masing-masing sebutan yang dipakai merupakan ruang yang selalu diperebutkan maknanya dan karena itu harus dilihat dalam konteksnya. Tanpa bermaksud

[2] Apa yang disajikan di sini hanyalah sketsa-sketsa ringkas berdasarkan rekonstruksi para sejarawan. Analisis yang lebih rinci dapat ditemukan dalam berbagai kajian klasik yang sudah menjadi "kanon" dalam kajian sejarah dekade-dekade awal abad ke-21 yang sangat menentukan bagi perkembangan sosial-politik di Indonesia, seperti Van Niel, 1984, tentang Politik Etis; Benda, 1980, tentang masa pendudukan Jepang; Noer, 1985, tentang sejarah gerakan Islam modern; Korver, 1985, mengenai Sarekat Islam; Nagazumi, 1989, mengenai Boedi Oetomo; Ingleson, 2018, dan Ingleson, 1983, tentang Perhimpunan Indonesia, dan lainnya.

membuat narasi tunggal, mari kita melihat bagaimana keempat visi itu bertumbuh dan bertanding dalam memaknai "Indonesia".

Tahun 1908 perlu dicatat sendiri sebagai salah satu tahun menentukan dalam perkembangan gagasan mengenai "Indonesia." Kita tahu, pada tahun itu di Hindia Timur Belanda berdiri organisasi pribumi pertama, Boedi Oetomo (BO), yang dipelopori oleh "dokter-dokter Jawa" lulusan STOVIA. Sampai sekarang kita masih memperingati hari kelahiran BO (20 Mei 1908) sebagai titik awal "kebangkitan nasional." Pada tahun yang sama di negeri Belanda, karena dorongan Mr. J. H. Abendanon, pensiunan Direktur Pendidikan, Agama dan Industri Hindia yang dikenal sebagai salah satu tokoh utama Politik Etis, kelompok mahasiswa dari Hindia yang melanjutkan studi di negeri itu membentuk kelompok sosial Perhimpunan Hindia (*Indische Vereeniging*, atau IV).

Menarik sekali, kedua organisasi awal itu, sejak berdirinya, langsung berhadapan dengan persoalan bagaimana menghadapi kemajemukan kelompok yang ada. Tujuan utama IV, seperti dilaporkan R.M Noto Soeroto, tertera dalam Pasal 2 Anggaran Dasarnya: "Tujuan utama perhimpunan adalah memajukan kepentingan bersama orang Hindia di Negeri Belanda, dan menjaga hubungan dengan Hindia Timur Belanda. Yang dimaksud dengan orang Hindia adalah penduduk Pribumi Hindia Timur Belanda" (dikutip dari Poeze, 2008, h. 68). Namun, seperti dicatat Poeze, Soeroto ingin mempertahankan ikatan dengan Belanda yang diharapkan "memberi bimbingan kepada Hindia." Dalam artikel yang dimuat oleh *Indische Gids* 1911, Soeroto bahkan menampilkan polemik antara seorang Jawa "berpikiran rasional" (yang mendukung gagasannya) dengan orang Jawa lain yang menghendaki berakhirnya kekuasaan Belanda. Lagi pula, Soeroto masih membayangkan suatu "emansipasi Jawa" yang, baginya, sama dengan Hindia (lihat artikelnya dalam Poeze, 2008, h. 67 dst.).

Problem yang mirip juga harus dihadapi BO sejak berdirinya: siapa kelompok-kelompok yang ingin dicakup BO? Untuk apa BO didirikan? Ketika berlangsung Kongres pertama BO di Yogyakarta pada 3–5 Oktober 1908, persoalan itu menjadi debat ramai gara-gara

usulan berani Dr. Tjipto Mangoenkoesoemo agar BO tidak terbatas sebagai organisasi sosial bagi orang Jawa saja, tetapi menjadi partai politik berdasarkan "persaudaraan nasional tanpa pandang bangsa, kelamin, atau kepercayaan" (Simbolon, 1995, h. 234). Tjipto sendiri tokoh yang sangat dihormati oleh banyak orang. Sebagai "dokter Jawa" lulusan STOVIA, ia pernah menerima penghargaan dari pemerintah Belanda karena jasanya dalam memberantas penyakit pes di Malang—penghargaan yang nantinya ia kembalikan saat pemerintah membuang dirinya dan dua rekannya ke Belanda karena aktivitas politik mereka.

Akan tetapi usulan Tjipto terlalu maju bagi zamannya. Bagaimanapun juga, BO memang didirikan oleh para priayi baru Jawa yang masih ingin mempertahankan hubungan baik dengan pemerintahan kolonial dan menjaga warisan Jawa, seperti juga IV dan Soeroto. Oleh karena itu, BO enggan masuk ke dalam ranah politik yang nanti dapat berbenturan dengan pemerintah. Yang paling jauh dapat disepakati adalah bahwa BO "tampil sebagai organisasi sosial, tetapi bila perlu akan menempuh cara politik untuk mencapai cita-citanya" (Simbolon, 1995, *Ibid*. Lihat juga Ricklefs, 2005, h. 344–345). Ketika Anggaran Dasar BO berhasil dirumuskan kira-kira setahun kemudian, para pengurus BO hanya menambahkan Madura ke dalam cakupan BO, sehingga BO ditujukan untuk "menggalang kerja sama guna memajukan tanah dan *bangsa* (*sic*!) Jawa dan Madura secara harmonis" (lihat Pasal 2 Anggaran Dasar BO, dimuat sebagai Lampiran IV dalam Nagazumi, 1989, h. 272, cetak miring ditambahkan).

Sebenarnya pendirian BO dan problem yang harus dihadapinya mencerminkan situasi zaman pada masa itu. Seperti dicatat Ricklefs, pada masa sekitar 1909, di seluruh wilayah Hindia Timur Belanda banyak bermunculan organisasi-organisasi baru di kalangan elite terpelajar, dan sebagian besar didasarkan pada afiliasi etnis atau kesamaan identitas suku. Misalnya, untuk menyebut beberapa, selain mendirikan BO, para mahasiswa STOVIA juga mendirikan *Tri Koro Dharmo* (1915) yang nantinya, pada 1918, menjadi *Jong Java* (Pemuda Jawa). Di Sumatera lahir *Jong Sumatranen Bond* (Perserikatan Pemuda Sumatera, 1917), di Minahasa muncul *Studerenden Vereeniging Minahasa* (Perserikatan Mahasiswa Minahasa, 1918), di Ambon

berdiri *Jong Ambon* (Pemuda Ambon, 1918). Begitu juga, dari Sunda lahir *Pasundan* (Tanah Sunda) pada 1914, yang dimaksudkan semacam BO untuk orang Sunda. Ini semua, tulis Ricklefs, "mencerminkan kuatnya identitas-identitas kesukuan dan kemasyarakatan yang terus berlangsung. Konsep tentang suatu identitas untuk *seluruh* Indonesia (Hindia Timur Belanda saat itu—*ed.*) masih belum mempunyai pendukung berarti" (Ricklefs, 2005, h. 350, cetak miring ditambahkan. Bdk. juga Simbolon, 1995, h. 254–255).

Selain afiliasi kesukuan, alur lain proses pembentukan identitas keindonesiaan yang kuat datang dari afiliasi keagamaan, khususnya Islam. Pada 1909, seorang lulusan OSVIA bernama R.M. Tirtoadisurjo yang memimpin surat kabar pertama yang dibiayai dan disunting sendiri oleh orang Bumiputera, mendirikan Serikat Dagang Islamiyah (SDI) di Batavia, dan setahun kemudian disusul pendirian organisasi yang sama di *Buitenzorg* (Bogor). Mulanya, SDI didirikan untuk menggalang dukungan bagi para pedagang muslim yang terdesak oleh para pedagang etnis Cina. Organisasi ini berkembang pesat terutama sejak Haji Samanhudi bersedia menjadikan SDI sebagai koperasi pedagang batik di Jawa, dan munculnya figur H.O.S. Tjokroaminoto yang memimpin cabang organisasi itu di Surabaya. Pada 1912, SDI berganti nama menjadi *Sarekat Islam* (SI) dan Tjokroaminoto tampil sebagai pimpinan. Sebagai seorang figur karismatik, walau menurut Ricklefs "tidak memiliki pengetahuan yang mendalam tentang Islam" (Ricklefs, 2005, h. 348), Tjokroaminoto berhasil membawa SI mencapai puncak kejayaannya. Pada 1919, SI mendaku punya anggota sekitar sembilan juta orang, walau Ricklefs menduga jumlahnya hanya setengah juta (Ricklefs, 2005, *ibid*).

SI memang tidak berumur panjang. Namun organisasi itu tampil sebagai perwujudan harapan milenaristis, dan bagi masyarakat pedesaan, Tjokroaminoto bahkan sempat dianggap sebagai "ratu adil" sehingga mampu menyedot massa luas. Persis karena itu, SI dianggap sebagai ancaman bagi tatanan *rust en orde* yang dijaga pemerintah kolonial. Apalagi SI dituduh menjadi latar belakang kerusuhan anti-Cina yang melanda Jawa pada 1913–1914, yang bermula dari aksi

boikot terhadap para pedagang batik Cina di Surakarta.[3] Tetapi pukulan yang jauh lebih mematikan adalah perpecahan ideologis di dalam SI, karena menguatnya pengaruh gerakan sosialis-radikal yang dibawa masuk *Indische Sociaal-Democratische Vereeniging* (ISDV) bentukan H.J.F.M Sneevliet pada 1914. Kita akan kembali pada soal ini di bawah.

Selain SI yang memberi pengalaman pertama organisasi berbasis massa dengan cakupan hampir seluruh wilayah Hindia Timur Belanda waktu itu (walau masih berpusat di Jawa), alur penting identitas keindonesiaan yang berdasarkan Islam datang lewat angin pembaruan dari Timur Tengah. Di atas kita sudah melihat dampak fundamental yang terjadi sejak dibukanya Terusan Suez. Efisiensi pelayaran memudahkan orang naik haji dan mengalami "ekumenisme Islam." Para jemaah haji tidak saja berjumpa dengan jemaah lain dari berbagai pelosok Hindia, tetapi juga dari berbagai negara. Pertukaran pengalaman, perasaan maupun pemikiran pun berlangsung intensif. Arus pembaruan Islam yang melanda Timur Tengah kini memperoleh pintu masuk ke dalam wilayah Hindia. Seperti dicatat Ricklefs (2013, h. 54), pada masa itu orang Jawa dan Madura yang naik haji sudah sangat banyak, jumlahnya mencapai 8.000–15.000 orang per tahun antara 1912 dan 1930. Melalui mereka, gagasan reformasi Islam yang kerap disebut "Modernisme" masuk ke Hindia dan menyebabkan polarisasi yang tajam antara golongan "putihan" dengan "abangan".[4]

Di sini menarik sekali pengamatan Ricklefs. Sejarawan besar itu melihat, dalam artian tertentu, Jawa pada abad ke-19 sampai awal

[3] Dalam esainya yang memikat, Takashi Shiraishi menganalisis peristiwa tersebut. Akar-akar kerusuhan tersebut jauh lebih mendalam dan luas ketimbang sekadar bentrokan karena persaingan dagang batik antara SDI dan SI dengan persatuan pedagang batik Cina di Surakarta. Lihat Shiraishi, 1997a. Mengenai kerusuhan yang terjadi, lihat juga Korver, 1985, khususnya Bab VI.

[4] Ricklefs mencatat, polarisasi ini tidak sekadar mencerminkan pemahaman dan praktik keagamaan, tetapi juga status dan kelas sosial. Golongan "putihan" lebih kaya, aktif dalam bisnis, mengenakan pakaian lebih baik dan rumah lebih besar; sementara "abangan" umumnya lebih miskin, tidak terlibat dalam perdagangan dan kurang terdidik. "Keduanya memiliki dunia yang terpisah satu dari yang lain dan jurang di antara mereka terus melebar," tulis Ricklefs. "Mereka berbeda dalam hal gaya beragama, kelas sosial, pendapatan, pekerjaan, cara berpakaian, pendidikan, perilaku, kehidupan budaya serta cara membesarkan dan mendidik anak" (Ricklefs, 2013, h. 51).

abad ke-20 merupakan teater pertarungan antara dua arus globalisasi dan modernisasi yang masing-masing menawarkan visinya sendiri-sendiri. Arus pertama, sudah tentu, datang dari "Barat" yang, dalam konteks Hindia Timur Belanda, mengambil bentuk kebijakan Politik Etis. Kita sudah menyinggung di atas bagaimana kebijakan itu, terutama lewat trilogi programnya yang terkenal (Pendidikan, Irigasi dan Transmigrasi), menawarkan "jalan untuk menjadi modern" (lihat kajian Van Niel, 1984, yang memberi gambaran lebih utuh mengenai periode ini). Kalangan elite priayi yang memiliki akses pada jalur pendidikan itu dengan segera menyambutnya. Menurut Ricklefs, kalangan ini "sebagian besar lebih memilih modernitas gaya Eropa daripada reformasi Islam," dan bahkan punya "sentimen anti-Islam," sehingga yakin bahwa "kunci kepada modernitas yang sesungguhnya terletak pada penggabungan pengetahuan modern ala Eropa dengan restorasi kebudayaan Hindu-Jawa" (Ricklefs, 2013, h. 52–53). Kisah BO dan cita-cita "emansipasi Jawa" Soeroto di atas mencerminkan arus ini.

Arus kedua datang dari angin reformasi Islam di Timur Tengah yang dibawa masuk oleh para jemaah haji, yang kerap disebut sebagai gerakan "Modernisme Islam." Bagi kalangan modernis ini, empat aliran hukum (mazhab) Sunni bukanlah pedoman otoritatif dalam memahami Islam, dan bahkan dianggap sumber obskurantisme abad pertengahan yang membuat Islam tertinggal dalam perkembangan dunia modern. Oleh karena itu, menurut mereka, Islam harus kembali pada sumber-sumber otentik awalnya, yakni Qur'an dan Hadis. Pada 1912, organisasi Islam modernis yang paling penting, Muhammadiyah, didirikan oleh K.H. Ahmad Dahlan. Kabarnya ia pernah masuk BO pada 1909 untuk mendakwahkan ide-ide pembaruan Islam, tetapi ditolak dan diminta para pendukungnya mendirikan organisasi lain (Ricklefs, 2005, h. 356).

Gerakan Muhammadiyah lebih banyak berpusat di daerah perkotaan, lewat pendirian sekolah, panti asuhan, dan balai-balai kesehatan guna melawan usaha misionaris yang menyebarkan kekristenan lewat jalur-jalur yang sama. Sepeninggal Ahmad Dahlan, khususnya setelah Muhammadiyah berhubungan dengan dunia Islam Minangkabau yang dinamis, organisasi ini bertumbuh sangat pesat.

Ricklefs bahkan menyebut, "sejarah Islam modernis di Indonesia sesudah tahun 1925 adalah sejarah Muhammadiyah" (Ricklefs, 2005, h. 357). Sementara itu, kaum muslim di pedesaan yang berada di bawah pengaruh para kiai tradisional sama sekali tidak tersentuh oleh arus pembaruan itu. Bahkan, dalam pengamatan Ricklefs, para kiai tradisional itu melihat gerakan modernis sebagai ancaman karena dianggap sama dengan Wahabisme yang akan menyingkirkan mazhab Syafi'i. Oleh karena itu, K.H. Wahab Chasbullah dengan dukungan K.H. Hasjim Asjari, pada 1926 mendirikan *Nahdlatul Ulama* (NU) untuk memperjuangkan Islam tradisionalis yang mereka yakini (Ricklefs, 2005, h. 369).

Maka, mengikuti gambaran Ricklefs, masyarakat Jawa pada abad ke-19 dan permulaan abad ke-20 adalah suatu masyarakat yang sedang mengalami polarisasi dan penggumpalan identitas yang berbeda-beda dan saling berlawanan. Arus-arus yang menerpa masyarakat itu, bagi Ricklefs, sudah mencerai-beraikan apa yang disebutnya sebagai "sintesis mistik" yang selama ini mampu menyatukannya (untuk kajian menyeluruh tentang tema ini, lihat Ricklefs, 2007). Apalagi, pada waktu yang hampir bersamaan, ada varian lain dari modernisasi Barat yang membawa visi lebih radikal: gerakan komunis yang memperjuangkan kemerdekaan dari penjajahan kolonial Belanda yang, bagi mereka, diyakini merupakan akibat dari perkembangan kapitalisme global.

Visi tersebut mulai masuk bersamaan dengan kedatangan H.J.F.M. Sneevliet, tokoh buruh Belanda, di Hindia pada 1913. Walau mulanya seorang aktivis mistik Katolik, ia kemudian beralih ke ide-ide sosial-demokrat dan aktivisme serikat buruh. Bersama rekan-rekannya, pada 1914 ia mendirikan *Indische Sociaal-Democratische Vereeniging* (ISDV) di Surabaya, suatu perserikatan sosial-demokrat Hindia yang hampir semua anggotanya adalah orang Belanda. Pengaruh ISDV meningkat pesat, terutama sejak Semaoen, seorang buruh kereta api dan anggota SI cabang Surabaya, pindah ke Semarang. Di kota itulah ia terlibat dalam *Vereeniging voor Spoor en Tramweg Personel* (VSTP, Serikat Buruh Kereta Api dan Trem) tempat Sneevliet aktif bekerja. Semaoen pun masuk ISDV pada 1915 dan berhasil memengaruhi sikap SI ke arah yang lebih radikal sehingga menimbulkan perpecahan

pandangan. Menurut Ricklefs, Tjokroaminoto yang merasa khawatir bahwa perpecahan itu dapat menimbulkan gejolak internal, setuju pada gagasan-gagasan kiri dan melontarkan kecaman terhadap kapitalisme yang "berdosa" (Ricklefs, 2005, h. 360). Nantinya, pada 1919, Semaoen bersama Darsono memegang kendali ISDV yang sebagian besar anggotanya kini Bumiputra. Pada Mei 1920, ISDV resmi berganti nama menjadi *Perserikatan Komunist di Hindia*, lalu pada 1924 menjadi Partai Komunis Indonesia (PKI).

Sebelum ISDV, sebenarnya gagasan tentang "kemerdekaan" Hindia dari Belanda, walau masih samar-samar, sudah mulai dibayangkan oleh tiga tokoh yang sangat visioner pada zamannya: Tjipto Mangoenkoesoemo, Soewardi Soerjaningrat (kelak lebih dikenal sebagai Ki Hadjar Dewantara) dan E.F.E. Douwes Dekker (kelak dikenal sebagai Setiabuddhi), keponakan Multatuli, pengarang roman "Max Havelaar" yang terkenal karena kritiknya terhadap sistem Tanam Paksa. Ketiganya—biasa dijuluki sebagai "Tiga Serangkai"—adalah tokoh-tokoh awal yang, menurut Elson, mampu merumuskan gagasan tentang keindonesiaan yang "paling padu secara intelektual, plural, dan kentara modern" (Elson, 2009, h. 64) sebelum nantinya disempurnakan oleh mahasiswa-mahasiswa Hindia di Belanda dengan tokoh utama Mohammad Hatta. Mari kita menelisiknya lebih dalam.

Kita sudah melihat di atas bagaimana usulan Tjipto untuk memperluas basis BO ditolak. Keputusan itu membuat dia dan Soewardi berang. Mereka mengundurkan diri dari BO dan, bersama Douwes Dekker, pada 6 September 1912 di Bandung, mendirikan *Indische Partij* (IP), partai politik pertama di Hindia Timur Belanda.[5] Tentu saja,

[5] Peran E.F.E. Douwes Dekker, seorang Indo-Eropa yang lahir di Pasuruan dan wartawan *het Bataviaasch Nieuwsblad*, sangat besar dalam pergerakan nasionalis awal, termasuk dalam pendirian BO. Menjelang terbentuknya BO, para siswa STOVIA sering meminta pendapatnya. Ia juga memberitakan pembentukan BO lewat korannya. Soetomo mengenang, "Pada waktu mula-mula berdirinya Boedi Oetomo itu, dapatlah kita bantuan yang bukan sedikit harga dan pengaruhnya dari tuan Douwes Dekker, yang sebagai *redacteur* suratkabar *Bataviaasch Niuwsblad* telah menyebar-nyebarkan semangat kita. Perhubungan saya dan tuan Douwes Dekker rapat dan erat pula, sehingga karenanya, rumahnya senantiasa terbuka bagi kedatangan saya. Tuan Douwes Dekker tinggal tetap dan setia membantu kita di dalam suratkabarnya, meski pun cita-citanya yang kelak kemudian berwujud dalam partainya, tidak mendapat tempat di dalam kalangan kita" (dikutip dari Simbolon, 1995, h. 534. Bdk. Tsuchiya,

langkah ini boleh dibilang sangat berani pada masanya. Apalagi tujuan pendiriannya dirumuskan dengan terang benderang: "membangkitkan patriotisme semua orang Hindia terhadap tanah air yang memberi makan mereka, agar mereka bekerja sama *atas dasar kesetaraan politis (semua ras)* untuk membuat tanah air Hindia berkembang dan *bersiap merdeka* demi rakyatnya" (sebagaimana dikutip Elson, 2009, h. 26, cetak miring ditambahkan). Douwes Dekker meyakini, "yang membentuk negara bukanlah kesatuan ras, kepentingan, ataupun bahasa, melainkan kesatuan hukum yang mengatur bentang negara." Hanya saja, dalam situasi terjajah, "hubungan antara penguasa dan yang dikuasai membuat kesatuan hukum mustahil terjadi, karena hubungan antar mereka berdasarkan ketidaksetaraan di mata hukum." Oleh karena itu, baginya, "parlemen di negeri jajahan kiranya hanyalah parlemen bohongan dan tidak mirip sama sekali dengan parlemen sejati selain pada namanya." (Elson, 2009, h. 25). Itu alasannya mengapa slogan yang diusung IP adalah: "Hindia yang bebas dari Nederand" (*Indië los van Nederland*)![6]

Tidak mengherankan jika pendirian IP segera membangkitkan kecurigaan pada pemerintah kolonial. Apalagi, pada saat bersamaan, pemerintah kolonial Belanda juga mulai gelisah melihat perkembangan pesat SI. Sekalipun, menurut rekonstruksi Shiraishi, keanggotaan IP lebih banyak orang peranakan Indo (dari seluruh anggotanya yang berjumlah 7.000 orang pada 1913, hanya sekitar 1.500 orang Bumiputra), namun kehadiran IP sungguh menyentak. IP yang mula-mula memakai teknik *vergadering* (reli-reli politik) penggalangan massa yang nanti

2019, h. 36). Ia juga, sejak 1 Maret 1912 di Bandung, menerbitkan suratkabar *de Expres* di mana Soewardi sering menulis dan akhirnya bergabung. Kajian lengkap biografi dan pemikiran Douwes Dekker dapat ditemukan dalam Van der Veur, 2006, atau esai ringkasnya dalam Van der Veur, 1958, yang jadi sumber bagian ini.

[6] Dalam esai rekonstruktifnya, Paul van der Veur memperlihatkan bagaimana gagasan "lepas dari Nederland" itu sudah lama digumuli oleh E.F.E. Douwes Dekker. Jejaknya bisa ditelusuri sampai novel karyanya *Het Boek van Siman de Javaan* dan rangkaian tulisan dalam *Nieuwe Arnhemsch Ceourant* (1908). Bagi Douwes Dekker, seperti dikutip van der Veur, "satu-satunya cara di mana Hindia dapat menghindari kekacauan politik bukanlah lewat pendidikan, irigasi, migrasi dan desentralisasi—slogan-slogan dari kebijakan Politik Etis—namun oleh pemerintahan sendiri" (lihat Van der Veur, 1958, h. 552). Gagasan ini nantinya dituangkan dalam pasal 2 Anggaran Dasar parpol pertama itu (*ibid*, h. 556).

ditiru oleh SI. Dan bahasa yang dipakai IP menjungkirbalikkan slogan-slogan Politik Etis tentang kemajuan yang dipopulerkan pemerintah. Misalnya saat *vergadering* di Bandung, Douwes Dekker mengumumkan bahwa berdirinya IP adalah "pernyataan perang" yaitu "sinar yang terang melawan kegelapan, kebaikan melawan kejahatan, peradaban melawan tirani, budak pembayar pajak kolonial melawan negara pemungut pajak Belanda" (lihat Shiraishi, 1997, h. 79 dst.).[7]

Sikap radikal IP membuat parpol itu tidak bertahan lama. Sepanjang Maret 1913, tiga kali pemerintah kolonial menolak mengakui IP sebagai badan partai politik yang tujuannya menentang pemerintah. Maka berakhirlah eksperimen IP, dan Douwes Dekker mendorong anggota-anggota IP bergabung ke perkumpulan lain, seperti *Insulinde*, sebuah perkumpulan non-politik yang didirikan pada 1907 dan didominasi orang-orang Indo. Tetapi bukan berarti visi "Tiga Serangkai" itu pudar. Lewat cara masing-masing, tokoh-tokoh itu tetap menyuarakan visi mereka tentang persatuan semua penduduk Hindia "atas dasar kesetaraan politis." Soewardi Soerjaningrat, misalnya, ketika berbicara dalam kongres SI di Surakarta pada 25 Maret 1913 mendesak agar syarat "muslim" dihilangkan bagi anggota SI karena alasan tersebut (Shiraishi, 1997, *ibid*). Usul itu ditolak.

Pada 19 Juli 1913, *Komite Boemipoetra*, sebuah organisasi yang diprakarsai Tjipto dan Soewardi untuk ikut rencana perayaan 100 tahun kemerdekaan Nederland dari Prancis November tahun itu, menerbitkan artikel Soewardi yang masyhur, *Als ik eens Nederlander was* (Seandainya saya orang Belanda) di surat kabar *De Expres*. Artikel tersebut (terjemahan utuhnya dilampirkan dalam buku Scherer, 1985, Lampiran I, h. 314–319) merupakan sindiran tajam bahwa, seandainya Soewardi seorang Belanda, ia tidak akan merayakan hari kemerdekaan negerinya di tengah masyarakat Hindia yang terjajah. "Sesungguhnya jika saya seorang Belanda," tulis Soewardi, "saya tidak akan pernah merayakan peringatan kemerdekaan di sebuah negeri yang masih

[7] Shiraishi juga mencatat, kosakata yang dipakai IP itu merupakan kebalikan dari kosakata bahasa kelompok Etis yang melihat "kemajuan" sebagai cahaya peradaban Barat yang menerangi rakyat Bumiputra yang hidup dalam kegelapan, seperti tercermin dalam judul yang diberikan Abendanon pada kumpulan surat-surat Kartini, *Habis Gelap Terbitlah Terang*.

sedang dijajah. Pertama saya akan memberikan rakyat yang masih kita jajah itu kemerdekaan mereka, dan kemudian merayakan kemerdekaan kita" (dikutip dari Scherer, 1985, h. 319). Oleh karena itu, *Komite Boemipoetra* mengirim telegram kepada Ratu Belanda agar mencabut aturan yang melarang organisasi politik dan secepatnya membentuk parlemen di Hindia Belanda. Kritik tajam Soewardi dan usulan Komite tersebut ditanggapi dengan keras: pada 1 Agustus 1913, atas restu *Raad van Nederlandsch-Indië*, "Tiga Serangkai" dibuang ke Belanda (lihat Simbolon, 1995, h. 256–257; bdk. Tsuchiya, 2019, h. 40–53).

Namun langkah pembuangan tersebut menghasilkan konsekuensi yang tak dibayangkan sebelumnya (*unintended consequence*). Seperti direkonstruksikan John Ingleson, kehadiran ketiganya di Belanda justru membuat gagasan tentang *Indië los van Nederland* dan pembentukan sebuah negara Hindia yang dikuasai oleh rakyatnya sendiri tersebar di lingkungan mahasiswa-mahasiswa asal Hindia di sana (Ingleson, 2018, h. 1). Dalam hal ini, Soewardi memainkan peran penting. Di Belanda ia tidak saja mendirikan semacam "biro pers Indonesia" (*Indonesische Persbureau*) di Den Haag,[8] tetapi juga memimpin jurnal bulanan IV, *Hindia Poetra* yang menyuarakan visinya tentang negara baru Indonesia.

Setelah sempat terhenti, *Hindia Poetra* kembali diterbitkan pada Agustus 1918 di bawah panji "Perkumpulan Mahasiswa Indonesia" (*Indonesisch Verbond van Studeerenden* — IVS) yang beranggotakan 14 organisasi dan 668 orang. Boleh jadi, seperti dicatat Elson, ini untuk pertama kalinya sebutan "Indonesia" dipakai oleh sebuah organisasi (Elson, 2009, h. 36). Di tangan Soewardi, *Hindia Poetra* tidak hanya sekadar memperjuangkan "kemakmuran Indonesia dan rakyatnya,"

[8] Data ini diragukan Kenji Tsuchiya. Menurut Tsuchiya, tidak ada sumber lain membahas soal pendirian "biro pers" itu selain tulisan restropektif Soewardi, karenanya "biro itu agaknya diciptakan Soewardi pada tahun-tahun kemudian untuk memberikan nama kepada kegiatan-kegiatannya masa itu" (Tsuchiya, 2019, h. 58). Tetapi Poeze mendiskusikan soal "biro pers" tersebut, termasuk rencana penerbitannya yang cukup "ambisius" berdasarkan pemberitaan di *Kolonial Weekblad* (14 November 1918). Sayangnya hanya dua dari 17 rencana penerbitan yang berhasil diterbitkan, sisanya terbengkalai karena Soewardi kembali ke Hindia "justru ketika kewibawaan Soewardi sebagai ahli tentang Hindia sedang mencapai puncaknya" (lihat Poeze, 2008, h. 132–136).

seperti visi sebelumnya, tetapi kini lebih memiliki visi politis yang jelas. Bagi Soewardi, anggota-anggota IVS "semuanya kelak akan bekerja sama membangun negara Indonesia pada masa depan, yang saat ini masih menjadi jajahan Belanda." Apa yang dipikirkan adalah gagasan lama IP yang, menurut Soewardi,

> "berbeda dengan perkumpulan politik lain, yang hanya beranggotakan orang Indonesia, IP mencoba memahami bahwa orang Hindia atau Indonesia adalah siapa pun yang menganggap Hindia atau Indonesia sebagai tanah airnya, tanpa peduli apakah dia orang Indonesia totok, atau keturunan Tionghoa, Belanda, atau Eropa. *Siapa pun warga negara Indonesia adalah orang Indonesia*" (sebagaimana dikutip Elson, 2009, h. 37–38, cetak miring ditambahkan).

Kedatangan "Tiga Serangkai" itu memang mendorong perubahan penting pada organisasi IV. Apalagi sejak awal 1920 datang juga tokoh-tokoh pergerakan komunis, seperti Semaoen, Darsono, dan Abdoel Moeis. Mereka dengan cepat mendominasi IV dan memengaruhi secara mendalam para mahasiswa yang baru tiba di Belanda, salah satunya Mohammad Hatta. Pada Januari 1923, seperti dituturkan Ingleson, ketua baru IV yang sudah diorganisasikan ulang, Iwa Kusumasumantri, berpidato dan menjelaskan tiga asas pokok dari organisasi IV yang baru: *Pertama*, Indonesia ingin menentukan nasibnya sendiri; *Kedua*, agar dapat menentukan nasibnya sendiri, bangsa Indonesia harus mengandalkan kekuatan dan kemampuan sendiri; dan, *Ketiga*, dengan tujuan melawan Belanda, bangsa Indonesia harus bersatu (Ingleson, 2018, h. 5).

Semangat dan arah baru ini tercermin jelas pada perubahan nama IV, dari *Indische Vereeniging* (Perhimpunan Hindia) menjadi *Indonesische Vereeniging* (Perhimpunan Indonesia, atau PI). Jurnal yang diterbitkan juga berubah, dari *Hindia Poetra* menjadi *Indonesia Merdeka* pada Maret 1924. Sudah sejak kata pengantar edisi baru jurnal itu, situasi penjajahan di Hindia disamakan dengan penjajahan Belanda oleh Spanyol. Sama seperti dulu orang Belanda tidak mau menyebut negara mereka Nederland-Spanyol, maka kini para mahasiswa tidak

lagi mau menyebut Hindia-Belanda, melainkan Indonesia. Untuk kemerdekaan Indonesia itulah mereka akan bekerja. Tapi apa arti kata "merdeka" itu? Dengan tegas, jurnal tersebut menjabarkan,

> "Dalam kata 'Merdeka' terkandung ungkapan tentang tujuan dan usaha keras kami, dan mulai sekarang dan seterusnya, 'Indonesia Merdeka' akan menjadi semboyan perjuangan Pemuda Indonesia. 'Merdeka' adalah cita-cita umum semua umat manusia; setiap bangsa mempunyai keinginan kuat untuk hidup merdeka. Gagasan tentang kemerdekaan tidak berbeda dari satu bagian dunia ke bagian dunia lainnya. 'Kemerdekaan' adalah cita-cita umat manusia dan bukan cita-cita Barat; seluruh bumi ini adalah kuil kemerdekaan" (dikutip dari Ingleson, 2018, h. 7, berdasarkan terbitan *Indonesia Merdeka*, Maret 1924).

Maka benih-benih yang ditabur PI dengan *Indië los van Nederland* dan semangat kalangan sosialis-komunis untuk menuntut kemerdekaan, kini memperoleh sintesisnya dalam cita-cita yang lebih radikal ketimbang keduanya. Seperti direkonstruksi Ingleson, tokoh utama PI sejak 1923 dan seterusnya adalah Mohammad Hatta. Ia bukan saja perintis dan organisator untuk hampir semua kegiatan, tetapi juga "aktor intelektual" yang dengan piawai meramu gagasan-gagasan yang berkembang saat itu menjadi ideologi nasionalis yang padu. Mengutip hasil kajian Ingleson, ada empat aspek ideologi PI guna mencapai kemerdekaan sebagai tujuan politik utama:

> "*Kesatuan nasional*, yakni mengesampingkan perbedaan khas dan bersifat kedaerahan serta membentuk suatu front kesatuan melawan Belanda untuk menciptakan suatu negara kebangsaan Indonesia yang bersatu dan merdeka. *Solidaritas* merujuk pada upaya menghindarkan perbedaan antar-orang Indonesia sendiri, menyadari besarnya pertentangan kepentingan antara penjajah dan yang terjajah, dan perlunya kaum nasionalis mempertajam konflik antara ras kulit sawo matang dan ras kulit putih. *Nonkooperasi*, artinya perlu menyadari bahwa kemerdekaan tidak dapat diberikan

> secara cuma-cuma oleh Belanda, tetapi harus direbut oleh bangsa Indonesia dengan mengandalkan kekuatan dan kemampuan sendiri. (...) Terakhir adalah *swadaya*, yaitu menolong diri sendiri dengan mengandalkan kekuatan sendiri mengembangkan suatu alternatif struktur nasional, sosial, ekonomi, politik, dan hukum yang kuat berakar dalam masyarakat pribumi dan sejajar dengan pemerintah kolonial—suatu gagasan negara dalam negara" (Ingleson, 2018, h. 15–16).

Kita tahu nantinya, setelah Hatta pulang ke Indonesia, gagasan-gagasan dasar itu menjadi ideologi gerakan nasionalis yang berkembang subur di tanah air karena kehadiran "singa podium" Soekarno. Humus untuk gagasan dan gerakan itu tersedia karena peristiwa penting: pemberontakan komunis di Hindia Belanda.

Pada 1925–1926 meletus pemberontakan PKI yang dengan mudah dipadamkan oleh pemerintah kolonial. Partai itu mati terkubur, dan harus menanti hampir dua dekade sebelum bangkit kembali. "Sekitar 13.000 orang ditangkap; beberapa orang ditembak," tulis Ricklefs. "Kira-kira 4.500 orang dijebloskan ke dalam penjara, dan 1.308 orang dikirim ke kamp penjara yang terkenal mengerikan di Boven Digul, Irian, yang khusus dibangun pada 1927 untuk mengurung mereka" (Ricklefs, 2005, h. 372).

Pemberontakan dan kegagalan PKI itu punya arti penting. Dengan ditumpasnya PKI, partai yang paling progresif dan revolusioner pada masa itu, maka ada semacam kekosongan ideologis yang melanda kalangan pergerakan. Gagasan apa yang kini dapat menyatukan semua kelompok guna mengusir penjajah? Di dalam konteks itu, apa yang dirumuskan Hatta dan kawan-kawan PI di Belanda, memperoleh humus yang tepat. Apalagi muncul sang "singa podium," Soekarno, tokoh muda yang dengan gaya oratorisnya mampu menyihir massa. Dari tangannya, pada Juli 1927, lahir PNI (Partai Nasional Indonesia) yang dengan cepat menjadi kekuatan massa. Konon anggotanya nyaris mencapai 10.000 pada akhir 1929. Ke dalam arus besar inilah Hatta dan kawan-kawan PI bergabung. Boleh dibilang, sejak saat itu gerakan

dan visi nasionalis menjadi kekuatan utama.

Kita tidak akan masuk lebih jauh ke soal itu, yang sudah menjadi subjek kajian para pakar (sebagai gambaran menyeluruh, lihat Ingleson, 1983). Bagi kita, lebih menarik untuk melihat sisi lain: lenyapnya PKI membuat tiga alur yang membentuk polifoni ideologis di atas, kini tinggal dua: visi nasionalisme yang lebih "sekuler," seperti dikembangkan IP, PI, dan PNI pada satu sisi, dan visi Islam sebagai kekuatan pemersatu yang dicerminkan dalam PSII (Partai Sarekat Islam Indonesia, berdiri 1929 pengganti SI) pada sisi lain. Romain Bertrand mencatat, "Manakala para pemimpin PSII berniat mengajukan ajaran Al-Qur'an sebagai landasan roda kehidupan negara, Soekarno justru menunjukkan kekagumannya pada negara-negara seperti Mesir atau Turki, yang melakukan pemisahan fakta dan hukum antara negara dan ranah keagamaan" (Bertrand, R., 2017, h. 123).

Namun masih ada alur keempat yang sampai sekarang belum disinggung. Berbeda dengan ketiga alur lainnya yang muncul gegap gempita lewat saluran partai atau organisasi massa, dengan teknik *vergadering* yang pertama kali diperkenalkan IP, alur keempat ini justru bergerak lewat "jalan sunyi" dan lebih merupakan gerakan kultural. Di akhir esainya, Romain Bertrand menyebut tentang beberapa tokoh priayi yang "memilih cara yang kurang lazim untuk melibatkan diri dalam perjuangan anti-kolonial" (Bertrand, R., 2017, h. 126). Ia menyebut, misalnya, Sosro Kartono, kakak R.A. Kartini, yang sudah mengukir prestasi besar di Eropa. Ketika kembali ke Jawa pada pertengahan 1920-an, Kartono justru memilih "menyingkir ke hutan," menjadi resi pertapa, dan mengumpulkan banyak pengikut.

Tokoh lain yang disebut lebih legendaris dan punya pengaruh besar pada gerakan nasionalis: putra Hamengku Buwana III, Ki Ageng Suryomentaram, yang meninggalkan istana dan hidup sebagai petani biasa. Lewat permenungannya, ia mengembangkan ilmu "*kawruh beja*" dan menjadi pengasuh "Paguyuban Selasa Kliwon," sebuah paguyuban kepercayaan tempat Soewardi Soerjaningrat (sejak 1922 mengganti namanya menjadi Ki Hadjar Dewantara) ikut serta. Dari paguyuban itulah suatu visi tentang Indonesia sebagai "negara kekeluargaan"

muncul dan disebarluaskan lewat pendirian gerakan *Taman Siswa* (lebih jauh, lihat Bonneff, 2012, Tsuchiya, 1975, dan Tsuchiya, 2019).

Ada banyak istilah yang dipakai untuk memerikan visi yang berkembang dari paguyuban tersebut, seperti paham "negara integralistik" (Simandjuntak, 2003), "negara organis" (Bourchier, 2007), "negara korporatis" (Reeve, 1990, Porter, 2005), dan "negara kekeluargaan" (Reid, 2018, dan Bourchier, 2015). Apa pun penyebutannya, visi itu mau merujuk, seperti ditulis Anthony Reid, pada semacam "gagasan negara sebagai sebuah keluarga yang disatukan secara organis dalam cinta, dan diatur oleh seorang kepala keluarga yang paling mengerti kebutuhan anggota keluarganya" (Reid, 2018, h. 243). Biasanya para pendukung visi itu mendaku bahwa visi mereka mencerminkan "nilai-nilai dan pengalaman asli" masyarakat tradisional di Indonesia, atau bahkan "nilai-nilai Asia" (*Asian values*) dan menjadi alternatif dari paham "Barat". Jika paham "Barat" terlalu mendewa-dewakan kebebasan individu, rasionalisme dan tuntutan pada pemenuhan hak, sebaliknya "nilai-nilai Asia" mau mengedepankan kerukunan (harmoni), spiritualitas, dan pemenuhan kewajiban.

## C. Di Ambang Kemerdekaan

Seperti sudah ditegaskan di muka, uraian dalam Bab ini memang bersifat sketsais dan bukan narasi yang utuh tentang polifoni ideologis yang memintal perjalanan sejarah kita. Langkah ini diambil sebagai latar belakang untuk kajian lebih rinci dalam bab-bab yang akan datang.

Satu hal yang tampak jelas, persoalan bagaimana mengelola keragaman yang mencakup begitu banyak aspek kehidupan, tak hanya agama, sudah menjadi persoalan pokok yang menghantui Indonesia sejak terbentuknya *Pax Nederlandica* pada awal abad ke-20. Haji Agoes Salim, salah satu tokoh muslim mantan pejabat yang kemudian menjadi tokoh pergerakan nasionalis terkemuka, sudah menyadari persoalan ini sejak lama. Dalam artikelnya di surat kabar *Neratja* (18 April 1919) ia menandaskan, "di bawah pemerintahan Belanda, Hindia telah menjadi satu, bukan terbagi-bagi menjadi ratusan ... kerajaan kecil ... saat ini ada kesatuan, yang membuat gerakan rakyat pribumi

menjadi makin kuat" (sebagaimana dikutip Elson, 2009, h. 49). Apa "kesatuan" yang dirujuk Salim itu?

Di atas kita sudah melihat tekanan yang berbeda-beda tentang "kesatuan" itu yang masing-masing membentuk alur melodi di dalam polifoni ideologis yang memintal sejarah pergerakan nasionalis untuk memperjuangkan kemerdekaan. Walau berbeda-beda tekanan dan visi tentang negara "Indonesia" yang diperjuangkan, namun keempat alur gagasan dalam polifoni itu mengarah pada tujuan yang sama: berakhirnya penjajahan. Jadi ada semacam "musuh bersama" yang membuat setiap kelompok harus mengupayakan "kesatuan-di-tengah-kepelbagaian." Persoalannya muncul ketika "musuh bersama" itu tidak ada lagi: apa yang masih mampu menjadi ikatan yang menyatukan semua wilayah yang sangat beragam? Tantangan ini menjadi sangat konkret ketika pada 12 Maret 1942 pemerintah Belanda menyerah tanpa syarat kepada Jepang.

Walau berusia pendek, seperti diperlihatkan oleh banyak peneliti (lihat terutama Aziz, 1955 dan Benda, 1980), periode pendudukan Jepang telah membawa dampak mendalam bagi masa depan Indonesia. Ini terutama berkaitan dengan upaya Jepang merebut simpati kelompok-kelompok pergerakan guna kepentingan mesin perang mereka. Dalam waktu tak lama setelah pendudukan, guna merebut simpati umat Islam, Kantor Urusan Agama (*Shumubu*) beroperasi,[9] Madjlisul Islamil A'laa Indonesia (MIAI)) yang didirikan Muhammadiyah dan NU (September 1937) direhabilitasi guna menggabungkan seluruh umat Islam, dan Masjumi (*Madjelis Sjuro Muslimin Indonesia*) dibentuk pada November 1943, lengkap dengan milisi sipil (Laskar Hizbullah) mereka sendiri. Tentu saja, langkah-langkah ini membawa perubahan sangat mendalam bagi Islam di Indonesia. Seperti diulas M.A Aziz

[9] Harry J. Benda melukiskan, berdasarkan laporan saat itu *Shumubu* sudah beroperasi menjelang akhir Maret 1942, tak lama setelah Belanda menyerah (Benda, 1980, h. 142). Dua tahun kemudian, pada awal Maret 1944, kantor cabang yang mengurusi masalah-masalah agama Islam (*Shumuka*) dibentuk. "Dengan didirikannya *Shumuka* di daerah," tulis Benda, "telah diletakkan dasar bagi pengawasan yang efektif terhadap masalah-masalah agama di seluruh Jawa di perwakilan-perwakilan gerakan Islam. Tambahan pula, kontak di kalangan pejabat-pejabat ini dan antara mereka dengan Kantor Urusan Agama di Jakarta diadakan secara teratur" (Benda, 1980, h. 201). Lihat juga Bab II di bawah.

dalam disertasinya, "Praktik pemisahan antara agama dengan negara (di masa kolonial Belanda—*ed.*) boleh dibilang berakhir. Islam memperoleh privilese dalam sistem politik yang di dalamnya, di samping administrasi sekuler, suatu aparatus keagamaan telah diciptakan. Pendudukan Jepang karenanya membawa perubahan fundamental pada cara tradisional pemerintahan dengan menambah kekuasaan Islam" (Aziz, 1955, h. 206).

Aziz sendiri mengaku kesulitan menjelaskan alasan mengapa Jepang melakukan perubahan fundamental itu. Orang hanya dapat berspekulasi, misalnya, apakah langkah itu didasarkan pada praandaian bahwa para pemimpin muslim jauh lebih mudah takluk dan tunduk pada keinginan pemerintah Jepang ketimbang kalangan nasionalis-sekuler didikan Barat? Atau pertimbangan bahwa untuk menguasai Indonesia, sebagai bagian dari wilayah Timur yang sangat menghormati tradisi, maka cara terbaik adalah lewat penguasaan pada para pemimpin muslim ortodoks? Atau langkah itu merupakan kelanjutan dari upaya Jepang sebelumnya di Tokyo, jauh sebelum perang, untuk menggunakan Islam sebagai bagian dari rencana perangnya (tentang hal ini, lihat uraian rinci Benda, 1980, h. 133 dst.)? Apa pun alasannya, langkah Jepang sudah membawa perubahan fundamental pada Islam di Indonesia.

Sementara itu, pada sisi lain, Jepang juga melakukan reorganisasi kelompok-kelompok nasionalis sekuler lewat PUTERA (Pusat Tenaga Rakyat), didirikan pada Maret 1943, yang merupakan gabungan seluruh perkumpulan sosial-politik di Jawa dan Madura. Di situ, para pemimpin nasionalis-sekuler seperti Soekarno, Hatta, dan Ki Hadjar Dewantara, diberi mandat untuk membangun milisi sipil PETA (Pembela Tanah Air). Pada Maret 1944, organisasi yang lebih luas cakupannya, *Djawa Hokokai* yang dikepalai orang Jepang, didirikan sebagai pengganti PUTERA guna mencakup kalangan Indo-Eropa, Tionghoa, dan Arab. Soekarno dan Hatta ikut berperan penting, dan bahkan kerap dituduh menjadi kolaborator Jepang demi kepentingan pengerahan tenaga untuk *romusha* (kerja paksa).

Terlepas dari soal tuduhan itu, pengalaman tersebut memberi

kesempatan pada para pemimpin nasionalis-sekuler untuk belajar ikut mengendalikan pemerintahan—kesempatan yang tak pernah dibuka oleh pemerintah kolonial Belanda sebelumnya, bahkan sampai akhir kekuasaan mereka.[10] Soekarno, tokoh sentral pergerakan sesudah dihancurkannya PKI, terutama memainkan peran yang sangat strategis di sini: ia menjadi pemimpin *Chuo Sang In* (Badan Penasihat Pusat), sebuah lembaga "perwakilan" Indonesia yang didirikan untuk memberi saran kepada pemerintah Jepang; dan bersama tokoh-tokoh lain menjadi anggota *Sanyo Kaigi* (Dewan Penasihat) bagi pemerintah militer (Elson, 2009, h. 153).

Ketika kekalahan perang makin nyata, pemerintah Jepang makin didesak untuk segera memberi kemerdekaan pada Indonesia, seperti pernah dijanjikan dalam deklarasi Koiso (7 September 1944). Pada 1 Maret 1945, pemerintah militer Jepang akhirnya mengumumkan berdirinya forum yang kemudian dikenal sebagai BPUPKI (Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia) yang diberi tugas untuk membicarakan persoalan-persoalan mendasar dari pembentukan negara Indonesia merdeka. Seperti nanti akan dijelaskan lebih rinci dalam bab berikut, benturan dua arus besar dalam polifoni ideologis di atas segera mencuat pada saat membicarakan problem "dasar negara." Namun di balik benturan itu, kita juga dapat menengarai alur gagasan "negara kekeluargaan" yang ikut mewarnai baik perumusan Pancasila maupun UUD 1945.

Kita tahu, benturan itu dapat ditengahi lewat sintesis cemerlang Soekarno tentang Pancasila. Proklamasi Kemerdekaan Republik yang baru dapat dilakukan pada 17 Agustus 1945 dan sehari setelah itu, PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia) bersidang untuk

[10] Seperti dituturkan Simbolon, menjelang berakhirnya kekuasaan kolonial Belanda, sebenarnya ada upaya pergerakan yang mengambil taktik kooperasi, yakni kerja sama antara bangsa Indonesia dan Belanda. Upaya ini dilakukan GAPI (*Gaboengan Politik Indonesia*) yang berdiri 21 Mei 1939. Namun usulan GAPI untuk membentuk "parlemen" di Indonesia justru ditolak oleh Parlemen Nederland. Akibat penolakan itu, tulis Simbolon, "Indonesia tidak berpeluang mengembangkan tradisi pemerintahan yang bertanggung-jawab. Indonesia gamang dengan pelaksanaan kekuasaan berdasarkan politik yang sejati, karena selama masa kolonial ia hanya diajar melihat pemerintahan sebagai pengandal kekuasaan belaka dan penindas oposisi" (Simbolon, 1995, h. 363).

mengesahkan UUD 1945. Lagi-lagi, di sini tarik-menarik tiga visi tentang Indonesia—tawaran visi Islam, nasionalis-sekuler, dan gagasan negara kekeluargaan—memainkan peranan penting. Lewat "manuver" cerdik Hatta, usulan kelompok Islam untuk memasukkan "tujuh kata" *Djakarta Charter* (dirumuskan oleh Panitia Sembilan pada 22 Juni) dicabut guna menjaga persatuan negara yang baru merdeka. Langkah ini terbukti menjadi "trauma sejarah" yang terus menggerakkan para politisi Islam guna memasukkan kembali "tujuh kata" itu. Boleh dibilang, sejak saat itu agama menjadi "mambang" yang akan terus menerus menghantui perjalanan politik negara ini.

Seluruh proses politik yang sangat penting itu berlangsung begitu cepat. BPUPKI sendiri bukanlah forum yang tepat untuk mendiskusikan masalah-masalah yang sangat fundamental: me-milih kerangka ideologis bagi negara yang baru. Jika sebelumnya polifoni ideologis dapat berkembang bersama di dalam kerangka mem-perjuangkan kemerdekaan, kini setelah merdeka orang harus memilih salah satu. Tidak mungkin sebuah negara didasarkan pada ideologi yang berbeda-beda dan bahkan kerap saling bertentangan. Soekarno sangat menyadari soal itu. Dalam pidatonya pada 18 Agustus 1945, ia menandaskan bahwa "Undang-undang Dasar yang telah dibuat ini adalah undang-undang dasar *sementara* ... undang-undang dasar kilat," katanya. Ia juga menjanjikan, pada masa yang lebih tenang akan disusun dokumen "yang lebih lengkap dan sempurna" (sebagaimana dikutip Elson, 2009, h. 168, cetak miring ditambahkan).

Kesempatan untuk membicarakan itu tiba setelah republik baru ini berhasil melaksanakan pemilu pertama yang dipuji sebagai pemilu yang jujur dan adil. Lebih dari 39 juta orang (mewakili 95,1% dari pemilih yang terdaftar) memberikan suara pada pemilu 1955. Hasilnya mengejutkan: jumlah partai yang memperoleh kursi bertambah (28 partai, dari sebelumnya 20), tetapi hanya empat partai yang memperoleh lebih dari delapan kursi: PNI, Masyumi, NU, dan PKI yang kembali bangkit secara mengejutkan setelah dihancurkan lagi pada 1948 (Ricklefs, 2005, h. 496). Jelas, dengan komposisi seperti itu, tidak mungkin bagi kalangan Islam politik untuk memaksakan dimasukkannya lagi "tujuh kata" dari *Djakarta Charter*. Ini menjadi

soal paling pelik dalam perdebatan Sidang Konstituante yang berlarut-larut.

Kondisi tersebut membuat Presiden Soekarno, dengan dukungan militer, membubarkan Konstituante dan mengembalikan posisi UUD 1945 lewat Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang membuka pintu bagi rezim pemerintahan otoriter. Seperti diulas Rémy Madinier dalam esai panjangnya, rezim otoriter yang dinamai "Demokrasi Terpimpin" itu terbukti bertahan lama, karena rezim Orde Baru Soeharto yang menggantikannya setelah pembantaian massal PKI pada 1965, sebenarnya, menggali akar ideologisnya dari rezim sebelumnya (lihat Madinier, 2017). Menurut Madinier, akar ideologis itu adalah mengangkat kembali tradisi "organisatoris" nasionalisme Indonesia (apa yang di atas disebut gagasan tentang "negara kekeluargaan), dan merupakan "versi tropis dan mutakhir dari bentuk fasisme Italia kurun 1920-an." Di situ, kehidupan politik "didasarkan bukan pada individualisme Barat, melainkan pada *prinsip kekeluargaan* yang diyakini sebagai identitas bangsa kita" (Madinier, 2017, h. 145–146, cetak miring ditambahkan).

Kita akan melihat soal ini lebih jauh saat menelaah rezim Orde Baru yang sangat penting. Pada rezim inilah dapat dicandra "politik perukunan" (*harmonising politics*) yang obsesif dan masif, suatu bentuk penyeragaman yang sering menafikan kemajemukan dan mencurigai kebebasan yang, dalam banyak hal, masih terus diwariskan setelah rezim itu tumbang.

## D. Rujukan

Anderson, Benedict. 2001. *Imagined Communities: Komunitas-Komunitas Terbayang*. Edisi revisi. Yogyakarta: INSIST Press.

Aziz, M. A. 1955. *Japan's Colonialism and Indonesia*. The Hague: Martinus Nijhoff.

Benda, Harry J. 1980. *Bulan Sabit dan Matahari Terbit: Islam Indonesia Pada Masa Pendudukan Jepang*. Edisi asli 1958. Jakarta: Pustaka Jaya.

Bertrand, Romain. 2017. "Kelahiran Pergerakan: Pasang Surut Nasionalisme Indonesia (1880–1942)". Dalam *Revolusi Tak Kunjung Selesai: Potret Indonesia Masa Kini*. Jakarta: KPG dan IRASEC.

Bonneff, Marcel. 2012. *"Ki Ageng Suryomentaram: Pangeran dan Filsuf dari Jawa (1892–1962)"*. Dalam *Matahari dari Mataram: Menyelami Spiritualitas Jawa Rasional Ki Ageng Suryomentaram*. Depok: Penerbit Kepik.

Bourchier, David. 2007. *Pancasila Versi Orde Baru dan Asal Muasal Negara Organis (Integralis)*. Yogyakarta dan Jakarta: Pusat Studi Pancasila bekerja sama dengan Pusat Studi Sosial Asia Tenggara UGM dan Perhimpunan Pendidikan Demokrasi Jakarta.

Bourchier, David. 2015. *Illiberal Democracy in Indonesia: The Ideology of the Family State*. London: Routledge.

Cribb, Robert. 2001. "Bangsa: Menciptakan Indonesia". Dalam *Indonesia Beyond Soeharto: Negara, Ekonomi, Masyarakat, Transisi*. Jakarta: Gramedia.

Elson, R. E. 2009. *The Idea of Indonesia: Sejarah Pemikiran dan Gagasan*. Jakarta: Penerbit Serambi.

Ingleson, John. 1983. *Jalan ke Pengasingan: Pergerakan Nasionalis Indonesia Tahun 1927–1934*. Jakarta: LP3ES.

Ingleson, John. 2018. *Mahasiswa, Nasionalisme dan Penjara: Perhimpunan Indonesia 1923–1928*. Edisi dwibahasa. Jakarta: Komunitas Bambu.

Korver, A. P. E. 1985. *Sarekat Islam: Gerakan Ratu Adil?*. Jakarta: Grafitipers.

Laffan, Michael Francis. 2003. *Islamic Nationhood and Colonial Indonesia: The* Umma *Below the Winds*. London: RoutledgeCurzon.

Lombard, Denys. 1996. *Nusa Jawa: Silang Budaya. Jilid I: Batas-Batas Pembaratan*. Jakarta: Gramedia.

Madinier, Rémy. 2017. "Dari *Revolusi* Hingga *Reformasi*: Perjalanan Mutasi Politik Yang Tak Kunjung Selesai". Dalam *Revolusi Tak Kunjung Selesai: Potret Indonesia Masa Kini*. Jakarta: KPG dan IRASEC.

Nagazumi, Akira. 1989. *Bangkitnya Nasionalisme Indonesia: Budi Utomo 1908–1918*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.

Noer, Deliar. 1985. *Gerakan Moderen Islam di Indonesia 1900–1942*. Cetakan ketiga. Jakarta: LP3ES.

Poeze, Harry A. 2008. *Di Negeri Penjajah: Orang Indonesia di Negeri Belanda 1600–1950*. Jakarta: KPG bekerja sama dengan KITLV-Jakarta.

Porter, Donald J. 2005. *Managing Politics and Islam in Indonesia*. London: RoutledgeCurzon.

Reeve, David. 1990.*"The Corporatist State: The Case of Golkar"*. Dalam *State and Civil Society in Indonesia*. Monash Papers on Southeast Asia No. 22. Clayton: Monash University.

Reid, Anthony. 2018. *Indonesia, Revolusi, dan Sejumlah Isu Penting*. Jakarta: Prenadamedia Group.

Ricklefs, M.C. 2005. *Sejarah Indonesia Modern 1200–2004*. Jakarta: Serambi.

Ricklefs, M.C. 2007. *Polarising Javanese Society: Islamic and Other Visions c. 1830–1930*. Singapore: Singapore University Press.

Ricklefs, M.C. 2013. *Mengislamkan Jawa: Sejarah Islamisasi di Jawa dan Penentangnya dari 1930 sampai Sekarang*. Jakarta: Serambi.

Scherer, Savitri Prastiti. 1985. *Keselarasan dan Kejanggalan: Pemikiran-pemikiran Priyayi Nasionalis Jawa Awal Abad XX*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Shiraishi, Takashi. 1997. *Zaman Bergerak: Radikalisme Rakyat di Jawa 1912–1926*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.

Shiraishi, Takashi. 1997a. "Anti-Sinicism in Java's New Order". Dalam *Essential Outsiders: Chinese and Jews in the Modern Transformation of Southeast Asia and Central Europe*. Seattle: University of Washington Press.

Simandjuntak, Marsillam. 2003. *Pandangan Negara Integralistik: Sumber, Unsur, dan Riwayatnya dalam Persiapan UUD 1945*. Cetakan ketiga. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.

Simbolon, Parakitri T. 1995. *Menjadi Indonesia: Buku I Akar-akar Kebangsaan Indonesia*. Jakarta: Kompas.

Sutanto, Trisno S. 2020. *Politik Kebinekaan: Esai-esai Terpilih*. Jakarta: BPK Gunung Mulia dan KN LWF.

Tsuchiya, Kenji. 1975. "The Taman Siswa Movement—Its Early Eight Years and Javanese Background". *Journal of Southeast Asian Studies* Vol. 6, No. 2: 164–177. DOI: 10.1017/S0022463400017306.

Tsuchiya, Kenji. 2019. *Demokrasi dan Kepemimpinan: Kebangkitan Gerakan Taman Siswa*. Jakarta: Balai Pustaka dan Kepustakaan Populer Gramedia.

Van Niel, Robert. 1984. *Munculnya Elit Modern Indonesia*. Edisi asli 1960. Jakarta: Pustaka Jaya.

Van Der Veur, Paul W. 1958. "E. F. E. Douwes Dekker: Evangelist for Indonesian Political Nationalism". *The Journal of Asian Studies*, Vol. 17, No. 4: 551–566.

Van der Veur, Paul W. 2006. *The Lion and the Gadfly: Dutch Colonialism and the Spirit of E.F.E Douwes Dekker*. Leiden: KITLV Prress.

Vlekke, Bernard H.M. 2008. *Nusantara: Sejarah Indonesia*. Jakarta: KPG dan Freedom Institute.

# BAB II

# Melacak Pergulatan Kerukunan dan Kebebasan Beragama: Masa Pendudukan Jepang dan Perdebatan di BPUPKI

Maufur

## A. Pendahuluan

Mukadimah Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) menegaskan bahwa penghormatan terhadap hak asasi manusia adalah dasar dari "kebebasan, keadilan, dan perdamaian di dunia." Dari sudut pandang hak asasi manusia, kebebasan dan kerukunan harus dibangun di atas landasan penghormatan terhadap martabat dan hak-hak dasar manusia. Namun demikian, kebebasan dan kerukunan dalam praktiknya tidak selalu identik, bahkan dapat saling menegasikan satu sama lain. Sebagai contoh, banyak negara membatasi kebebasan beragama atau berkeyakinan atas nama kerukunan beragama maupun ketertiban sosial, sekalipun itu berarti melanggar hak-hak dasar warganya (Bielefeldt dan Wiener, 2020, h. 65–66). Sebagai sebuah norma dasar, kebebasan beragama lebih dari sekadar kerukunan.

Di atas kertas, Indonesia dapat dibilang memiliki landasan yang kukuh dalam memberi jaminan bagi hak atas kebebasan beragama. Pasal 29 UUD 1945 ayat 2 menyebutkan: "Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-

masing dan beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu." Sebagai landasan legal-konstitusional, pasal ini menjadi sumber rujukan utama setiap produk perundang-undangan dan peraturan mengenai kehidupan beragama di Indonesia. Meski demikian, kenyataan menunjukkan bahwa banyak regulasi terkait agama di Indonesia justru berujung pada pembatasan-pembatasan yang menjauh dari prinsip-prinsip utama kebebasan beragama, seperti non-diskriminasi, kesetaraan, dan non-koersi. Hal ini menunjukkan bahwa sekuat apa pun jaminan legal konstitusional mengenai kebebasan beragama, implementasinya di lapangan akan sangat bergantung pada "penerjemahnya" dan negosiasinya dengan seperangkat nilai lain yang berkembang di tengah masyarakat.

Salah satu kritik terhadap langgam kebebasan beragama di Indonesia adalah kuatnya obsesi pada kerukunan alih-alih kebebasan (Bagir, 2028). Meskipun sebagai sebuah konsep tata kelola agama usianya sepantar dengan republik ini, gagasan mengenai kebebasan beragama kalah pamor dengan konsep-konsep lain seperti "trilogi kerukunan" pada masa Orde Baru atau, yang terbaru, "moderasi beragama." Tiga puluh dua tahun Order Baru memberi bukti terang temarang bagaimana rezim kekuasaan menenggelamkan wacana kebebasan beragama melalui kerukunan—atau tepatnya "politik perukunan"—yang "didefinisikan, diterapkan, dijaga oleh dan demi langgengnya rezim kekuasaan negara" (Sutanto, 2011, h. 117). Di tangan rezim Soeharto, kerukunan menjadi alat untuk mengamputasi kebebasan beragama atas dalih "ketertiban," "ancaman disintegrasi," "kerawanan sosial," maupun "kesuksesan pembangunan." Paradigma kerukunan yang dikembangkan oleh rezim Orde Baru terus menentukan dan mewarnai kebijakan keagamaan rezim-rezim berikutnya melalui sejumlah regulasi keagamaan yang diskriminatif dan menjadi momok bagi kebebasan beragama di Indonesia.

Wacana kebebasan beragama dan kerukunan di Indonesia memasuki babak baru seiring dengan gerakan "moderasi beragama" yang digelorakan oleh pemerintah sejak 2019. Pemerintah mengeklaim bahwa moderasi beragama adalah keharusan demi menciptakan toleransi dan kerukunan di bumi Indonesia yang multikultural

dan multiagama. Namun demikian, konsep ini membonsai makna kebebasan beragama dengan menarik batas tafsir keagamaan seperti apa yang berterima sehingga memberi tiket kepada pemerintah untuk membatasi kebebasan beragama atas nama kebangsaan, kerukunan, perdamaian, ataupun konflik (Maufur, 2022, h. 152).

Tulisan ini berangkat dari pertanyaan tentang bagaimana sebenarnya konstruksi kebebasan beragama di masa-masa awal perumusannya dan sejauh mana hal itu berkelindan dengan konsep kerukunan. Dengan melacak konsep kebebasan atau kemerdekaan beragama saat pertama kali dimasukkan dalam UUD 1945, tulisan ini hendak menguji tesis utama bahwa kontestasi antara konsep kebebasan dan kerukunan beragama dalam tata kelola agama di Indonesia sudah mengemuka sejak proses pembentukan negara-bangsa ini.

Secara garis besar, tulisan ini dibagi ke dalam dua bagian. Bagian pertama akan menelusuri konsep kebebasan dan kerukunan beragama selama masa pendudukan Jepang dan perannya dalam upaya awal pelembagaan kerukunan. Bagian kedua melacak perdebatan antara kedua konsep ini selama sidang-sidang BPUPKI dan PPKI, yang menjadi tonggak awal dimasukkannya konsep kebebasan beragama dalam konstitusi Indonesia.

## B. Pendudukan Jepang dan Pelembagaan Kerukunan

Kekuasaan Jepang (Dai Nippon) di Indonesia, yang berlangsung antara 1942–1945, sekaligus mengakhiri kolonialisme Belanda yang bercokol selama beberapa abad. Meski sangat singkat, masa pendudukan Jepang memiliki arti sangat penting karena menjadi jembatan bagi kemerdekaan Indonesia. Layaknya kekuatan-kekuatan imperial lainnya, Jepang menggunakan slogan-slogan untuk menarik hati penduduk jajahannya seperti '*The leader of Asia*', '*The protector of Asia*," '*The light of Asia*' atau yang lazim disebut Gerakan 3A. Benda mengatakan bahwa pendudukan Jepang di Jawa dipahami sebagai "*rebirth of a Japan*" di tanah nenek moyangnya di Selatan (Benda, 1965, h. 238).

Menurut Kahin (2003), propaganda ini, yang diusung pertama

kali oleh Jepang untuk membangun solidaritas Asia melawan hegemoni Belanda, tidak banyak menarik perhatian orang Indonesia. Pandangan Kahin ini mungkin hanya berlaku bagi sebagian elite priayi maupun nasionalis. Bagi kelompok priayi, kehadiran Jepang menjadi ancaman bagi posisi dan hak-hak istimewa yang mereka nikmati dari kolonialisme Belanda. Bagi kebanyakan penduduk Indonesia, kehadiran Jepang di Indonesia memberi harapan "pembebasan" dari kolonialisme, kesulitan ekonomi, dan juga kebenaran ramalan Joyoboyo tentang kedatangan "Ratu Adil" berkulit kuning dari utara yang akan melepaskan mereka dari penderitaan (Kahin, 2003, h. 103). Maka dapat dimengerti bila kehadiran tentara Jepang disambut dengan gegap gempita oleh masyarakat sebagaimana tergambar dari memoar-memoar Jepang (Nakamura, 1970).

Kolonisasi Jepang di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari ideologi "*The Greater Asia Co-Prosperity Sphere*"—dan juga "Asia untuk Orang Asia"—sebuah konsep kolonisasi dan imperium di Asia untuk mengontrol negara lain dan menggunakan sumber daya mereka guna kepentingan perang; di bawah ideologi ini, Jepang bermaksud menyatukan dan memimpin negara-negara koloni ini untuk melawan hegemoni Barat (Dean, 2022). Maka tidak heran jika kebijakan Jepang selama masa pendudukannya sedari awal memiliki dua prioritas utama: menghapus pengaruh Barat serta mengeksploitasi sumber daya ekonomi dan manusia Indonesia untuk tujuan perang (Beck, 2022). Untuk menggapai tujuan ini, Jepang menerapkan serangkaian kebijakan yang turut memengaruhi perjalanan kebangsaan Indonesia ke depan, meski masa ini juga menandai masa-masa kelam karena kerja paksa, kelaparan, dan teror.

Ideologi "*The Greater East Asia*" juga mewarnai kebijakan agama selama masa pendudukan Jepang. Menurut Grajdanzev, sejak awal, agama menjadi bagian dari visi ini; ia lebih lanjut mengatakan bahwa mula-mula Tokyo menganut prinsip pembiaran (*toleration*) dan tidak melakukan persekusi atau kekerasan terhadap agama-agama setempat. Namun, masih menurut Grajdanzev, sikap ini berubah seiring dengan pandangan bahwa agama-agama non-Shinto juga dapat dimanfaatkan untuk tujuan perang (Grajdanzev, 1934, h. 205). Tidak seperti Belanda

yang memberlakukan pemisahan antara agama dan politik (Ropi, 2017, h. 47–53), Jepang melihat agama sebagai bagian dari penetrasi ideologis di negara-negara koloninya. Bahkan menurut Benda, upaya Jepang mendekati kaum muslim sudah dilakukan pada 1940 melalui propaganda yang dibisikkan oleh para intelijen mereka tentang kesamaan antara Shinto dan Islam, juga bayangan Jepang sebagai penyelamat dari imperialisme Barat di Asia. Di Jawa dan Sumatera, sejumlah kelompok perlawanan Islam anti-Belanda menirukan visi Jepang untuk Asia Timur Raya dan berjanji untuk mendukung mereka (Benda 1958, h. 104–105).

Menurut Kurasawa (1993), kebijakan Jepang di Indonesia sejatinya adalah "kontrol" dan "mobilisasi." Dalam konteks agama, Islam memperoleh perhatian khusus. Bagi Jepang, sejarah panjang Islam bergumul dengan kekuatan kolonial membentuk gambaran Islam sebagai kekuatan yang menjanjikan sekaligus menakutkan. Di satu sisi, Islam sebagai agama mayoritas memiliki potensi yang dapat dimobilisasi demi kepentingan perlawanan terhadap kekuatan-kekuatan Barat; di sisi lain, Islam juga menyimpan ancaman perlawanan jika tidak dijinakkan. Setelah enam hari menginjakkan kaki di Jawa, Jepang mempropagandakan "*respect for religion*" dengan tujuan utama menarik simpati kaum muslim (Yasuko, 1997, h. 76). Untuk meyakinkan mereka, pihak militer Jepang mengeluarkan edaran yang menjamin bahwa tempat-tempat ibadah tidak akan menjadi pangkalan militer. Beberapa anggota militer bahkan juga berpakaian layaknya seorang haji dan bahkan turut berdoa di masjid-masjid.

Namun demikian, tidak semua kebijakan Jepang diterima oleh kaum muslim. Mereka menolak dengan tegas kebijakan-kebijakan Jepang yang dianggap memasuki ranah akidah, misalnya kebijakan *seikerei* (gerakan menundukkan badan ke arah istana Jepang yang sejatinya diadopsi dari ajaran agama Shinto) karena dianggap menyerupai gerakan *ruku'* dalam salat. Para ulama/kiai juga menentang ajakan Jepang agar perang melawan Sekutu difatwakan sebagai "Perang Suci." Menurut Yasuko, mengutip Nieuwenhuijze, kebijakan yang akhirnya dibatalkan karena tidak menguntungkan bagi Jepang ini dipicu oleh ketidakpahaman militer Jepang akan ajaran-ajaran Islam.

Kerukunan menjadi bagian penting dari kebijakan dan propaganda Jepang di Jawa. Jepang sadar betul bahwa kehidupan masyarakat Jawa dibangun atas dasar prinsip-prinsip komunal seperti "gotong royong". Pada 11 Januari 1944, Jepang melembagakan filosofi hidup Jawa ini ke dalam bentuk lembaga sosial *tonarigumi* (rukun tetangga) yang membagi desa (*buraku*) ke dalam unit administratif berisi 10–20 rumah tangga (Kurasawa, 1993, h. 198). Dalam pengumuman resminya, *tonarigumi* salah satunya ditujukan untuk terus melanggengkan nilai-nilai ke-Jawa-an dalam segala aspek kehidupan masyarakat:

> "Roekoen Tetangga haroes berichtiar oentoek mendjalankan kewadjiban bersama-sama, misalnja tolong-menolong, bantoe-membantoe dsb. antara pendoedoek, berdasarkan semangat gotong-rojong, jang hidoep dalam masjarakat Djawa semendjak dahoeloe kala" (Kurasawa 1993: 198).

Melalui beragam kegiatan, pihak militer Jepang mengampanyekan bahwa *tonarigumi* dibuat berdasar semangat gotong royong yang telah lama menjadi tradisi orang Jawa, bukan sesuatu yang asing buat mereka. Selain digembar-gemborkan sebagai nilai asli Jawa, lembaga baru ini juga diberi pijakan keagamaan bahwa ia sangat bersesuaian dengan ajaran Islam. Melalui mobilisasi, sejumlah kiai dalam satu pertemuan di Jakarta yang disponsori oleh Jepang mengumumkan keselarasan *tonarigumi* dengan Islam. *Tonarigami* punya peran penting dalam menyatukan semangat kekeluargaan di kalangan penduduk, menganggap semua tetangga seperti keluarga sendiri, persis seperti yang dikehendaki Jepang (Kurasawa, 1993, h. 207). Sudah jadi anggapan umum bahwa nilai-nilai yang mencerminkan semangat gotong royong dan kekeluargaan telah mengendap lama dalam kehidupan penduduk Jawa, akan tetapi pelembagaannya dalam sebuah unit sosial jelas merupakan andil otoritas Jepang.

Menariknya, sebagaimana diungkap Koentjaraningrat, istilah *gotong royong* sendiri bukanlah sebuah term yang sudah lama mapan di masyarakat Indonesia (Bowen, 1986, h. 4), sekalipun semangat tolong-menolong dan kerja kolektif memang sudah hidup di banyak masyarakat pedesaan di Indonesia. Menurut Bowen, watak gotong

royong di masyarakat berasosiasi dengan tiga pengertian: *pertama*, tukar-menukar tenaga kerja secara sukarela dalam menggarap pekerjaan pertanian, yang dikenal dengan berbagai istilah, seperti *sambatan* atau *gujuban* di Jawa, *pangolo* di Aceh, atau *bedurok* di Kalimantan; *kedua*, tolong-menolong secara umum dalam berbagai peristiwa seperti pernikahan, kematian, bangun rumah, dan sebagainya; *ketiga*, mobilisasi kerja berbasis status atau otoritas politik, seperti membangun sistem irigasi atau jalan desa. Pada 1945 istilah *gotong royong* menjadi istilah yang berkonotasi pada kewajiban untuk terlibat dalam kerja-kerja sukarela (*kerja bakti*) atas perintah otoritas desa seperti camat (Bowen, 1998).

Jika *tonarigumi* dijadikan kendaraan propaganda untuk menanamkan nilai-nilai kerukunan di tingkat bawah, para kiai disasar untuk mengambil hati umat Islam. Terkait dengan kebijakan Jepang dalam urusan agama, pembentukan Kantor Urusan Agama baik di tingkat pusat (*shumubu*) maupun tingkat lokal (*shumuka*) menjadi lambang bagi pelembagaan pengelolaan urusan keagamaan, khususnya umat Islam. Kehadiran dua lembaga ini bak mimpi lama yang menjadi kenyataan bagi kalangan muslim karena memberi kebebasan kepada mereka untuk menjalankan hukum-hukum Islam, yang sebelumnya tidak pernah mereka nikmati selama pemerintah kolonial Belanda. Namun bagi Jepang, *shumubu* dan *shumuka* bukan sekadar mengelola urusan-urusan agama Islam, tetapi juga alat propaganda untuk mengambil simpati kalangan muslim melalui kunjungan keagamaan serta pelatihan-pelatihan bagi para kiai dan ulama.

Menurut Kurasawa, *shumubu* punya misi memperbaiki hubungan yang tidak harmonis antara ulama dan priayi; sementara *shumuka,* yang lebih banyak bersentuhan dengan masyarakat pedesaan, terutama punya arti penting bagi Jepang dalam melakukan mobilisasi dan demobilisasi terhadap penduduk muslim (Kurasawa, 1998, h. 329–287). Selain berperan sebagai penyambung antara pemerintah dengan penduduk muslim dalam melakukan propaganda, peran lembaga ini juga diarahkan untuk menjaga stabilitas di kalangan penduduk pedesaan. "Kalau Jepang mendapati keresahan di kalangan rakyat, maka *shumuka* mengirimkan kiai untuk mengimbau rakyat," tulis

Kurasawa. Dengan demikian, meskipun *shumubu* dan *shumuka* tidak langsung terkait dengan pelembagaan kerukunan seperti *tonarigumi*, kedua lembaga ini berkontribusi penting bagi upaya pemerintah Jepang untuk menjaga stabilitas dan hubungan sinergis antara ulama dan priayi.

Dalam perkembangan selanjutnya, yaitu pasca-Kemerdekaan, *shumubu* menjelma menjadi Kementerian Agama yang dibentuk pada 1946. Usulan pendirian kementerian ini juga sempat mengemuka saat persidangan PPKI sebagai bentuk keistimewaan bagi umat Islam, namun ditolak oleh Latuharhary karena khawatir menimbulkan bibit-bibit perpecahan bangsa. Sejumlah kalangan berpendapat bahwa kementerian ini adalah konsekuensi dari dihapuskannya 'Piagam Jakarta'. Fogg berpandangan sedikit berbeda. Menurutnya, kementerian ini terutama ditujukan untuk mewadahi aspirasi para ulama tradisional yang menghendaki pengakuan peran agama di dalam masyarakat sekaligus memberi peluang kerja pada mereka (Fogg, 2018, h. 100).

Pada awal-awal pendiriannya, kementerian ini sudah berurusan dengan pendefinisian dan regulasi terkait agama, hanya saja motivasinya bukan untuk mengontrol agama, tetapi untuk menjaga kerukunan agama di masyarakat dan memastikan perbedaan agama tidak menjadi penghalang bagi perjuangan kemerdekaan Indonesia yang baru beberapa bulan saja diproklamasikan. Motivasi yang lainnya lebih bersifat ekonomi. Pendefinisian agama akan memberi mereka otoritas tunggal bagi penyelenggaraan pencatatan pernikahan muslim sehingga dapat menambah penghasilan (Fogg, 2018, h. 104). Namun seiring perjalanan waktu, pada 1950-an, birokrasi kementerian ini semakin gemuk dan cabang-cabangnya bermunculan di tingkat lokal, sehingga upaya menjaga kerukunan agama semakin rumit. Kemenag di tingkat lokal, misalnya, mulai menerima laporan dari masyarakat terkait aliran-aliran yang dituduh telah melakukan penodaan agama, salah satunya Partij Agama Ahlissunati-Waldjamaati Padjenekang di Sulawesi Selatan. Kasus ini memperoleh perhatian luas dan sejak itu, Kemenag semakin merasa ada kebutuhan mendesak untuk melakukan pendefinisian terhadap agama (Fogg 2018, h. 105).

## C. Janji Kemerdekaan dan Pembentukan BPUPKI

Penghujung 1944 menjadi masa-masa suram bagi pendudukan Jepang di Indonesia. Pada satu sisi, posisi Jepang semakin terdesak seiring semakin menguatnya Pasukan Sekutu pada Perang Asia-Pasifik. Pada sisi lain, perlawanan bersenjata terhadap Jepang semakin gencar dilakukan oleh pejuang Indonesia demi menuntut kemerdekaan. Pada 7 September 1944, Jenderal Koiso mengiktibarkan janji kemerdekaan bagi rakyat Indonesia, berharap memperoleh simpati dan dukungan. Kesempatan ini tidak disia-siakan oleh para pemimpin muslim di Masyumi; mereka menyeru agar muslim bersiap-siap untuk membebaskan negeri sekaligus agama mereka dari kaum penjajah, salah satunya dengan membentuk pasukan Hizbullah (Bolland, 1971, h. 15–16).

Persoalan krusial yang turut menyertai janji kemerdekaan Indonesia adalah persoalan posisi agama dalam negara Indonesia yang akan merdeka nanti. Polemik mengenai ini mengemuka ketika Pemerintah Militer Jepang (*Gunseikanbu*) menolak usulan Soepomo, yang meminta agar pembahasan terkait hubungan agama dan negara ditangguhkan sampai Indonesia benar-benar merdeka. Perdebatan resmi terjadi dalam sidang-sidang Dewan Pertimbangan Agung (*San'yo Kaigi Jimushitsu*), sebuah dewan yang dibentuk oleh Pemerintah Militer Jepang dua bulan sebelum dibentuknya BPUPKI (Ichwan, 2012, h. 6). Pada 14 April 1945, dewan yang keanggotaannya didominasi oleh kelompok nasionalis ini memberi sejumlah rekomendasi, di antaranya pemisahan urusan agama dan negara demi memberikan jaminan bagi kebebasan beragama karena setiap warga bebas menganut agama, dan kewarganegaraan mereka tidak bergantung pada agama apa yang mereka anut (Ichwan, 2012, h. 7).

Pada 1 Maret 1945, Pemerintah Militer Jepang membentuk Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI; *Dokuritsu Junbi Chōsakai*) untuk membuktikan janjinya bagi kemerdekaan Indonesia. Dewan ini beranggotakan 62 tokoh dengan diketuai Dr. Radjiman Wedyodiningrat (Bolland, 1971, h. 15–16). Melihat komposisi keanggotaan "golongan kebangsaan" dan "golongan

Islam" yang tidak berimbang, sangat beralasan untuk mengatakan bahwa pihak otoritas Jepang tidak menghendaki Indonesia dibangun di atas dasar agama tertentu, khususnya Islam. Hal ini juga diperkuat oleh pernyataan Soepomo ketika menolak gagasan tentang negara Islam karena dianggap berlawanan arah dengan negara persatuan: "oleh karena itu, cita-cita negara Islam itu tidak sesuai dengan cita-cita negara persatuan yang telah diidam-idamkan oleh kita semuanya dan juga telah dianjurkan oleh pemerintah Balatentara" (Bahar dan Hudawati, 1998, h. 59).

Tugas utama badan ini adalah melakukan penyelidikan dan pemeriksaan secara saksama mengenai soal-soal pokok terkait pendirian Negara Indonesia Merdeka yang baru, termasuk soal agama ("Nasihat *Gunseikan*," ANRI 5645). Selama pembentukannya, BPUPKI bersidang sebanyak dua kali, yaitu Sidang Pertama pada 29 Mei–1 Juni 1945 dan Sidang Kedua pada 10–17 Juli 1945, sebelum kemudian tugasnya diambil alih oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada 18–22 Agustus 1945.

Bagian berikut akan menelisik perdebatan dalam sidang-sidang itu, khususnya menyangkut gagasan tentang "kemerdekaan" atau "kebebasan" dengan "kerukunan".

## D. Antara Kemerdekaan dan Kebebasan

Dalam KBBI, semantik "kemerdekaan" (berasal dari akar kata '*mardhika*', '*murdhika*') dan "kebebasan" ('*freedom*', '*liberty*') diartikan sama; kemerdekaan adalah kebebasan, begitu juga sebaliknya. Demikian pula, dalam banyak ungkapan lisan maupun tulisan, kedua istilah ini dipakai saling bergantian. Misalnya, "kebebasan beragama" kadang juga disebut "kemerdekaan beragama." Namun demikian, tak jarang pula "kebebasan" dianggap sebagai konsep modern dari Barat yang lebih menekankan pada kebebasan individual. Anthony Reid (2018), dalam penelusurannya tentang akar kata 'merdeka' menunjukkan bahwa kebebasan dalam artinya yang modern juga menjadi bagian inheren dalam kultur bangsa Indonesia. Menurut penelusurannya, sebelum pertengahan abad ke-20, kemerdekaan masih lekat dengan

makna kebebasan personal; baru setelah itu maknanya identik dengan tujuan nasionalisme dan kerap disandingkan dengan kosa kata baru "Indonesia" oleh kelompok nasionalis (Reid, 2018, h. 149). Dengan kata lain, mengatakan bahwa "kebebasan" adalah konsep Barat alih-alih Indonesia tidaklah sepenuhnya benar.

Term "kebebasan" atau "bebas" tidak banyak ditemukan dalam naskah sidang BPUPKI; lain halnya dengan "kemerdekaan" atau "merdeka." Hal berbeda kita jumpai dalam UUD 1945 sesudah Amandemen; "kebebasan" atau "bebas" banyak dipakai, sekalipun "kemerdekaan" juga tetap dipertahankan. Sebagai contoh, rumusan Pasal 28E UUD 1945 Amandemen, alih-alih menggunakan "kemerdekaan beragama," menggunakan istilah "bebas memeluk agama" (1) dan "kebebasan meyakini kepercayaan" (2), kemungkinan besar demi menyesuaikan dengan bahasa-bahasa dalam dokumen-dokumen HAM internasional. Masuknya kata kebebasan dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia juga senafas dengan makin kencangnya suara hak asasi manusia dalam ruang publik maupun pasal-pasal hukum di Indonesia.

Penelusuran terhadap penggunaan istilah "kemerdekaan" atau "merdeka" dan "kebebasan" atau "bebas" dalam Risalah Sidang BUPKI menunjukkan bahwa keduanya dipakai secara bergantian. Namun demikian, pengertian "merdeka" dalam arti "bebas dari penjajahan" atau "kemerdekaan politik" (*political independence*) dalam bahasa Soekarno lebih banyak muncul. Baginya, syarat "merdeka" hanya perlu ada "buminya, ada rakyatnya, ada pemerintahnya, kemudian diakui oleh salah satu negara lain" (Bahar dan Hudawati, 1998, h. 89). Dalam beberapa kesempatan, istilah "kemerdekaan" dipakai untuk menyebut hak-hak kewargaan atau hak yang melekat pada individu, seperti "kemerdekaan berserikat, mengeluarkan pikiran" atau "kemerdekaan untuk memeluk agama."

Soekarno menegaskan bahwa pernyataan Indonesia sebagai sebuah bangsa merdeka lebih mendesak dari apa pun saat itu. Kemerdekaan politik lebih penting dari segala bentuk kebebasan yang lain; tidak perlu menunggu semua rakyat sehat atau lepas dari kemiskinan untuk

dapat merdeka. "Kemerdekaan saya bandingkan dengan perkawinan," kata Soekarno. Sarinem dan Samiun yang kawin dengan hanya berbekal satu tikar satu periuk, belum tentu kalah bahagia dibanding Sang Ndoro! "Jika tiap-tiap orang Indonesia yang 70 juta ini lebih dulu harus merdeka di dalam hatinya … sampai lebur kiamat kita belum dapat Indonesia Merdeka!" ujarnya disambut riuh tepuk tangan para anggota sidang (Bahar dan Hudawati, 1998, h. 88). Di sini, Soekarno mengontraskan kemerdekaan politik sebagai "kemerdekaan lahir" yang lebih urgen ketimbang "kemerdekaan batin." Hal ini berbalik dengan pendapat salah satu anggota yang lain, Soetardjo, yang mengatakan, "pokok dasar, yang harus diutamakan, yang paling kuat untuk menyusun negara yaitu memerdekakan batin … 'tidak mementingkan diri sendiri' atau yang lebih tinggi lagi 'datang ke alam kesurgaan'" (Bahar dan Hudawati, 1998, h. 308). Baginya, merdeka dalam arti ini berbeda dengan paham Barat yang lebih memaknainya sebagai kemerdekaan lahir.

Penegasan Soekarno tentang makna kemerdekaan dipicu oleh satu kekhawatiran: uraian dan debat mengenai bentuk dan dasar negara yang dikemukakan oleh anggota sebelumnya akan menjadi penghalang bagi pernyataan kemerdekaan Indonesia. Aspirasi dan silang pendapat tentang apakah "Indonesia Merdeka" harus didasarkan pada kebangsaan atau Islam telah membelah anggota ke dalam dua kubu utama: "Kebangsaan" dan "Islam." Soekarno khawatir pembahasan mengenai perkara ini malah akan memicu perpecahan yang akan menciutkan tekad untuk merdeka. Dia merasa perlu mengobarkan kembali api kemerdekaan. "Kemerdekaan hanyalah diperdapat dan dimiliki oleh bangsa, yang jiwanya berkobar-kobar dengan tekad 'Merdeka, merdeka atau mati!'," pekik Soekarno di ujung pidatonya (Bahar dan Hudawati, 1998, h. 88).

## E. Kerukunan dan Lahirnya 'Negara Integralistik'

Kata "kerukunan" atau "rukun" memang tidak banyak muncul dalam persidangan BPUPKI. Ia hanya sesekali saja dipakai tapi dalam artinya yang literal: "tiang" atau "pokok" seperti dalam ungkapan "rukun Islam" atau "rukun kebudayaan." Namun demikian, sebagai sebuah gagasan, kerukunan menyelinap dalam kosakata lain, seperti

"persatuan," "musyawarah-mufakat," "kekeluargaan," dan "gotong royong" yang dibayangkan sebagai corak khas kebudayaan Indonesia. Melalui gagasan-gagasan inilah para pendiri bangsa mengerangkeng kebebasan.

"Persatuan" adalah kata kunci pertama yang terkait dengan kerukunan. Tidak ada debat mengenai pentingnya persatuan bagi lahirnya kemerdekaan Indonesia karena semua anggota BPUPKI bersepakat bahwa "persatuan adalah kekuatan." Namun demikian, silang pendapat mengemuka mengenai dasar apa yang akan menjahit benang persatuan Indonesia itu. Bagi golongan Islam, persatuan harus diikat dengan ajaran Islam yang mereka klaim tertanam kuat dalam jiwa mayoritas penduduk Indonesia. "Tinggallah di desa-desa dan di kampung-kampung untuk mengetahui keadaan jiwa dan kehidupan rakyat … Di situ, tuan-tuan nanti akan mendapati bahwa rakyat yang terbanyak memang berjiwa Islam," kata Hadikoesoemo, seraya menegaskan bahwa banyak hukum Islam yang sudah menjadi adat-istiadat bangsa Indonesia (Bahar dan Hudawati, 1998, h. 45–46).

Di sisi lain, golongan nasionalis, meski mengakui peran sentral agama, terutama Islam, berpandangan berbeda: mendirikan negara Islam berarti menolak negara persatuan karena hanya akan menyatukan golongan Islam saja dan menimbulkan persoalan di kalangan golongan agama yang kecil. Soepomo mengatakan bahwa mendirikan Islam akan menghambat terwujudnya negara persatuan; golongan-golongan agama yang kecil, sekalipun hak-hak mereka dijamin, tidak akan mempersatukan diri dengan negara Islam. Soepomo mengusulkan berdirinya negara persatuan yang bersifat "totaliter" atau "integralistik," yaitu negara yang dibangun atas struktur dan cita-cita kesatuan dan keseimbangan antara "dunia lahir dan batin," "rakyat dan pemimpin," "individu dan kelompok"; menurutnya, inilah watak asli dari semangat kebatinan dan ketatanegaraan Indonesia, yang hingga saat ini dapat dilihat di desa-desa tempat rakyat dan pejabat *bersatu-djiwa* dalam memegang persatuan dan keseimbangan:

> "Dengan sendirinya dalam negara yang bersatu ini urusan negara akan terpisah dari agama … dan dengan sendirinya

> dalam negara yang sedemikian seseorang akan merdeka memeluk agama yang disukainya … baik golongan agama yang terbesar, maupun golongan yang terkecil, tentu akan merasa bersatu dengan negara" (Bahar dan Hudawati, 1998, h. 60).

Topik kemerdekaan agama turut mengiringi perdebatan antara "golongan nasionalis" dan "golongan Islam" itu. Soekarno, Yamin, dan Hatta, berargumen bahwa pembentukan negara Islam bertentangan dengan negara kesatuan dan akan menimbulkan persoalan di kalangan minoritas keagamaan. Di sisi lain, "golongan Islam," di antaranya Sanusi dan Hadikoesoemo, bersikukuh bahwa negara yang akan lahir nanti harus didasarkan pada Islam. Alasan utama mereka adalah karena mayoritas rakyat Indonesia berjiwa Islam; pengabaian terhadap fakta ini dapat melukai perasaan dan membuat mereka pasif atas kemerdekaan. Hadikoesoemo berkata:

> "Maka, supaya negara Indonesia merdeka itu dapat berdiri tegak dan teguh, kuat dan kokoh, saya mengharapkan berdirinya negara Indonesia ini berdasarkan negara Islam. Sebab, itulah yang sesuai dengan keadaan jiwa rakyat Indonesia … janganlah hendaknya yang 90 persen dari rakyat itu diabaikan saja tidak dipedulikan" (Bahar dan Hudawati, 1998, h. 47).

Sementara itu, "musyawarah-mufakat" didapuk sebagai mekanisme khas Indonesia untuk mencapai persatuan. Menurut Yamin, musyawarah merupakan sifat asli peradaban Indonesia dalam pengambilan keputusan; mufakat atau kebulatan-bersama sudah tertanam kuat di desa dan masyarakat sejak zaman dahulu, bahkan sebelum Islam datang. "Dasar mufakat … umurnya lebih panjang daripada agama Buddha dan Hindu di tanah Indonesia," kata Yamin. Kehadiran Islam di desa-desa semakin mengukuhkan dasar mufakat ini melalui konsep musyawarah dan keduanya memberi corak istimewa pada peradaban Indonesia (Bahar dan Hudawati, 1998, h. 60). Seperti Yamin, Soekarno mengatakan bahwa musyawarah-mufakat adalah syarat mutlak bagi terwujudnya Negara Indonesia yang kuat. Bagi

Soekarno, musyawarah-mufakat harus dijalankan melalui semangat "gotong royong," "*satu karyo*, *satu gawe*" demi terciptanya masyarakat Indonesia yang adil dan makmur.

Soepomo memberikan muatan filosofis terhadap makna persatuan. Dengan merujuk pada paham integralistik Spinoza, Adam Müller, dan Hegel, Soepomo mengatakan bahwa "negara adalah suatu susunan masyarakat yang integral, segala golongan, segala bagian, segala anggotanya berhubungan erat satu sama lain dan merupakan masyarakat yang organis" (Bahar dan Hudawati, 1998, h. 52). Gagasan persatuan juga dikaitkannya dengan paham kekeluargaan yang menjadi dasar negara Dai Nippon. Menurut Soepomo, persatuan dan kekeluargaan sangat sesuai dengan corak masyarakat Indonesia. Dia mengatakan:

> "Dasar persatuan dan kekeluargaan ini sangat sesuai pula dengan corak masyarakat Indonesia … Sebagaimana tuan-tuan telah mengetahui juga, struktur sosial Indonesia yang asli tidak lain ialah ciptaan kebudayaan Indonesia, ialah buah aliran pikiran atau semangat kebatinan bangsa Indonesia. Maka semangat kebatinan, struktur kerohanian dari bangsa Indonesia bersifat dan bercita-cita *persatuan hidup*, persatuan *kawulo* dan *gusti*, yaitu persatuan antara dunia luar dan batin, antara mikrokosmos dan makrokosmos, antara rakyat dan pemimpin-pemimpinnya" (Bahar dan Hudawati, 1998, h. 52).

Menurut Soepomo, 'model negara integralistik" ini merupakan sifat tata negara Indonesia yang asli dan pakemnya masih dapat dijumpai dalam suasana pedesaan, baik di Jawa, Sumatera, maupun kepulauan-kepulauan Indonesia yang lain. Dalam model negara seperti ini, "pejabat negara ialah pemimpin yang bersatu-jiwa dengan rakyat dan para pejabat senantiasa berwajib memegang teguh persatuan dan keseimbangan dalam masyarakatnya," ujarnya (Bahar dan Hudawati, 1998, h. 55).

Pembayangan Indonesia sebagai bangsa yang DNA-nya mengutamakan persatuan, musyawarah-mufakat, dan gotong royong dikontraskan dengan gagasan-gagasan lain yang dianggap menjadi

sumber utama perpecahan. Pendikotomian "Timur" vs. "Barat" mengiringi proses identifikasi diri dalam pembentukan kebangsaan (*nation-building*), dengan yang pertama dianggap sebagai diri "yang baik," sementara yang kedua sebagai *liyan* "yang jahat." Individualisme, liberalisme, dan kapitalisme mesti ditolak karena tidak sesuai dengan corak dan struktur sosial masyarakat Indonesia. Dalam serangannya terhadap paham individualisme dan liberalisme, Soepomo mengatakan: "Sifat perseorangan ini, yang mengenai segala lapangan hidup … menimbulkan imperialisme dan … membikin kacau-balaunya dunia lahir dan batin" (Bahar dan Hudawati, 1998: 53).

Pada bagian sebelumnya sudah diterangkan bagaimana kebebasan dan kerukunan tampil sebagai wacana yang berkembang dalam persidangan BPUPKI. Terbukanya jalan menuju Indonesia Merdeka memunculkan banyak gagasan mengenai kebebasan. Namun demikian, semua gagasan ini—seperti akan tampak pada bagian selanjutnya—berjumpa, berkontestasi, dan pada akhirnya bernegosiasi dengan kerukunan, atau apa yang diklaim sebagai "nilai-nilai asli Indonesia." Bagian berikutnya akan menjelaskan bagaimana dua gagasan ini berdampak terhadap jaminan hak asasi manusia, khususnya kemerdekaan agama.

## F. Ruang Sempit bagi Hak-Hak Kewargaan

Tekanan arti kemerdekaan yang disampaikan oleh Soekarno ternyata memberi efek luar biasa bagi sidang-sidang kedua BPUPKI. "Merdeka selekas-lekasnya" menempati urutan teratas perkara yang harus dibahas oleh Panitia Kecil; tekad ini juga menjadi salah satu alasan beberapa anggota rela mengendurkan sikap dan pandangannya agar keputusan segera dapat diambil. Hadikoesoemo, meski lebih menyukai penggunaan kata "kedaulatan rakyat" ketimbang "republik" dalam rancangan Preambul UUD 1945, menerima keputusan sidang demi menghindari perbantahan yang dapat memberi kesan tidak baik ke luar. Demikian pula, meski Latuharhary lebih sepakat dengan bentuk negara federal, tetapi ia setuju saja dengan sidang karena tidak mungkin membahas seluk-beluknya di tengah suasana genting saat itu.

"Kemerdekaan politik" dalam persidangan BPUPKI mengacu pada hak sebuah bangsa untuk merdeka atau berdaulat. Sementara, "kemerdekaan individu" lebih dekat dengan apa yang dinamakan hak-hak kewargaan (*the rights of citizens*; *les droits de l'homme et du citoyen*), seperti hak untuk mengemukakan pendapat, bersidang atau berkumpul, dan juga kebebasan beragama. Perdebatan tentang hak-hak kewargaan mengemuka selama persidangan kedua BPUPKI ketika membahas rancangan UUD 1945 yang sedang disusun mau memasukkan jaminan hak-hak kewargaan dalam pasal-pasalnya. Bagi sejumlah kalangan, perdebatan tentang hak-hak kewargaan ini menjadi titik tolak sejarah hak asasi manusia di Indonesia.

Yamin beranggapan bahwa rancangan konstitusi yang sedang disusun haruslah benar-benar mencerminkan kedaulatan rakyat dan harus dituangkan secara tertulis dalam konstitusi. Karenanya, dia mengusulkan selain ada "Pernyataan Kemerdekaan (*Declaration of Independence*)," perlu juga dibikin "Pernyataan Hak-Hak (*Declaration of Rights*)" (Bahar dan Hudawati, 1998, h. 198). Supaya bersambung dengan nasib rakyat dan disambut oleh mereka, Konstitusi juga perlu mencantumkan pasal yang memberi jaminan atau janji tertulis bahwa penguasa akan menjamin kesejahteraan rakyatnya. "Hendaklah di dalam hukum dasar itu diterangkan dalam satu pasal, yaitu yang berhubungan dengan kesejahteraan, kesejahteraan rohani, kesejahteraan kebendaan, dan ekonomi," ujarnya (Bahar dan Hudawati, 1998, h. 209).

Soekarno memberi sangkalan yang agak panjang mengenai usulan ini, barangkali karena banyak anggota yang bertanya kepadanya perihal *les droits de l'homme et du citoyen*, termasuk Ulfa Santoso, satu dari dua perempuan dalam keanggotaan BPUPKI. Dalam pidatonya, Soekarno mengatakan bahwa semboyan hak kemanusiaan (determinasi-diri) yang menggema selama perang dunia pertama dan perang sekutu melawan Jerman hanyalah tipuan semata dari negara-negara imperialis untuk membendung arus komunisme yang datang dari Rusia; "hak-hak warga" yang bergema selama Revolusi Perancis menganut paham individualisme dan liberalisme yang turut menyuburkan kapitalisme dan imperialisme di Eropa dan Amerika dan juga penjajahan di Asia (Bahar dan Hudawati, 1998, h. 278–279). "Saya minta dan menangisi…

buanglah sama sekali paham individualisme itu," ujarnya. Dari paparannya, tampak bahwa Soekarno mengambil batas tegas antara kedaulatan rakyat dan kedaulatan individu. Dia menegaskan "Tuan-tuan dan Nyonya-nyonya yang terhormat! ... kedaulatan *rakyat* sekali lagi, dan bukan kedaulatan *individu*!" (Bahar dan Hudawati, 1998, h. 278–279).

Di sisi lain, Hatta sependapat jika "hak-hak warga" (*les droits de l'homme et du citoyen*) tidak dicantumkan. Alasannya, selain beraliran individualisme, hak ini di tanah kelahirannya dimaksudkan untuk melindungi hak seseorang dari kezaliman raja-raja di masa dahulu. Menurutnya inilah alasan mengapa setelah revolusi Perancis banyak negara memasukkan hak ini ke dalam konstitusinya. Hatta sependapat bahwa Indonesia yang baru harus didasarkan pada gotong royong atau usaha bersama. Namun demikian, ia mewanti-wanti jangan sampai hal ini memberikan kekuasaan tak terbatas pada negara. Ia mengusulkan perlunya pasal yang mengatur tentang hak untuk berpikir, mengeluarkan pendapat, berkumpul, dan bersidang untuk memastikan negara baru nanti tidak menjelma menjadi Negara Kekuasaan. Dia sendiri sadar usulannya ini agak berbau individualisme tapi menurutnya, "… dalam *collectivism* ada sedikit hak bagi anggota-anggota dari keluarga itu" (Bahar dan Hudawati, 1998, h. 286–287). Dalam konsepsi Hatta, negara yang akan didirikan nanti adalah "negara pengurus" (*managerial state*), yaitu negara "yang melayani" bukan "yang menindas" rakyat. Usulan Hatta dapat dimengerti karena ia memang dikenal lantang membela kebebasan individu dan hak dasar warga negara. Bagi Hatta, persatuan dalam wadah negara bukan berarti penyeragaman yang "menghilangkan" atau "mematikan" perbedaan individu. Pada 1930-an, misalnya, Hatta pernah memelesetkan gagasan "persatuan" Soekarno dengan istilah "*per-sate-an*":

> "Apa yang dikatakan persatuan, sebenarnya tidak lain dari persatean. Daging kerbau, daging sapi, dan daging kambing dapat disate jadi satu. Akan tetapi kepahaman rakyat dan kepahaman borjuis atau ningrat tidak dapat disatukan. Persatuan segala golongan ini sama artinya dengan mengorbankan asas masing-masing" (Suwignyo, 2020, h.

127).

Penentangan terhadap usulan memasukkan hak-hak dasar (*grondrechten*) juga datang dari Soepomo dengan mengemukakan alasan yang lebih bersifat legalistik. Menurutnya, hak ini menentang sistematika paham kekeluargaan dan, jika dimasukkan, akan menimbulkan inkonsistensi sistemis dalam UUD 1945. Soepomo meneruskan pembelaannya bahwa negara-negara di Amerika dan Eropa Barat mencantumkan jaminan terhadap hak-hak individu, termasuk kebebasan beragama, di konstitusi mereka sebagai reaksi atas absolutisme raja dan juga paham liberalistis yang mereka anut. Menurut paham ini, kepentingan negara selalu bertentangan dengan kepentingan seseorang (Bahar dan Hudawati, 1998, h. 299–300). Dalam sistem yang berdasar pada kekeluargaan dan permusyawaratan, lanjut Soepomo, jaminan hak-hak dasar seseorang tidak dicantumkan dalam UUD karena paham ini tanpa ditulis pun sudah pasti menginginkan kemerdekaan berserikat dan berkumpul bagi rakyat. Mengenai kedudukan hak-hak ini dalam kaitannya dengan paham kekeluargaan yang telah disepakati, dia berkata:

> "Dalam sistem kekeluargaan, sikap warga negara bukan sikap yang selalu bertanya: 'apakah hak-hak saya?', akan tetapi sikap yang menanyakan: 'apakah kewajiban saya sebagai anggota keluarga besar, ialah Negara Indonesia ini?'. Bagaimana kedudukan saya sebagai anggota keluarga darah (*familie*) dan sebagai anggota kekeluargaan daerah, misalnya sebagai anggota desa, daerah, negara, Asia Timur Raya dan Dunia?" (Bahar dan Hudawati, 1998: 299–300).

Pada akhirnya, perdebatan ini berakhir dengan kompromi yang kemudian disepakati secara bulat. Soepomo, karena merespons kekhawatiran Hatta di satu sisi dan demi keselarasan hukum, mengusulkan suatu rumusan pasal "Hukum yang menetapkan kemerdekaan untuk mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya diatur dengan Undang-Undang" (Bahar dan Hudawati, 1998, h. 299–300). Usulan ini membuktikan kecakapan Soepomo sebagai seorang ahli hukum yang paham betul mengenai seluk-beluk perundang-undangan. Dengan pasal ini, dia bermaksud membersihkan

UUD 1945 dari kalimat yang dipandangnya mengandung anasir-anasir individualisme.

Catatan khusus perlu diberikan pada "kemerdekaan agama." Pada satu sisi, kemerdekaan agama termasuk hak individual sehingga sejatinya tidak perlu masuk dalam UUD jika hendak konsisten dengan logika sistem hukum sebagaimana yang dipaparkan oleh Soepomo. Pada sisi lain, hak ini dimasukkan oleh Panitia dalam UUD karena mengikuti aliran zaman dan persoalan aktual yang dipikirkan dan dibahas dalam sidang (Bahar dan Hudawati, 1998, h. 302). Artinya, dorongan untuk dimasukkannya pasal mengenai kebebasan beragama berangkat dari kebutuhan empiris yang turut mendasari prasyarat bagi kemerdekaan Indonesia, bukan sekadar perkara legal-konstitusional.

## G. Kebebasan Beragama: Kompromi yang Tidak Mudah

Penentuan dasar negara memicu polemik hebat antara "golongan kebangsaan" dan "golongan Islam." Pembahasan mengenai posisi agama dalam negara yang akan dibentuk memang tidak mudah diputuskan, bahkan dapat berujung pada perpecahan.

Hal ini sudah diprediksi oleh Hadikoesoemo. Ketika menegaskan usulannya agar Indonesia Merdeka didasarkan pada Islam, dia menuding agama, yang seharusnya menjadi pemersatu, telah mencerai-beraikan akibat politik pecah-belah penjajahan Belanda selama 350 tahun. Menurutnya, agama yang seharusnya menjadi pengikat persatuan, berubah menjadi "pangkal percekcokan dan perpecahan bila perkara itu dibicarakan. Sehingga kebanyakan orang merasa kuatir dan takut membicarakannya," ujarnya (Bahar dan Hudawati, 1998, h. 38). Kesulitan mencari titik temu antara kubu nasionalis dan Islam saat membahas mengenai agama dan negara juga terekam dari perkataan Soekarno sebelum membacakan jalan keluar yang dihasilkan oleh sebuah panitia kecil bikinannya (Bahar dan Hudawati, 1998, h. 116).

Melalui insiatif Soekarno sendiri, persoalan ini masuk dalam agenda yang dibahas oleh sebuah Panitia Kecil beranggotakan sembilan orang selama masa reses persidangan antara 2 Juni–9 Juli 1945. Mereka adalah Hatta, Muh. Yamin, Soebardjo, Maramis, Soekarno, Kahar Moezakir, Wachid Hasjim, Abikoesno, dan Agoes Salim (Bahar dan Hudawati,

1998, h. 116). Pada Sidang Kedua, 10 Juli 1945, dengan agenda utama pembahasan mengenai bentuk negara, Soekarno menyampaikan hasil pertemuan Panitia Sembilan. Dalam pidatonya, Soekarno mengaku prakarsa dirinya mengadakan pertemuan ini keluar dari agenda atau tata tertib persidangan; desakan agar kemerdekaan Indonesia selekas-lekasnya dinyatakan dan makin dekatnya pasukan Sekutu adalah alasan di balik keputusan itu. Dia mengatakan, "Apa arti *formaliteit* jikalau kanan-kiri kita menggunturkan-menggeledek gempa-petir-halilintar meriam, bom, *dinamiet*?" (Bahar dan Hudawati, 1998, h. 114).

Walhasil, sebuah dokumen yang kemudian masyhur dengan nama "Piagam Jakarta"—istilah ini berasal dari Yamin—disodorkan oleh Soekarno, sembari berharap anggota sidang menyetujuinya sebagai preambul UUD 1945. Berhubung rapat kali ini membahas bentuk negara, arah pembicaraan sidang lebih pada apakah Indonesia akan berbentuk republik ataukah federal. Menarik bila kita melihat respons "golongan Islam." Mengenai bentuk negara, mereka mengaku tidak mempersoalkan antara republik atau monarki karena yang terpening isinya. "Itu hanya soal etiket saja," kata Soekiman, meski pada akhirnya dia menyatakan lebih setuju dengan republik atau negara persatuan karena menjadi bentuk akhir permulaan timbulnya hubungan negara dan lebih menjamin kedaulatan rakyat (Bahar dan Hudawati, 1998, h. 142). Sepertinya, sikap Soekiman ini terkait dengan keputusan Panitia Sembilan yang disebutnya sebagai *Gentlemen Agreement*. Namun demikian, Sanoesi mengusulkan negara dipimpin oleh seorang "Imam" dengan pertimbangan 95% penduduk Indonesia mayoritas Islam (Bahar dan Hudawati, 1998, h. 142). Keputusan diambil melalui voting dengan keunggulan telak kubu "republik."

Perdebatan pertama mengenai kebebasan beragama mengemuka saat pembahasan Rancangan UUD 1945 yang dilakukan oleh Panitia Perancang Hukum Dasar pada 11 Juli 1945. Salah satu poin yang memantik keberatan dari sejumlah anggota adalah kalimat dalam "Piagam Jakarta" yang berbunyi "Ke-Tuhanan, dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya." Keberatan pertama datang dari Latuharhary: "Saya tidak setuju dengan semuanya, yaitu dengan perkataan ke-Tuhanan." Menurutnya, kalimat ini

menyimpan benih perpecahan, khususnya pada agama lain dan juga dapat menimbulkan perasaan tidak senang kepada penganut Islam sendiri. "Salah satu anggota mengatakan pada saya bahwa terhadap pada adat-istiadat Minangkabau, rakyat yang menjalankan agama Islam harus meninggalkan adat-istiadatnya," lanjut dia (Bahar dan Hudawati, 1998, h. 239).

Agoes Salim berusaha meyakinkan Latuharhary bahwa kalimat ini tidak akan menimbulkan pertikaian. Dia mengemukakan dua argumen: *pertama*, perbedaan hukum Islam dan hukum Adat di Minangkabau sudah selesai. Pelaksanaannya tidak dapat dipaksakan tapi kekuasaan pemerintah diperlukan untuk memberi jaminan jikalau muslim mau berpindah dari hukum adat ke hukum Islam. *Kedua*, menjalankan syariat adalah kewajiban bagi muslim, tidak bergantung pada ada tidaknya Indonesia Merdeka atau hukum dasar di dalamnya. "Itu adalah satu hak bagi umat Islam yang dipegangnya," ujar Salim. Wongsonegoro mengusulkan penambahan "pemeluk-pemeluk agama lain dengan jalan menurut agamanya masing-masing," tapi segera disela oleh Djajadiningrat: "apakah ini tidak menimbulkan fanatisme, misalnya memaksa sembahyang, memaksa salat, dan lain-lain."

Wachid Hasjim meneruskan bahwa jika nanti ada paksaan, maka dapat diajukan dan diselesaikan melalui mekanisme musyawarah dan perwakilan. "Saya sudah mengemukakan bahwa ini hasil kompromis yang kita peroleh, dan jika dijadikan lebih tajam, dapat menimbulkan kesukaran," tambah Hasjim sambil menyinggung ucapan Sanoesi yang menganggap kalimat itu masih kurang tajam. Di akhir bantahannya, dia bercerita kalau ada orang yang bertanya apakah dengan kalimat itu "orang Islam sudah boleh berjuang menceburkan jiwanya untuk negara yang akan kita dirikan ini," kata Hasjim. Untuk mengakhir perdebatan, Soekarno mengingatkan bahwa kalimat ini adalah kompromi untuk menyelesaikan pertentangan yang terjadi. "Kompromi itu pun sudah terdapat sesudah keringat kita menetes," kata Soekarno (Bahar dan Hudawati, 1998, h. 239–241). Perdebatan untuk sementara berhenti dan pembicaraan sidang mengarah pada isu kewarganegaraan.

Perdebatan kedua terjadi dalam sidang lanjutan Panitia Perancang

UUD pada 13 Juli 1945. Wachid Hasjim mengusulkan tambahan kata "yang beragama Islam" pada Pasal 4 Ayat 2 tentang Presiden; selain itu, dia juga meminta agar "Agama negara ialah agama Islam" dalam Pasal 29 Tentang Agama: "Negara menjamin tiap-tiap penduduk untuk memeluk agama apa pun dan untuk beribadat menurut agamanya masing-masing." Alasannya terkait dengan bela negara; "karena menurut ajaran Agama, nyawa hanya boleh diserahkan buat ideologi agama," katanya (Bahar dan Hudawati, 1998, h. 247). Agoes Salim, mantan petinggi Sarekat Islam, mempertanyakan usulan Hasjim karena mementahkan lagi kompromi yang sudah dibuat. "Apakah artinya janji kita untuk melindungi agama lain," tanya dia lebih lanjut. Wongsonegoro, yang tercengang karena kompromi mentah lagi, mengusulkan kata "kepercayaannya" dalam Pasal 29 Ayat 2 karena khawatir ayat ini nanti ditafsirkan "negara boleh memaksa orang Islam untuk menjalankan syari'at agama" (Bahar dan Hudawati, 1998, h. 247).

Perdebatan ketiga terjadi dalam Sidang Kedua BPUPKI pada 14 Juli 1945 yang membahas tentang pernyataan kemerdekaan. Keberatan datang dari Hadikoesoemo, salah seorang protagonis negara Islam. Dia bersikeras agar kalimat "bagi pemeluk-pemeluknya" pada tujuh kata "Piagam Jakarta" dibuang karena mengesankan akan ada dua peraturan: satu untuk umat Islam dan satu bukan Islam. Untuk menguatkan argumennya, Hadikoesoemo menyebut Budi Utomo yang merasa terhina ketika ditanya bagaimana bila di Indonesia, laiknya di Amerika, diberlakukan hukum larangan minuman keras bagi orang-orang Islam saja. Soekarno mengingatkan kalau kalimat itu dibuang dapat diartikan tiada kewajiban bagi orang Islam untuk menjalankan syariat Islam. Hadikoesoemo tetap bersikukuh dan mengatakan, sebagai jawaban atas Soekarno, kalau "Pemerintah tidak bisa menjalankan syariat Islam, Pemerintah tidak boleh memeriksa agama" (Bahar dan Hudawati, 1998, h. 270). Karena mufakat sulit dicapai, Radjiman menawarkan agar dilakukan pemungutan suara (*distem*). Abikoesno menolak karena cara itu akan memberi kesan adanya perpecahan pada dunia luar. Dia meminta agar kompromi tetap dipertahankan demi persatuan. "Untuk mengadakan persatuan, janganlah terlihat perbedaan paham tentang soal ini dari steman," ujarnya. Usulan ini diterima Hadikoesoemo dan

para anggota sidang yang lain. (Bahar dan Hudawati, 1998, h. 271).

Keesokan harinya, 15 Juli 1945, BPUPKI kembali menggelar sidang lanjutan. Soepomo membacakan pokok-pokok pikiran pasal-pasal yang dihasilkan oleh Panitia Pembentuk Undang-Undang Dasar, termasuk Pasal 28: "1) Negara berdasar atas Ke-Tuhanan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluknya; 2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agama lain dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya masing-masing." Soepomo mengingatkan semua anggota agar memegang teguh pasal ini karena merupakan kompromi *Gentlemen Agreement* antara "golongan kebangsaan" dan "golongan agama." Dia mengartikan kompromi sebagai sikap "memberi" dan "menerima," dan kedua pihak tidak boleh meminta lebih dari apa yang sudah disepakati. Dia juga menjelaskan bahwa dengan permufakatan ini Negara Indonesia memperhatikan keistimewaan mayoritas penduduk yang beragama Islam karena mereka punya pengaruh besar dalam bidang apa pun (Bahar dan Hudawati, 1998, h. 291).

Lagi-lagi penolakan datang dari Hadikoesoemo. Meski Radjiman, sebagai ketua BPUPKI, berupaya mendorong agar persoalan ini tidak diperpanjang lagi, Hadikoesoemo bersikukuh meminta penjelasan mengenai "berdasar ke-Tuhanan dengan menjalankan syariat Islam bagi pemeluknya." Dia menegaskan bahwa dirinya tidak mufakat meski akan menerima apa pun keputusan sidang. Abdul Fatah Hasan mempersoalkan Ayat 2 yang menurutnya dapat menyinggung perasaan muslim karena "mengandung sedikit *suggestie* halus, yang menimbulkan perkiraan bahwa dalam Negara Republik Indonesia, salah satu kaum muslimin meninggalkan agamanya dan kembali kepada agama lain"; dia mengusulkan kata "untuk" diganti "dan," sehingga menjadi "tiap-tiap penduduk yang memeluk agama lain." Soepomo meluruskan bahwa maksud panitia dengan ayat ini adalah menghilangkan kekhawatiran penganut agama lain tentang kemerdekaan agama mereka. Usulan Abdul Fatah didukung Sanoesi tapi dimentahkan oleh Latuharhary karena akan mengubah substansi ayat; "Sebab maksud Panitia, yaitu menghormati agama, bukan menghormati orang yang memeluk agama," ujarnya sambil meminta agar bunyi ayat tetap seperti semula.

Untuk mengatasi kebingungan Abdul Fatah, Dahler mengusulkan redaksi diubah menjadi: "Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk menganut agamanya dan akan beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya masing-masing." Usulan Dahler memperoleh dukungan Abdul Fatah, Hatta dan Soepomo (Bahar dan Hudawati, 1998, h. 364–365).

Suasana semakin memanas tatkala Hadikoesoemo kembali mengungkit perihal Islam sebagai dasar negara. Mendukung usulan Moezakir, dia melakukan *zero-sum-game* soal opsi antara Islam sebagai dasar negara atau tidak: kalau tidak, maka sekalian netral saja pada agama. "Itu terang-terangan saja, jangan diambil sedikit kompromis seperti Tuan Soekarno katakan," ujarnya. Hadikoesoemo mengatakan bahwa kalau negara memilih netral, tidak usah lagi memasukkan kata-kata Islam. Dia mengusulkan agar dilakukan pemungutan suara siapa yang setuju atau tidak negara didasarkan pada agama. "Kalau diputuskan tidak, habis perkara. Kalau masih ada pendapat, bagaimana dasarnya, Kristenkah, Islamkah, Buddhakah, atau lainnya lagi; ini baru bolehlah kita memilih; jadi, terang dan beres." Sadar situasi memanas, Sanoesi meminta agar keputusan ditunda dan musyawarah dilakukan dengan tenang dan kepala dingin (Bahar dan Hudawati, 1998, h. 376–377).

Pada 16 Juli 1945, BPUPKI melanjutkan sidang terakhirnya mengenai pembahasan Rancangan UUD 1945. Soekarno memulai pidatonya dengan menekankan semangat persatuan dan pengorbanan demi segera terwujudnya kemerdekaan Indonesia. Dia meminta kepada "golongan kebangsaan" untuk melakukan sebuah pengorbanan (*offer*) dengan menerima keputusan bahwa "Presiden Republik Indonesia haruslah orang Indonesia aseli yang beragama Islam." Soekarno melihat bahwa penduduk Indonesia yang mayoritas Islam merupakan kenyataan yang tidak dapat diabaikan. Demikian pula, Soekarno meminta agar Pasal 28 Ayat 1 dan 2 diterima secara bulat oleh semua anggota sebagai bentuk pengorbanan, khususnya dari golongan kebangsaan. "Saya minta dengan rasa menangis, rasa menangis, supaya sukalah saudara-saudara menjalankan *offer* ini kepada tanah air dan bangsa kita … supaya Indonesia Merdeka bisa lekas damai," ujarnya

(Bahar dan Hudawati, 1998: 381–382).

BPUPKI berakhir pada 7 Agustus 1945, digantikan oleh badan lain yang diberi nama Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Mandat utamanya adalah mempersiapkan pemindahan kekuasaan dari Jepang dan juga menyusun segala hal yang terkait dengan ketatanegaraan Indonesia Merdeka yang diproklamasikan pada 17 Agustus 1945. PPKI melakukan sidang pertamanya sehari setelah gema kemerdekaan berkumandang, melanjutkan Rancangan UUD 1945 yang telah dihasilkan oleh BPUPKI. Perubahan penting terjadi selama persidangan PPKI, khususnya terkait "Piagam Jakarta" dan pasal-pasal tentang kebebasan beragama.

Pada 18 Agustus 1945, Hatta membacakan sejumlah perubahan fundamental terhadap Rancangan UUD 1945. Tujuh kata dalam "Piagam Jakarta" lenyap, menyisakan "Ke-Tuhanan Yang Maha Esa." Demikian pula, pasal-pasal yang memicu debat panas mengalami perubahan signifikan; presiden tidak harus "yang beragama Islam," cukup "orang Indonesia asli." Pasal 29 Ayat 1 menjadi lebih ringkas: "Negara berdasar atas ke-Tuhanan Yang Maha Esa." Dalam memoarnya, Hatta menjelaskan muasal perubahan itu: pada suatu sore setelah proklamasi kemerdekaan, dia menerima laporan seorang opsir utusan *Kaigun* (Angkatan Laut Jepang) yang dia sendiri lupa namanya. Katanya, masyarakat Kristen di wilayah Timur memilih tidak bergabung dengan Indonesia bila "tujuh kata" dalam Piagam Jakarta masih dipertahankan karena itu mendiskriminasi mereka. Hatta juga mengeklaim perubahan itu adalah hasil kesepakatan dengan beberapa tokoh muslim (Hadikoesoemo, Wachid Hasjim, Kasman Singodimedjo, dan Teuku Muhammad Hassan) dalam sebuah pertemuan singkat—sekitar lima belas menit—sebelum sidang pertama BPUPKI (Hatta, 1969, h. 59). Penghapusan tujuh kata dalam "Piagam Jakarta" masih menyimpan misteri dan spekulasi; apakah keputusan ini murni didasari kepentingan untuk menjaga persatuan Republik, ataukah hanya strategi "golongan nasionalis" untuk mementahkan kompromi sebelumnya sekaligus menghadang konfesionalisasi Islam dalam konstitusi dan sistem ketatanegaraan Indonesia (Ropi, 2017, h. 72–73).

Elson (2009, h. 123–126) mensinyalir setidaknya ada empat alasan mengapa perubahan-perubahan yang dibacakan Hatta tidak memicu perdebatan lebih jauh, terutama dari golongan Islam. *Pertama*, komposisi keanggotaan golongan Islam dalam PPKI semakin berkurang. Hanya tiga orang, yaitu Wachid Hasjim, Ki Bagus Hadikoesoemo, dan Kasman Singodimejo, yang benar-benar dapat dikatakan mewakili suara Islam. Bahkan, dari sekian anggota perumus awal "Piagam Jakarta", hanya tiga saja yang hadir, itu pun tidak ada yang berasal dari kubu Islam (Wachid Hasjim baru hadir rapat pada 19 Agustus karena harus menempuh perjalanan dari Surabaya). Pertimbangan menjaga persatuan di tengah situasi kritis sehari setelah kemerdekaan mungkin menjadi alasan keduanya menerima usulan Hatta. *Kedua*, rumusan "Ketuhanan Yang Maha Esa" mampu meluluhkan kelompok muslim, khususnya Kasman, karena sesuai dengan monoteisme Islam. *Ketiga*, keberhasilan Hatta meyakinkan golongan Islam bahwa usulan penerapan syariah Islam dapat diusulkan kembali ke parlemen setelah Konstitusi disahkan. *Keempat*, dan ini alasan terkuat, keberhasilan Kasman meyakinkan Hadikoesoemo akan kemenangan konstitusional Islam saat pemilu diselenggarakan dan MPR dibentuk

## H. Kesimpulan

Pada masa pendudukan Jepang, isu kerukunan sangat terkait dengan kepentingan menggalang persatuan dan kerja sama rakyat Indonesia demi kepentingan perang Jepang. Masa-masa pendudukan Jepang punya peran besar dalam melembagakan kerukunan melalui unit-unit sosial yang didirikan. Melalui unit rukun tangga, nilai-nilai tradisional Jawa seperti gotong royong dan kekeluargaan mengatur relasi sosial yang bahkan bertahan hingga sekarang. Kecenderungan ini bergeser pada 1950-an ketika ada kepentingan bagi Kemenag untuk memiliki definisi tegas tentang agama seiring bermunculannya aliran-aliran yang dianggap menghina Islam.

Kontestasi antara kebebasan dan kerukunan (persatuan) mengemuka secara formal dalam debat-debat di persidangan BPUPKI. Kerukunan, dalam artinya yang minimal, yaitu "situasi di mana tidak ada konflik, atau konflik dapat diselesaikan dengan beradab, tanpa

kekerasan" (Bagir, 2017, h. 8) memengaruhi bagaimana para pendiri bangsa mengonstruksi kebebasan dalam bingkai nilai-nilai komunal: kekeluargaan, musyawarah-mufakat, dan gotong royong. Kita melihat bahwa relasi antara kebebasan dan kerukunan dalam konteks agama di masa-masa awal perumusannya bersifat positif dan pragmatis. Artinya, dorongan bagi keberadaan pasal tentang kebebasan beragama saat itu tidak dimaksudkan sebagai upaya untuk melakukan kontrol terhadap agama. Sebaliknya, ia diarahkan untuk memupuk persatuan dan solidaritas demi melapangkan jalan menuju kemerdekaan Indonesia yang dipandang mendesak saat itu.

Namun demikian, relasi positif antara kebebasan dan kerukunan ini bukan tanpa ketegangan. Di satu sisi ia berperan positif bagi terciptanya persatuan, tetapi di sisi lain ia mengancam kebebasan. Di antara ketegangan tersebut adalah: penghapusan "tujuh kata" dalam "Piagam Jakarta" karena alasan persatuan untuk sementara dapat mengatasi pertentangan antara "golongan nasionalis" dan "golongan Islam." Dengan menetapkan negara "Berdasarkan ke-Tuhanan Yang Maha Esa," yang sekaligus menjadi sila pertama Pancasila, Indonesia menahbiskan diri sebagai "bukan negara sekuler, bukan pula negara agama." Konsep "Tuhan" yang umum dan netral ini memberi ruang bagi siapa saja yang menyembah Tuhan untuk masuk ke dalamnya (Bolland, 1971, h. 78). Pilihan ini dapat dikatakan tepat untuk mengatasi relasi buruk antar agama, terutama Islam dan Kristen, terkait dengan proselitisasi yang sudah berlangsung jauh sebelum kemerdekaan. Namun demikian, sekalipun dapat menyatukan demi alasan kemerdekaan, "Ketuhanan" ini juga punya daya untuk mengeksklusi pihak *liyan* demi membangun solidaritas atau memunculkan apa yang oleh Menchik (2016) disebut "intoleransi produktif," khususnya terhadap mereka yang tidak beragama atau berada di luar ortodoksi keagamaan.

## I. Rujukan

Anderson, Benedict. 1991. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso.

Bahar, Safroedin dan Nannie Hudawati. 1998. *Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI*. Jakarta: Setneg RI.

Beck, Alexander Robert W. "The Remnants of the Japanese Occupation of Modern Indonesia". Dalam *E-Internasional Relations*, 30 Agustus 2015. https://www.e-ir.info/2015/08/30/the-remnants-of-the-japanese-occupation-of-modern-indonesia/, diakses 27 Mei 2022.

Benda, Harry J. (ed.). 1965. *Japanese Military Administration in Indonesia: Selected Documents.* New Haven: Yale University, Southeast Asia Studies.

Bowen, John R. 1986. "On the Political Construction of Tradition: Gotong Royong in Indonesia". *Journal of Asian Studies* 45 (3): 545–561.

Dean, Jeffrey. "From Co-Prosperity to Japanese Colonization". Dalam *Narratives of World War II in the Pacific*. https://library.tamucc.edu/exhibits/s/hist4350/page/Colonization, diakses 27 Mei 2022.

Elson, R.E. 2009. "Another Look at the Jakarta Charter Controversy of 1945". *Indonesia.* No. 88: 105–130.

Fogg, Kevin W. 2019. "Defining and Regulating Religion in Early Independent Indonesia." Dalam *Regulating Religion in Asia: Norms, Modes, and Challenge*. United Kingdom: Cambridge University Press.

Grajdanzev, A. J. 1943. "Japan's Co-Prosperity Sphere". *Pacific Affairs*, 16 (3): 205.

Ichwan, Moch Nur. 2012. "The Making of a Pancasila State: Political Debates on Secularism, Islam and The State in Indonesia." *SOAS Research Paper Series* vol.6.

Kahin, George McTuran. 2003. *Nationalition and Revolution in Indonesia*. New York: Cornell University Press.

Kurasawa, Aiko. 1993. *Mobilization and Control: A Study of Social Change in Rural Java 1942–1945*. Jakarta: Grasindo.

Lombard, Dennys. 2008. *Nusa Jawa: Silang Budaya, Batas-Batas Pembaratan*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Maufur. 2022. "Menakar Moderasi dan Kebebasan Beragama di Indonesia". Dalam *Politik Moderasi dan Kebebasan Beragama: Suatu Tinjauan Kritis,* Jakarta: PT Elex Media Komputindo.

Menchik, Jeremy. 2014. "Productive Intolerance: Godly Nationalism in Indonesia". *Comparative Studies in Society and History*. 56(3): 145. doi:10.1017/S0010417514000267.

Nakamura. 1970. "General Imamura and the Early Period of Japanese Occupation". *Indonesia*. No. 10: 1–26. https://doi.org/10.2307/3350632.

Reid, Anthony. 2011. *To Nation by Revolution: Indonesia in the 20th Century*. Singapore: NUS Press.

Ropi, Ismatu. 2017. *Religion and Regulation in Indonesia*. Singapore: Palgrave Mcmillan.

Sutanto, Trisno S. 2011. "Negara, Kekuasaan, dan 'Agama': Membedah Politik Perukunan Rezim Orba". Dalam *Pluralisme Kewargaan: Arah Baru Politik Keragaman di Indonesia*. Bandung: CRCS & Mizan.

Yasuko, Kobayashi. 1997. "Kyai and Japanese Military". *Islamika*. Vol. 4, No. 3: 76.

**Artikel dan Berita**

"Nippon Pelindung Kemerdekaan Ber-Igama". Dalam *Berita Oemoem* 17 April 1942.

"Oepatjara Pemboekaan Koersoes Oelama". Dalam *Asia Raya*, 1 Juli 1943.

"The Japanese Occupation, 1942–45". Dalam *Country Studies*. http://countrystudies.us/indonesia/15.htm. Diakses 27 Mei 2022.

# BAB III

# Suara Hak Asasi Manusia dan Kebebasan Beragama dari Persidangan Konstituante, 1956–1959

Suhadi Cholil

Bab ini mengkaji dinamika diskursus "Hak Asasi Manusia (HA M)" dan "kebebasan beragama" pada satu sisi dan ketegangannya dengan diskursus lain yang berkembang selama proses perumusan konstitusi oleh Dewan Konstituante pada 1956 sampai 1959. [11] Oleh karena itu, pembahasan mengenai HAM menempati satu sub-bab, dan kebebasan beragama dan berkeyakinan juga menempati satu sub-bab khusus.

Sejak awal, Soekarno menyadari rapuhnya konsensus yang terekam di dalam UUD 1945 dan mengambil ancang-ancang untuk mengusulkan ruang perdebatan tentang ideologi negara dalam suasana yang lebih tenteram dan sehat. Soekarno berpandangan bahwa Undang-Undang yang ada saat itu adalah "undang-undang dasar sementara" atau "undang-undang dasar kilat" (Yamin 1959, h. 410). Namun pada kenyataannya, revolusi fisik masih terus berlangsung beberapa tahun

[11] Bab ini banyak mengutip dokumen dari sidang Dewan Konstituante yang menggunaan Ejaan Soewardi atau Ejaan Republik yang berlaku antara 1947 sampai 1972. Dalam tulisan ini, kutipan yang menggunakan ejaan tersebut telah disesuaikan dengan Ejaan Yang Disempurnakan yang biasa dipakai pada saat ini. Penulis mengucapkan banyak terimakasih kepada Suheri, alumni CRCS UGM, yang membantu melakukan koding data dari sebagian dokumen sidang Dewan Konstituante.

setelah Indonesia menyatakan kemerdekaannya.

Sebagaimana banyak dicatat dalam sejarah, kesempatan untuk memperbincangkan kembali konstitusi yang lebih demokratis muncul pasca-Pemilu pertama pada 1955, bersamaan dengan pembentukan Dewan Konstituante pada 1956. Mandat pokok Dewan Konstituante adalah menyusun dan memutuskan UUD yang lebih permanen. Pada saat itu, konstitusi yang dimiliki Indonesia adalah Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950. Sebelumnya, UUD 1945 pada 27 Desember 1949 diubah menjadi Konstitusi Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS) 1949 sesuai kesepakatan Konferensi Meja Bundar dengan Belanda di Den Haag. Usia Konstitusi RIS 1949 tidak lama, kurang dari setahun. Setelah Konstitusi RIS 1949 tidak diberlakukan lagi pada 17 Agustus 1950, konstitusi Indonesia diganti dengan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950 yang berlaku sampai 5 Juli 1959 (Ropi, 2017, h. 79).

Masa Dewan Konstituante ini dipilih karena pada era ini terdapat polemik yang mendalam dan kaya mengenai diskursus HAM dan kebebasan beragama atau berkeyakinan yang jarang terjadi dalam perumusan konstitusi pada periode sebelum maupun setelahnya. Dewan Konstituante yang dipilih oleh anggota DPR hasil Pemilu 1955 bertugas menyusun UUD baru pengganti UUDS 1950. Mereka terdiri dari 544 anggota yang bersidang pertama kali mulai 10 November 1956. Meskipun pada akhirnya Dewan Konstituante tidak pernah benar-benar menghasilkan UUD yang dapat disepakati bersama sampai kemudian dibubarkan oleh Presiden Soekarno melalui Dekrit Presiden, namun polemik di dalamnya menarik dicermati sebagai bahan perbandingan atas perkembangan diskursus "hak asasi manusia" dan "kebebasan" pada era lain di buku ini.

## A. UUDS 1950: Latar Polemik

Naskah UUD 1945 disahkan oleh PPKI pada 18 Agustus 1945. Naskah itu tidak memuat secara spesifik bab Hak Asasi Manusia, meskipun secara substansi terdapat banyak pasal mengenai hak asasi manusia. Hak dalam bidang "agama" dan "kepercayaan" tertera di

Pasal 29 yang kemudian banyak dikutip dalam berbagai perdebatan di tahun-tahun setelahnya, bahkan hingga kini. Teks yang sama juga tetap dipertahankan dalam Amandemen UUD 1945 di era Reformasi 1999–2002.

> Pasal 29: (1) "Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa." (2) "Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu".

Satu hal yang penting digarisbawahi adalah pilihan kata "kemerdekaan" di Pasal 2 tersebut. Sebagian sarjana memahami "kemerdekaan beragama" secara umum memiliki makna yang serupa dengan "kebebasan beragama." Pandangan lain menyebutkan istilah kemerdekaan beragama memiliki konteks kultural yang khas Indonesia pada saat konstitusi tersebut disusun. Konteks kultural tersebut adalah pentingnya menghormati harmoni sosial dan menghargai perbedaan agama di Indonesia, daripada kebebasan dan otonomi individu (Hosen, 2007; Crouch, 2016). Kemerdekaan beragama mengedepankan pentingnya tanggung jawab kolektif dalam persoalan agama. Sementara itu, seperti nanti dapat kita lihat, baik dalam UUDS 1950 maupun perdebatan selama sidang-sidang Dewan Konstituante, term "kebebasan beragama" banyak digunakan.

Berbeda dengan UUD 1945, UUDS 1950 memuat banyak sekali bab, bagian, atau pasal-pasal tentang Hak Asasi Manusia. Bagian V dari konstitusi tersebut bertajuk "Hak-hak dan kebebasan-kebebasan dasar manusia." Bagian itu terdiri dari 28 pasal, yaitu dari Pasal 7 sampai Pasal 34. Dari sisi jumlah pasal, tampak perhatian UUDS 1950 terhadap HAM sangat besar. Hak-hak yang diberikan jaminan di dalamnya antara lain hak perlindungan diri, penolakan terhadap perbudakan, siksaan, persamaan di depan hukum, jaminan terhadap kerahasiaan pribadi, kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan berkumpul, hak berdemokrasi, hak untuk mogok, hak politik, hak milik, hak memperoleh pekerjaan, hak mendirikan serikat, hak mengajar dan memperoleh pengajaran, dan lain-lain. Besarnya muatan HAM dalam UUDS 1950 tampaknya tak lepas dari pengaruh keberadaan Konstitusi

Republik Indonesia Serikat sebelumnya, hasil dari kesepakatan negosiasi Indonesia dengan Belanda dalam Konferensi Meja Bundar di Den Haag pada 1949. Konstitusi tersebut merupakan rumusan Panitia Urusan Ketatanegaraan dan Hukum Tatanegara yang beranggotakan orang Indonesia dan Belanda (Butt dan Lindsey, 2018, h. 5).

UUDS 1950 memberikan porsi pembahasan mengenai agama (baca: kebebasan beragama atau berkeyakinan) lebih besar dan detail dibanding UUD 1945. Konstitusi RIS 1949 juga demikian, memuat pasal agama atau kebebasan beragama lebih rinci dibanding UUD 1945. Dalam disertasi yang kemudian diterbitkan, Ismatu Ropi menyusun tabel perbandingan tiga konstitusi tersebut dalam membicarakan agama atau kebebasan beragam dan berkeyakinan sebagaimana dikutip di bawah ini (Ropi, 2017, h. 81). Setelah itu, tulisan ini lebih banyak mengeksplorasi tabel menyangkut UUDS 1950 dan tidak UUD RIS 1949. Meski demikian, dengan dimasukkannya pasal-pasal agama dari Konstitusi RIS 1949 ke dalam tabel, pembaca diharapkan secara bersamaan dapat mencermati perbandingan tiga konstitusi Indonesia tersebut.

**Tabel III-1**. Pasal-pasal mengenai agama dalam tiga Konstitusi Indonesia

| UUD 1945 | Konstitusi RIS 1949 | UUDS 1950 |
|---|---|---|
| Pasal 29:<br><br>(1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.<br><br>(2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu". | Pasal 18:<br><br>Setiap orang berhak atas kebebasan pikiran keinsafan batin dan agama; hak ini meliputi pula kebebasan bertukar agama atau keyakinan, begitu pula kebebasan menganut agamanya atau keyakinannya, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, baik di muka umum maupun dalam lingkungannya sendiri dengan jalan mengajarkan, mengamalkan, beribadat, menaati perintah dan aturan-aturan agama, serta dengan jalan mendidik anak-anak dalam iman dan keyakinan orang tua mereka. | Pasal 18:<br><br>Setiap orang berhak atas kebebasan agama, keinsafan batin dan pikiran. |

| | | |
|---|---|---|
| | Pasal 41<br><br>(1) Penguasa memberi perlindungan yang sama kepada segala perkumpulan dan persekutuan agama yang diakui.<br><br>(2) Penguasa mengawasi supaya segala persekutuan dan perkumpulan agama patuh-taat kepada Undang-undang, termasuk aturan-aturan hukum yang tak tertulis. | Pasal 43<br><br>(1) Negara berdasar atas Ke-Tuhanan Yang Maha Esa.<br><br>(2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.<br><br>(3) Penguasa memberi perlindungan yang sama kepada segala perkumpulan dan persekutuan agama yang diakui. Pemberian sokongan berupa apa pun oleh penguasa kepada penjabat-penjabat agama dan persekutuan-persekutuan atau perkumpulan-perkumpulan agama dilakukan atas dasar sama hak.<br><br>(4) Penguasa mengawasi supaya segala persekutuan dan perkumpulan agama patuh-taat kepada undang-undang termasuk aturan-aturan hukum yang tak tertulis. |

**Sumber**: Ropi, 2017, h. 81.

Pasal 3 ayat 3 UUDS 1950 memberikan penegasan terhadap "perlindungan" terhadap "perkumpulan," "persekutuan," serta "pejabat agama." Pernyataan yang penting digarisbawahi adalah bentuk "perlindungan yang sama" terhadap "agama yang diakui." Konstitusi era itu sudah menyebut konsep agama yang diakui, ketika membicarakan pemenuhan perlindungan. Ayat 4 menekankan aspek pengawasan penguasa terhadap persekutuan dan perkumpulan agama. Di dalam penjelasan Pasal 43 ayat 3 UUDS 1950, disebut secara eksplisit keterangan bahwa, "dasar sama-hak yang harus diperhatikan oleh penguasa dalam memberikan sokongan kepada pejabat-pejabat agama dan persekutuan-persekutuan atau perkumpulan-perkumpulan agama." Artinya, prinsip persamaan bagi agama-agama yang berbeda memperoleh penekanan yang sangat penting.

Satu ayat yang sangat kuat menurut perspektif HAM dalam UUDS 1950 adalah Pasal 18 dengan kata-kata yang cukup singkat sebagai berikut, yaitu, "Setiap orang berhak atas kebebasan agama, keinsafan batin dan pikiran." Term yang dipilih dalam Pasal 18 tersebut sangat tegas: hak "kebebasan agama." Pada 1950, sepertinya pembicaraan tentang konsep kebebasan beragama atau berkeyakinan belum menyebar luas di masyarakat. Asal-usul pasal itu disebut dalam penjelasan UUDS 1950 bahwa Pasal 18 termasuk "sudah meliputi apa yang dimaksud dalam pasal 18 *Universal Declaration of Human Rights*." Berarti, pasal ini diakui diinspirasi oleh Pasal 18 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB).

Satu pasal lagi mengenai hak beragama yang termaktub dalam UUDS 1950 Pasal 41 ayat 3 berbunyi sebagai berikut:

> "Penguasa memenuhi kebutuhan akan pengajaran umum yang diberikan atas dasar memperdalam keinsafan kebangsaan, mempererat persatuan Indonesia, membangun dan memperdalam perasaan perikemanusiaan, kesabaran, dan penghormatan yang sama terhadap keyakinan agama setiap orang dengan memberikan kesempatan dalam jam pelajaran untuk mengajarkan pelajaran agama sesuai dengan keinginan orang-tua murid-murid".

Pasal 41 ayat 3 tersebut terkait dengan hak pengajaran atau pendidikan agama. Sekilas ini tampak mirip dengan sebuah pasal di dalam UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang pada umumnya dipahami mewajibkan sekolah menyediakan pendidikan agama bagi siswa sesuai agamanya dan diajarkan oleh guru yang seagama dengan siswa.[12] Pasal 41 ayat 3 tidak sampai mengandung aspek pewajiban, tetapi menyerahkan pilihan kepada orang tua, tampaknya termasuk jika orang tua tidak menghendaki anaknya ikut pengajaran agama (Suhadi, 2014). Di pasal tersebut, dasar pengajaran agama jelas, yaitu untuk memperdalam pemahaman kebangsaan, untuk mempererat persatuan Indonesia, dan memperdalam perasaan perikemanusiaan.

UUDS 1950 juga memperkenalkan konsep pembatasan hak atau pembatasan kebebasan. Hal itu mengingatkan kita pada pembatasan hak dalam Pasal 28J ayat 2 UUD 1945 hasil amandemen 1999–2002, sesuatu yang tidak ada dalam UUD 1945 (asli) sebelum amandemen. Pasal tentang pembatasan hak dalam UUDS 1950 dituangkan dalam Pasal 33.

> "Melakukan hak-hak dan kebebasan-kebebasan yang diterangkan dalam bagian ini hanya dapat dibatasi dengan peraturan-peraturan undang-undang semata-mata untuk menjamin pengakuan dan penghormatan yang tak boleh tiada terhadap hak-hak serta kebebasan-kebebasan orang lain, dan untuk memenuhi syarat-syarat yang adil untuk ketenteraman, kesusilaan, dan kesejahteraan dalam suatu masyarakat yang demokratis".

Selain memberikan pernyataan mengenai prosedur pembatasan, yaitu harus melalui peraturan perundang-undangan, pembatasan ini memberikan panduan dasar-dasar pembatasan yang diperbolehkan, yaitu demi "ketenteraman", "kesusilaan", dan "kesejahteraan" dalam konteks masyarakat yang demokratis. Dasar-dasar tersebut agak berbeda dengan ketentuan Pasal 28J dalam UUD 1945 hasil amandemen

[12] Soal ini pun sebenarnya dapat diperdebatkan, karena teks di dalam UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional adalah hak. Dalam perspektif hukum, hak memiliki pengertian boleh diambil maupun tidak diambil.

1999–2002, yaitu atas dasar pertimbangan "moral", "nilai-nilai agama", "keamanan", dan "ketertiban umum".[13]

## B. HAM dalam Sidang Dewan Konstituante 1956–1959

Sebagai sebuah dewan yang dibentuk oleh anggota DPR hasil Pemilu 1955, Dewan Konstituante yang bertugas menyusun UUD baru pengganti UUDS 1950 mencerminkan perkembangan faksi-faksi politik yang berkembang dalam Pemilu 1955. Adnan Buyung Nasution (2009, h. 49–51) menyebutkan terdapat tiga faksi atau blog ideologi anggota Dewan Konstituante yang berkembang pada saat itu. *Pertama*, Faksi Pancasila, yang menjadi penyokong rumusan Pancasila dalam Pembukaan UUD 1945, Konstitusi RIS 1949, dan UUDS 1950.[14] Anggota Dewan Konstituante yang tergolong di dalamnya adalah partai nasionalis terbesar PNI (116 suara) dan sebagian partai nasionalis yang lebih kecil seperti IPKI (8 suara) dan GPPS (5 suara); partai-partai Kristen seperti Parkindo (16 suara) dan Partai Katolik (10 suara); partai komunis seperti PKI (60 suara) serta partai-partai yang berafiliasi pada partai komunis, yaitu Republik Proklamasi (20 suara) dan Acoma (1 suara); berikutnya PSI (10 suara) yang beraliran sosial-demokratis, dan fraksi minoritas Cina seperti Baperki (2 suara). Seluruh faksi Pancasila ini menguasai separuh lebih sedikit suara Dewan Konstituante.

*Kedua*, Faksi Islam, yaitu golongan politik Islam yang sebagian tokohnya merupakan tokoh BPUPKI 1945. Kelompok politik ini terdiri dari Masyumi (112 suara), NU (91 suara), PSII (16 suara), Perti (7 suara), PTI (1 suara), dan satu partai kecil lain yang berafiliasi pada faksi Islam yaitu GPS (1 suara). Mereka semua menguasai hampir separuh suara Dewan Konstituante. *Ketiga,* Faksi Sosial-Ekonomi yang memiliki *concern* utama untuk mengawal dasar sosio-ekonomi Indonesia menurut asas kekeluargaan sesuai Pasal 33 UUD 1945. Faksi politik ini terdiri dari Partai Murba (4 suara) yang berkarakter

[13] Mengenai pembatasan dan kritiknya dalam formula UUD 1945 hasil amandemen lihat Zainal Abidin Bagir, Asfinawati, Suhadi, dan Renata Arianingtiyas, *Membatasi Tanpa Melanggar Hak Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan*, Yogyakarta: CRCS UGM, 2019.

[14] Sila 1: Ketuhanan; Sila 2: Perikemanusiaan; Sila 3: Kesatuan atau Nasionalisme; Sila 4: Permusyawaratan atau Demokrasi; Sila 5: Keadilan sosial.

Marxis, Partai Buruh, dan sebagian anggota perorangan di Dewan Konstituante. Jumlah anggota faksi ini cukup sedikit.

Pada umumnya, menyangkut persoalan HAM, ketiga golongan faksi politik di atas tidak memiliki perbedaan berarti. Mereka memandang positif hak asasi manusia. Perhatian Dewan Konstituante terhadap HAM dilatari oleh kritik mereka terhadap UUD 1945 yang tidak memiliki perhatian memadai terhadap HAM. Seorang anggota dewan menyatakan dalam sebuah sidang mengenai kekurangan UUD 1945, yaitu "… tidak adanya Hak-hak Asasi Manusia menurut kelaziman Konstitusi modern …" Pernyataan tersebut dilontarkan pada saat pemerintah mulai memunculkan gagasan untuk kembali ke UUD 1945.

Menurut sebagian anggota dewan, "… kembali kepada Undang-undang Dasar 1945 tanpa dilengkapi dengan Hak-hak Asasi Manusia samalah artinya dengan pencabutan hak-hak rakyat yang telah dimilikinya secara mutlak dan formil selama kurang lebih 10 tahun, tidakkah ini juga suatu ciri yang nyata bahwa Undang-undang Dasar 1945 mempunyai kekurangan-kekurangan dan ketinggalan zaman." Di situ tampak jelas kritik tentang minimnya perhatian UUD 1945 terhadap HAM. Padahal setelah proses sidang Konstituante dihentikan oleh Dekrit Presiden pada 1959, UUD 1945 diberlakukan lagi sebagai konstitusi Indonesia selama 40 tahun dan baru kemudian diamandemen pada awal era Reformasi. Berarti selama puluhan tahun itu juga Indonesia sebenarnya tidak memiliki konstitusi dengan basis HAM yang memadai.

Para pendukung HAM di Dewan Konstituante mengadaptasi pengertian HAM yang mereka maksudkan sebagaimana yang berlaku secara umum di dunia internasional. Mereka mengartikan HAM sebagai, "… memberikan Hak-hak Asasi itu dan menjaminnya atas tiap-tiap Warga negara Indonesia sebagai manusia yang merdeka dengan hak-hak yang pada hakikatnya tidak boleh diganggu-gugat." Dengan kalimat lain, seorang anggota Dewan menjelaskan di dalam sebuah sidang Konstituante sebagai berikut :

"Saudara Ketua, 'Hak-hak Asasi Manusia' adalah hak-hak

> yang berakar dalam setiap oknum pribadi manusia, justru karena kemanusiaannya yang tidak dapat dicabut oleh siapa pun juga karena bila dicabut hilanglah juga kemanusiaannya itu." (*Risalah Perundingan Konstituante*, 1959, Jilid II, h. 633).

Setelah menjelaskan hal itu, kemudian dia menyebutkan bahwa negara yang meniadakan atau mencabut HAM hanyalah negara yang "totaliter," meskipun boleh jadi tetap menggunakan kedok demokrasi. Meninggalkan HAM, menurut pandangannya, adalah sama dengan melawan kodrat manusia itu dan bertentangan dengan "kedaulatan rakyat" dan berlawanan dengan "semangat kemerdekaan bangsa Indonesia sendiri yang menentang penjajahan Belanda." Sebab Belanda telah menginjak-injak hak-hak asasi manusia penduduk Indonesia. Di sepanjang *Risalah Perundingan Konstituante*, banyak muncul pemahaman bahwa usaha untuk menghilangkan hak asasi manusia sama dengan upaya melanggengkan penindasan penjajahan.

Penerimaan terhadap hak asasi manusia yang luas di kalangan anggota Dewan Konstituante diwarnai kesan umum bahwa hak asasi manusia adalah harapan untuk melepaskan rakyat dari segala bentuk penindasan. Hak asasi manusia juga memiliki pengertian populis, yaitu penghormatan terhadap hak rakyat. Pemenuhan atas hak asasi manusia berkonotasi pada pembebasan terhadap penderitaan rakyat. Misalnya pernyataan seorang anggota dewan, "demi penghormatan terhadap hak-hak asasi rakyat jelata, hak-hak asasi rakyat kecil bahkan yang tidak berdosa, tetapi hingga kini masih tetap menderita, bahkan terus-menerus bertambah menderita" (*Risalah Perundingan Konstituante*, 1959, Jilid II, h. 487).

Dalam rangkaian sidang-sidangnya mulai 28 Januari 1958 hingga 11 September 1958, Dewan Konstituante berhasil menyidangkan materi-materi HAM yang dimasukkan ke dalam rancangan UUD. Sidang-sidang tersebut melibatkan 113 anggota Dewan Konstituante yang berbicara dalam 30 kali sidang. Dalam lampiran keputusan pleno Konstituante yang tertuang dalam *Risalah Perundingan Konstituante*, terdapat 19 materi hak asasi manusia yang disepakati anggota Konstituante. Di luar itu, dalam kesepakatan perundingan

Konstituante di Bandung pada 9 September 1958, hanya disebut 18 Pokok Materi Hak-hak Asasi Warga Negara. Sebelumnya, keputusan sidang pada 13 Januari 1958 menulis kesepakatan 24 macam hak asasi manusia. Berikut ini adalah 19 materi hak asasi manusia yang oleh para ahli disebut mencerminkan kesepakatan akhir Konstituante.

1. Setiap orang berhak atas kehidupan dan penghidupan kemerdekaan dan keselamatan pribadinya.
2. Setiap orang berhak memperoleh bantuan hukum yang sungguh dari hakim yang ditentukan untuk itu buat melawan segala perbuatan yang bertentangan dengan hak-hak dan kebebasan-kebebasan yang diperkenankan baginya menurut hukum.
3. Tiada seorang jua pun akan disiksa, diperlakukan, atau dihukum secara ganas, tidak mengenal perikemanusiaan atau menghina.
4. Tiada seorang jua pun boleh ditangkap atau ditahan selain atas perintah untuk itu oleh penguasa yang berhak untuk itu oleh kekuasaan yang sah menurut Undang-undang dan aturan-aturan yang berdasarkan Undang-undang dalam hal-hal dan menurut cara yang diterangkan di dalamnya.
5. Setiap orang berhak, dalam persamaan yang sepenuhnya, memperoleh perlakuan jujur dalam perkaranya oleh hakim yang tidak memihak, dalam menetapkan hak-hak dan kewajiban-kewajibannya dan dalam hal menetapkan apakah sesuatu tuntutan hukuman yang diajukan terhadapnya beralasan atau tidak.
6. Bertentangan dengan kemauannya, tidak seorang jua pun dapat dipisahkan daripada hakim, yang diberikan kepadanya oleh aturan-aturan/peraturan-peraturan hukum yang berlaku.
7. Setiap orang yang dituntut karena tersangka melakukan sesuatu peristiwa/tindakan pidana berhak dianggap tidak bersalah, sampai dibuktikan kesalahannya dalam suatu sidang pengadilan, menurut aturan-aturan hukum yang berlaku, dan ia dalam sidang itu diberikan segala jaminan yang telah ditentukan dan yang perlu untuk pembelaannya.
8. Tiada seorang jua pun boleh dituntut untuk dihukum atau dijatuhi hukuman, kecuali karena suatu aturan hukum yang sudah ada dan

yang berlaku terhadapnya.

9. Apabila ada perubahan dalam aturan-aturan sesuatu hukum, maka dipakailah ketentuan yang lebih baik bagi si tersangka.
10. Tiada suatu pelanggaran atau kejahatan boleh diancamkan hukuman berupa rampasan semua barang kepunyaan yang bersalah.
11. Tiada seorang dapat diganggu dengan sewenang-wenang dalam urusan perseorangannya, keluarganya, juga tidak diperkenankan pelanggaran atas kehormatan dan nama baiknya. Setiap orang berhak memperoleh perlindungan oleh hukum terhadap gangguan-gangguan atau pelanggaran-pelanggaran demikian.
12. Tempat kediaman setiap orang tidak boleh diganggu-gugat.
13. Menginjak suatu pekarangan tempat kediaman atau memasuki suatu rumah atau tempat diam bertentangan dengan kehendak orang yang mendiaminya, hanyalah boleh dilakukan dalam hal-hal yang ditetapkan dalam aturan hukum yang berlaku baginya.
14. Hak istirahat dan libur bagi pegawai sipil dan militer, buruh/pekerja, diakui dan diatur dengan Undang-undang.
15. (1) Pencabutan hak milik perseorangan untuk kepentingan umum atas sesuatu benda atau hak, tidak dibolehkan, kecuali dengan mengganti kerugian dan menurut aturan Undang-undang. (2) Apabila sesuatu benda harus dibinasakan untuk kepentingan umum, ataupun baik untuk selama-lamanya maupun beberapa lama, harus dirusakkan sampai tak terpakai lagi oleh kekuasaan umum, maka hal itu dilakukan dengan mengganti kerugian dan menurut aturan-aturan Undang-undang, kecuali jika ditentukan yang sebaliknya oleh aturan-aturan itu.
16. (1) Setiap orang, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama, berhak dengan bebas mengajukan pengaduan kepada penguasa baik dengan lisan maupun dengan tulisan. (2) Setiap orang, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama, berhak mengajukan permohonan pada penguasa baik dengan lisan maupun dengan tulisan.

17. Semua hubungan Pos, kawat, dan telepon akan dirahasiakan dan tidak akan mengalami sensor atau penahanan kecuali dalam keadaan-keadaan yang diatur dengan Undang-undang.
18. Hak menuntut ganti kerugian karena akibat penangkapan atau penahanan yang tidak sah diakui dan diatur dengan Undang-undang.
19. Hak untuk mencari dan memperoleh perlindungan terhadap pengajaran politik diakui dan diatur dengan Undang-undang.

Dalam 19 materi hak asasi manusia di Konstituante tersebut, tidak diatur mengenai kebebasan beragama. Jika di situ tidak disebut tentang kebebasan beragama, tidak demikian dalam 24 materi hak asasi manusia. Yang disebut terakhir mengatur dua poin materi kebebasan beragama.

- Tidak seorang pun yang memasuki badan pendidikan akan dipinta turut serta melakukan sesuatu perintah agama atau mengikuti sesuatu peribadatan suatu agama, selain dari pada agama atau aliran agamanya sendiri (Materi hak asasi manusia Poin 17 b).
- Hak menyatakan dan mempropaganda agama (Materi hak asasi manusia Poin 22).

Perundingan-perundingan Konstituante tampaknya tidak banyak menyinggung persoalan kebebasan beragama pada 1958, tetapi perundingan-perundingan Konstituante setelahnya mulai banyak memperdebatkan kebebasan beragama yang akan menjadi perhatian utama bagian berikutnya di bawah ini.

## C. Kebebasan Beragama

Mulai 1959, Dewan Konstituante banyak membicarakan persoalan kebebasan beragama. Meminjam istilah dari Isaiah Berlin (Bruce Baum dan Robert Nichols, 2013), kebanyakan diskursus dalam Konstituante cenderung dominan aspek "kebebasan untuk" *(freedom to)*, meskipun ada juga polemik tentang "kebebasan dari" *(freedom from)* yang cukup sengit. Istilah lain yang terkenal dari konsep "kebebasan untuk" *(freedom to)* adalah "kebebasan positif", sementara "kebebasan dari"

*(freedom from)* adalah "kebebasan negatif".

Di sini, kebebasan positif menyangkut bagaimana anggota Dewan mengadvokasi gagasan agar negara memenuhi hak-hak keagamaan umat beragama tertentu, biasanya dari golongannya. Lebih lanjut, kebebasan positif juga berarti negara menjadi kekuatan yang mendorong warganya. Dalam polemik di Dewan Konstituante, kadang negara didorong menggunakan kekuatan memaksa agar melakukan sesuatu berdasarkan nilai-nilai keagamaan tertentu. Sebaliknya, kebebasan negatif berusaha agar warga negara cenderung tidak dipaksa untuk melakukan sesuatu apa pun, termasuk nilai-nilai yang telah menjadi kesepakatan pemimpin agamanya.

Gagasan kebebasan positif banyak disebut dalam perundingan-perundingan di dalam sidang-sidang Konstituante. Di antara dasar yang mengemuka adalah melindungi agama dari kerusakan-kerusakan yang mungkin muncul akibat kemajuan bidang-bidang lainnya. Menarik menyimak sebuah pernyataan atau sebuah aspirasi yang muncul, misalnya gagasan agar usaha untuk memajukan gerakan kebudayaan tidak bertentangan dengan, salah satunya, hukum agama:

> "Gerakan kebudayaan harus disalurkan dan dibimbing oleh Penguasa ke arah budi dan watak yang luhur. Oleh karena itu, dalam memajukan dan memperkembangkan kebudayaan, kesenian, dan ilmu pengetahuan, haruslah sesuai (tidak bertentangan) dengan hukum-hukum agama dan/atau kepercayaan dari masing-masing golongan penduduk ..." (*Risalah Perundingan Konstituante*, 1959, Jilid II, h. 459–460).

Salah satu faksi besar di dalam Konstituante adalah faksi Islam. Suara-suara dari faksi Islam banyak menyatakan tentang gagasan kebebasan positif *(freedom to)*. Di dalam faksi Islam sendiri tidak ada suara tunggal, melainkan terdapat keragaman, termasuk dari pihak-pihak yang mengedepankan sosialisme Islam. Ketika berbicara tentang kesejahteraan rakyat, faksi Islam mengajukan aturan kewajiban zakat untuk umat Islam (*Risalah Perundingan Konstituante*, 1958, Jilid II, h. 2576):

Untuk menjamin kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia, maka Negara menjalankan:

a. Peraturan keuangan,
b. Peraturan zakat,
c. Peraturan wakaf,
d. Usaha-usaha amal lainnya dan diatur oleh Undang-undang.

Pendapat tersebut tampaknya berbeda dengan pandangan yang mengedepankan pentingnya negara menjaga jarak atau memisahkan diri dari agama yang biasanya menjadi rekomendasi pembela HAM. Usulan agar negara memenuhi hak beragama warganya dan memanfaatkan nilai serta ajaran agama untuk menyokong apa yang dianggap ideal tidak hanya diperuntukkan bagi Islam. Banyak gagasan sejenis juga muncul menyangkut agama lain, terutama Kristen (*Risalah Perundingan Konstituante*, 1958, Jilid V, h. 2692).

Rumusan yang kedua berbunyi sebagai berikut, Negara berusaha untuk:

a. mewujudkan bagi umat Islam dan para pemeluk agama lainnya satu kehidupan yang sesuai dengan ajaran-ajaran agama masing-masing, baik secara perseorangan maupun secara kolektif;
b. memungkinkan umat Islam dan para pemeluk agama lainnya untuk memahami arti hidup sebagai yang dilukiskan kitab suci masing-masing;
c. menghidupkan akhlak keagamaan untuk kebahagiaan rakyat dan negara, dan;
d. mengatur dan menyusun organisasi dan administrasi zakat, wakaf, mesjid-mesjid, gereja-gereja dan lain-lain rumah peribadatan untuk kepentingan dan sesuai dengan ketentuan-ketentuan agama yang bersangkutan.

Pernyataan "… umat Islam dan para pemeluk agama lainnya …" pada poin pertama dan kedua di atas menegaskan pandangan kebebasan positif untuk agama-agama secara umum, Islam, dan lainnya. Poin keempat, menyatakan gagasan ketidakcanggungan untuk

mendorong negara melakukan "intervensi" kepada lembaga-lembaga keagamaan.

Dalam sebuah sidang pada 1958, terdapat pernyataan menarik yang mungkin biasa dibandingkan dengan pemikiran tentang kebebasan beragama yang biasa digunakan dalam pemahaman hak universal. Meskipun bunyi pernyataannya, yaitu "supaya penguasa menjamin dan memelihara/melindungi hak asasi kebebasan memeluk agama dengan tidak dikurang-kurangi sedikit pun" (*Risalah Perundingan Konstituante*, 1958, Jilid V, h. 2257), mirip dengan tuntutan kebebasan beragama universal, tetapi konteks larangan untuk tidak mengurangi kebebasan menganut agama itu adalah dalam pengertian kebebasan positif. Pernyataan tersebut dilontarkan untuk mendorong pentingnya memasukkan gagasan kebebasan positif ke dalam UUD yang sedang diperbincangkan. H. Mansur Dt. Nagari Basa, anggota dewan dari Fraksi Pergerakan Tarbiyah Indonesia (PERTI), melontarkan pernyataan sebagai berikut:

> "Penguasa harus menjamin serta melindungi Hak-hak Asasi Manusia terutama dalam kebebasan memeluk agama yang sah dan mempunyai serta mengembangkan paham yang bersifat tidak merugikan."
>
> "Penguasa harus menjamin serta melindungi Hak-hak Asasi Manusia terutama dalam kebebasan memeluk agama yang sah serta menjamin berlaku segala syariatnya dan mempunyai serta mengembangkan pikiran dan paham yang tidak menyalahi agama. Sebabnya saya mengusulkan demikian Saudara Ketua, ialah karena menjamin kebebasan memeluk agama saja dengan tidak menjamin syariatnya adalah seperti membawa seseorang naik mobil, kepalanya saja, sedang sebagian besar badannya tinggal di luar" (Risalah Perundingan Konstituante, 1958, Jilid V, h. 2258).

Sampai di sini, meskipun istilah yang digunakan di teks itu "hak-hak asasi manusia" dan "kebebasan memeluk agama," tetapi maksudnya adalah dorongan agar negara menjamin kebebasan umat beragama agar dapat memenuhi "syariat" agama. Analogi yang digunakan sangat

menarik, konsep kebebasan beragama diibaratkan dengan "kepala" sementara syariat agama adalah "badan." Artinya, kebebasan beragama dan pelaksanaan syariat agama adalah satu paket, tak boleh terpisah.

Kuatnya perspektif kebebasan positif mungkin dilatari oleh tafsir politik Islam konservatif yang sangat kuat di kalangan sebagian besar anggota Dewan Konstituante, utamanya dari faksi dan partai Islam seperti Masyumi dan NU. Mengenai hal ini, pada saat itu belum berkembang gagasan Islam kebangsaan sebagaimana yang muncul belakangan, terutama setelah era Reformasi 1998. Gagasan dari tokoh-tokoh dua partai Islam tersebut pada umumnya berpandangan bahwa perjuangan ulama pada masa kolonial adalah mengusir penjajah, sementara setelah kemerdekaan, tugas ulama adalah memperjuangkan Islam sebagai dasar dan ideologi negara. Pernyataan Isa Anshary (Masyumi) sangat tegas soal itu, "Kalau Saudara-saudara mengaku Islam, sembahyang secara Islam, puasa secara Islam, kawin secara Islam, mau mati secara Islam, Saudara-saudara terimalah Islam sebagai Dasar Negara …" (*Risalah Perundingan Konstituante*, 1957, Jilid IV, h. 385). Perspektif yang dikedepankan merupakan sudut pandang Islam dalam membangun negara, lebih spesifik lagi perspektif teks Al-Quran dan Hadis. Dalam mengungkapkan pandangannya, para tokoh dari partai-partai Islam banyak melontarkan teks-teks keislaman tersebut. Mengenai kebebasan beragama, misalnya, Kasman Singodimedjo (Muhammadiyah, partai Masyumi) dan Ahmad Zaini (NU) menggunakan dalil Al-Quran, surah Al-Baqarah ayat 256, dalam pernyataannya di Dewan Konstituante:

> "Tidak ada paksaan dalam (menganut) agama (Islam), sesungguhnya telah jelas (perbedaan) antara jalan yang benar dengan jalan yang sesat. Barang siapa ingkar kepada Tagut dan beriman kepada Allah, maka sungguh, dia telah berpegang (teguh) pada tali yang sangat kuat yang tidak akan putus" (Nasution, 2009).

Ayat yang terkenal dengan frasa Arab-nya, *lā ikrāha fi al-dīn* (tidak ada paksaan dalam agama) tersebut bagi perwakilan faksi Islam bukan dalam pengertian kebebasan beragama seperti maksud dari

HAM universal yang melampaui definisi agama-agama dunia *(world religions)*. Pengertian kajian kontemporer agama dan HAM berusaha melampaui pengertian lama bahwa yang dapat disebut agama hanyalah agama-agama besar dunia seperti Kristen, Islam, Hindu, Buddha, Khonghucu, Yahudi, dan seterusnya, tetapi berupaya mencakup juga penghayat kepercayaan, berbagai keyakinan lokal, agnostisisme, dan lainnya.

Bagi Singodimedjo, kebebasan beragama terbatas pada konsep agama-agama dunia saja: "kebebasan beragama tidak berarti kebebasan untuk menyatakan diri sebagai ateis." Lebih lanjut, menurutnya, meskipun yang benar itu Islam, karena adanya ayat itu, Tuhan memberi kebebasan atau kemerdekaan kepada manusia untuk memilih salah satu dari agama lain yang ada. Selain itu, walaupun seseorang boleh memilih agama apa pun, tetapi jika mengaku Islam, maka wajib sepenuhnya melaksanakan ajaran agama atau syariat Islam (Nasution, 2009, h. 114).

Sementara itu menurut Ahmad Zaini (NU), perjuangan umat Islam puluhan bahkan ratusan tahun sebelumnya pada ujungnya adalah "bertujuan membentuk pemerintahan yang sesuai dengan keyakinan dan ideologi Islam" dan "hanya negara yang berdasarkan Islam yang dapat diterima oleh NU." Al-Quran surat Al-Baqarah yang disebut di atas dimaknai memberikan dasar toleransi bagi penganut agama-agama lain. Mereka akan dilindungi sebagaimana tradisi *dzimmah* di dalam Islam, termasuk dicontohkan pada masa Nabi Muhammad sendiri, sebagaimana hadis Nabi, "Barang siapa yang menyakiti atau mengganggu *zimmi*, maka aku menjadi musuhnya di hari kiamat" (*Risalah Perundingan Konstituante*, 1957, Jilid V, h. 432).

Bagaimana dengan gagasan kebebasan negatif *(freedom from)* yang berkembang dalam perundingan Dewan Konstituante? Gagasan tentang kebebasan negatif pada umumnya menyangkut perbincangan tentang kebebasan untuk berpindah agama atau kebebasan untuk bertukar agama. Istilah yang digunakan pun secara eksplisit menggunakan term "kebebasan." Di antara pernyataan tentang kebebasan negatif ini adalah apa yang termuat di dalam pidato Mr J.C.T. Simorangkir dari Fraksi

Partai Kristen Indonesia mengenai pokok pikiran/pendirian partainya soal dasar negara (*Risalah Perundingan Konstituante*, 1959, Jilid II, h. 465–466) dan terutama sambungan pernyataan berikutnya:

Dasar Negara itu seharusnya:

1. Sesuai dengan kepribadian Bangsa lndonesia;
2. Dijiwai semangat Revolusi 17 Agustus 1945;
3. Musyawarah hendaknya menjadi dasar penyelesaian mengenai segala persoalan Negara;
4. Terjamin adanya kebebasan beragama dan;
5. Berisikan jaminan sendi-sendi perikemanusiaan kebangsaan yang luas dan keadilan sosial.

Selain mengangkat pernyataan tentang "dasar negara" yang memuat pentingnya jaminan kebebasan beragama, Fraksi Partai Kristen Indonesia juga secara rinci mengemukakan prinsip-prinsip pendirian kebebasan beragama yang mereka maksudkan. Masih diwakili oleh Mr J.C.T. Simorangkir, Fraksi ini menyatakan sebagai berikut (*Risalah Perundingan Konstituante*, 1959, Jilid II, h. 470):

Tentang Kebebasan Agama:

1. Kebebasan Agama adalah dasar dari segala hak kebebasan lainnya dan merupakan suatu tantangan terhadap anarki dan diktatur negara.
2. Kebebasan Agama itu haruslah diakui dan dijamin oleh Pemerintah dan bukan dianugerahkan.
3. Kebebasan tiap individu dalam hal agama dan keinsafan batin adalah suatu kodrat alam yang oleh tiap individu itu tidak akan diserahkannya kepada Negara.
4. Negara terpanggil untuk memperlakukan dan melayani semua agama atas dasar yang sama. Negara menjamin kebebasan agama *an sich* dan menjamin setiap orang beragama.
5. Hak atas kebebasan agama dan keinsafan batin yang diakui dan dijamin oleh Negara itu, menurut paham kami, meliputi pula kebebasan bertukar agama atau keyakinan, begitu pula

> kebebasan menganut agamanya atau keyakinannya, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, baik di muka umum maupun dalam lingkungannya sendiri dengan jalan mengajarkan, mengamalkan, beribadat, menaati perintah dan aturan-aturan agama, serta dengan jalan mendidik anak-anak dalam iman dan keyakinan orang tua mereka.

Poin kelima dari usulan Fraksi Partai Kristen Indonesia mirip dengan bunyi Pasal 18 Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia PBB tahun 1948, yaitu "Setiap orang berhak atas kebebasan pikiran, hati nurani, dan agama; dalam hal ini termasuk kebebasan berganti agama atau kepercayaan, dengan kebebasan untuk menyatakan agama atau kepercayaan dengan cara mengajarkannya, melakukannya, beribadat dan menaatinya, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, di muka umum maupun sendiri." Di situ sama-sama disebut secara eksplisit hak untuk berganti agama atau kepercayaan/keyakinan. Hal demikian ini agak berbeda dengan Pasal 18 Ayat 1 Kovenan Hak-Hak Sipil dan Politik PBB tahun 1966 yang diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2005. Di situ, pernyataan mengenai hak untuk berganti agama atau kepercayaan/keyakinan tidak disebut secara eksplisit lagi, namun lebih memilih menggunakan istilah, "Setiap orang berhak atas kebebasan berpikir, keyakinan, dan beragama. Hak ini mencakup kebebasan untuk menetapkan agama atau kepercayaan atas pilihannya sendiri…"

Perbincangan mengenai "bertukar agama" di persidangan Konstituante saat itu tidak menggunakan istilah berpindah agama. Salah satu contoh lain dari pernyataan mengenai kebebasan bertukar agama dikemukakan oleh Hamara Effendy dari Fraksi Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI). Saat itu, Hamara sedang menjelaskan tentang Sila pertama Pancasila. Dalam penjelasannya, dia sangat tegas memasukkan bertukar agama menjadi bagian dari "sebagai jalan yang harus ditempuh" dalam menafsirkan "Ketuhanan Yang Maha Esa".

> "Ke-Tuhanan Yang Maha Esa; dengan membawa pengertian pengakuan terhadap ke-Tuhanan Yang Maha

> Esa, menunjukkan kepada kita, bahwa Republik Indonesia percaya kepada pengaruh rohani yang dapat mengatasi tenaga penyusun lain-lainnya; bahwa negara mengakui tiap-tiap orang untuk memeluk agamanya masing-masing secara bebas. Tiap-tiap orang dapat memeluk agamanya dan dengan bebas pula untuk bertukar agamanya atau keyakinannya, baik di muka umum ataupun di lingkungannya sendiri dengan jalan mengajarkan, mengamalkan, beribadat, menaati perintah dan aturan-aturan agamanya. Negara menjamin, bahwa tidak akan dilakukan pemaksaan terhadap keyakinan kebatinan seseorang." (*Risalah Perundingan Konstituante*, 1957, Jilid VII, h. 461)

Dalam kutipan itu, pernyataan Hamara sangat tajam, bahwa "tiap-tiap orang dapat memeluk agamanya dan dengan bebas pula untuk bertukar agamanya atau keyakinannya." Mengenai penafsiran terhadap Sila pertama Pancasila, tekanan yang berbeda diberikan oleh Karkono Partokusumo dari Partai Nasional Indonesia (PNI). Dalam pidatonya di Konstituante pada 1957, dia menekankan pentingnya untuk tetap menafsirkan Ketuhanan Yang Maha Esa dalam bingkai monoteisme dan non-ateisme. (*Risalah Perundingan Konstituante*, 1957, Jilid V, h. 345–346):

> "Maka ajaran Panca Sila itu memberi ketegasan bahwa yang dianutnya ialah ke-Tuhanan Yang Maha Esa, ke-Tuhanan Yang Satu, yaitu menganut ketentuan Monoteisme. Ajaran ini tidak menerima pikiran-pikiran politeisme (ber-Tuhan yang banyak) dan tidak pula menerima ateisme (tidak ber-Tuhan).
>
> Mungkin sekali, kemudian di dalam pembahasan hak-hak asasi manusia, soal itu akan muncul kembali dan menghendaki ditegaskannya soal itu lagi, mungkin dengan kata-kata 'kebebasan beragama dan beribadat', mungkin pula dengan kata-kata, 'kebebasan pikiran keinsafan batin dan agama' seperti termuat di dalam Undang-undang Dasar Sementara tahun 1949 pasal 18, atau kata-kata 'menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk memeluk agamanya masing-masing dan

untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu', sebagai yang tersebut di dalam Undang-undang Dasar Sementara, tahun 1950 pasal 29. Pasal-pasal yang berbunyi demikian tidak ada keberatannya, tetapi kata-kata itu tidaklah dapat dan kuat-kuasa menghilangkan ketentuan pendirian 'monoteisme' sepanjang ajaran Panca Sila sebagai Dasar Negara. Kata-kata apa pun di dalam hal ini, tidak boleh menimbulkan interpretasi lain daripada 'monoteisme'. Pasal-pasal di dalam Undang-undang Dasar tidak dapat diinterpretasikan lain daripada apa yang terkandung di dalam Dasar Negara."

Sampai di sini, tergambar jelas perbedaan penafsiran di antara anggota dewan dalam sidang-sidang Konstituante tentang maksud dari kebebasan beragama—baik kebebasan positif maupun kebebasan negatif—dan juga penafsiran terhadap Sila pertama Pancasila.

## D. Gagasan Sistem Bikameral dalam Urusan Agama

Keberadaan gagasan sistem bikameral bertautan dengan polemik tentang Piagam Jakarta. Ide dasarnya adalah bahwa umat Islam memperoleh jaminan (kewajiban) untuk menjalankan Syariat Islam sebagaimana bunyi Sila pertama Pancasila versi Piagam Jakarta. Syariat itu diasumsikan berlaku eksklusif bagi warga muslim dan tidak bagi warga non-muslim. Sementara itu warga non-muslim memperoleh jaminan untuk menjalankan agamanya sesuai hak asasinya. Sebuah pernyataan di sebuah perundingan Konstituante pada 1959 yang mencerminkan gagasan umum mengenai hal ini adalah sebagai berikut:

"Marilah kita lengkapi Undang-undang dasar 1945 itu dengan segala yang baik dan yang paling cocok untuk pakaian keindahannya mengingat akan bangsa kita yang terdiri dan berbagai-bagai suku bangsa dan berbagai golongan agama, maka Undang-undang Dasar 1945 itu wajib dilengkapi dengan unsur-unsur federal yang baik dan sistim bikameral alias dua kamar dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya, ditambah dengan jaminan terhadap

> Hak-hak Asasi Manusia sebagai sokogurunya Undang-undang Dasar yang berjiwa perikemanusiaan dan karena jawaban-jawaban demikian tidak dapat menjadi dokumen historis dalam sejarah Konstituante Bandung ini" (*Risalah Perundingan Konstituante*, 1959, Jilid I, h. 169).

Pernyataan di atas berasal dari pidato Sjafiuddin, perwakilan dari Penjaluran, yang menyebut dalam pidatonya dari "blok Islam." Baginya mengenai Syariat Islam, solusinya "tidak hanya memberi dua alternatif saja yaitu menolak atau menerima," tetapi mengusulkan "sistem bikameral."

Dari berbagai pernyataan perwakilan blok Islam, sebagian dari mereka seperti mengasumsikan kekhasan agama Islam terkait Syariat dibanding agama-agama lain. Asumsi ini mendorong mereka untuk memperjuangkan agar negara bertanggung-jawab mewajibkan warga negara yang beragama Islam untuk menjalankan Syariat. Pernyataan panjang di bawah ini, dari Prof. Kahar Muzakkir (Masyumi), mungkin dapat memberikan gambaran semangat dari blok Islam. Dalam pidatonya, Kahar Muzakkir merujuk pada pandangan Partai NU:

> "Nahdlatul Ulama dengan terang-terangan telah mendesak, agar supaya Piagam Jakarta itu diterima, bukan saja sebagai dokumen yang bersejarah, akan tetapi hendaknya berlaku sebagai sumber pengambilan hukum untuk Umat Islam warga-negara Republik Indonesia. Dalam pada ini, memang hanyalah tiap orang Islam saja yang dapat merasakan hajat dan kebutuhan kepada sumber perundang-undangan dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia, yang berdasar daripada Syariah Islamiyah. Banyaklah orang-orang yang mengaku beragama Islam, akan tetapi tidak merasa hajat kepada hukum-hukum Islam. Yang sedemikian itu sebenarnya adalah suatu kepincangan, sebab tidak bertaat kepada hukum-hukum agama yang dipeluknya sendiri. Berpandangan dan keyakinan, bahwa agama itu hanyalah iman dan ibadah saja tidaklah dapat dibenarkan sama sekali. Sebab Islam berlainan dengan lain-lain agama, adalah meliputi

> iman, ibadah, akhlak, ajaran-ajaran, ideologi, negara, dan hukum. Saya mengharapkan bahwa Saudara-saudara yang berkuasa dewasa ini dalam Negara dan Pemerintah, mereka yang memeluk agama Islam, kiranya dapat pula mengikuti paham Islam yang sebenar-benarnya" (*Risalah Perundingan Konstituante*, 1959, Jilid II, h. 506–507).

Blok Islam dalam Konstituante menekankan urgensi mengajukan kepentingan Islam karena, menurut mereka, pada kenyataannya aspirasi Islam tidak banyak diakomodasi dalam UUD 1945. Padahal rancangan UUD 1945 banyak mencantumkan kepentingan Islam. Artinya, setelah menjadi UUD 1945 versi yang disahkan pada 18 Agustus 1945, akomodasi terhadap Islam banyak yang hilang. Seorang anggota Konstituante, Atmodarminto dari Partai Gerakan Pembela Panca Sila (*GPPS*), menyatakan hal itu dalam sebuah pernyataan (*Risalah Perundingan Konstituante*, 1957, Jilid V, h. 314):

Pada akhir pendudukan tentara Jepang itu, berturut-turut muncul 3 macam rancangan Undang-undang dasar, yaitu:

1. Rancangan Undang-Undang Dasar dengan Islam sebagai dasarnya;
2. Rancangan Undang-Undang Dasar Panca Sila yang diakui sebagai Piagam Jakarta, dan;
3. Rancangan Undang-Undang Dasar Panca Sila dengan memberi prioritas kepada golongan Islam, karena di dalamnya disebutkan, bahwa Presiden Kepala Negara harus dipegang oleh seorang Islam.

Penghapusan syariat Islam dalam Sila Pertama Pancasila dan konstitusi serta tidak terakomodasinya gagasan tentang kewajiban pendidikan agama dalam konstitusi bagi warga mengundang ketidakpercayaan blok Islam pada UUD 1945 versi yang disahkan pada 18 Agustus 1945. Ketidakpercayaan tersebut, misalnya, tergambar sangat kuat dalam pernyataan M. Rusjad Nurdin dari Fraksi Masyumi pada saat sidang Konstituante tahun 1957 sebagai berikut:

> "Kalau memang Panca Sila itu merupakan satu hasil perjanjian antara pihak Kebangsaan dengan pihak Islam, maka mari kita lihat apakah pihak Kebangsaan menepati janjinya. Salah

> satu contoh yang menggambarkan bahwa pihak Kebangsaan tidak memegang janjinya ialah waktu ditolaknya usul umat Islam untuk menjadikan pelajaran agama menjadi mata pelajaran yang diwajibkan, padahal Ke-Tuhanan Yang Maha Esa menjadi sila yang pertama dalam Panca Sila, di mana dalam piagam Jakarta disebutkan, bahwa kepada umat Islam diwajibkan untuk menjalankan syariat Islam" (*Risalah Perundingan Konstituante*, 1957, Jilid VI, h. 88–89).

Dari sudut pandang blok Islam, tujuan bikameral adalah untuk tidak mengintervensi kebebasan beragama orang-orang non-muslim. Sebuah pernyataan dalam sidang Konstituante menyuarakan, "Konstitusi hendaklah menjamin berlakunya hukum yang bersumber kepada Kitabullah dan Sunah Rasulullah dan kemerdekaan beragama sepenuhnya." Dari berbagai pernyataan mungkin dapat disimpulkan bahwa kehendak blok Islam adalah memberikan hak sepenuhnya kepada agama lain untuk menggunakan kebebasan beragama mereka. Sementara itu kebebasan beragama bagi umat Islam adalah kebebasan untuk menjalankan Syariat Islam.

Meskipun dominan atau tidaknya gagasan tentang sistem bikameral di sidang-sidang Konstituante membutuhkan kajian yang lebih teliti lagi, tetapi di sini dapat disimpulkan bahwa sistem bikameral dalam hak asasi manusia menyangkut agama tampak cukup kuat dalam sidang-sidang tersebut. Tanpa menyebut persetujuannya kepada ide pengembalian frasa Syariat Islam dari Piagam Jakarta yang saat itu sedang dibahas, Partai Katolik menyatakan "… piagam Jakarta sebagai salah satu dokumen historis, dengan pengertian hendaknya Piagam tersebut tidak akan merupakan sumber diskriminasi terhadap agama-agama dan tidak akan mengurangi kebebasan beragama" (*Risalah Perundingan Konstituante*, 1959, Jilid I, h. 297). Dalam berbagai pidatonya di akhir proses Sidang Konstituante, sebelum kemudian prosesnya dihentikan melalui Dekrit Presiden, Soekarno juga menyebut pentingnya mendudukkan Piagam Jakarta sebagai "dokumen historis" dalam konstitusi Indonesia.

## E. Penutup

Ketika Dewan Konstituante mulai bekerja pada 1956, kemerdekaan Indonesia baru saja berusia sebelas tahun. Meski demikian, kita menyaksikan kematangan berpolemik di tingkat Dewan Konstituante mengenai konstitusi. Faksi-faksi, perwakilan partai, dan perwakilan golongan terlihat jujur, cukup terbuka, sengit, dan produktif dalam mengemukakan gagasan-gagasannya, termasuk mengenai dasar negara dan cita-cita masa depan pembangunan negara-bangsa Indonesia. Sayangnya kemajuan di Dewan tersebut tidak diimbangi oleh pemerintahan, politik, dan ekonomi yang mendukung.

Memang pihak Angkatan Darat tidak vulgar, tetapi sejak awal sangat jelas menjaga jarak dan tidak setuju dengan proses demokrasi yang terjadi di Dewan Konstituante. Angkatan Darat, setelah membentuk banyak paramiliter, pada 1956 mulai lebih agresif mempersiapkan pembebasan Irian Barat, terutama setelah pemerintah Indonesia membatalkan hasil Konferensi Meja Bundar dengan pemerintah Belanda. Mengenai konstitusi, pada waktu itu aspirasi Angkatan Darat sudah eksplisit, yakni kembali kepada UUD 1945. Meskipun awalnya Soekarno tidak tertarik untuk kembali kepada UUD 1945, pada akhirnya situasi politik darurat setelah kegagalan berbagai percobaan kabinet pasca-Pemilu 1955 membuat Soekarno pada akhirnya membubarkan Dewan Konstituante melalui Dekrit Presiden pada 5 Juli 1959.

Konteks sosial politik pembubaran Dewan Konstituante setidaknya ada dua. *Pertama*, situasi kemerosotan ekonomi akibat pendudukan Jepang yang sangat merusak, perpecahan antar kelompok di lapangan, dan pemerintahan yang mulai goyang. *Kedua*, kabinet yang dibentuk pasca-Pemilu 1955, Kabinet Ali Sastroamidjojo yang Kedua, hanya berumur satu tahun. Ali Sastroamidjojo sendiri sebelum mundur merekomendasikan agar pemerintah menetapkan keadaan darurat sebagai respons atas pergolakan di beberapa daerah. Tampaknya ini mendorong imajinasi mengenai pentingnya pemerintahan yang kuat untuk keluar dari krisis dan mengabaikan dulu demokrasi. Sejak 1956, Soekarno sudah mulai menyerang sistem multipartai

dengan berdalih sistem tersebut merupakah model demokrasi liberal dan Barat. Sementara itu, menurutnya yang dibutuhkan Indonesia adalah Demokrasi Terpimpin (Nasution, 2009, h. 417–418). Setelah mengumumkan Dekrit 1959 dan membubarkan Konstituante, Soekarno mengumumkan dengan lebih tegas tawaran Demokrasi Terpimpinnya.

Seperti disebut di awal, kajian ini memfokuskan pada dinamika diskursus hak asasi manusia dan kebebasan beragama yang berkembang dalam persidangan-persidangan di Dewan Konstituante pada 1956 sampai 1959. Soal HAM, tampak sangat jelas kesimpulannya. Semua faksi politik yang ada memiliki kata sepakat soal pentingnya menjunjung tinggi HAM dalam konstitusi yang mereka rancang. Menurut mereka, UUD 1945 yang ada saat itu tidak memuat secara memadai pasal-pasal HAM. Tampaknya terdapat perspektif pascakolonial yang kuat di kalangan anggota Dewan saat itu. Pengabaian terhadap prinsip-prinsip HAM identik dengan upaya melanggengkan penindasan rakyat oleh penjajah dan negara.

Meskipun ada kata sepakat soal HAM, namun menyangkut kebebasan beragama ada perbedaan di antara anggota Dewan dalam memaknai hak dan kebebasan. Sebelum menyimpulkan hal itu, menarik bila kita menyimak rumusan pasal agama dan kebebasan beragama di dalam tiga konstitusi, yaitu UUD 1945, Konstitusi RIS 1949, dan UUDS 1950 menjadi latar polemik di Dewan Konstituante. Pencapaian yang tinggi soal rumusan kebebasan beragama di dalam Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950 penting dicermati. Pasal 18 dan Pasal 41 dalam Konstitusi RIS 1949 serta Pasal 18 dan Pasal 43 UUDS 1950 mencerminkan capaian rumusan kebebasan beragama yang dekat dengan rumusan kebebasan beragama dalam prinsip-prinsip HAM universal. Meski demikian, tampak jelas juga ada semangat mendorong negara untuk melakukan pemenuhan (*to fulfil*) hak (dalam istilah Pasal 43 UUDS 1950 "sokongan") dalam soal hak beragama dan berkeyakinan. Sementara itu, sebagian pejuang HAM pada umumnya hanya menekankan pentingnya aspek penghormatan (*to respect*) dan perlindungan (*to protect*), bukan aspek pemenuhan (*to fulfil*) hak warga oleh negara dalam beragama atau berkeyakinan.

Kecenderungan pengalaman Indonesia dalam mendorong negara untuk melakukan pemenuhan hak beragama ini mungkin terlihat kuat di era-era berikutnya yang akan dibahas buku ini.

Secara umum, suara Konstituante cenderung dominan memaknai kebebasan beragama dalam pengertian "kebebasan untuk" (*freedom to*/kebebasan positif), meskipun juga terdapat suara "kebebasan dari" (*freedom from*/kebebasan negatif). Sementara secara umum kebebasan beragama atau berkeyakinan universal mengedepankan kedua-duanya. Dalam berbagai lontaran gagasannya dalam persidangan, anggota Dewan mengadvokasi gagasan agar negara memenuhi hak-hak keagamaan umat beragama tertentu, biasanya dari golongannya. Lebih dari itu, negara menjadi kekuatan untuk mendorong warganya agar melakukan sesuatu berdasarkan nilai-nilai keagamaan tertentu. Sebaliknya, kebebasan negatif berusaha agar warga negara cenderung tidak dipaksa untuk melakukan sesuatu apa pun, termasuk nilai-nilai yang telah menjadi kesepakatan pemimpin agamanya. Di tengah kuatnya ekspresi gagasan kebebasan positif, muncul suara kebebasan negatif seperti hak untuk berganti agama atau keyakinan. Terlepas dari polemik yang ada, terdapat suara kuat di kalangan anggota Dewan Konstituante mengenai pentingnya negara bersikap adil dan menjamin penghormatan serta perlindungan yang sama terhadap agama dan keyakinan warga negara yang beragam di negeri ini.

## F. Rujukan

Bagir, Zainal Abidin dkk. 2019. *Membatasi Tanpa Melanggar Hak Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan*. Yogyakarta: CRCS UGM.

Baum, B.D. dan Robert Nichols (ed.). 2013. *Isaiah Berlin and the Politics of Freedom: "Two Concepts of Liberty" 50 Years Later*. New York: Routledge.

Butt, S. dan Timothy Lindsey. 2018. *Indonesian Law*. Oxford: Oxford University Press.

Crouch, Melissa. 2016. *Islam and the State in Myanmar: Muslim-Buddhist Relations and the Politics of Belonging*. New Delhi: Oxford University Press.

Hosen, N. 2007. *Shari'a and Constitutional Reform in Indonesia*. Singapore : Institute of Southeast Asian Studies.

Yamin, M. 1959. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945 Jilid I.* Jakarta: [s.n.]

Nasution, A. B. 2009. *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956–1959.* Cetakan ketiga. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.

Ropi, I. 2017. *Religion and Regulation in Indonesia.* Singapore: Palgrave Macmillan.

Suhadi, dkk. 2014. *Politik Pendidikan Agama, Kurikulum 2013, dan Ruang Publik Sekolah.* Yogyakarta: CRCS UGM.

**Dokumen***:*

Risalah Perundingan Konstituante 1957, Jilid V

Risalah Perundingan Konstituante 1957, Jilid VI

Risalah Perundingan Konstituante 1957, Jilid VII

Risalah Perundingan Konstituante 1958, Jilid II

Risalah Perundingan Konstituante 1958, Jilid V

Risalah Perundingan Konstituante 1959, Jilid I

Risalah Perundingan Konstituante 1959, Jilid II

# BAB IV

# Mambang Agama: Mendedah Politik Perukunan Rezim Orde Baru

Trisno S. Sutanto

Setiap perbincangan tentang "kebebasan" maupun "kerukunan" di Indonesia, agaknya, tidak mungkin melewatkan masa rezim Orde Baru. Bukan saja karena ini merupakan rezim pemerintahan paling panjang yang pernah dilalui Indonesia, paling tidak sampai sekarang, dan membentuk hampir seluruh aspek kehidupan berbangsa, bermasyarakat, maupun bernegara, tetapi juga karena kosakata "kerukunan" itu sendiri nyaris terasa seperti langgam bahasa khas Orba.

Boleh dibilang, pada rezim inilah kita menemukan bagaimana "kerukunan" menjadi semacam obsesi. Kita masih ingat, misalnya, beberapa kosakata khas rezim Orba yang diwariskan sampai sekarang: akronim SARA (Suku, Agama, Ras, dan Antargolongan) yang dianggap sebagai potensi bahaya. Atau "Trilogi Kerukunan" yang terus digembar-gemborkan, yakni kerukunan antarumat beragama, kerukunan antara umat beragama dengan pemimpin agama, dan kerukunan antara umat beragama dengan pemerintah. Atau mantra yang hampir selalu menghiasi pidato para pejabat: "Mempertahankan stabilitas demi pembangunan nasional menuju lepas landas," dan seterusnya.

Sebagian dari kosakata itu memang hilang setelah rezim Orba runtuh. Akan tetapi pengaruhnya masih terus bertahan dan mewarnai

kosakata umum yang kerap dipakai oleh masyarakat luas, seperti ketakutan pada "hantu" SARA. Sebagian alasannya karena pada rezim ini ada upaya paling sistematis, terstruktur dan masif, dari apa yang disebut di sini, memakai neologisme tak lazim, sebagai "politik perukunan" (*harmonising politics*; lihat Sutanto, 2011, bdk. Porter, 2005). Neologisme itu merujuk kepada upaya-upaya sengaja negara, lewat kebijakan politik agamanya, untuk membentuk, menjaga, dan mempertahankan "kerukunan".

Jadi, ringkasnya, suatu kerukunan yang lebih berpusat dan mengandalkan peran negara. Di situ, ironisnya, peran masyarakat justru acap kali dinafikan, atau setidaknya dicurigai. Maksudnya, kondisi kemajemukan yang alamiah, entah berdasarkan suku, etnis, agama, atau kepercayaan, dicurigai dan lebih dipandang sebagai potensi konflik yang berbahaya, sehingga dibutuhkan upaya-upaya yang sistematis, terstruktur, dan masif guna mengharmoniskan dan menjaga tatanan kehidupan bersama. Padahal kita tahu, kondisi kemajemukan itu sudah menandai kehidupan bersama masyarakat-masyarakat yang menghuni kepulauan Nusantara sejak dahulu kala.

Lalu dari mana datangnya kecurigaan negara yang berlebihan sehingga melatari politik perukunan di atas? Mengapa "kerukunan" menjadi semacam obsesi rezim ini? Apa yang sesungguhnya hendak dicapai lewat politik perukunan itu? Dan apa yang diwariskan sampai sekarang setelah rezim tersebut runtuh? Bagian ini mau menelaahnya. Untuk memahaminya, dibutuhkan penelusuran latar historis yang menjadi konteks kemunculan rezim Orba.

## A. Politik Perukunan

Rezim Orba, seperti kita tahu, didirikan di atas tragedi 1965 yang, menurut berbagai perkiraan, memakan korban antara setengah sampai dua juta orang anggota maupun simpatisan Partai Komunis Indonesia (PKI). Boleh jadi, sampai sekarang dalam sejarah Indonesia, belum pernah terjadi peristiwa historis yang memakan korban dan membawa dampak lebih besar dan mendalam ketimbang tragedi tersebut.

Kita tidak akan membicarakan tragedi itu lebih jauh di sini.

Namun salah satu dampak penting yang perlu dicatat di awal adalah bahwa peristiwa tersebut, boleh dibilang, menghapus seluruh kekuatan sosial-politik PKI dari sejarah. Sebenarnya, ketika bangkit kembali pada dekade 1950-an, setelah dihancurkan dua kali (pemberontakan 1925–6 yang gagal dan tragedi Madiun 1948) kekuatan PKI sungguh fenomenal. Dalam sekejap partai itu berhasil membangun kekuatan massa yang besar, menjadi salah satu pemenang Pemilu 1955 bersama PNI, Masyumi, dan NU, sehingga ikut menentukan dalam persidangan Konstituante. Namun tragedi 1965 berhasil menghapusnya sama sekali. Bahkan peranannya sebagai salah satu "nada" di dalam polifoni ideologis sebelum kemerdekaan (baca: Bab I), ikut dihapus oleh rezim Orba.[15]

Rezim Orba juga mendaku sebagai "koreksi total dan menyeluruh" terhadap rezim sebelumnya, yang dikenal sebagai "Demokrasi Terpimpin" dengan Soekarno sebagai tokoh sentralnya. Kita juga mendengar berulang kali, dalam buku-buku sejarah yang diajarkan di sekolah-sekolah, bagaimana rezim Orba bertekad akan "melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara konsekuen".

Slogan tersebut menarik untuk dikaji ulang. Kita tahu bahwa Soekarno, saat mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1945 yang memberlakukan sistem "Demokrasi Terpimpin" yang otoriter, justru membubarkan Konstituante yang sedang bersidang membentuk Konstitusi baru dan memfungsikan kembali UUD 1945. Dalam pidato "Penemuan Kembali Revolusi Kita" (17 Agustus 1959), Soekarno menegaskan, "Demokrasi Indonesia adalah Demokrasi Terpimpin, yakni *demokrasi kekeluargaan*" (dikutip dari Simandjuntak, 2003, h. 50, cetak miring ditambahkan Simandjuntak).

Lebih jauh, kata Simandjuntak, di sini Soekarno sebenarnya melakukan "*interpretatio predestinata*—tafsiran sesuai dengan

[15] Sekadar contoh: Buku suntingan Herbert Feith dan Lance Castles tentang pemikiran politik Indonesia 1945–1965 yang sudah menjadi bacaan klasik, ketika diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia harus menghilangkan bagian-bagian yang memuat "kutipan-kutipan yang mewakili aliran komunisme" (Bab VIII), karena "sesuai dengan Ketetapan MPRS No. 25 tahun 1966" (lihat pengantar penerbit dalam Feith dan Castles, ed., 1988, h. ix).

pandangan dan keinginannya—bahwa 'kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan' yang tertera dalam Pembukaan UUD 1945 itu sebagai identik (sama) dengan 'demokrasi terpimpin'" (*ibid*). Jadi, dengan kata lain, ketika rezim Orba berdiri dan bertekad untuk "melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara konsekuen" guna mengganti rezim lama, apa yang dilakukan sebenarnya justru mengulangi praktik Soekarno! Dan sejarah kemudian mencatat, pemerintahan panjang Soeharto tidak lain merupakan perpanjangan dari rezim pemerintahan otoriter yang dimulai Soekarno.

Seperti diperlihatkan Rémy Madinier dalam esai panjangnya yang memikat tentang "mutasi bentuk politik Indonesia" yang menurutnya tak kunjung selesai, rezim Orba sebenarnya menggali akar ideologisnya dari Demokrasi Terpimpin Soekarno. Kedua rezim itu mencerminkan visi "negara kekeluargaan" (atau "integralistik") dalam polifoni ideologis yang ikut membentuk perjuangan nasionalisme sebelum kemerdekaan. Kita tahu visi tersebut, sebagaimana sudah diuraikan dalam Bab I di atas, lebih menekankan pada harmoni atau "kerukunan" dan kurang menghargai, atau bahkan cenderung mencurigai, tuntutan "kebebasan" dan hak-hak individu. Begini Madinier mendeskripsikan visi yang ditengarai melandasi rezim Orba:

> "Seperti pendahulunya, Soeharto adalah pewaris dari aliran politik yang disebut 'integralis', yang dikembangkan oleh Ki Hadjar Dewantoro pada kurun 1920-an, lalu oleh Dr. Raden Soepomo pada sesi persidangan persiapan kemerdekaan Indonesia. Tokoh pertama disebut menyarankan agar negara mengacu pada keluarga sebagai model bagi tatanan yang bersifat paternalistik dan mengayomi. Tokoh kedua, juga mengajukan 'hakikat alamiah' sebagai fundamen masyarakat, dan menyarankan untuk berpijak pada adat-istiadat—dan dialah spesialis di bidang itu—agar negara kelak berbentuk korporatis yang di dalamnya karsa-karsa prerogatif setiap orang seharusnya bersumber dari kedudukannya sebagai makhluk sosial dan bukan dari hak-hak pribadinya sebagai individu. Baik pada Ki Hadjar Dewantoro maupun pada

> Raden Soepomo, menggali legitimasinya dari suatu bentuk keyakinan mistis yang menekankan pada penyatuan dunia ilahi (*Gusti*) dan dunia manusiawi (*kawula*): keselarasan hubungan antara raja dan rakyatnya sudah sepatutnya mencerminkan keselarasan antara mikrokosmos dan makrokosmos" (Madinier, 2017, h. 156–157).

Dalam hal ini, "agama" menjadi fokus perhatian rezim itu sejak sangat awal. Daniel Dhakidae bahkan pernah merumuskannya dalam kalimat-kalimat tajam soal itu begini:

> "Agama sebagaimana dilihat dari luar adalah alat Orde Baru, dan sama halnya Orde Baru adalah alat agama-agama. Agama-agama sangat mementingkan 'jiwa'. Orde Baru pun sangat mementingkan 'mentalitet', 'semangat', 'semangat 1945' dan 'nilai-nilai 45' dan lain-lain. Namun, bila dimasuki lebih dalam, *Orde Baru boleh dikatakan adalah medan pertarungan antara agama dan negara*. Orde Baru di satu pihak menganggap agama sebagai sesuatu yang kudus, namun di pihak lain mengkriminalkan agama dengan menempatkan kejaksaan sebagai badan yang memeriksa kebenaran agama." (Lihat Dhakidae, 2003, h. xxxiv, cetak miring ditambahkan)

Nanti kita akan kembali pada pernyataan Dhakidae yang dicetak miring di atas, bahwa "Orde Baru boleh dikatakan adalah medan pertarungan antara agama dan negara." Tetapi yang jelas, sudah sejak sangat awal ketika rezim tersebut berdiri, persoalan hubungan antaragama segera mencuat dan jadi tantangan utama yang harus dihadapi.

Boleh jadi, persoalan tersebut lahir dari situasi *chaotic* yang mewarnai kondisi pascatragedi 1965. Dua isu yang dirasa mengguncang stabilitas adalah, *pertama*, isu "kristenisasi" yang konon menyebabkan kurang lebih dua juta penduduk berpindah menjadi Kristen[16] dan,

[16] Data sebenarnya sulit diverifikasi. Namun jumlah itu berasal dari buku laporan Avery T. Willis, Jr. yang menghebohkan (lihat Willis, 1977). Bandingkan juga dengan kajian Singgih Nugroho mengenai kasus perpindahan massal keagamaan di awal rezim Orde Baru (Nugroho, 2008).

*kedua*, kasus pembangunan gedung gereja Metodis di Meulaboh pada 1967 yang menyulut kemarahan dan bahkan mendorong tindakan brutal di Makassar pada 1 Oktober 1967. Seperti diperlihatkan disertasi Mujiburrahman, yang memberi uraian lengkap tentang peristiwa ketegangan di awal Orba itu (lihat Mujiburrahman, 2006), kasus di Meulaboh dan kerusuhan di Makassar boleh dibilang menandai relasi kedua agama misionaris—perasaan "saling terancam" yang kemudian dipertahankan terus menerus. Ini sangat kentara bila kita melihat lebih rinci dua soal tersebut.

Sudah sejak awal berdirinya, rezim Orba harus menghadapi tantangan ganda yang pelik: soal "penyebaran agama," yakni benturan dua agama yang sama-sama berwatak misionaris, yang berusaha mencari pengikut sebanyak-banyaknya; dan kebutuhan untuk mendirikan rumah ibadat. Soal *pertama* mau dijawab melalui apa yang dikenal sebagai Musyawarah Antar Agama. Pada 30 November 1967, atas inisiatif Depag di bawah kepemimpinan KH Muhammad Dahlan, Menag RI pertama Orba tahun 1967–1971, Musyawarah Antar Agama di Jakarta berlangsung, dengan pidato sambutan Pejabat Presiden Mayjen Soeharto. Selain di Jakarta, kegiatan serupa juga berlangsung di Garut. Hasil maksimal yang disepakati oleh kedua komunitas, yakni perwakilan Kristen dan Islam, hanyalah pembentukan Panitia Musyawarah Antar-Agama yang akan berfungsi membantu pemerintah memecahkan kesulitan-kesulitan yang timbul.[17]

Pidato sambutan Pejabat Presiden Mayjen Soeharto saat Musyawarah itu, boleh dibilang, meletakkan "cetak biru" dari kebijakan yang disebut "politik perukunan." Mari kita lihat sekilas poin-poin terpenting dari politik tersebut (untuk uraian lebih lengkap, lihat Sutanto, 2011). Penguasa Orde Baru itu melihat bahwa pertentangan-pertentangan agama, walau "secara lahiriah memang bersifat lokal dan bersumber pada salah pengertian," namun hal itu akan sangat berbahaya karena "alat-alat Negara kita kemudian cukup mempunyai dokumen-dokumen bukti bahwa sisa-sisa G-30S/PKI merencanakan memecah

[17] Sebagian cerita tentang jalannya Musyawarah dan dokumen-dokumennya dapat ditemukan dalam Sudjangi ed., 1992, khususnya h. 382 dst. Bandingkan dengan Aritonang, 2004, khususnya h. 382 dst.

belah persatuan kita dengan usaha mengadudombakan antara *suku*, antara *golongan*, antara *agama* dan lain sebagainya." Oleh karena itu, lanjut Soeharto, jika persoalan itu tidak segera dipecahkan, maka "akan dapat menjalar ke mana-mana yang dapat menjadi masalah nasional. Bahkan, mungkin bukan sekadar masalah nasional, melainkan dapat mengakibatkan bencana nasional" (dikutip dari Sudjangi, ed., 1992, Lampiran I.1., h. 19. Cetak miring ditambahkan).

Perhatikan bagaimana unsur-unsur yang disebut Soeharto itu, nantinya oleh Sudomo, Pangkopkamtib (Panglima Komando Operasi Keamanan dan Ketertiban) pada 1970-an, diringkas lewat akronim terkenal: SARA. Unsur-unsur perbedaan itu dianggap sebagai ancaman yang dapat memporak-porandakan stabilitas. Padahal stabilitas merupakan prasyarat yang harus dicapai jika pembangunan nasional mau dilaksanakan.

Aspek lain dari politik perukunan juga disebut oleh Soeharto: bagaimana menangani soal penyebaran agama yang kerap menjadi *leitmotiv* benturan dua agama misionaris, yakni Islam dan Kristen. Lagi-lagi pidato Soeharto memberi "cetak biru" penting begini:

> "Pemerintah ingin menegaskan dan memberikan jaminan, bahwa Pemerintah tidak akan menghalang-halangi suatu usaha penyebaran Agama. Adalah merupakan tugas yang mulia bagi suatu agama untuk membawa *mereka yang belum beragama*, yang masih terdapat di Indonesia, menjadi pemeluk-pemeluk agama yang yakin. Dengan demikian, maka berarti pula telah melaksanakan secara konkret sila ke-Tuhanan Yang Maha Esa dari Pancasila" (dikutip dari Sudjangi, ed., 1992, Lampiran I.1., h. 22, cetak miring ditambahkan).

Nantinya cetak biru itu diwujudkan dalam bentuk UU No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama. Kita tahu, UU ini awalnya adalah Penetapan Presiden Soekarno yang kemudian, lewat UU No. 5 Tahun 1969 pada masa awal Orba, diangkat menjadi UU. Seperti dianalisis di tempat lain (lihat Sutanto, 2016a, khususnya h. 170 dst.), UU ini berperan utama dalam

mendefinisikan kelompok yang disebut "*belum* beragama" itu.[18] UU ini juga memberi kewenangan besar pada Departemen Agama untuk menentukan mana "ajaran pokok keagamaan." Seperti disebut dalam Penjelasan pasal 1 UU No. 1/PNPS/1965, "Pokok-pokok ajaran agama dapat diketahui oleh Departemen Agama yang untuk itu mempunyai alat-alat/cara-cara untuk menyelidikinya." Sementara soal praktik "penyebaran agama," Departemen Agama membuat serangkaian kebijakan yang dengan ketat mengawasi tata cara penyiaran agama maupun bantuan luar negeri kepada lembaga-lembaga keagamaan. Dimulai dengan Keputusan Menteri Agama No. 70/1978 dan No. 77/1978, keduanya lalu disatukan menjadi Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1979 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penyiaran Agama dan Bantuan Luar Negeri kepada Lembaga Keagamaan di Indonesia.

Soal *kedua*, yakni kebutuhan bagi rumah ibadat, terbukti menjadi "persoalan laten." Bahkan Musyawarah Antar-Agama yang dibuat pemerintah di atas tak mampu menanganinya. Ini terbukti, seperti ditunjukkan Mujiburrahman, dengan mencuatnya kasus-kasus serupa, baik di Jakarta maupun di banyak kota lain.

Pada 28 April 1969, di tengah situasi *chaotic* pembantaian simpatisan PKI, gedung gereja GPIB yang baru dibangun di Slipi, Jakarta, dibakar massa dari komunitas muslim. Ketika Muhammad Natsir, tokoh utama Islam saat itu, ditanyai mengenai apa penyebab peristiwa tersebut, ia mengatakan bahwa penyebabnya sudah jelas jika orang melihat peristiwanya. Bagi dia, akar penyebabnya adalah apa yang kelak menjadi istilah terkenal, "program kristenisasi" yang diarahkan ke komunitas muslim, salah satunya dengan mendirikan gereja-gereja di daerah tempat kaum muslim menjadi mayoritas. Menurut Natsir, di Slipi sudah ada lima gereja untuk sekitar 350 orang umat Kristen di antara 35.650 orang muslim yang tinggal di daerah itu. Karenanya, tidak heran mengapa pembangunan gedung gereja GPIB tidak diberi ijin

[18] Di sini selalu harus diingat esai klasik Atkinson mengenai signifikansi istilah "*belum* beragama" yang, pada dasarnya, berarti pula "diharapkan akan memeluk salah satu agama yang direstui Negara." Lihat Atkinson, 1983, h. 688 dst.

oleh Gubernur Jakarta.[19] Beberapa bulan sebelumnya, pada September 1968, majalah Katolik *Peraba* (1 September 1968) melaporkan gereja Protestan di Asahan, Sumatera Utara, dan gudang penyimpanan milik sekolah Katolik di Samarinda, Kalimantan Timur, juga dibakar, kemungkinan oleh kaum muslim. Dalam kasus di Samarinda itu, dilaporkan bagaimana massa muslim di sekitar sekolah mengatakan, gedung baru milik kelompok agama tertentu, entah itu tempat ibadat, sekolah, klinik, atau lainnya tidak boleh dibangun kecuali memperoleh ijin dari masyarakat sekitar. Tetapi kasus di Asahan maupun Samarinda ini tidak memancing reaksi dari pusat.

Kasus-kasus itu menjadi konteks dekat penyusunan aturan pertama yang dibuat negara dalam menangani persoalan tempat ibadat—apa yang dikenal sebagai Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 01/BER/mdn-mag/1969 (selanjutnya: KBM) yang dikeluarkan pada 13 September 1969. Pengaturan ini menarik untuk dicermati, karena pada hampir setiap pasalnya, kita dapat menemukan kalimat "penyebaran agama" yang mau diatur oleh negara secara sewenang-wenang. Perlu diingat, KBM 1969 dibuat oleh pemerintah tanpa mengundang masukan dari lembaga-lembaga keagamaan. Semangatnya pun, seperti tercermin dalam judul KBM 1969, adalah *instruksi* tentang "Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan dalam Menjamin Ketertiban dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan dan Ibadat Agama oleh Pemeluk-pemeluknya." Jadi suara kelompok keagamaan memang tidak diperlukan!

Tidak heran jika keberadaan KBM 1969 jadi kontroversial. Kira-kira sebulan setelah KBM 1969 dibuat, pada 10 Oktober 1969, PGI (dulu: DGI) dan KWI (dulu: MAWI) langsung mengirim "Memorandum DGI-MAWI" yang, selain mengemukakan "kegelisahan dan kebingungan," juga meminta agar Menag dan Mendagri "mempertimbangkan kembali" KBM 1969. Tetapi, seperti dijelaskan Richard Daulay, Sekretaris Umum PGI pada masa itu, memorandum itu sama sekali tidak digubris dan KBM 1969 (atau sering disebut juga

[19] Lihat Mujiburrahman, 2006, h. 57–58. Komentar Natsir diambil Mujiburrahman dari wawancara dengan Natsir yang diterbitkan dalam *Mimbar Demokrasi,* No. 85, Mei 1969.

SKB, "Surat Keputusan Bersama") tetap diberlakukan. Seperti "*Anjing menggonggong, kafilah berlalu*," tulis Richard Daulay pahit.[20]

Itulah kerangka dasar dari apa yang disebut "politik perukunan" rezim Orba. Tampak jelas di situ bagaimana agama-agama "ditundukkan" demi melayani kepentingan rezim. Negaralah yang menentukan "pokok-pokok ajaran agama" (melalui Departemen Agama), mengatur soal "penyiaran" maupun "bantuan luar negeri," serta menjadi penentu apakah suatu bangunan rumah ibadat dapat didirikan atau tidak. Tetapi mengapa rezim Orba terkesan begitu obsesif mau mengatur seluk-beluk agama? Untuk kepentingan apa seluruh pengaturan tersebut? Bagian berikut mau menelisiknya.

## B. Mambang Agama

Seperti ditegaskan Dhakidae yang sudah dikutip di atas, "Orde Baru boleh dikatakan adalah medan pertarungan antara agama dan negara." Tetapi sebenarnya, jika ditelisik lebih rinci, persoalan agama sudah lama, jauh sebelum rezim Orba berdiri, menjadi "mambang" yang menghantui pergolakan sosial-politik di Indonesia.

Kita tahu sejak Proklamasi Kemerdekaan digaungkan, problem terbesar yang harus dihadapi negara yang baru merdeka ini adalah bagaimana mengatasi benturan dua kekuatan yang menjadi motor gerakan perjuangan kemerdekaan: kelompok nasionalis-sekuler dan nasionalis-Islam. Ini sangat kentara saat perdebatan dalam menyusun UUD 1945. Para politisi Islam mendesak untuk menggolkan tambahan tujuh kalimat terkenal dari Piagam Jakarta pada prinsip "Ketuhanan" Pancasila, yakni "dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya." Bagi golongan Islam, penambahan tujuh kata itu sangat penting sebagai bentuk politik pengakuan, mengingat posisi umat Islam yang mayoritas tetapi selama ini terpinggirkan. Usulan ini memancing perdebatan tajam selama masa persidangan kedua BPUPKI, pada 10–16 Juli 1945 (lihat uraian yang hidup soal perdebatan itu dalam Aritonang, 2004, khususnya h. 240–258).

---

[20] Baca Richard Daulay, "Dari SKB ke PBM", dalam Gultom, ed., 2006, h. 11, cetak miring sesuai aslinya.

Hampir saja persoalan ini membuyarkan usaha-usaha untuk mempersiapkan kemerdekaan. Untunglah, lewat manuver cerdik Mohammad Hatta, ketujuh kalimat itu berhasil dicabut sehingga UUD 1945 dapat diterima semua pihak. Boleh jadi, bagi Hatta sendiri, sebagaimana ditulis Mavis Rose dalam kajiannya tentang biografi politik Hatta, pemecahan itu memberinya "jalan untuk melarikan diri … dari tiap kewajiban, sebagai seorang muslim ortodoks dan anak seorang ulama, untuk mendukung negara Islam" (lihat Rose, 1987, h. 112). Tetapi, sekaligus, langkahnya itu dipandang para politisi Islam lain sebagai "suatu penipuan yang dilakukan terhadap umat Islam."

Tidak heran jika sejak peristiwa itu, sebagaimana ditunjukkan oleh kajian Bahtiar Effendy dalam disertasinya (Effendy, 2009), persoalan tentang "penghapusan tujuh kata" menjadi semacam *leitmotiv* yang menggelorakan semangat politik Islam. Berulang kali, tanpa merasa lelah, mereka berusaha mengembalikan "tujuh kata" ke dalam UUD 1945. Termasuk pada masa persidangan Konstituante yang akhirnya mengalami kemacetan, sehingga membuka peluang bagi Soekarno untuk menetapkan sistem Demokrasi Terpimpin sekaligus mengembalikan UUD 1945 (baca juga Bab III).

Itulah "mambang agama" yang kemudian selalu menghantui pergulatan sosial-politik di tanah air, yakni persoalan bagaimana memberi tempat pada "agama," terutama Islam yang dipeluk mayoritas penduduk, tetapi *sekaligus* memberi jaminan bagi agama-agama lain. Persoalan itu menjadi sangat krusial karena, seperti sudah diuraikan sebelumnya, nasionalisme Indonesia *tidak pernah* sepenuhnya bersifat "sekuler": agama-agama ikut berperan penting dalam perjuangan kemerdekaan dan menjadi salah satu nada dalam polifoni ideologis yang membentuk gerakan nasionalisme.

Di sini tidak mungkin menguraikan secara rinci dan komprehensif bagaimana "mambang agama" itu memengaruhi hampir seluruh kebijakan pemerintah. Kajian Ismatu Ropi tentang agama dan regulasi di Indonesia yang sangat lengkap (Ropi, 2017) memberi bahan berharga untuk menelisik soal ini. Mari kita mencermatinya lewat setidaknya tiga hal penting yang sangat mewarnai perkembangan

sampai sekarang: posisi ambigu Pancasila, posisi agama dalam sistem ketatanegaraan, dan penataan hidup keagamaan.

*Pertama*, dalam sejarah Indonesia, kita mengenal tiga Konstitusi yang pernah diberlakukan sampai Amandemen Konstitusi pasca-Orde Baru: UUD 1945, Konstitusi RIS (Republik Indonesia Serikat) 1949, dan UUDS 1950–1959, sebelum kembali ke UUD 1945. Ketiganya berbeda, bahkan kadang saling bertentangan. Tetapi yang menarik adalah di dalam ketiganya, posisi Pancasila (sebagaimana tercantum dalam Pembukaan) tetap dipertahankan. Ini menunjukkan persoalan fundamental, seperti diperlihatkan Simandjuntak, karena ketiga Konstitusi itu juga mencerminkan "tiga macam negara Indonesia yang juga berbeda-beda" (Simandjuntak, 2003, h. 37). Jadi, persoalannya, "Pancasila sekaligus telah menjadi sumber dan fundamen, atau mengayomi tiga jenis hukum dasar (konstitusi) yang memberi wujud sistem ketatanegaraan yang berbeda" (*Ibid.*, h. 32).

Itulah ambiguitas posisi Pancasila dalam sistem ketatanegaraan kita! Seperti diuraikan dengan bagus oleh Simandjuntak (2003, terutama h. 30 dst.), sembari bertolak dari Teori Hukum Murni Hans Kelsen, apakah Pancasila harus dianggap sebagai *Grundnorm*[21] atau *Staatsfundamentalnorm* (pokok kaidah fundamental negara), atau justru Pancasila "digali" (memakai istilah Soekarno) dari "norma yang lebih dasar lagi" yang ada dalam masyarakat? Persoalannya jadi lebih rumit karena, jika Pancasila merupakan *Grundnorm*, kita memiliki *Grundnorm* itu dalam bentuk formulasi tertulis yang jelas akan membuka aneka tafsir. Persis karena alasan ini, Simandjuntak menilai,

> "sumber kejanggalan ini ialah karena Pancasila ditempatkan sebagai suatu *Grundnorm*, yakni norma paling dasar, tetapi 'dirumuskan (dalam bentuk) tertulis'. Ini mengakibatkan kedudukan dan sifatnya boleh dikatakan menjadi hampir seperti hukum positif—yang membutuhkan definisi dan

[21] Bagi Hans Kelsen, menurut Simandjuntak, *Grundnorm* adalah "suatu norma yang tidak dapat dideduksikan lagi dari sumber lainnya, suatu norma awal yang keberadaannya dan kesahannya diasumsikan (*vorausgesetzte* atau *presupposed*), dan bukan merupakan bagian dari hukum positif, tetapi merupakan sumber (yang berada di luar) dari hukum positif" (Simandjuntak, 2003, h. 29–30).

> interpretasi pula. Yang akan berlaku (mengikat) ialah interpretasi yang didukung kekuatan untuk mengesahkannya" (Simandjuntak, 2003, h. 41)

Nanti di bawah kita akan melihat bahwa persoalan inilah yang kemudian menghantui perjalanan politik kita sampai sekarang.

*Kedua*, dalam ketiga Konstitusi yang pernah diterapkan di Indonesia itu, problem hidup keagamaan menjadi salah satu pokok yang rumit dan membingungkan. Ini kentara dari **Tabel III-1** di bab sebelumnya yang memperlihatkan bagaimana "agama" mau ditempatkan dan diatur dalam ketiga Konstitusi tersebut, apalagi ketika dikaitkan dengan HAM yang, tentu saja, berlandaskan pada kebebasan. Dari tabel itu, ada beberapa hal yang patut disinggung sehubungan dengan tema kita. Pertama, perhatikan bagaimana rumusan pasal 18 UUD RIS 1949 secara utuh mengadopsi pasal 18 DUHAM (Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia) PBB, termasuk dalam jaminan "kebebasan bertukar agama atau keyakinan." Kita tahu, bahkan dalam sejarah perkembangan HAM internasional pun klausul "bertukar agama atau keyakinan" sudah memancing perdebatan sangat tajam dan luas, karena kerap dituduh sebagai selubung bagi praktik penyiaran agama.[22] Kedua, sebagaimana diingatkan Ropi (lihat diskusinya dalam Ropi, 2017, khususnya h. 82–84; lihat juga Bab III di atas), di dalam ketiga Konstitusi, pasal-pasal tersebut dimulai dengan "Negara" (dan pada UUD RIS maupun UUDS disebut juga "penguasa," yang tampaknya merujuk pada "pemerintah"). Oleh karena itulah, walau ada jaminan kebebasan, namun kebebasan tersebut terbatas: ketiga Konstitusi itu justru membuka jalan bagi intervensi negara! Ketiga, masih mengikuti Ropi, formulasi dalam pasal 41(1) UUD RIS 1949 maupun pasal 43(3) UUDS 1950, dipakai istilah "agama yang diakui." Ropi mencatat, ini untuk pertama kalinya istilah "agama yang diakui" muncul dalam leksikon hukum di Indonesia (Ropi 2017, h. 84). Tentu saja, pemakaian kosakata ini makin memperkuat kecenderungan pembatasan pada kebebasan yang dijamin oleh ketiga Konstitusi itu sendiri.

---

[22] Tentang persoalan ini, lihat buku-buku standar HAM, seperti misalnya Lindholm, Durham dan Tahzib-Lie, eds., 2010, Bielefeldt, 2019, Bielefeldt dan Wiener, 2021 dan lainnya.

Akhirnya, *ketiga*, ambiguitas Pancasila yang sudah disinggung di atas maupun celah konstitusional bagi negara untuk mengintervensi ranah agama, membawa konsekuensi sangat mendalam bagi penataan keagamaan di tanah air. Dalam soal itu, ada dua aspek penting yang harus ditelisik lebih rinci, yakni debat tafsir prinsip "Ketuhanan Yang Maha Esa," yakni rumusan sila pertama Pancasila maupun pasal 29(1) UUD 1945 dan pasal 43(1) UUDS 1950; dan bagaimana tafsir itu menjadi kerangka dasar kebijakan Departemen Agama sebagai instrumen negara di dalam mengonstruksi maupun mengatur hidup keagamaan masyarakat.

Tanpa harus masuk ke dalam rincian uraian debat tafsir yang sudah berulang kali dikaji para pengamat,[23] frasa tersebut merupakan hasil kompromi atas dicabutnya "tujuh kata" dari Piagam Jakarta. Kompromi itu, yang konon berasal dari Hatta sendiri, diniatkan agar manuver yang dia lakukan dapat diterima kubu Islam.[24] Seperti diungkapkan Ropi, "Bagi kaum muslim, sila Ketuhanan Yang Maha Esa dianggap identik dengan dan merupakan terjemahan dari gagasan *tauhid* (monoteisme) dalam Islam; *dan Hatta, dari mana usulan itu datang, setuju dengan persepsi ini*" (Ropi, 2017, h. 74, cetak miring ditambahkan). Tampaknya tafsir tersebut yang paling berpengaruh. Ini jelas terlihat dalam penjelasan resmi UUD 1945 terhadap pasal 29(1) UUD 1945 yang menegaskan, bahwa "Negara berdasarkan atas *Ketuhanan* Yang Maha Esa." Frasa itu, dalam penjelasan diuraikan, bahwa "Ayat ini menegaskan kepercayaan bangsa Indonesia terhadap *Tuhan* Yang Maha Esa." Perhatikan ada pergeseran signifikan dari rumusan yang sangat abstrak (prinsip "Ketuhanan") menjadi

[23] Mengenai debat tafsir ini, lihat Ropi, 2016 dan 2017 khususnya Bab 7 (h. 89–100), Butt dan Lindsey, 2012 khususnya h. 7 dst. Baca juga Sutanto, 2016b.

[24] Di sini penting untuk dicatat pengamatan Ahmad Syafii Maarif dalam disertasinya tentang perdebatan di Konstituante, bahwa "Tokoh-tokoh terkemuka dari pihak nasionalis adalah Dr. Radjiman, Soekarno, Mohammad Hatta, Profesor Supomo, Muhammad Yamin, Wongsonegoro, Sartono, R.P. Suroso, dan Dr. Buntaran Martoatmodjo. *Semua tokoh ini adalah hasil didikan Barat.* […] Dari kelompok pembela dasar Islam, juru bicara terkemuka adalah Ki Bagus Hadikusumo, K.H. Ahmad Sanusi, Kahar Muzakkir dan K.H.A. Wachid Hasjim. *Dalam kelompok ini pihak modernis dan konservatif bersatu menghadapi pihak nasionalis*" (Maarif, 1987, h. 103, cetak miring ditambahkan).

pengakuan *tauhid* ("Tuhan").[25]

Tentu saja, tafsir tersebut punya konsekuensi sangat besar bagi kehidupan keagamaan. Bagi kalangan politisi Islam, seperti diingatkan Simon Butt dan Tim Lindsey saat menganalisis perjalanan Konstitusi Indonesia, "pintu ideologis terbuka bagi sebagian kelompok muslim untuk terus memperjuangkan posisi penting prinsip-prinsip Islam dalam pemerintah dan tatanan hukum yang ada" (Butt dan Lindsey, 2012, h. 12). Tetapi, lebih jauh dari itu, model keyakinan yang tidak sesuai dengan "monoteisme" pun entah dinafikan hak-haknya (apa yang terjadi pada kelompok-kelompok kepercayaan yang dianggap "*belum* beragama" seperti disinggung di atas), atau terpaksa harus menyesuaikan keyakinannya dengan prinsip tersebut (lihat Sutanto, 2016b, khususnya h. 250 dst. mengenai hal ini).

Dalam kedua soal itu, seperti ditunjukkan Ropi, Departemen Agama memainkan peranan utama. Lembaga ini, tulis Ropi,

> "bertanggung jawab untuk 'mengamati kebebasan individual, memberi bimbingan dan dukungan' untuk 'mengupayakan gerakan-gerakan keagamaan yang sehat'. Pada gilirannya, Depag membuat pembatasan yang makin ketat terhadap kebebasan mengekspresikan agama. Di situ kebebasan beragama hanya dilindungi sejauh kebebasan itu dilakukan dalam 'kesadaran dan penuh tanggung jawab'" (Ropi, 2017, h. 3).

Fungsi Depag juga mengalami perubahan orientasi yang mendasar, dari "institusi kuasi-muslim di dalam sistem negara menjadi institusi yang sepenuhnya alat negara untuk mengatur kehidupan keagamaan agar sejalan dengan program pembangunan ekonomi" (Ropi, 2017, h.

[25] Prof. Dr. Olaf Schumann, seorang ahli ilmu agama-agama dari Jerman, pernah mengingatkan perbedaan dua istilah itu begini: "Istilah 'ketuhanan' merupakan istilah yang sangat abstrak; bukan 'Tuhan', melainkan 'ketuhanan', suatu prinsip mengenai Tuhan, tetapi bukan Tuhan sendiri. Oleh karena itu, istilah ini sangat sulit untuk diterjemahkan ke dalam bahasa asing. Dalam bahasa Inggris barangkali bisa diterjemahkan dengan istilah *divinity*, pasti bukan '*deity*'atau'*God*', dan dalam bahasa Jerman *Gottheit* atau *Gottlichkeit*, ia pun bukan *Gott*. Hanya teologi yang dapat menjelaskan dengan memberi definisi apa yang dimaksudkan dengan ketuhanan itu secara nyata." (Dikutip dari Sutanto 2016b, h. 142).

143; lihat juga h. 148). Bagaimana fungsi baru itu dijalankan?

Menurut Ropi, ada dua premis dasar dari seluruh kebijakan keagamaan Orba yang kerap diulang-ulang sebagai slogan. *Pertama*, prinsip bahwa "Indonesia bukan negara agama dan bukan negara sekuler. Indonesia adalah negara beragama." Prinsip ini sering dipakai untuk menjelaskan posisi dan hubungan agama, terutama Islam, dengan negara. Walau Indonesia merupakan negara di mana penganut Islam mayoritas, namun ideologi negara ini *tidak* berdasarkan syariat Islam. Prinsip *kedua*, sekalipun UUD 1945 (dan Konstitusi lain yang pernah diterapkan) memang menjamin kebebasan, namun kebebasan itu "tidak pernah tidak terbatas." Ini yang disebut prinsip *kebebasan yang bertanggung jawab* yang menurut Ropi baru diciptakan rezim Orba pada awal 1970-an dan "membuka kemungkinan intervensi pemerintah jika kebebasan beragama mengarah pada konflik yang mengancam persatuan dan kesatuan bangsa" (Ropi, 2017, h. 134).

Berdasarkan dua premis itu, rezim Orba membangun lima prinsip pengelolaan keagamaan yang, menurut Howard M. Federspiel (sebagaimana dikutip, Ropi, 2017, h. 141), dapat diringkas begini:

1. Praktik-praktik peribadatan dan upacara keagamaan akan didorong oleh negara; pendalaman komitmen keagamaan oleh seluruh kaum beriman adalah dalam rangka kepentingan memperkuat negara dan bangsa.
2. Negara akan terus menyediakan sistem administratif agar kewajiban-kewajiban umat Islam tertentu dalam hal pendidikan, masalah keluarga, dan dukungan untuk ibadat haji dapat berjalan dengan baik. Selain itu, negara juga menyediakan mekanisme untuk melindungi standar-standar umum ortodoksi.
3. Tujuan-tujuan keagamaan tidak boleh dinyatakan dalam kerangka politik. Selain itu, agama juga tidak boleh digunakan sebagai alat utama organisasi oleh kelompok politik. Pendeknya, upaya apa pun untuk mencapai cita-cita keagamaan melalui partai dan kegiatan politik, juga pemilihan umum, akan ditentang keras oleh negara.
4. Kelompok-kelompok agama yang berupaya bermain di luar sistem yang ada, untuk mencapai cita-cita keagamaan mereka, akan

dianggap melanggar hukum dan akan dijatuhi hukuman yang berat.

5. Kelompok-kelompok pemimpin muslim, khususnya ulama dan cendekiawan agama, akan mendukung kebijakan pembangunan nasional pemerintah melalui tulisan, pengajaran, dakwah, dan perilaku mereka (lihat Federspiel, 1998, h. 184)

Luas cakupan kelima prinsip di atas dan praktik kebijakan yang dilahirkan membentuk apa yang boleh disebut sebagai praktik "kepengaturan" (*Governmentality*), sebuah konsep yang dicetuskan filsuf Prancis Michel Foucault guna menelanjangi praktik-praktik kuasa dan membuka ranah kajian yang sangat kaya dewasa ini.[26] Di dalam kerangka kepengaturan itu, "agama" dikonstruksikan dan dijadikan alat untuk mengatur tingkah laku baik individu maupun masyarakat guna menciptakan—meminjam istilah Foucault lagi—"subyek-subyek yang patuh" (*docile subjects*).

Persis inilah yang seirama dengan model "pembangunanisme" (*Developmentalism*) Orba yang kuat dilandasi oleh gagasan "kerukunan dan ketertiban," sesuai dengan alur warna ideologisnya. Demi pembangunan nasional yang, menurut Soeharto, "seperti satu tarikan nafas" dengan cita-cita agama, maka jelas "kerukunan dan ketertiban" sangat dibutuhkan. [27] Dalam hal ini, agama adalah subyek yang harus pertama-tama ditertibkan, sebelum nantinya dapat menjadi alat untuk menertibkan masyarakat. Tidak heran jika soal itu menjadi obsesi rezim Orba. Seperti diperlihatkan Ropi, "sesudah konsolidasi

[26] Sumber utama tentang gagasan *Governmentality* Foucault dan ranah kajian yang disibakkannya dapat ditemukan dalam Burchell, Gordon, dan Miller, ed., 1991. Buku itu sekaligus memuat ceramah terkenal Foucault tentang konsep tersebut. Pengantar yang sangat bagus dan luas bisa dibaca dalam Dean, 2010, sementara antropolog Tania Murray-Li memakai konsep itu untuk membaca ulang kebijakan pembangunan di Indonesia (Li, 2012). Ropi sendiri memakai istilah "*governmentalization*", walau merujuk pada hal yang sama (lihat Ropi, 2017, h. 138).

[27] Seperti dicatat Ropi, Soeharto sendiri kerap mengatakan bahwa "pembangunan bukanlah sekadar alat tapi juga tujuan pada dirinya sendiri." Atau, dalam kesempatan lain, Soeharto menjelaskan bahwa "pembangunan dan agama itu seperti satu tarikan nafas (*sic!*). Pembangunan akan memberi kita kemajuan ekonomi, sementara agama membawa kebahagiaan. Kemajuan dan kebahagiaan merupakan tujuan dari pembangunan Indonesia" (Ropi, 2017, h. 133).

Orba, Indonesia menjadi salah satu negara yang perilaku keagamaan warganya paling diatur di dunia" (Ropi, 2017, h. 141). Berdasarkan buku terbitan Depag, Ropi menunjukkan selama tiga dekade rezim Orba berkuasa (dari 1965 sampai 1995), lebih dari 110 pengaturan keagamaan dikeluarkan yang mencakup tiga soal pokok: Kerukunan Umat Beragama, Larangan, dan soal Aliran Kepercayaan. Jika ditinjau isinya, maka dapat diringkaskan dalam **Tabel IV-1** begini:

**Tabel IV-1.** Tipe-tipe pengaturan keagamaan rezim Orde Baru

| Kategori | Ranah dan Rincian | Jumlah | Total |
|---|---|---|---|
| I | Kerukunan antarumat beragama | | 39 |
| | Rumah ibadat | 5 | |
| | Bantuan Luar Negeri untuk lembaga keagamaan | 7 | |
| | Aturan penyiaran agama | 11 | |
| | Pegangan untuk menjaga kerukunan antar umat beragama | 16 | |
| II | Larangan-larangan | | 50 |
| | Aliran atau ajaran yang menyimpang dari ajaran resmi | 31 | |
| | Buku, barang cetakan, simbol, dll. | 15 | |
| | Larangan lain, misalnya pernikahan beda agama | 4 | |
| III | Pembatasan adat istiadat Cina dan Aliran Kepercayaan | | 21 |
| | Total | | 110 |

**Sumber**: Ropi, 2017, h. 143, Tabel 11.1.

Ada dua catatan penting yang perlu disebut mengenai tabel di atas. *Pertama*, walau Ropi membedakan antara kategori "larangan-larangan" dengan "kerukunan antar umat beragama" dalam tabel itu, akan tetapi dapat juga ditafsirkan bahwa larangan-larangan yang cakupannya sangat luas itu, mulai dari peredaran buku, barang cetakan, sampai menyangkut ajaran yang dinilai "menyimpang dari ajaran resmi," merupakan cara-cara untuk mengatur "kerukunan dan ketertiban."

Di sini perlu dicatat juga, seperti sudah disinggung di atas, bahwa pihak yang memiliki kewenangan dalam menentukan "ajaran pokok keagamaan" atau "ajaran resmi" adalah pemerintah, yang dilakukan melalui Departemen Agama. Penjelasan pasal 1 UU No. 1/PNPS/1965 menegaskan soal itu: "Pokok-pokok ajaran agama dapat diketahui oleh Departemen Agama yang untuk itu mempunyai alat-alat/cara-cara untuk menyelidikinya." Sungguh suatu kontrol negara terhadap kehidupan keberagamaan yang boleh dibilang absolut!

Catatan *kedua*, menarik sekali bahwa aneka peraturan dan larangan yang ada dalam tabel itu, sampai sekarang, bahkan setelah rezim Orba runtuh, masih tetap berlaku. Memang di sana-sini ada upaya perubahan, atau bahkan perbaikan. Sebutlah, misalnya, dalam soal aturan rumah ibadat, KBM 1969 telah diganti dengan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri (PBM) No. 9 dan No. 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadat. Jika dibandingkan KBM 1969 sebelumnya, PBM 2006 membawa kemajuan berarti, khususnya dalam soal jangka waktu permintaan izin. Akan tetapi, dari banyak laporan terbukti PBM 2006 tidak mampu menangani persoalan rumah ibadat yang sudah dihadapi sejak awal Orba itu (lihat, antara lain, Dja'far ed. 2000, Komnas HAM 2020). Lagi pula, PBM 2006 makin menggarisbawahi "politik perukunan" yang diurai di atas, bahwa masalah rumah ibadat merupakan salah satu bagian utama dari upaya negara menciptakan kerukunan!

Di luar soal pengaturan rumah ibadat, aspek penting lain yang masih terus bertahan sampai sekarang adalah posisi sentral UU No. 1/PNPS/1965 yang tetap tak tergoyahkan. Sudah cukup banyak upaya masyarakat sipil pada masa pasca-Orba untuk melakukan *constitutional review* terhadap UU ini ke Mahkamah Konstitusi (MK) namun selalu kandas. Salah satu upaya paling monumental diajukan oleh jaringan lembaga masyarakat sipil yang mengajukan uji materiil ke MK pada 20 Oktober 2010, dengan dukungan pribadi bahkan oleh mantan Presiden RI ke-4 Abdurrahman Wahid. Tetapi MK, lewat Putusan No. 110/PUU-

VIII/2009, menolak uji materiil itu dan tetap mempertahankan posisi sentral PNPS dalam pengaturan tata kelola keagamaan (lihat Isnur, ed., 2012, Sutanto, 2011).

Kemajuan paling berarti adalah pencabutan Inpres No. 14 Tahun 1967 yang melarang pelaksanaan adat istiadat Cina oleh Presiden Abdurrahman Wahid dengan menerbitkan Keppres No. 6 Tahun 2000. Dengan langkah itu, masyarakat Tionghoa di Indonesia dapat merayakan hari raya Imlek dan ada pengakuan terhadap agama Konghucu. Begitu juga, penerbitan Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata (PBM) No. 43 dan No. 41 Tahun 2009 tentang Pedoman Pelayanan Kepada Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa, patut disebut sebagai langkah maju. Bahkan dalam telaahnya yang penting mengenai pasang surut rekognisi agama-agama leluhur, Samsul Maarif menyebut PBM 2009 itu sebagai salah satu produk hukum yang "menandai kemajuan yang signifikan terkait pengakuan dan pelayanan negara terhadap hak-hak penganut agama leluhur, paling tidak menurut aturan negara" (Maarif, 2017, h. 88).

Tetapi, dalam kasus penghayat kepercayaan, putusan yang terbukti paling visioner adalah langkah MK dalam *constitutional review* terhadap beberapa pasal UU No. 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan (dan revisinya dalam UU No. 24 Tahun 2013). Lewat Putusan No. 97/PUU-XIV/2016 tanggal 18 Oktober 2017, MK secara bulat mengabulkan seluruh gugatan dan memberi langkah yang sangat visioner dalam amar putusannya, bahwa kata "agama" dalam pasal-pasal itu "tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak termasuk 'kepercayaan'." Langkah yang diambil MK itu sangat visioner karena, sekalipun tetap berbeda dengan "agama," hak-hak kewargaan kelompok penganut kepercayaan tetap harus diakui setara di hadapan hukum (lebih jauh, lihat Sutanto, 2016a, juga Sutanto, 2018).

Jadi memang ada kemajuan setelah rezim Orba runtuh diterjang krisis multidimensional. Apalagi jika kita menelisik penataan ulang lembaga-lembaga kenegaraan melalui proses amandemen Konstitusi.

Di situ tampak jelas bahwa Indonesia benar-benar sudah memasuki masa *pasca*-Orba. Akan tetapi, agaknya, "mambang agama" yang diwariskan rezim tersebut masih terus menghantui. Bab berikutnya mau melihat pengaruh mambang tadi.

## C. Rujukan

Aritonang, Pdt. Dr. Jan S. 2004. *Sejarah Perjumpaan Kristen dan Islam di Indonesia*. Jakarta: BPK Gunung Mulia.

Atkinson, Jane Monnig. 1983. "The Construction of an Indonesian Minority Religion". *American Ethnologist*. Vol. 10, No. 4: 684–696. https://www.jstore.org/stable/644056

Bielefeldt, Heiner. 2019. *Politik Kesetaraan: Dimensi-dimensi Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan*. Bandung: Mizan Pustaka.

Bielefeldt, Heiner dan Michael Wiener. 2021. *Menelisik Kebebasan Beragama: Prinsip-prinsip dan Kontroversinya*. Bandung dan Yogyakarta: Mizan dan CRCS.

Burchell, Graham dkk. (ed.). 1991. *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Chicago: The University of Chicago Press.

Dja'far, Alamssyah M. (ed.). 2000. *Tawar Menawar Kebebasan: Satu Dekade Pemantauan Kemerdekaan Beragama Berkeyakinan Wahid Foundation*. Jakarta: Wahid Foundation.

Dean, Mitchel. 2010. *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. Edisi kedua. SAGE publication.

Dhakidae, Daniel. 2003. *Cendekiawan dan Kekuasaan dalam Negara Orde Baru*. Jakarta: Gramedia.

Effendy, Bahtiar. 2009. *Islam dan Negara: Transformasi Gerakan dan Praktik Politik Islam di Indonesia*. Edisi baru dan diperluas. Jakarta: Paramadina.

Federspiel, Howard M. 1998. "Daya Tahan Kesarjanaan Muslim Tradisionalis: Analisis atas Karya-karya Sirajuddin Abbas". Dalam *Jalan Baru Islam: Memetakan Paradigma Mutakhir Islam Indonesia*. Bandung: Mizan.

Feith, Herbert dan Lance Castles (ed.). 1988. *Pemikiran Politik Indonesia 1945–1965*. Jakarta: LP3ES.

Gultom, Gomar (ed.). 2006. *Seputar Ijin Mendirikan Rumah Ibadah: Dari SKB ke PBM*. Jakarta: Persekutuan Gereja-gereja di Indonesia (PGI). https://pgi.or.id/seputar-ijin-mendirikan-rumah-ibadah-dari-skb-ke-pbm/

Isnur, Muhamad (ed.). 2012. *Agama, Negara, dan Hak Asasi Manusia: Proses Pengujian UU No. 1/PNPS/1965 Tentang Pencegahan, Penyalahgunaan, dan/atau Penodaan Agama di Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: LBH Jakarta.

Komnas HAM. 2020. *Kajian Komnas HAM RI atas PBM No. 9 dan 8 Tahun 2006 Terkait Pendirian Rumah Ibadah*. Jakarta: Komnas HAM RI.

Li, Tania Murray. 2012. *The Will to Improve: Perencanaan, Kekuasaan, dan Pembangunan di Indonesia*. Jakarta: Marjin Kiri.

Lindholm, Tore dkk. (ed.). 2010. *Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan: Seberapa Jauh?*. Yogyakarta: Kanisius.

Maarif, Samsul. 2017. *Pasang Surut Rekognisi Agama Leluhur dalam Politik Agama di Indonesia*. Yogyakarta: CRCS UGM.

Maarif, Ahmad Syafii. 2006. *Islam dan Masalah Kenegaraan: Studi tentang Percaturan dalam Konstituante*. Cetakan kedua 1987. Edisi revisi berjudul, *Islam dan Pancasila Sebagai Dasar Negara: Studi tentang Perdebatan dalam Konstituante*, Jakarta: LP3ES.

Madinier, Rémy. 2017. "Dari *Revolusi* Hingga *Reformasi*: Perjalanan Mutasi Politik Yang Tak Kunjung Selesai". Dalam *Revolusi Tak Kunjung Selesai: Potret Indonesia Masa Kini*. Jakarta: KPG dan IRASEC.

Mujiburrahman. 2006. *Feeling Threatened: Muslim-Christian Relations in Indonesia's New Order*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Nugroho, Singgih. 2008. *Menyintas dan Menyeberang: Perpindahan Massal Keagamaan pasca 1965 di Pedesaan Jawa*. Yogyakarta: Syarikat.

Ropi, Ismatu. 2016. "Ketuhanan Yang Maha Esa, the State and the Politics of Religious (In)Tolerance: Understanding Contemporary Religious Life through Past Debates on the State-Religion Relationship". Dalam *Religion, Law and Intolerance in Indonesia*. Routledge.

Ropi, Ismatu. 2017. *Religion and Regulation in Indonesia*. Palgrave Macmillan.

Rose, Mavis. 1987. *Indonesia Free: A Political Biography of Mohammad Hatta*. Monograph Series: 67. Ithaca: Cornell Modern Indonesian Project.

Simandjuntak, Marsillam. 2003. *Pandangan Negara Integralistik: Sumber, Unsur, dan Riwayatnya dalam Persiapan UUD 1945*. Cetakan ketiga. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.

Sudjangi. 1992. *Kajian Agama dan Masyarakat III: Kerukunan Hidup Antar Umat Beragama. 15 Tahun Badan Penelitian dan Pengem-*

*bangan Agama, 1975–1990*. Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Agama RI.

Sutanto, Trisno S. 2011. "Negara, Kekuasaan, dan 'Agama': Membedah Politik Perukunan Orba". Dalam *Politik Kebinekaan: Esai-esai Terpilih*. Jakarta: BPK Gunung Mulia dan KN LWF.

Sutanto, Trisno S. 2016a. "Diskriminasi Terhadap Penghayat: Sampai Kapan?". Dalam *Politik Kebinekaan: Esai-esai Terpilih*. Jakarta: BPK Gunung Mulia dan KN LWF.

Sutanto, Trisno S. 2016b. "Pancasila dan Persoalan Kebebasan Beragama dan/atau Berkeyakinan: Membaca Ulang Hubungan Agama dengan Negara di Indonesia". Dalam *Politik Kebinekaan: Esai-esai Terpilih*, Jakarta: BPK Gunung Mulia dan KN LWF.

Sutanto, Trisno S. 2018. "Ujian Konstitusional". Dalam *Kompas*, 17 April 2018.

Willis, Jr., Avery T. 1977. *Indonesia Revival: Why Two Millions Come to Christ*. South Pasadena: William Carey Library.

# BAB V

# Amandemen Konstitusi dan Warisan "Mambang Agama"

Trisno S. Sutanto

Reformasi Mei 1998 yang memaksa Presiden Soeharto *lengser* membuka kesempatan dan momentum historis untuk melakukan perubahan fundamental, dan membangun kembali suatu tatanan politik kenegaraan yang lebih baik guna menggantikan rezim otoritarianisme Orba. Hal ini dilakukan melalui empat kali proses Amandemen Konstitusi (1999–2002) yang hasilnya sungguh mengejutkan banyak pengamat.

Donald L. Horowitz (2013) misalnya mengaku terkejut ketika melihat bagaimana proses amandemen yang mengubah secara mendasar sistem ketatanegaraan yang ada, justru dapat berlangsung tanpa gejolak sosial berarti. Sementara *The Asia Times* menulis, setelah ratifikasi amandemen terakhir pada 2002, bahwa "prosesnya boleh saja carut-marut dan berbelit-belit, tetapi tindakan Indonesia mengadopsi amandemen-amandemen konstitusi itu menegaskan betapa, pada akhirnya, negeri itu masih tetap berada di jalan peralihan, penuh gelombang, menuju demokrasi" (*The Asia Times*, 14 Agustus 2002).

Penilaian *The Asia Times* itu menarik karena sekaligus memperlihatkan dua sisi: kekaguman banyak pengamat dan pakar mengenai proses amandemen yang relatif berjalan baik; sekaligus, pada saat

bersamaan, situasi transisional yang masih mengganjal bahkan hingga sekarang, setelah dua dekade proses amandemen konstitusi berlangsung. Indonesia pascaamandemen konstitusi benar-benar sedang mengarungi jalan demokratis yang penuh liku dan terjal.

Kita dapat memahami kekaguman banyak pakar, baik pengamat dan peneliti, mengenai proses amandemen itu jika mempertimbangkan baik situasi dan kondisi maupun tahapan proses yang berlangsung. Seperti diperlihatkan oleh beberapa penelitian tentang tema itu (lihat, misalnya, Indrayana, 2007; Subekti, 2008; Horowitz, 2013; maupun Butt dan Lindsey, 2012), Indonesia boleh dibilang menempuh jalannya sendiri yang tidak sesuai dengan "pakem" proses amandemen konstitusi. Amandemen konstitusi di Indonesia, tulis Horowitz, lebih merupakan "pekerjaan orang dalam" (*inside job*), dan "berlangsung selama beberapa tahun." Tidak heran jika "tidak ada epifania demokratis, tak ada momen transformasi revolusioner" dalam proses itu (Horowitz, 2013, h. 1–3). Sementara dalam disertasinya pada Universitas Melbourne (2005) yang kemudian diterbitkan, Denny Indrayana bertolak dari pengamatan bahwa amandemen konstitusi 1999–2002,

> "tidak memiliki apa yang umum diterima akademisi konstitusi sebagai faktor-faktor kunci yang semestinya tersedia pada sebuah proses pembuatan konstitusi yang demokratis. Pada prosesnya: (i) tidak ada rencana yang jelas untuk menentukan pertanyaan kunci, misalnya, kapan dan bagaimana amandemen akan dilakukan, dan akan seperti apa amandemen itu; (ii) MPR gagal merebut kepercayaan rakyat dalam kapasitasnya sebagai sebuah lembaga pembuat konstitusi; dan (iii) partisipasi publik sangat terbatas dan tidak diorganisasikan dengan baik." (Indrayana, 2007, h. 45–46).

Mungkin benar, seperti dikatakan Jacob Tobing, Ketua Panitia *Ad-Hoc* (PAH-I) yang membidani amandemen, "Sejujurnya, kebanyakan anggota MPR tidak memahami hasil (amandemen-amandemen). Itulah mengapa banyak di antara mereka yang terkejut ketika perubahan-perubahan itu disahkan … Dalam rapat- rapat paripurna, jarang ada yang mengajukan keberatan-keberatan yang sesungguhnya … Banyak yang tidak menyadarinya" (sebagaimana dikutip Indrayana, 2007, h.

361–362). Padahal, seperti akan kita lihat di bawah ini, perubahan yang terjadi akibat amandemen konstitusi itu sangat mendasar.

Tentu saja, dalam bagian ini, kita tidak akan melihat secara rinci *seluruh* proses dan hasil dari amandemen. Hal itu sudah dikerjakan oleh para akademisi, seperti Indrayana (2007) dan Subekti (2008), maupun peneliti asing seperti Butt dan Lindsey (2012), dan Horowitz (2013). Karya-karya mereka menjadi kerangka dasar uraian dalam bagian ini. Sebagai gantinya, yang akan menjadi fokus kajian di sini adalah "mambang agama" yang kuat ditengarai memengaruhi dan mewarnai proses amandemen.

## A. Latar dan Tujuan Amandemen

Ketika Soeharto *lengser*, sebenarnya dia meninggalkan sebuah negara yang masa depannya sama sekali tidak jelas. Krisis ekonomi akut masih berlangsung, rangkaian gejolak dan konflik sosial meruyak di berbagai daerah, sementara pada saat bersamaan, penggantinya, Presiden B. J. Habibie, lebih dikenal sebagai "anak asuh" Soeharto sendiri.

Tidak heran jika Habibie harus menghadapi situasi yang sangat pelik: di tengah situasi krisis multidimensional, legitimasi kekuasaannya justru dipertanyakan. Para mahasiswa terus menggelorakan rangkaian demonstrasi massal yang menuntut "reformasi total" (termasuk pengunduran diri Habibie), yang kerap diadang oleh milisi sipil bersenjata tajam "Pam Swakarsa" bentukan militer menjelang Sidang Istimewa MPR November 1998 dan berujung pada peristiwa "Tragedi Semanggi" dengan enam korban.

Namun Habibie, seperti dicatat Elson, mengejutkan para pengkritiknya. Ia segera mengambil langkah-langkah populer dan sangat yakin pada jalan reformasi sebagai satu-satunya pilihan. Elson mencatat komentar Habibie padanya saat diwawancarai di Muenchen pada 2005: "kalau tidak, bakal terjadi revolusi" (Elson, 2009, h. 421). Habibie bukan hanya mendorong Sidang Istimewa MPR untuk menentukan jadwal Pemilu secepatnya, tetapi juga meliberalisasi kebebasan pers dan kebebasan berekspresi, membebaskan tahanan

politik, menawarkan referendum pada Timor Timur, melaksanakan Pemilu 1999, dan lainnya. Roda reformasi mulai berputar di bawah kepemimpinannya, walau akhirnya ia harus mundur dan tidak dapat dipilih kembali karena pertanggungjawaban kebijakannya ditolak MPR pada Oktober 1999.

Begitu juga Sidang Istimewa MPR yang berlangsung pada 10–13 November 1998. Walau berada di bawah tekanan demonstrasi mahasiswa yang menghiasi hari-hari di Jakarta pada masa itu, Sidang Istimewa justru mampu menghasilkan 12 Ketetapan (TAP) MPR yang fundamental. Selain memungkinkan percepatan jadwal Pemilu, mencabut "asas tunggal" Pancasila bagi partai-partai politik, dan menetapkan proses desentralisasi, ada tiga TAP MPR lain yang sangat penting bagi agenda Amandemen Konstitusi: (i) TAP MPR No. VIII Tahun 1998 tentang Pencabutan TAP MPR No. IV Tahun 1983 tentang Referendum. Dengan langkah ini, UUD 1945 yang dulunya "disakralkan" sehingga tidak dapat diubah, kini terbuka bagi proses amandemen; (ii) TAP MPR No. XIII Tahun 1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden menjadi hanya dua periode saja. Dengan langkah ini, maka kemungkinan seseorang menjabat sebagai Presiden berulang kali, seperti dipraktikkan Soeharto, sudah ditutup; dan akhirnya (iii) TAP MPR No. XVII Tahun 1998 tentang Hak-Hak Asasi Manusia yang menjadi landasan hukum bagi UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM. Sebagian besar pasal dalam UU ini nantinya diadopsi ke dalam Perubahan Kedua UUD 1945 yang diberlakukan dalam Sidang Tahunan MPR tahun 2000 (lihat Indrayana, 2007, h. 170–171). Nanti kita akan kembali pada soal HAM ini di bawah.

Rangkaian hasil ketetapan itu sebenarnya sangat berani dan mengagetkan. Di tengah rentetan gejolak dan konflik sosial serta himpitan krisis ekonomi yang memporak-porandakan hasil-hasil pembangunan, Indonesia justru memilih untuk melakukan Pemilu dan memulai proses amandemen Konstitusi. Banyak orang waswas, bukankah dua agenda itu justru akan membuka ruang konflik yang lebih besar dan berpotensi menghancurkan Indonesia? Lagi pula, pada saat bersamaan, rangkaian gejolak dan kerusuhan sosial-politik masih berlangsung di berbagai pelosok negeri yang menimbulkan kecemasan

pada kemungkinan bahwa Indonesia akan terjerumus ke dalam rangkaian kerusuhan etnis dan religius tanpa akhir. Apakah Indonesia akan mengalami proses "Balkanisasi," terpecah belah menjadi negara-negara kecil, seperti yang dialami Uni Soviet maupun negara-negara Eropa Timur ketika bubar dilanda *Glasnost* dan *Perestroika* sebelumnya? Pertanyaan-pertanyaan seperti itu, walau mungkin tidak diutarakan secara lantang, menggelayuti pikiran begitu banyak orang. Para pengamat dan pengkaji Indonesia di luar pun gencar mempersoalkan kemungkinan proses "Balkanisasi" terjadi pasca-Soeharto.[28]

Rasa cemas dan khawatir itu lenyap, bahkan digantikan oleh euforia dan kepercayaan diri yang makin bertumbuh. Indonesia ternyata mampu bertahan melewati badai konflik komunal yang melanda berbagai daerah, bahkan melewati Pemilu pertama selama 44 tahun (sejak 1955) yang dipuji sebagai pemilu paling jurdil dan terbuka selama ini. Indrayana, sembari mengutip Liddle, menunjukkan bahwa pemilu pasca-Soeharto ini merupakan sebuah "titik balik atau momentum yang menentukan dalam transisi Indonesia." Baginya, Pemilu yang demokratis menjadi indikasi bahwa "ambang pintu peralihan dari otoritarianisme ke demokrasi sudah dilalui" oleh Indonesia (Indrayana, 2007, h. 176).

Namun mengapa pilihan berani dan penuh risiko itu diambil? Boleh jadi, ini menandakan karakteristik pemerintahan transisional Habibie yang membutuhkan Pemilu untuk menambah legitimasinya, sekaligus langkah kompromi pada tuntutan reformasi. Sebab sangat jelas bahwa upaya reformasi hanya dapat dilakukan jika akar ideologis rezim otoritarianisme Orba berhasil dipangkas. Akar itu dapat ditemukan pada karakteristik UUD 1945 yang serba ambigu, terutama dalam pengelolaan kekuasaan, dan sangat *excecutive heavy*. Jadi, *hanya* melalui perombakan menyeluruh terhadap UUD 1945, suatu cita-cita negara hukum yang demokratis dan sekaligus pemerintahan yang demokratis-konstitusional dapat ditegakkan. Mari kita melihatnya sekilas.

---

[28] Lihat antara lain Anne Booth, "Will Indonesia Break Up?", *Inside Indonesia* 59 (1999), h. 5–6; Robert Cribb, "Not the Next Yugoslavia: Prospects for the Disintegration of Indonesia", *Australian Journal of the International Affairs* 53, 2 (1999); Donald K. Emmerson, "Will Indonesia Survive?", *Foreign Affairs* 79, 3 (2000), h. 95–106.

Prinsip dasar suatu negara demokratis adalah kedaulatan berada di tangan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi. Selama ini, prinsip tersebut memang ditegaskan dalam UUD 1945, akan tetapi dikelola dengan cara yang sesungguhnya mengingkari prinsip tersebut, yakni "dilakukan sepenuhnya" melalui MPR sebagai perwujudan kedaulatan itu (Pasal 1 UUD 1945 sebelum amandemen). Nantinya, dari tangan MPR, kekuasaan tersebut dibagi secara vertikal (*distribution of power*) guna menjalankan roda pemerintahan. Di sini, kekuasaan eksekutif (Presiden) menjadi sangat menonjol, karena posisinya sebagai "mandataris" yang dipilih oleh MPR (Pasal 6 UUD 1945) dan "memegang jabatannya selama masa lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali" (Pasal 7 UUD 1945).

Persis pengaturan dan pengelolaan kekuasaan inilah yang dirombak secara mendasar oleh amandemen. Kedaulatan rakyat kini "dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar," dan bentuk negara ditegaskan sebagai "negara hukum" (Pasal 1 ayat 2 dan 3 UUD 1945 setelah amandemen). Itulah visi yang disebut di atas sebagai negara hukum demokratis (*democratische rechtstaat*) sekaligus sistem pemerintahan yang demokratis-konstitusional (*constitutional democracy*). Dalam praktik pengelolaan negara, kedaulatan itu dibagikan secara horizontal dengan cara memisahkan kekuasaan (*separation of power*) ke dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat sehingga dapat saling mengendalikan berdasarkan prinsip *checks and balances*.[29]

Begitu juga, sistem yang dulunya terpusat pada Presiden kini dipangkas: pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat (pasal 6A UUD 1945) dan hanya dapat dipilih untuk dua periode berturut-turut (Pasal 7 UUD 1945). Dengan langkah ini, maka tertutup kemungkinan bagi suatu pemerintahan yang panjang ala rezim Orba dulu. Memang Presiden akan memiliki kewibawaan lebih, karena secara langsung dipilih oleh rakyat; akan tetapi kekuasaannya dibatasi oleh legislatif (DPR) yang juga dipilih secara langsung, sedang Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR

[29] Didasarkan pada uraian Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H., "Perihal Amandemen Konstitusi Indonesia", pengantar pada Indrayana, 2007, h. 31–36.

(Pasal 7C UUD 1945). Jadi ada keseimbangan kekuasaan (*balance of power*) yang dibutuhkan agar sistem demokrasi berjalan baik. Apalagi dengan diberlakukannya kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang diperluas sejak 1999, sentralisme Orba juga dipatahkan.

Jika dilihat dari perombakan mendasar pada karakteristik sistem pemerintahan yang sudah dilakukan itu, tampaknya proses reformasi sudah berhasil mematahkan warisan rezim pemerintahan sebelumnya. Apalagi di dalam amandemen, seperti disebut Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, mantan Ketua Mahkamah Konstitusi, ada jaminan ketentuan mengenai hak-hak konstitusional warga negara dan bahkan pasal-pasal HAM yang ditetapkan dalam TAP MPR No. XVII Tahun 1998 tentang HAM diterima secara utuh sebagai bagian dari batang tubuh Konstitusi (Pasal 28A-J UUD 1945). Namun benarkah demikian? Benarkah reformasi sudah mampu mematahkan warisan rezim Orde Baru sepenuhnya?

Bila kriteria yang dipakai adalah perombakan dan penataan ulang lembaga-lembaga demokratis, maka jawabannya jelas iya. Tatanan kenegaraan Indonesia pasca-amandemen sama sekali sudah berbeda dibandingkan sebelumnya—suatu tatanan demokratis yang sungguh-sungguh *pasca*-Soeharto. Fakta inilah yang menimbulkan kekaguman dari banyak pengamat dan peneliti, baik di dalam maupun di luar negeri, seperti disebut di atas.[30]

Akan tetapi, apabila kita menelisik lebih dalam mengenai perubahan yang terjadi di dalam proses dan hasil amandemen Konstitusi, jawaban positif yang tegas dan optimisme yang lahir darinya, perlu diperlakukan lebih berhati-hati. "Konstitusi baru" yang dihasilkan lewat proses amandemen ternyata masih menyimpan ciri

[30] Jimly Asshiddiqie, saat memberi pengantar dalam penerbitan disertasi Denny Indrayana, bahkan mengatakan bahwa "meskipun namanya tetap merupakan UUD 1945, dari sudut isinya UUD 1945 Pasca-Perubahan Keempat tahun 2002 sekarang ini sudah dapat dikatakan merupakan *konstitusi baru sama sekali* dengan nama resmi 'Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945'." (Indrayana, 2007, h. 32, cetak miring ditambahkan). Ini kentara jika dilihat dari hasil akhirnya. Menurut perhitungan Indrayana, "96% dari bab-bab, 89% dari pasal-pasal, dan 85% dari ayat-ayat yang ada setelah amandemen adalah barang baru atau hasil perubahan dari teks aslinya" (*ibid*, h. 340).

ambigu yang sangat mewarnai UUD 1945 sebelumnya, terutama dalam soal jaminan konstitusional pemenuhan HAM. Dapat ditengarai bahwa ambiguitas inilah yang membuat perjuangan advokasi KBB, yang merupakan bagian inti dari HAM, akan selalu mengalami hambatan besar. Bagian berikut akan menelisik tahapan-tahapan proses amandemen, dan melihat bagaimana "mambang agama" yang diwarisi sejak awal kemerdekaan mewarnai pergulatan dan hasil amandemen.

## B. Proses Amandemen dan "Mambang Agama"

Setelah gagal meminta dukungan tokoh-tokoh agama yang diundang ke istana, dan gagal membentuk kabinet karena 14 Menteri yang diminta menolaknya, pada 21 Mei 1998 Presiden Soeharto mengumumkan pengunduran dirinya. Seperti sudah disebut di atas, saat *lengser* dia sebenarnya meninggalkan sebuah negara yang sedang *morat-marit* tanpa kepastian masa depan. Krisis ekonomi masih melilit, demonstrasi masih marak, sementara kekerasan meletus di berbagai pelosok. Ancaman "Balkanisasi," yakni Indonesia yang terpecah belah dan terjerumus dalam rangkaian kekerasan berdasarkan identitas etnis dan agama, sangat menggelayuti pikiran banyak orang. Sementara itu penggantinya, Presiden B.J. Habibie, merasa bahwa legitimasinya kurang kuat untuk mengendalikan arah negara pasca-Soeharto.

Di atas sudah disinggung bagaimana Habibie justru mengambil pilihan yang tidak disangka banyak orang: mendorong Sidang Istimewa MPR untuk mempercepat Pemilu dan, sekaligus, membuka pintu bagi proses Amandemen Konstitusi. Menarik sekali jika kita melihat sekilas hasil-hasil Pemilu 1999. Walau konfigurasi politik masih didominasi oleh para elite dan parpol lama yang besar pada zaman Orba, seperti PDI-P, Golkar, dan PPP (ketiganya menguasai 66,2% dari 500 kursi di DPR), akan tetapi ada perubahan radikal pada latar belakang tokoh-tokoh yang terpilih. Seperti ditulis Denny Indrayana,

> "dari 500 anggota DPR, sebanyak 116 orang, atau 23% dari jumlah total itu adalah anggota lama. Sedangkan 77% sisanya adalah anggota baru. Sebagian besar anggota-anggota baru itu adalah wirausahawan, birokrat, dan guru. Ini menunjukkan

> terjadinya perubahan radikal dalam latar belakang profesi para anggota Dewan, di mana jumlah birokrat dan pensiunan perwira-perwira militer merosot tajam, digantikan oleh mereka yang berlatarkan wirausaha" (Indrayana, 2007, h. 176)

Tentu saja perubahan radikal latar belakang anggota DPR ini sedikit banyak berpengaruh pada proses amandemen oleh MPR.[31]

Tanpa harus masuk ke dalam rinciannya, proses Amandemen Pertama yang disahkan pada 19 Oktober 1999 dan memakan waktu sangat pendek (hanya 12 hari kerja; lihat Indrayana, 2007, h. 180), ternyata menghasilkan keputusan dan dua kesepakatan yang sangat penting. Keputusan penting adalah menyangkut pembatasan jabatan Presiden dan Wakil Presiden menjadi hanya dua periode (Pasal 7 UUD 1945 hasil Amandemen). Ini berarti MPR menegaskan lagi Tap MPR No. XIII Tahun 1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Sudah tentu, keputusan ini merupakan langkah paling penting untuk mengakhiri praktik otoritarianisme Soekarno maupun Soeharto (lihat Butt dan Lindsey, 2012, h. 21).

Di luar keputusan bersejarah itu, ada dua kesepakatan fundamental yang penting ditinjau karena langsung terkait tema pokok kita. *Pertama*, pada 6 Oktober 1999, semua fraksi sepakat untuk mengamandemen, dan bukan memperbarui atau mengganti UUD 1945. Lebih jauh lagi, kesepakatan *kedua* adalah mengamandemen Batang Tubuh dan Penjelasan, namun tetap mempertahankan Pembukaan UUD 1945. Kedua kesepakatan itu sangat penting untuk ditelisik lebih jauh.

Jelas dengan kesepakatan tadi, proses reformasi Konstitusi akan terbatas: bukan mengubah atau membuat Konstitusi yang sama sekali baru, melainkan hanya mengamandemen saja—suatu kesepakatan yang berulang kali dipersoalkan lagi, seperti diperlihatkan Indrayana dalam kajiannya (Indrayana, 2007) yang menjadi sumber utama bagian

[31] Proses amandemen memang dilakukan oleh MPR, bukan DPR. Dalam sistem ketatanegaraan lama, anggota MPR (700 orang) terdiri dari anggota DPR (500 orang) ditambah dengan 200 sisanya yang mewakili daerah-daerah dan kelompok-kelompok fungsional. Untuk potret lebih rinci anggota MPR 1999–2004 dan faksi-faksi di dalamnya yang berperan dalam proses amandemen, lihat uraian Indrayana, 2007, h. 176–178.

ini. Namun, yang jauh lebih penting adalah kesepakatan bahwa bagian Pembukaan UUD 1945 yang di dalamnya tercantum Pancasila tetap dipertahankan, tidak akan disentuh dalam proses amandemen. Di sini, kita melihat bagaimana soal "mambang agama" bekerja, karena alasan utama mengapa kesepakatan itu diambil adalah isu klasik yang sudah menghantui perdebatan Konstitusi sejak 1945: Pancasila diyakini merupakan jaminan bahwa Indonesia tidak akan menjadi negara Islam, dan ini dikaitkan langsung dengan Proklamasi Kemerdekaan. Seperti ditulis Indrayana, "Bagi fraksi-fraksi nasionalis di MPR (PDI-P, TNI-Polri, dan Golkar), Pancasila adalah satu jaminan konstitusional bahwa Indonesia tidak akan menjadi negara Islam" (Indrayana, 2007, h. 186). Selain itu, TAP MPR No. VIII/MPR/1998 (13 November 1998) yang membuka jalan bagi proses amandemen menandaskan, bahwa

> "Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang mengandung cita-cita luhur Proklamasi Kemerdekaan 1945 dan memuat Pancasila sebagai dasar negara, merupakan satu kesatuan dengan Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan karena itu mengubah isi Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 berarti membubarkan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat" (TAP MPR No. VIII/MPR/1998, bagian Pertimbangan, huruf b.).[32]

Namun yang lebih menarik, seperti dicatat oleh Indrayana,

> "bahkan fraksi-fraksi utama Islam di MPR (PPP, PBB, dan PDU) pun sepakat untuk mempertahankan Pembukaan. Ini adalah satu perubahan sikap yang penting dari fraksi-fraksi Islam, yang semula, dalam proses pembuatan konstitusi tahun 1945 dan 1956–1959, pernah mengusulkan Islam sebagai dasar negara. Dengan menerima dipertahankannya Pembukaan, yang mengandung Pancasila, mengindikasikan tuntutan fraksi-fraksi Islam untuk membentuk sebuah negara

[32] Selain kesepakatan untuk tidak mengubah Pembukaan UUD 1945, Hamdan Zoelva dari PBB juga mengusulkan agar bentuk NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia) juga tidak dipersoalkan. Akan tetapi, menurut Indrayana, Zoelva "tidak memberi penjelasan lebih jauh dan hanya menyebutkan bahwa negara kesatuan harus dianggap 'final' untuk Indonesia" (Indrayana, 2007, h. 187).

> Islam sudah tidak lagi sekeras zaman reformasi konstitusi sebelumnya" (Indrayana, 2007, h. 186–187).

Fakta ini menarik karena dapat memperlihatkan perubahan penting pada wajah Islam politik di Indonesia yang perlu kita lihat sejenak.

Banyak peneliti dan pengamat sudah lama melihat, ada pergeseran fundamental di dalam relasi antara Islam dan negara sejalan dengan bergesernya fungsi Depag, seperti sudah diurai dalam bagian sebelumnya. Walau upaya menggolkan "tujuh kata" dari Piagam Jakarta masih menjadi fokus sebagian politisi Islam, namun banyak intelektual dan aktivis muslim lebih mencurahkan tenaga mereka guna mengelaborasi "Islam substantif" di dalam relasi Islam dengan negara, ketimbang aspek legal-formal syariat, seperti mengubah UUD 1945. Apalagi di bawah rezim Orba, kemungkinan itu sama sekali mustahil. Sebaliknya, kira-kira sejak dekade 1980-an, rezim Orba justru mulai menerapkan "politik akomodasi" yang memberi tempat dan porsi makin besar pada agenda-agenda Islamisasi peraturan maupun peningkatan ekonomi umat. Tidak heran jika, karena pergeseran dan kemungkinan yang terbuka itu, organisasi-organisasi massa Islam yang utama, NU dan Muhammadiyah, tidak lagi memusatkan energi untuk menggolkan "syariah Islam" pada tataran kenegaraan. Di bawah kepemimpinan Gus Dur, NU justru "kembali ke *khittah*," sementara Cak Nur melontarkan slogan yang kemudian terkenal: "Islam *Yes*, Partai Islam *No*!"[33]

Dalam esai rekonstruktifnya mengenai kegagalan dua upaya Islamisasi Konstitusi, R.E. Elson merujuk pada pergeseran orientasi tersebut sebagai penyebab mengapa tuntutan untuk mendirikan negara Islam saat Amandemen Konstitusi pasca-Reformasi tidak sekuat dulu. Ia menyitir pernyataan Munawir Sjadzali yang, menurut Elson, dapat mencerminkan cara berpikir baru tadi, bahwa "Kaum muslim Indonesia sebaiknya menerima Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila sebagai tujuan final aspirasi politik mereka dan bukan sekadar alat

[33] Kepustakaan mengenai hal ini sangat berlimpah. Tetapi lihat, antara lain, Effendy, 2009, yang memberi latar sejarah cukup lengkap soal ini. Baca juga kajian Ricklefs, 2013; Hosen, 2007; atau Salim, 2008, dan banyak lainnya.

sementara atau batu loncatan untuk tujuan lain" (Elson, 2013, h. 405). Namun ini tidak berarti bahwa upaya memasukkan kembali "tujuh kata" Piagam Jakarta sudah berhenti sama sekali. Persoalan tersebut, dan yang lebih luas lagi mengenai bagaimana menata soal agama dalam Konstitusi—apa yang di atas disebut "mambang agama"—terbukti akan memengaruhi proses amandemen.

Seperti dicatat Elson, pada 6 Desember 1999, dalam rapat persiapan PAH (Panitia *Ad Hoc*) I yang bertugas mengawal proses amandemen, persoalan hubungan negara dengan agama diangkat oleh tiga faksi: F-PDKB (Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa), F-PDI-P, dan F-PBB (Partai Bulan Bintang). Hamdan Zoelva dari F-PBB bahkan sempat mengusulkan agar kata "kepercayaan" (dalam Pasal 29 ayat 2 UUD 1945) dicabut, "karena mengaburkan makna agama." Namun upaya menggolkan isu tersebut gagal karena dukungan yang kecil: PBB, PPP, dan PDU (Perserikatan Daulatul Ummah) hanya memperoleh 82 kursi di MPR (Elson, 2013, h. 405–406).

Situasi sempat agak tegang saat amandemen kedua berlangsung (7–18 Agustus 2000). Sebagian besar karena konteks sosial-politik yang mengiringinya: amandemen itu berlangsung saat terjadi konflik seru antara DPR dan Presiden Abdurrahman Wahid yang membuat Sidang Tahunan MPR dibuka dalam atmosfer ketegangan politik. Belum lagi ada ketegangan antara pusat dengan daerah pasca-Soeharto. Dalam situasi seperti itu, muncul dua tuntutan yang membuat tegang proses amandemen. *Pertama*, hasil-hasil kesepakatan awal dalam amandemen pertama justru dipersoalkan lagi. Seperti dicatat Indrayana, "tak satu fraksi pun mengedepankan alasan-alasan yang meyakinkan tentang mengapa Pembukaan, negara kesatuan, dan sistem presidensial tidak perlu diutak-atik. PDI-P, yang getol mendukung gagasan pelestarian tersebut, tidak punya alasan-alasan yang gamblang. Dalam soal Pembukaan UUD 1945, fraksi ini mengulang-ulang argumen bahwa Pembukaan mengandung falsafah negara, Pancasila. Argumen demikian menegaskan lagi sikap fraksi nasionalis-sekuler yang menolak negara Islam" (Indrayana, 2007, h. 210–211).

Sementara itu, *kedua*, pada saat bersamaan, ada desakan ma-

syarakat sipil untuk menunda proses amandemen. *The Jakarta Post* memberitakan 20 organisasi non-pemerintah yang menyerukan ditundanya proses amandemen, terutama karena mereka tidak yakin pada proses perubahan yang sedang dilakukan MPR. Ahmad Syafii Maarif, saat itu Ketua Umum Muhammadiyah, melihat bahwa MPR tidak serius menggodok draf amandemen. Maarif merujuk beberapa pasal sensitif, seperti hubungan antara negara dan Islam, serta menyatakan bahwa "lebih baik kita menunda amandemen, karena kita memerlukan lebih banyak waktu lagi untuk persiapan. Kita tidak boleh main-main dengan nasib bangsa ini" (seperti dikutip Indrayana 2007, h. 208). Oleh karena itu, Indrayana menyimpulkan amatannya begini:

> "Oleh karena penolakan mereka (kelompok-kelompok nasionalis sekuler—*ed.*) terhadap ide negara Islam serta ketakutan-ketakutan mereka bahwa perdebatan yang sedang berlangsung itu akan mengarah ke sana, kelompok-kelompok nasionalis sekuler di MPR sengaja mengulur-ulur proses itu, dan memaksa MPR untuk menunda finalisasi amandemen-amandemen tersebut, dari yang seharusnya tahun 2000 menjadi tahun 2002. Proses ini juga direcoki oleh kepentingan-kepentingan politik jangka-pendek yang mengurangi kualitas amandemen. Tidak efektif dan sudah tercemarnya proses ini berdampak pada dipertanyakannya legitimasi MPR sebagai lembaga pembuat konstitusi, dan, karenanya, tekanan untuk membentuk sebuah komisi ahli pun menguat" (Indrayana, 2007, h. 241).

Namun, yang menarik, walau berlangsung dalam situasi penuh ketegangan politik, amandemen kedua justru mencatat salah satu prestasi terpenting hasil Amandemen Konstitusi: diterimanya pasal-pasal HAM sebagai bagian dari Batang Tubuh UUD 1945 (pasal 28A-J). Ini merupakan capaian paling mengesankan dari seluruh proses amandemen, sebab secara mendasar *mengubah* UUD 1945 yang lama. Seperti diperlihatkan banyak kajian (misalnya Lubis, 1993; Butt dan Lindsey, 2012, khususnya Bab 7), UUD 1945 yang lama sangat terbatas dalam soal jaminan terhadap HAM. Memang kesetaraan warga di hadapan hukum dan hak-hak atas kerja dan penghidupan

disebut (Pasal 27 UUD 1945), juga "kemerdekaan untuk berserikat dan berkumpul" (Pasal 28 UUD 1945). Akan tetapi kemerdekaan itu "ditetapkan dengan undang- undang," dan karenanya bukanlah suatu jaminan konstitusional, melainkan tergantung pada pemerintah. Hal ini secara mendasar berubah total dengan diterimanya hampir seluruh bagian dari HAM internasional sebagai Batang Tubuh UUD 1945 pasca-amandemen (Pasal 28A-J).

Yang jauh lebih menarik, proses penerimaan pasal-pasal HAM ke dalam Batang Tubuh UUD 1945 itu, boleh dibilang, berlangsung lancar tanpa perdebatan berarti. Boleh jadi penyebab utamanya adalah pasal-pasal HAM Internasional itu sudah diadopsi, baik lewat TAP MPR No. XVII/MPR/1998 maupun UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, sehingga "tidak perlu didiskusikan lagi, tinggal diambil saja".[34] Nanti kita akan melihat lebih rinci pergeseran yang terjadi antara rumusan dalam TAP MPR dan UU itu ketika diadopsi ke dalam Batang Tubuh UUD 1945. Kini ada baiknya melihat debat yang umum terlebih dahulu.

Seperti dicatat Indrayana, memang ada suara yang menentang proses adopsi tersebut, seperti Muhammad Ali dari PDI-P yang menganggap baik TAP dan UU HAM itu sudah cukup. Sementara itu, Siti Hartati Murdaya dari F-UG (Fraksi Utusan Golongan), menurut Indrayana, "mengatakan bahwa usulan komprehensif tentang hak asasi manusia akan menghancurkan karakter khusus dan semangat 1945." Lebih jauh, Murdaya menandaskan, "… kita tidak perlu mengikuti negara-negara lain. Bab tentang hak asasi manusia ini terlalu detail dan tumpang tindih. Banyak aturan yang dapat dimasukkan ke dalam [satu] Tap MPR, undang-undang, dan—lebih detail lagi—dalam peraturan-peraturan pemerintah" (sebagaimana dikutip Indrayana, 2007, h. 232).

Kontroversi yang lebih panas terutama menyangkut pasal retroaktif, yakni "hukum yang berlaku surut" (Pasal 28I ayat 1 UUD 1945 pascaamandemen) karena banyak terkait dengan peran militer dan tokoh-tokoh politik rezim Orba. Namun hal itu berada di luar jangkauan tulisan ini. Apa yang paling menarik adalah mengamati

[34] Ini dikonfirmasi baik oleh Jacob Tobing maupun Lukman Hakim Saefudin, dua tokoh yang ikut serta dalam proses amandemen, saat berdiskusi secara intensif dengan tim peneliti di PGI, 16 September 2022.

pergeseran wawasan ketika TAP MPR dan UU mengenai HAM tadi diadopsi ke dalam Batang Tubuh UUD 1945. Jika dilihat dari pergeseran yang ada, persoalan "mambang agama" akan jelas kelihatan. Mari kita mencermatinya.

Betapa pun impresif capaian amandemen kedua dalam memasukkan pasal-pasal HAM ke dalam Batang Tubuh UUD 1945, ada satu persoalan fundamental yang sangat mengganggu, yakni terkait dengan pembatasan HAM. Pasal 28J ayat 2 UUD 1945 menyebut, "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" (cetak miring ditambahkan). Tentu saja, pelaksanaan hak-hak dan kebebasan asasi *bukan* tak terbatas. Berbagai protokol dan pengaturan HAM internasional juga membicarakan soal "pembatasan" itu (lihat, misalnya, diskusinya dalam Lindholm, Durham, dan Tahzib-Lie, ed., 2010 atau Bielefeldt dan Wiener, 2021 dan lainnya).

Akan tetapi potongan kalimat yang dicetak miring di atas, yakni pembatasan berdasarkan "nilai-nilai agama," *hanya* dikenal dalam pasal 28J ayat 2 UUD 1945 hasil amandemen. Seperti diperlihatkan Zainal A. Bagir dkk. dalam telaah mereka soal pembatasan HAM, bahkan TAP MPR maupun UU tentang HAM sama sekali *tidak* mengenal kriteria pembatasan itu (lihat Bagir dkk., 2019, khususnya h. 70 dst.). Memang benar, frasa yang dipakai adalah "nilai-nilai," yakni *plural*, dan kemungkinan merujuk pada *core values* (nilai-nilai inti); juga dapat ditengarai bahwa "agama" dalam frasa itu pun *plural*, yakni "agama-agama." Akan tetapi, pembatasan tersebut tetap bermasalah. Ini kelihatan ketika Hamdan Zoelfa (Ketua MK 2013–2014) dalam kegiatan kerja sama MK dan Kemenag menekankan, "salah satu pembatasan atas hak asasi manusia adalah nilai-nilai agama … *berarti nilai-nilai agama berada di atas HAM*" (sebagaimana dikutip Bagir dkk., 2019, h. 72, cetak miring ditambahkan). Lagi pula, jika ditaruh dalam konteks politik hukum di Indonesia dan keberadaan UU No. 1/PNPS/1965, frasa "agama" di situ pada "praktiknya sering ditafsirkan

menjadi enam agama yang diakui oleh perundang-undangan" (*ibid*, h. 69).

Problemnya jadi lebih rumit lagi, jika kita menelusuri dari mana frasa pembatasan berdasarkan "nilai-nilai agama" itu berasal (lihat juga Sutanto, 2016, h. 265–267). Dua hal patut dicatat dalam soal ini: *Pertama*, sama sekali tidak ada penjelasan apa yang dimaksud dengan frasa "nilai-nilai agama" itu! Jika kita menelusuri "Naskah Komprehensif" (2010) yang memuat proses Amandemen Konstitusi 1999–2002 secara lengkap,[35] kita malah menemukan penjelasan yang makin membingungkan. Mulanya, usulan yang dibicarakan saat berlangsung rapat ke-VI Komisi A yang dipimpin Hamdan Zoelva, adalah pembatasan yang sesuai dengan norma-norma HAM internasional (lihat *Naskah Komprehensif*, Buku VIII, h. 337). Namun ketika dibuka tanggapan dari *floor*, A. M. Lutfi dari Fraksi Reformasi mengusulkan frasa "nilai-nilai agama" di atas. Usulan ini memancing perdebatan dan hujan interupsi. Namun, sayangnya, kita *tidak* menemukan argumentasi meyakinkan mengapa penambahan itu perlu dan apa yang dimaksud dengan "nilai-nilai agama" tersebut (lihat perdebatannya dalam *Naskah Komprehensif*, Buku VIII, h. 345–357). Salah satu alasan mengapa "nilai-nilai agama" diperlukan, sebagaimana dikemukakan Patrialis Akbar dari Fraksi Reformasi, adalah agar HAM *tidak* bertentangan dengan nilai-nilai agama. Ia lalu mencontohkan sebagai berikut:

> "Apakah kita ingin melihat orang telanjang karena itu adalah hak asasi? Apakah kita ingin melihat lesbi, cium-ciuman di depan umum? Ini nilai-nilai agama adalah merupakan bagian yang kita tidak bisa pisahkan dengan hak asasi manusia ini. *Lha* kalau kita ingin kebebasan, toh juga harus ada ketertiban. Ini harus serasi antara ketertiban dengan kebebasan" (*Naskah*

[35] Lihat *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999–2002*, edisi revisi, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010. Terdiri atas 10 Buku. Semua buku itu dapat diunduh melalui laman resmi Mahkamah Konstitusi. Lihat http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Publikasi&id=5&pages=2 Khusus mengenai "Warga Negara dan Penduduk, Hak Asasi Manusia dan Agama", dapat ditemukan dalam Buku VIII. Rujukan berikut diambil dari Buku VIII ini.

*Komprehensif*, Buku VIII, h. 346).

Apa yang dikemukakan Patrialis Akbar itu menarik perhatian sebab memperlihatkan dengan baik bagaimana warisan "mambang agama" rezim Orba itu bekerja. Seperti sudah dikaji di bab sebelumnya, pemerintahan panjang rezim Orba telah berhasil menjadikan agama sebagai alat penertiban masyarakat yang efektif, suatu praktik "kepengaturan" (*Governmentality*) Foucauldian dan menancapkan kecurigaan pada "kebebasan." Oleh karena itu, dalam bahasa Patrialis Akbar, kebebasan harus selalu dikaitkan dengan ketertiban, dan "nilai-nilai agama" adalah cara untuk menjaga ketertiban itu.

*Kedua*, persoalan ini menjadi sangat krusial karena pembatasan tersebut ditempatkan pada posisi akhir dari seluruh jaminan konstitusional HAM. Di sini, TAP MPR No. XVII/MPR/1998 yang menjadi sumber pasal-pasal HAM dalam Batang Tubuh UUD 1945 mengalami dua perubahan penting: Pertama, dari 44 pasal mengenai HAM yang ada dalam TAP MPR itu, hanya 10 pasal yang masuk ke dalam UUD 1945 (*Naskah Komprehensif*, Buku VIII, h. 601). Kedua, strukturnya pun berbeda. Dalam TAP MPR, penegasan mengenai sifat HAM sebagai hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun (*non-derogable rights*) diletakkan pada Pasal 37, yakni *setelah* Pasal 36 yang membatasi pelaksanaan HAM. Namun, dalam UUD 1945 hasil amandemen, justru pembatasan itu diletakkan di akhir (Pasal 28J ayat 2). Perubahan posisi pasal ini penting karena, seperti dicatat dalam *Naskah Komprehensif*:

> "Peletakan tentang kewajiban dalam satu pasal penutup dari semua hak yang disebutkan dari Pasal 28A sampai dengan Pasal 28I dimaksud, dimaknai bahwa pembatasan terhadap hak asasi manusia dalam Pasal 28J adalah dimaksudkan untuk melindungi hak orang lain, termasuk pembatasan terhadap *non-derogable rights* itu sendiri" (Buku VIII, h. 602).

Artinya, pembatasan tadi, salah satunya dengan "nilai-nilai agama" yang sangat kabur pemaknaannya itu, semacam "mengunci"

seluruh hak-hak asasi yang mau dijamin oleh konstitusi![36] Bertolak dari amatannya, Salim menyimpulkan, "tampak jelas faksi Islam kurang menaruh perhatian pada hak-hak *individu* (Pasal 28) dan lebih tertarik pada hak-hak *kolektif* keagamaan (Pasal 29). Fakta bahwa faksi Islam mendukung hak-hak dan kebebasan seperti tercantum dalam Pasal 28 lebih didorong oleh keinginan agar pelanggaran HAM pada masa Orba (yang kerap terjadi pada para aktivis muslim) tidak terulang kembali pada masa pasca-Soeharto" (Salim, 2008, h. 110, cetak miring ditambahkan). Nanti kita akan kembali pada apa implikasi dari pembatasan ini. Sekarang mari kembali pada narasi dua proses amandemen terakhir.

Amandemen ketiga berlangsung pada 1–9 November 2001, di tengah puncak perseteruan yang berujung pada pemakzulan Presiden Abdurrahman Wahid. Boleh jadi, seperti dianalisis panjang lebar oleh Indrayana, "Proses pemakzulan terhadap Wahid menunjukkan bahwa perseteruan antara Presiden dan Parlemen berakar pada perbedaan interpretasi kedua kubu itu terhadap UUD 1945. Konstitusi ini gagal menetapkan prosedur pemakzulan yang jelas" (Indrayana, 2007, h. 252). Di luar soal konflik Presiden versus DPR itu, amandemen ketiga juga menegaskan ulang lima kesepakatan yang sudah dicapai dalam dua amandemen sebelumnya, terutama menyangkut soal mempertahankan Pembukaan UUD 1945 dan bentuk NKRI. Penegasan itu, seperti dikatakan Indrayana, merupakan "tanggapan terhadap meningkatnya gerakan untuk mengadopsi Piagam Jakarta ke dalam UUD 1945, yang berkembang selama proses pembahasan Perubahan Ketiga berlangsung" (*Ibid*, h. 257).

Walau harus menghadapi persoalan pelik tentang pemakzulan Presiden dan tekanan untuk memasukkan kembali Piagam Jakarta, amandemen ketiga menghasilkan perubahan yang penting dalam membangun tatanan demokratis (untuk hasil-hasilnya, lihat Indrayana, 2007, h. 274–280). Andrew Ellis, penasihat senior *National Democratic*

[36] Dalam telaahnya mengenai proses persidangan, Salim mengemukakan bahwa mulanya pembatasan berdasarkan "nilai-nilai agama" mau ditempatkan persis setelah frasa "pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang" sehingga terkesan bahwa "pembatasan terhadap jaminan konstitusional HAM bersumber baik dari hukum maupun nilai-nilai agama" (Salim, 2008, h. 110).

*Institute* yang ikut mengawasi secara dekat seluruh proses amandemen, memberi penilaian yang dapat merangkum hasil-hasil amandemen ketiga begini: "Perubahan Ketiga menandai keputusan mendasar untuk mengubah Indonesia dari sebuah negara yang memiliki satu-satunya lembaga tertinggi negara yang serba-kuasa, menjadi negara yang memiliki *checks and balances* konstitusional" (Ellis, 2002, h. 25).

Ellis bahkan menilai, bahwa seluruh hasil amandemen itu "secara tegas telah menggantikan visi Soepomo tentang negara integralistik" (*ibid*). Mungkin secara kelembagaan penilaian Ellis benar. Tetapi, seperti diperlihatkan dalam uraian sejauh ini, visi Soepomo yang sangat menekankan ketertiban dan kerukunan masih berakar kuat sebagai cara pandang dominan dalam melihat kebebasan dan HAM. Apalagi "hantu" Piagam Jakarta masih terus mengiringi.

Soal ini memuncak pada amandemen keempat yang berlangsung pada 1–11 Agustus 2002. Indrayana menyebut amandemen terakhir itu sebagai "amandemen krusial" karena, jika gagal, dapat mengarah pada "krisis konstitusional" yang berbahaya. Masalahnya, menurut Indrayana, karena amandemen keempat membahas beberapa persoalan krusial yang akan menentukan landasan konstitusional Pemilu 2004. "Nasib empat rancangan undang-undang pemilu (partai politik, susunan dan kedudukan parlemen, pemilihan anggota parlemen, dan pemilihan Presiden) jadi terkatung-katung, menunggu hasil pembahasan Perubahan Keempat" (Indrayana, 2007, h. 283). Apalagi masih ada soal sensitif yang berkaitan dengan pasal 29 ayat 1 tentang hubungan negara dengan Islam.

Di tengah situasi seperti ini, kelompok Islamis melakukan upaya terakhir perjuangan politik mereka. Lewat PPP dan PBB, mereka mengusulkan perubahan pada Pasal 29 UUD 1945 untuk mencantumkan kembali "tujuh kata" dari Piagam Jakarta (untuk uraian rinci proses ini, termasuk perbedaan pandangan masing-masing partai, lihat Salim, 2008, khususnya Bab 11, h. 94–107). Tentu saja, usulan ini memancing debat panas. PDI-P, seperti diulas Elson, menyebut bahwa usulan itu, jika diterima, akan berarti mengubah Pembukaan yang sudah disepakati tidak akan diutak-atik. Tetapi kelompok Islam

bersikukuh, mereka tidak ingin mengubah Pembukaan, namun hanya mengusulkan perubahan satu pasal saja. PPP bahkan menyebut, "sama sekali mustahil melaksanakan syariat Islam tanpa campur tangan negara" (seperti dikutip Elson, 2013, h. 416).

Suasana pun sempat tegang. Bahkan bayang-bayang *deadlock* kembali muncul yang akan punya konsekuensi terjadinya "krisis konstitusi." Akan tetapi, ketika Sidang Tahunan MPR dibuka pada awal Agustus 2002 untuk membahas hasil-hasil usulan PAH I, atmosfer sidang sama sekali berbeda. Memang ada perdebatan mengenai bagaimana "nasib" Pasal 29 yang krusial itu, termasuk usulan untuk mencabut kata "kepercayaan" dalam Pasal 29 ayat 2 (lihat diskusinya dalam Elson, 2013, h. 417–420). Namun ketakutan pada *deadlock* tidak terbukti. MPR bahkan tidak membutuhkan *voting* guna menentukan bahwa Pasal 29 sama sekali tidak mengalami perubahan. Indrayana menyebut, lancarnya pembahasan tidak terlepas dari proses negosiasi di balik pintu yang menghasilkan "tukar-tambah" dan "politik dagang sapi" antara Pasal 29 dengan Pasal 31.[37] Seperti dijelaskan dengan gamblang oleh Indrayana,

> "Belakangan, dalam sebuah rapat negosiasi Komisi A, sebagai imbalan atas diratifikasinya alternatif amandemen Pasal 31 tersebut, PPP, PBB, dan PDU setuju untuk menarik proposal mereka untuk menyisipkan Piagam Jakarta ke dalam Pasal 29(1). Tetapi, ketiga partai itu meminta agar penarikan usulan itu tidak dipaparkan dalam rapat terbuka Komisi A. Ali Hardi Kiai Demak (PPP) menyatakan bahwa penarikan resminya akan ditunda hingga detik-detik terakhir Rapat Paripurna MPR, karena partai-partai Islam ini merasa perlu menunjukkan kepada konstituen mereka bahwa mereka sudah berjuang untuk membela syariat Islam sepanjang proses amandemen itu" (Indrayana, 2007, h. 300).

Itulah alasannya mengapa MPR tidak memerlukan *voting* dalam menyelesaikan perdebatan mengenai "nasib" Pasal 29. Langkah

[37] Hal ini juga dikonfirmasikan baik oleh Jacob Tobing maupun Lukman Hakim Saefudin saat diskusi intensif dengan tim peneliti di PGI, 16 September 2002.

tersebut diambil, tulis Elson, "agar tidak mempermalukan partai-partai Islamis yang memperjuangkan amandemen pasal itu" (Elson, 2013, h. 420). Lagi pula, partai-partai Islamis sadar, jika harus *voting*, mereka pasti akan kalah: para pendukung perubahan pasal itu hanya mencakup PPP dan PBB, yang secara keseluruhan hanya memiliki 11 persen suara di MPR. Dengan tanpa *voting*, kedua belah pihak dimenangkan: Mereka yang mendukung perubahan Pasal 29 sudah kelihatan berusaha habis-habisan di mata publik, dan secara resmi diakui tuntutannya, sementara mereka yang ingin mempertahankan Pasal 29 juga memperoleh hasilnya. Sebuah "*win-win solution*" (Elson, 2013, h. 421). *Business Times* menulis kesan mereka begini:

> "Melalui konsensus dan praktik dagang-sapi, dan bukan dengan *voting* secara terang-terangan, perubahan-perubahan itu melicinkan jalan menuju pemilihan Presiden langsung tahun 2004; memaksa militer yang (dulu pernah) berkuasa itu keluar dari Parlemen, dan, dengan demikian, dari garis-depan politik, juga pada tahun 2004; dan memperkukuh tiang-tiang penyangga bangunan sosial bangsa yang sekuler dan beragam etnis itu. Yang patut dipuji … MPR menolak seruan untuk memasukkan hukum syariah Islam ke dalam Konstitusi …." (sebagaimana dikutip Indrayana, 2007, h. 365).

Imbalan yang diperoleh partai-partai itu adalah Pasal 31 yang, dalam ayat 3 menyatakan bahwa "Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang *meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia* dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dalam undang-undang" (cetak miring ditambahkan). Seperti dicatat Salim. "Upaya memasukkan tujuan pendidikan untuk meningkatkan keimanan dan ketakwaan dalam Pasal 31 tentang Pendidikan Nasional sudah dimulai sejak Sidang Tahunan MPR 2000. Akan tetapi, baru pada Sidang Tahunan 2002 F-PPP secara terbuka melakukan upaya tukar-tambah. F-PPP mau kembali kepada Pasal 29 selama kata-kata meningkatkan keimanan dan ketakwaan dimasukkan ke dalam Pasal 31 ayat 3 Konstitusi" (Salim, 2008, h. 105; bdk. juga Indrayana, 2007, h. 319). Kita tahu bahwa bagian dari tujuan pendidikan nasional yang dicetak

miring itu membuka pintu sangat lebar bagi proses "syariatisasi" dalam masyarakat untuk "meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia."

## C. Jalan Terjal ke Depan

Runtuhnya rezim Orba dan Amandemen Konstitusi 1999–2002 memang telah menempatkan Indonesia pasca-Soeharto di jalan demokratis yang penuh liku dan terjal. Walau perjalanan masih panjang, namun ada landasan untuk menatap optimis ke masa depan.

Alasannya jelas. Pada satu sisi, Amandemen Konstitusi berhasil meletakkan kerangka kerja demokratis, mekanisme *check and balances* yang tertata rapi, dan menutup kemungkinan pemusatan kekuasaan di tangan Presiden seperti di masa lampau. Pada sisi lain, Amandemen Konstitusi juga berhasil memasukkan jaminan perlindungan dan pemenuhan HAM ke dalam Batang Tubuh UUD 1945. Apalagi, pada saat bersamaan, politik desentralisasi dan otonomi daerah yang luas juga diterapkan, yang lagi-lagi menutup kemungkinan sentralisasi kekuasaan ala Orba.

Namun sejarah dua dekade pasca-reformasi Mei 1998 membuktikan, optimisme dan euforia proses demokratisasi itu patut diperlakukan lebih berhati-hati. Seperti diurai di atas, "mambang agama" masih bertahan kuat dan mewarnai banyak keputusan sosial-politik yang penting, dan bahkan kerap dirasa mengancam tatanan masyarakat yang multikultural. Benar bahwa salah satu aspeknya, yakni perjuangan untuk mengembalikan "tujuh kata" dari Piagam Jakarta sudah secara final ditolak dalam amandemen keempat. Bahkan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, seperti dikutip Elson, pernah menandaskan bahwa gagasan untuk mendirikan negara Islam "sudah berhenti dalam sejarah bangsa kita" (Elson, 2013, h. 423).

Masalahnya tidak berhenti di situ. Rezim Orba, setelah berhasil menundukkan agama, juga berhasil menjadikan agama sebagai alat politik *Governmentality* yang efektif. Agama bahkan dijadikan penanda identitas yang paling penting, apalagi sejak keluarnya TAP MPRS No. XXVII/MPRS/1966 tentang Agama, Pendidikan, dan Kebudayaan yang *mewajibkan* pendidikan agama di semua tingkatan

sekolah. Padahal, sebelum itu, pendidikan agama di sekolah masih merupakan "pilihan" (lihat Suhadi et.al., 2014, h. 11 dst.). Tidak heran jika posisi agama menjadi sangat kuat dalam masyarakat, dan boleh dikatakan menjadi kosakata untuk membicarakan *seluruh* persoalan sosial-politik yang ada.

Kita sudah melihat di atas bagaimana "mambang agama" ini ikut menentukan proses amandemen, sehingga menghasilkan amandemen yang ambigu dalam menangani dan menempatkan agama di dalam tatanan hukum, khususnya dalam kaitannya dengan HAM. Konsekuensi dari posisi ambigu ini jelas sangat besar. Seperti dianalisis Bagir dkk., pembatasan HAM berdasarkan "nilai-nilai agama" memainkan peran penting dalam keputusan MK untuk menolak *constitutional review* terhadap UU No. 1/PNPS/1965 yang diajukan oleh berbagai kelompok masyarakat sipil pada 2009 (untuk dokumentasi persidangan ini, lihat Isnur, ed., 2012). Putusan MK No. 140/PUU-VII/2009 itu, menurut Bagir dkk., "menyebutkan bahwa pembatasan berdasarkan nilai-nilai agama tampaknya menjadi pertimbangan hakim untuk tidak mengabulkan Permohonan Pengujian UU PNPS No. 1 Tahun 1965. Nilai-nilai agama di situ ditafsirkan sebagai teologi yang benar menurut mayoritas ortodoksi agama" (Bagir dkk., 2019, h. 72; lihat juga Bab VI di bawah untuk uraian lebih luas).

Lebih menarik lagi adalah keterangan Pihak Terkait dalam kasus itu, yakni MUI, yang dapat memberi kita gambaran bagaimana pola pikir yang berkembang soal kebebasan, HAM, dan pembatasannya. Menurut keterangan MUI,

> "Pasal 28I mengatur tentang beberapa hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun termasuk di dalamnya hak untuk dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut. Sedangkan Pasal 28J memberikan pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dan 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 yang demokratis. Berdasarkan uraian tersebut di atas, pemenuhan hak asasi

> manusia di Indonesia, sebuah negara hukum yang demokratis *tidak kebebasan mutlak, termasuk kebebasan beragama*. Kebebasan mutlak akan menimbulkan bahaya dan kekacauan yang luar biasa" (sebagaimana dikutip Bagir dkk., 2019, h. 76, cetak miring ditambahkan).

Pola pikir seperti itu yang tampaknya diadopsi oleh MK dalam putusannya. Seperti disimpulkan Butt dan Lindsey dalam kajian mereka, "UU Penodaan Agama (yakni UU No. 1/PNPS/1965—*ed.*), karenanya, merupakan pembatasan yang dapat dibenarkan (*justifiable restriction*) terhadap kebebasan beragama berdasarkan Pasal 28J(2). Bahkan, nyatanya, MK menegaskan bahwa UU itu melindungi hak beragama dengan mencegah penodaan dan penyalahgunaan agama" (Butt dan Lindsey, 2012, h. 238). Dengan pola pikir semacam ini, maka tidak mengherankan jika keberadaan UU No. 1/PNPS/1965 yang, seperti didedah dalam bab sebelumnya, merupakan alat kontrol utama negara terhadap agama, masih sangat kokoh.

Tentu saja, soal itu menjadi tantangan berat bagi advokasi KBB di Indonesia pasca-Soeharto. Apalagi sejak runtuhnya rezim Orba dan Indonesia mengalami desentralisasi, politik *Governmentality* itu kini dijalankan tidak oleh kekuasaan terpusat negara, tetapi oleh partai-partai politik dan mereka yang berkepentingan dalam perebutan ruang-ruang politik yang kini terbuka lebar. Meruyaknya apa yang kerap disebut sebagai "perda bernuansa syariat" adalah contoh konkret bagaimana "agama" dipakai secara efektif sebagai alat untuk menertibkan tubuh sosial—suatu praktik "kepengaturan" yang kini tidak lagi hanya dilakukan oleh negara, tetapi juga oleh kelompok-kelompok sosial dan politik demi agenda-agenda mereka.

Bagaimana advokasi KBB mau dijalankan di tengah sangat kuatnya posisi agama dan ambiguitas jaminan konstitusional bagi pemenuhan HAM, merupakan persoalan fundamental yang masih akan terus digumuli ke depan entah sampai kapan. Apalagi, sebagaimana didedah dalam Bab selanjutnya, posisi "agama" itu makin diperkuat lewat berbagai peraturan dan putusan yang mengatur hampir seluruh segi kehidupan pribadi maupun masyarakat.

## D. Rujukan

Bagir, Zainal Abidin dkk. 2019. *Membatasi Tanpa Melanggar: Hak Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan*, Yogyakarta: CRCS.

Bielefeldt, Heiner. 2019. *Politik Kesetaraan: Dimensi-dimensi Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan*. Bandung: Mizan Pustaka.

Bielefeldt, Heiner dan Michael Wiener. 2021. *Menelisik Kebebasan Beragama: Prinsip-prinsip dan Kontroversinya*. Bandung dan Yogyakarta: Mizan dan CRCS.

Butt, Simon dan Tim Lindsey. 2012. *The Constitution of Indonesia: A Contextual Analysis*. Bloomsbury Publishing.

Effendy, Bachtiar. 2009. *Islam dan Negara: Transformasi Gerakan dan Praktik Politik Islam di Indonesia*. Edisi baru dan diperluas. Jakarta: Paramadina.

Ellis, Andrew. 2002. "The Indonesian Constitutional Transition: Conservatism or Fundamental Change?". *Singapore Journal of International & Comparative Law.* 1–38. https://www.ndi.org/sites/default/files/1567_id_constitutionaltrans_5.pdf

Elson, R. E.. 2009. *The Idea of Indonesia: Sejarah Pemikiran dan Gagasan*. Jakarta: Penerbit Serambi.

Elson, R. E. 2013. "Two Failed Attempts to Islamize the Indonesian Constitution". *Sojourn*. Vol. 28, No. 3: 379–437. DOI: 10.1355/sj28-3a.

Horowitz, Donald L. 2013. *Constitutional Change and Democracy in Indonesia*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hosen, Nadirsyah. 2007. *Shari'a and Constitutional Reform in Indonesia*. ISEAS Series on Islam. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Indrayana, Denny. 2007. *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*. Bandung: Mizan.

Isnur, Muhamad (ed.). 2012. *Agama, Negara, dan Hak Asasi Manusia: Proses Pengujian UU 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan, Penyalahgunaan, dan/atau Penodaan Agama di Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: LBH Jakarta.

Lindholm, Tore , W. dkk. (ed.). 2010. *Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan: Seberapa Jauh?*. Yogyakarta: Kanisius.

Lubis, Todung M. 1993. *In Search of Human Rights: Legal-Political Dilemmas of Indonesia's New Order, 1966–1990*. Jakarta: PT Grame-

dia Pustaka Utama bekerja sama dengan SPES Foundation.

Salim, Arskal. 2008. *Challenging the Secular State: The Islamization of Law in Modern Indonesia*. Honolulu: University of Hawai'i Press.

Subekti, Valina Singka. 2008. *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

Suhadi dkk. 2014. *Politik Pendidikan Agama: Kurikulum 2013 dan Ruang Publik Sekolah*. Yogyakarta: CRCS-UGM.

Sutanto, Trisno S. 2016. "Pancasila dan Persoalan Kebebasan Beragama dan/atau Berkeyakinan: Membaca Ulang Hubungan Agama dengan Negara di Indonesia". Dalam *Politik Kebinekaan: Esai-esai Terpilih*. Jakarta: BPK Gunung Mulia dan KN LWF.

**Dokumen**

Sekretariat MK. 2010. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999–2002*. Edisi revisi. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Publikasi&id=5&pages=2

# BAB VI

# Manifestasi Ketegangan Kerukunan dan Kebebasan dalam Hukum Pasca-Reformasi

Asfinawati

## A. Pendahuluan

Di Indonesia, agama banyak diatur oleh negara dalam berbagai tingkatan, mulai dari lingkup pribadi seperti perkawinan dan waris, hingga yang bersifat publik seperti hukum pidana. Pengaturan keagamaan gencar dilakukan pada masa Orde Baru dengan dalih menjaga kerukunan dari ancaman yang ditimbulkan oleh persoalan suku, agama, ras, dan antargolongan (SARA). Sikap negara ini tercermin dari peraturan perundang-undangan, kebijakan, maupun putusan pengadilan (lihat Bab IV di atas). Reformasi membawa semangat lain dengan membuat komitmen baru Negara Indonesia kepada penghormatan Hak Asasi Manusia, dan karenanya juga kebebasan. Bab ini berusaha melihat bagaimana posisi kebebasan tersebut dibandingkan dengan kerukunan setelah 20 tahunan Reformasi berjalan.

Penelusuran dengan mesin pencarian menemukan 64 peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang relevan dengan tema ini. Jika dirinci berdasarkan kata kuncinya, 30 di antaranya berkaitan dengan "keluarga", 16 "agama", 11 "ketertiban", 4 "kerukunan", 2 "nilai

setempat", dan 1 "toleransi". Boleh jadi masih ada hukum dan kebijakan lain yang memuat kata kunci di atas namun tidak teridentifikasi di sini. Di luar itu, studi ini juga melihat 18 Putusan Mahkamah Agung (MA) dan 19 Putusan Mahkamah Konstitusi (MK).

Kerukunan secara harfiah memiliki arti yang baik. Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) menyebutkan dua arti "rukun." Yang pertama adalah "baik dan damai; tidak bertengkar", dan yang kedua adalah "bersatu hati, bersepakat."[38] Peraturan perundang-undangan, kebijakan, dan putusan yang ada cenderung mengacu ke arti pertama kata tersebut, dan merangkainya dengan artinya yang kedua. Dengan kata lain, situasi damai dicapai melalui kesepakatan yang dicerminkan melalui ketiadaan perbedaan. Apakah ketiadaan perbedaan tersebut dicapai melalui dominasi atau tekanan pada salah satu pihak tidak menjadi perhatian utama.

Pembahasan berbagai peraturan perundang-undangan, kebijakan, dan putusan di bab ini dibagi tiga berdasarkan kata kuncinya, yaitu yang cenderung menekankan kebebasan, kerukunan, dan yang di tengah-tengahnya. Hukum Pidana dibahas di bagian tersendiri karena memerlukan perhatian khusus. Pada akhir bab, analisis-analisis sebelumnya akan coba dimaknai dari perspektif lini masa.

## B. Secercah Kebebasan yang Tidak Konsisten

Ada satu undang-undang yang memuat kata kunci kebebasan, yaitu UU 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia (HAM). Dalam UU ini, kata kebebasan setidaknya disebut dalam 14 pasal. Tujuh pasal memuat kata kebebasan secara eksplisit, sedangkan tujuh pasal lainnya tidak memuat kata kebebasan, tetapi berada di bawah Bagian Kelima, yakni Hak Atas Kebebasan Pribadi.

Pasal yang secara eksplisit memuat kata kebebasan adalah:

1. Pasal 2 tentang pengakuan Indonesia terhadap HAM dan kebebasan dasar manusia sebagai hak yang secara kodrati melekat pada dan tidak terpisahkan dari manusia;

[38] Lihat https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/rukun dan https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/kerukunan

2. Pasal 3(3) tentang hak atas perlindungan HAM dan kebebasan dasar manusia tanpa diskriminasi;
3. Pasal 4 tentang hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun dan oleh siapa pun;
4. Pasal 66 tentang hak-hak anak;
5. Pasal 70 tentang pengaturan pembatasan HAM;
6. Pasal 73 tentang pengaturan pembatasan HAM, dan;
7. Pasal 74 tentang larangan untuk Pemerintah, partai, golongan atau pihak mana pun untuk mengurangi, merusak, atau menghapuskan HAM atau kebebasan dasar.

Sementara itu, pasal-pasal dalam Bagian Kelima, yakni Hak Atas Kebebasan Pribadi, adalah:

1. Pasal 20 tentang larangan perbudakan;
2. Pasal 21 mengenai larangan menjadikan orang obyek penelitian tanpa persetujuannya;
3. Pasal 22 tentang kemerdekaan memeluk agama dan kepercayaan;
4. Pasal 23 tentang memilih keyakinan politik, berpendapat dengan sarana apa pun, berkumpul, dan berserikat serta mendirikan partai politik, organisasi, dan berperan dalam pemerintahan;
5. Pasal 24 mengenai hak menyatakan pendapat di muka umum dan mogok;
6. Pasal 25 tentang hak terkait kewarganegaraan, dan;
7. Pasal 26 tentang hak mobilitas.

Jadi, hanya ada satu peraturan yang mengandung kata kebebasan, dan ini adalah UU yang merupakan jenis peraturan perundang-undangan tertinggi setelah TAP MPR. Artinya, kebebasan hanya muncul dalam komitmen negara, dan tidak populer di antara Pemerintah Daerah, DPRD, maupun penyelenggara negara lainnya. Apalagi, satu-satunya UU yang memuat kata kebebasan ini dihasilkan dalam semangat Reformasi. Berbeda dengan kerukunan yang diwakili oleh beragam kata kunci, kebebasan hanya diwakili oleh satu kata kunci

selain kata kebebasan itu sendiri, yaitu "keberagaman."

Kata kunci kebebasan dalam putusan diulas dari dua putusan yaitu:

1. Putusan Nomor 82/PUU-XVIII/2020 tentang Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pornografi, dan;
2. Putusan Nomor 6-13-20/PUU-VIII/2010 tentang Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, dan Pengujian Undang-Undang Nomor 4/PNPS/1963 tentang Pengamanan Terhadap Barang-Barang Cetakan yang Mengganggu Ketertiban Umum.

Dalam putusan terhadap UU Pornografi, hakim membenturkan religiositas masyarakat dengan kebebasan: "Negara harus menegaskan bahwa pornografi tidak dapat ditolerir untuk diberi kebebasan dalam ruang sosial masyarakat, terlebih lagi masyarakat Indonesia yang religius." Selain nilai-nilai agama, MK juga menyatakan bahwa HAM harus sesuai dengan "moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum."

Bahkan MK menegaskan bahwa hak privasi juga dapat diintervensi negara demi terlaksananya kewajiban asasi warga negara, tidak hanya hak asasi warga negara.

> "Oleh karena itu, dalam konteks pornografi, maka negara harus senantiasa berdiri di depan pintu hak privasi warga negara untuk menjamin pemenuhan hak asasi warga negaranya di satu sisi, dan di sisi lain menjamin terlaksananya kewajiban asasi warga negara sebagai konsekuensi logis dalam kehidupan sosial dan bernegara yang sesuai dengan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum tanpa membedakan suku bangsa, agama, ras, golongan, maupun jenis kelamin (gender)" (Putusan Nomor 82/PUU-XVIII/2020).

Posisi ini berbeda ketika MK memutus tentang barang cetakan.

MK mampu melihat lapisan hak dalam persoalan penanganan barang cetakan oleh negara selama ini. Pertama MK mengakui bahwa "setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun." Kemudian MK juga mengakui hak yang terkait isi barang cetakan tersebut, yaitu informasi.

Lengkapnya MK menyatakan: "Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia." MK terlihat memiliki kecenderungan untuk memperlakukan kebebasan yang satu secara berbeda dengan kebebasan lainnya. Putusan yang dikabulkan atas dasar kebebasan adalah terkait dengan hak milik, yaitu barang cetakan. Putusan ini juga mengakui kebebasan hak atas informasi. Sebaliknya, MK tidak mengabulkan argumen kebebasan apabila terkait moralitas individual seperti dalam putusan UU Pornografi.

MK dalam putusannya juga menambahkan religiositas masyarakat sebagai dasar pembatasan HAM. Hal ini tentu tidak ada dalam instrumen HAM internasional. Kecenderungan putusan MK yang tidak sesuai dengan norma HAM internasional juga tergambar dari pengakuan akan konsep kewajiban asasi. Konsep ini memang ada dalam UU 39/1999, tetapi Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik (KIHSP) telah diratifikasi dengan UU 12/2005. Artinya, MK sebenarnya dapat mengabaikan konsep kewajiban asasi karena adanya UU yang baru, baik menggunakan konsep harmonisasi atau *lex priori derogate legi posteriori*.

Hakim pada peradilan di bawah MA juga terlihat memiliki kecenderungan terhadap isu kebebasan tertentu. Putusan-putusan terkait perkawinan beda agama sebagian besar dikabulkan. Tapi berbeda halnya dengan isu keyakinan yang dianggap sesat atau menodai agama. Putusan peradilan dalam lingkungan MA menunjukkan ketidaksesuaian dengan pembatasan yang sah menurut instrumen

internasional HAM. Dari putusan yang dikaji di sini, setidaknya muncul tiga unsur pembatasan yang tidak ada dalam KIHSP, yaitu: 1) tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan; 2) tidak menyalahgunakan atau menodai agama serta, dan; 3) tidak mengganggu ketenteraman dan ketertiban umum.

Hakim sebenarnya tampak memiliki pengetahuan tentang pembatasan yang sah menurut standar internasional HAM. Hal ini terlihat saat hakim berargumentasi bahwa Surat Keputusan Bersama (SKB) menyangkut Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) sudah sesuai dengan pembatasan HAM tersebut. Jadi, hakim bukan tidak mengetahui adanya pembatasan HAM, tetapi tidak mau menggunakannya, atau hakim menggunakannya tetapi secara bias.

Inkonsistensi dalam Putusan MK juga menjadi gejala dalam Putusan MA. Ada dua putusan *Judicial Review* di MA yang dikaji di sini, satu terkait penetapan izin perkawinan beda agama dan, yang lainnya putusan terkait penodaan agama.

Dalam putusan-putusan perkawinan beda agama, hakim mempertimbangkan hak atas kebebasan yang ada dalam instrumen HAM nasional maupun internasional. Dokumen yang dirujuk adalah UUD 1945 dan amandemennya, UU 39/1999, dan UU 23/2006. Dari UUD 1945, yang dirujuk adalah: Pasal 27, khususnya mengenai kedudukan seluruh warga Negara yang sama dalam hukum; Pasal 29(2); Pasal 28B bahwa setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah, dan; Pasal 28I mengenai hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut.

Hakim juga mengutip UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia untuk menguatkan dalilnya. Ketentuan yang dikutip adalah Pasal 10 ayat 1 dan 2 yang pada pokoknya mengatur bahwa setiap orang berhak untuk menikah dan membentuk keluarga serta melanjutkan keturunan yang dilangsungkan atas kehendak bebas sesuai dengan undang-undang. Hakim juga mengakui instrumen HAM internasional,

meskipun melalui Penjelasan Umum UU Nomor 23 Tahun 2006. Penjelasan umum yang diambil adalah: "berbagai Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa dengan tegas menjamin hak setiap penduduk untuk membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah, menjamin kebebasan memeluk agama." Sebuah putusan bahkan secara eksplisit menyatakan bahwa dasar pertimbangannya adalah untuk melindungi HAM:

> "Menimbang, bahwa dengan dasar untuk melindungi Hak Asasi Manusia (HAM), untuk menutupi kekosongan hukum dan untuk menghindari adanya penyelundupan nilai-nilai sosial maupun agama, maka Pengadilan berpendapat, cukup beralasan untuk mengabulkan permohonan Para Pemohon tersebut sebagaimana tersebut dalam petitum 2 dan 3 permohonan Para Pemohon yakni memberikan ijin kepada Para Pemohon untuk melangsungkan Perkawinan Beda Agama." (Penetapan PN Surakarta Nomor 421/Pdt.P/2013/PN.Ska.)

Pertimbangan dengan argumentasi HAM yang eksplisit juga muncul dalam sebuah penetapan. Penetapan PN Surakarta Nomor 454/Pdt.P/2018/PN Skt. mendalilkan bahwa perkawinan merupakan hak asasi yang paling mendasar serta tidak dapat dicampuri oleh siapa pun.

> "Menimbang, bahwa perkembangan jaman dan dalam praktik yang terjadi saat ini, pandangan masing-masing agama terhadap perkawinan beda agama mulai berubah, di mana sudah banyak perkawinan beda agama yang dilaksanakan secara sah menurut hukum agama yang dipilih oleh kedua pihak dan sah menurut hukum Negara Republik Indonesia, karena perkawinan merupakan hak asasi yang paling mendasar yang tidak bisa diintervensi oleh siapa pun, dan penolakan atas perkawinan beda agama merupakan tindakan yang diskriminatif" (Penetapan PN Surakarta Nomor 454/Pdt.P/2018/PN Skt.).

Kebebasan yang cukup banyak menjadi dasar pertimbangan ha-

kim dalam putusan terkait perkawinan berbeda agama ternyata tidak ditemukan dalam kasus penodaan agama. Putusan Nomor 23 P/HUM/2011 terkait uji materi 5 peraturan kepala daerah (Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 12 Tahun 2011 tentang Larangan Kegiatan Jemaat Ahmadiyah Indonesia Di Jawa Barat; Peraturan Gubernur Banten Nomor 5 Tahun 2011 tentang Larangan Aktivitas Anggota Jemaat Ahmadiyah di Wilayah Provinsi Banten; Peraturan Gubernur Sumatera Barat Nomor 17 Tahun 2011 tentang Pelarangan Kegiatan Jemaat Ahmadiyah Indonesia di Sumbar Tertanggal 24 Maret 2011; Peraturan Bupati Pandeglang Nomor 5 Tahun 2011 tentang Larangan Aktivitas Ahmadiyah di Pandeglang; Peraturan Walikota Depok Nomor 09 Tahun 2011 tentang Larangan Kegiatan Jemaat Ahmadiyah Indonesia Di Kota Depok) menjustifikasi larangan dalam SKB karena bukan bagian dari hak beribadah. Hakim berpendapat bahwa ibadah menurut agama dan kepercayaan yang diyakini adalah hak-hak dasar. Larangan kepada Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) diperbolehkan karena "hanya ditujukan pada aktivitas simbolik dan penyebaran ajaran Ahmadiyah yang bertentangan dengan ajaran agama Islam, tetapi masih mengakui beragama Islam." (Putusan Nomor 23 P/HUM/2011). Artinya hakim berpendapat penyebaran ajaran agama bukan bagian dari hak dasar.

Hakim MA kembali menunjukkan penggunaan HAM dalam argumentasi-argumentasi pada kasus *judicial review* terhadap aturan vaksin COVID-19 pada Putusan Nomor 31 P/HUM/2022. Hakim secara lengkap menyitir jaminan terhadap hak atas kebebasan beragama dan beribadah, mulai dari Pembukaan UUD 1945, Pasal 29(2) UUD 1945, Pasal 28E(2) UUD 1945, hingga Pasal 22 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM. Hakim juga mengatakan bahwa UU 39/1999 didasari oleh TAP MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Pandangan Hidup Bangsa Indonesia tentang HAM dan Piagam HAM. Hakim juga bahkan memasukkan Pasal 18 ICCPR, termasuk UU 12/2005 tentang ratifikasi KIHSP.

Hakim menyusun argumentasi HAM dengan memulai bahwa negara harus "menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk menganut agamanya masing-masing dan untuk beribadah menurut

agamanya dan kepercayaannya." Kemudian konsekuensi logis dari jaminan tersebut adalah negara berkewajiban memberikan pelindungan dan jaminan tentang kehalalan produk yang dikonsumsi dan digunakan masyarakat. Hakim juga mendalilkan bahwa "hak kebebasan beragama dan beribadah merupakan salah satu hak yang bersifat *non-derogable,* artinya tidak dapat dikurangi pemenuhannya oleh negara dalam kondisi apa pun." Kelanjutan dari argumen *non-derogable* ini hakim mengatakan:

> "Yang paling utama yang harus dijamin dan dilindungi oleh Negara adalah kebebasan internal (*internal freedom*) dari agama, yaitu menyangkut keyakinan terhadap doktrin atau *aqidah* suatu agama. Kebebasan inilah yang tidak dapat diintervensi oleh Negara dengan tanpa syarat" (Putusan Nomor 31 P/HUM/2022).

Berdasarkan argumen-argumen tersebut, hakim kemudian menyatakan bahwa Pemerintah tidak serta merta dapat memaksakan kehendaknya kepada warga negara mengenai vaksinasi dengan alasan apa pun dan tanpa syarat. Argumen ini berujung pada dikabulkannya permohonan. Pemerintah, yakni Menteri Kesehatan, Komite Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dan Pemulihan Ekonomi Nasional, dan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan, wajib memberikan perlindungan dan jaminan tentang kehalalan jenis Vaksin COVID-19 di Indonesia.

## C. Kerukunan dengan Ragam Wajah Satu Tujuan

Kata kunci yang termasuk upaya perukunan terdiri dari lima kata yaitu keluarga, ketertiban, pembatasan HAM, kerukunan dan toleransi. Mari kita melihatnya satu per satu.

### 1. Keluarga: Kendaraan Baru Pemaksaan Penaatan oleh Negara

Sebagian besar aturan yang memuat kata kunci *keluarga* adalah Perda, yaitu 27 dari total 29 aturan di bagian ini. Dua peraturan lainnya adalah: 1) Peraturan Pemerintah Nomor 87 Tahun 2014 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, Keluarga Berencana, dan Sistem Informasi Keluarga, dan; 2) Peraturan

Gubernur DKI Jakarta 186/2012 tentang Pembinaan Ketahanan dan Kesejahteraan Keluarga.

Berdasarkan urutan tahun, kecenderungan hukum dan kebijakan dengan label "ketahanan keluarga" ini dimulai oleh Peraturan Gubernur DKI Jakarta pada 2012. Tetapi Pergub DKI Jakarta 186/2012 sangat berbeda isinya dengan perda-perda ketahanan keluarga setelahnya. Ketahanan dan kesejahteraan keluarga yang dimaksud dalam Pergub ini adalah keuletan, ketangguhan, dan kemampuan fisik keluarga untuk hidup mandiri, serta mengembangkan diri dan keluarganya untuk hidup harmonis dalam meningkatkan kesejahteraan dan kebahagiaan lahir dan batin. Sasaran Pergub ini lebih kepada Keluarga Berencana (KB), kesejahteraan lansia, remaja, dan balita. Berbeda dengan peraturan tentang ketahanan keluarga pada akhir tahun 2010-an yang kental dengan tujuan pelaksanaan agama, Pergub ini hanya menyebut norma agama secara umum, yaitu dalam Pasal 4a:

> "Pembinaan ketahanan dan kesejahteraan keluarga didasarkan pada prinsip: a. profesional, transparan, dan akuntabel serta menjadi tanggung jawab bersama pemerintah daerah, masyarakat, dan kader, secara adil, demokratis dan tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai agama, nilai budaya lokal dan kebhinekaan."

Isi yang kurang lebih sama juga tampak pada Peraturan Pemerintah Nomor 87 Tahun 2014 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, Keluarga Berencana, dan Sistem Informasi Keluarga. PP ini lebih banyak mengatur tentang KB, penundaan kehamilan, dan kesejahteraan keluarga. Memang terdapat tujuh ketentuan yang berisi kata "agama" dalam PP ini, tetapi sebagian besar berupa justifikasi KB. Hal ini tampak misalnya dalam Pasal 18 (2)c, "Kebijakan Keluarga Berencana dilakukan melalui upaya: pengaturan kehamilan dengan memperhatikan agama, kondisi perkembangan sosial ekonomi dan budaya, serta tata nilai yang hidup dalam masyarakat." Hal serupa juga tampak dalam Pasal 27 (2) tentang menunda kehamilan dan Pasal 29 (2) tentang tempat dan cara yang layak mempertunjukkan alat, obat, atau cara kontrasepsi dengan memperhatikan nilai atau norma agama.

Bila mau dikatakan sebagai tonggak, PP ini memberikan jalan kepada peraturan perundang-undangan di bawahnya mengenai fungsi agama sebagai bagian dari fungsi keluarga, seperti tampak dalam Pasal 7 (2)a. PP ini juga mengatur bahwa Norma Keluarga Kecil, Bahagia, dan Sejahtera (NKKBKS) adalah nilai yang sesuai dengan nilai-nilai agama (Pasal 1 angka 11) dan data keluarga sejahtera juga meliputi agama, seperti disebut dalam Pasal 46 (4)a.

Perda Ketahanan Keluarga baru muncul pada tahun 2014, yaitu di Provinsi Jawa Barat. Munculnya Perda ketahanan keluarga berdasarkan kurun waktu dapat dilihat dalam Tabel VI-1 di bawah ini.

**Tabel VI-1**. Perda Ketahanan Keluarga berdasarkan tahun kemunculannya

| Tahun | Jumlah Perda |
|---|---|
| 2014 | 1 |
| 2017 | 3 |
| 2018 | 4 |
| 2019 | 7 |
| 2020 | 8 |
| 2021 | 2 |
| 2022 | 1 |

Dilihat dari lokasinya, Perda-perda Ketahanan Keluarga tersebar di wilayah-wilayah berikut: Jawab Barat (7), Jawa Tengah (5), Sumatera (6), Kalimantan (4), Jawa Timur (1), Banten (1), Daerah Istimewa Yogyakarta (1), Sulawesi Tengah (1), dan Nusa Tenggara Barat (1). Rincian persebarannya dapat dilihat di Tabel VI-2 berikut:

**Tabel VI-2**. Perda Ketahanan Keluarga berdasarkan sebaran lokasinya

| Daerah | Wilayah |
|---|---|
| Jawa Barat | Provinsi Jawa Barat<br>Kota Tasikmalaya<br>Kota Bogor<br>Kabupaten Sukabumi<br>Kabupaten Cianjur<br>Kabupaten Karawang<br>Kota Bekasi |
| Jawa Tengah | Provinsi Jawa Tengah<br>Kabupaten Karanganyar<br>Kabupaten Kulon Progo<br>Kabupaten Bantul<br>Kabupaten Banjarnegara |
| Banten | Provinsi Banten |
| Daerah Istimewa Yogyakarta | Provinsi DIY |
| Jawa Timur | Kabupaten Trenggalek |
| Sumatera | Provinsi Sumatera Barat<br>Kabupaten Bangka Selatan<br>Provinsi Bengkulu<br>Provinsi Lampung<br>Provinsi Sumatera Selatan<br>Kabupaten Kampar |
| Kalimantan | Provinsi Kalimantan Barat<br>Provinsi Kalimantan Timur<br>Kubu Raya (Kalimantan Barat)<br>Provinsi Kalimantan Utara |
| NTB | Perda Provinsi |
| Sulawesi Tengah | Perda Provinsi |

Dari persebaran tersebut, tampak bahwa wilayah Indonesia Timur tidak memiliki Perda Ketahanan Keluarga. Sementara itu, di Jawa, Provinsi Jawa Timur termasuk di antara yang paling sedikit

memiliki Perda serupa. Perda-perda ketahanan keluarga pada intinya mengusung hal-hal berikut:

1. Penerapan dan peningkatan nilai agama, yang dilaksanakan melalui aktivitas keluarga yang berbasis agama, termasuk kewajiban orang tua, orang tua angkat, wali anak, dan pengampu untuk melakukan tugasnya berdasarkan norma agama;
2. Ketaatan beragama, termasuk:
    a. kewajiban anak menjalankan menunaikan ibadah sesuai dengan ajaran agamanya;
    b. ketaatan terhadap aturan agama dan/atau kepercayaan;
    c. pendidikan keagamaan dan/atau kepercayaan bagi anggota keluarga;
    d. pemenuhan sarana ibadah, dan;
    e. pembentukan karakter sejak dini sesuai dengan ajaran agama masing-masing.
3. Perkawinan harus sah

Rincian inti dari 26 Perda Ketahanan Keluarga dapat dilihat dalam **Lampiran 1**.

Penetapan hakim juga tidak lepas dari pertimbangan keluarga. Dalam Penetapan PN Magetan Nomor 7/Pdt.P/2020/PN.Mgt tentang pergantian nama karena pergantian agama, hakim memasukkan dalam pertimbangannya izin keluarga sebagai alasan mengabulkan permohonan tersebut.

> "Menimbang, bahwa sebagaimana keterangan Para Saksi, penggantian agama yang dilakukan oleh Pemohon dengan sepengetahuan dan izin dari keluarga …" (Penetapan PN Magetan Nomor 7/Pdt.P/2020/PN.Mgt).

Putusan ini menunjukkan bahwa hakim tidak melihat adanya batasan antara urusan individu dengan komunal. Lebih tepatnya, hakim menganggap bahwa urusan keyakinan, dalam hal ini pergantian agama, bukan merupakan urusan individual karena izin keluarga dijadikan syarat.

Posisi ini menarik karena Konstitusi dan UU jelas sekali menyatakan bahwa hak beragama atau berkeyakinan adalah urusan perorangan dan bukan kelompok. Melalui putusan ini, kita dapat melihat bahwa hakim tidak hanya memutus berdasarkan hukum, tetapi juga berdasarkan apa yang ia percayai meskipun hukumnya tidak mengatakan demikian.

Bagaimana dengan MK? Ada satu putusan berisi kata kunci keluarga yang dapat ditinjau, yaitu Putusan Nomor 46/PUU-VIII/2010 tentang *Judicial Review* Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Putusan ini sempat menuai respons negatif dari beberapa pihak karena memberikan hak kepada anak luar kawin. MK masih berpendapat bahwa hak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan harus melalui perkawinan yang sah. MK kemudian mengacu kepada UU Perkawinan tentang perkawinan yang sah yaitu:

> "... bahwa suatu perkawinan adalah sah bilamana dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu; dan di samping itu tiap-tiap perkawinan harus dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pencatatan tiap-tiap perkawinan adalah sama halnya dengan pencatatan peristiwa-peristiwa penting dalam kehidupan seseorang, misalnya kelahiran, kematian yang dinyatakan dalam surat-surat keterangan, suatu akta yang juga dimuat dalam daftar pencatatan" (Putusan MK Nomor 46/PUU-VIII/2010).

Di sisi lain, MK juga berpendapat bahwa "setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi." Posisi MK ini kemudian diterapkan pada anak yang dilahirkan di dalam perkawinan maupun di luar perkawinan. Perbedaan posisi antara anak yang dilahirkan di dalam perkawinan dengan yang di luar perkawinan hanyalah persoalan pembuktian yang lebih mudah.

> "Artinya, dengan dimilikinya bukti otentik perkawinan, hak-hak yang timbul sebagai akibat perkawinan dapat terlindungi dan terlayani dengan baik, karena tidak diperlukan proses pembuktian yang memakan waktu, uang, tenaga, dan pikiran

> yang lebih banyak, seperti pembuktian mengenai asal-usul anak dalam Pasal 55 UU 1/1974 yang mengatur bahwa bila asal-usul anak tidak dapat dibuktikan dengan akta otentik maka mengenai hal itu akan ditetapkan dengan putusan pengadilan yang berwenang" (Putusan MK Nomor 46/PUU-VIII/2010).

MK kemudian menggunakan prinsip keadilan dan hak anak untuk mendalilkan bahwa bapak biologis anak tersebut harus pula bertanggung jawab.

> "Adalah tidak tepat dan tidak adil pula jika hukum membebaskan laki-laki yang melakukan hubungan seksual yang menyebabkan terjadinya kehamilan dan kelahiran anak tersebut dari tanggung jawabnya sebagai seorang bapak dan bersamaan dengan itu hukum meniadakan hak-hak anak terhadap lelaki tersebut sebagai bapaknya. Lebih-lebih manakala berdasarkan perkembangan teknologi yang ada memungkinkan dapat dibuktikan bahwa seorang anak itu merupakan anak dari laki-laki tertentu" (Putusan MK Nomor 46/PUU-VIII/2010).

Oleh karena itu, MK berpendapat anak yang lahir di luar perkawinan tetap memiliki hubungan perdata dengan keluarga ayahnya berdasarkan pembuktian dengan ilmu pengetahuan dan teknologi atau alat bukti lain.

> "Anak yang dilahirkan di luar perkawinan mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya serta dengan laki-laki sebagai ayahnya yang dapat dibuktikan berdasarkan ilmu pengetahuan dan teknologi dan/atau alat bukti lain menurut hukum mempunyai hubungan darah, termasuk hubungan perdata dengan keluarga ayahnya" (Putusan MK Nomor 46/PUU-VIII/2010),

Pentingnya keluarga menurut MK dalam kasus ini menguntungkan posisi Pemohon dan sekaligus memberikan hak kepada anak. Meskipun MK berpendapat bahwa keluarga harus berlandaskan perkawinan

yang sah, posisi MK dalam hal ini jauh dari konservatif. MK tidak mempertimbangkan kemungkinan adanya ketidakharmonisan dalam masyarakat apabila anak luar kawin diakui, hal yang berbeda dengan ajaran sebagian besar penduduk.

**2. Ketertiban Berwajah Banyak untuk Pengendalian**

Terdapat 11 aturan yang berkaitan dengan ketertiban. Berikut rincian dari aturan-aturan tersebut:

**Tabel VI-3.** Aturan tentang ketertiban berdasarkan jenisnya

| No. | Jenis Peraturan | Jumlah |
|---|---|---|
| a. | Undang-Undang | 5 |
| b. | Peraturan Daerah | 3 |
| c. | Peraturan Menteri Dalam Negeri | 1 |
| d. | Peraturan Bersama 2 Menteri | 1 |
| e. | Peraturan Polisi | 1 |
| f. | Keputusan Bersama 3 Menteri | 1 |
| g. | Surat Edaran Kapolri | 1 |
| h. | Surat Edaran Menteri | 1 |

Jenis peraturan perundang-undangan yang paling banyak memuat kata *ketertiban* adalah Perda. Yang disoroti di sini antara lain adalah Perda Jakarta 8/2007 tentang Ketertiban Umum, Perda Kota Manado 4/2019 tentang Ketenteraman dan Ketertiban Umum, dan Peraturan Daerah Kabupaten Sikka 1/2018 tentang Ketertiban Umum.

Seluruh Perda ini menyebut perjudian serta mengedarkan, menyimpan, dan menjual minuman beralkohol tanpa izin sebagai gangguan ketertiban umum. Selain itu, Perda yang lebih baru juga mengatur larangan tindakan asusila dan prostitusi, termasuk menyediakan tempatnya. Hal ini tidak ditemukan dalam Perda DKI. Perda Kabupaten Sikka adalah yang paling banyak memuat komponen yang dimaksud dengan gangguan ketertiban, termasuk narkotika, senjata tajam, dan tindak pidana lain. Selain itu, Perda Kabupaten Sikka juga secara rinci mengatur tempat-tempat larangan yaitu jalan,

jalur hijau, taman dan tempat umum.

Sementara itu, undang-undang yang mengatur soal ketertiban di antaranya: UU 11/2020 tentang Omnibus Law Cipta Kerja; UU 18/2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan; UU 2/2002 tentang Kepolisian; UU 20/2016 tentang Merek dan Indikasi Geografis, dan; KUHP yang disahkan pada 6 Desember 2022 tetapi berlaku tiga tahun kemudian. Yang dimaksud gangguan ketertiban dalam aturan tersebut adalah: 1) aliran atau paham yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa antara lain aliran kepercayaan yang bertentangan dengan falsafah dasar Negara Republik Indonesia; 2) kegiatan yang tidak memerhatikan kaidah agama dan/ atau kepercayaan serta sistem nilai yang dianut oleh masyarakat setempat serta ketentuan peraturan perundang-undangan, dan; 3) hal yang tidak sejalan dengan peraturan yang ada dalam masyarakat yang sifatnya menyeluruh seperti menyinggung perasaan masyarakat atau golongan, menyinggung kesopanan atau etika umum masyarakat, dan menyinggung ketenteraman masyarakat atau golongan.

Selanjutnya, aturan yang berkaitan dengan soal ketertiban, di antaranya:

1. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia 26/2020 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat Serta Pelindungan Masyarakat;
2. Peraturan Kepolisian 4/2020 tentang Pam Swakarsa;
3. Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri 9 /2006 dan 8/2006 (selanjutnya: PBM 2006) tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadat,
4. Keputusan Bersama Menteri Agama, Jaksa Agung, dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 3/2008, Nomor: Kep-033/A/Ja/6/2008, dan Nomor: 199 Tahun 2008 tentang Peringatan dan Perintah Kepada Penganut, Anggota, dan/atau Anggota Pengurus Jemaat Ahmadiyah;

5. Surat Edaran Menteri Agama Nomor: 5/2022 tentang Pedoman Penggunaan Pengeras Suara di Masjid dan Musala, dan;
6. Surat Edaran Kapolri No. SE/6/X/2015 tentang Hate Speech.

Permendagri 26/2020 pada intinya mengatur bahwa Satpol PP adalah penjaga ketertiban umum dan dapat dibantu Satgas Linmas serta Satlinmas (Pasal 3). Satpol PP juga dapat meminta bantuan personel Kepolisian Negara, Tentara Nasional Indonesia, dan/atau lembaga teknis terkait bila ada dampak sosial yang luas dan berisiko tinggi (Pasal 6).

Lampiran Permendagri 26/2020 ini kemudian memberikan sasaran dan obyek penertiban yang sangat luas, meliputi: a) tertib tata ruang; b) tertib jalan; c) tertib angkutan jalan dan angkutan sungai; d) tertib jalur hijau, taman, dan tempat umum; e) tertib sungai, saluran, kolam, dan pinggir pantai; f) tertib lingkungan; g) tertib tempat usaha dan usaha tertentu; h) tertib bangunan; i) tertib sosial; j) tertib kesehatan; k) tertib tempat hiburan dan keramaian; l) tertib peran serta masyarakat, dan; m) tertib lainnya sepanjang telah ditetapkan dalam Perda masing-masing.

PBM 2006 mengartikan ketertiban sebagai bagian dari kerukunan umat beragama. Seperti ditegaskan dalam Pasal 3 ayat 1, pemeliharaan kerukunan umat beragama di Provinsi menjadi tugas dan kewajiban Gubernur. Dalam Pasal 5 ayat 1 huruf a, tugas dan kewajiban gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 itu dijelaskan meliputi memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat, termasuk memfasilitasi terwujudnya kerukunan umat beragama di provinsi. PBM ini juga menyebutkan ketenteraman dan ketertiban umum sebagai syarat pendirian rumah ibadah (Pasal 13 ayat 1). Selain itu, PBM ini menjadikan pemeliharaan kerukunan umat beragama, serta ketenteraman dan ketertiban masyarakat sebagai syarat pemanfaatan bangunan gedung bukan rumah ibadat sebagai rumah ibadat sementara (Pasal 18 ayat 1). Yang dimaksud dengan syarat pemeliharaan kerukunan umat beragama serta ketenteraman dan ketertiban masyarakat menurut Pasal 18 ayat 3 adalah: a.) izin tertulis pemilik bangunan; b.) rekomendasi tertulis lurah/kepala desa;

c.) pelaporan tertulis kepada FKUB kabupaten/kota, dan; d.) pelaporan tertulis kepada Kepala Kantor Departemen Agama kabupaten/kota.

Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama, Jaksa Agung, dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Tahun 2008 menganggap keberadaan JAI telah "menimbulkan keresahan dalam kehidupan beragama dan mengganggu ketenteraman dan ketertiban kehidupan bermasyarakat." SKB ini juga menyatakan bahwa JAI belum melaksanakan 12 butir penjelasan terkait teologi dan ibadah secara keseluruhan sehingga "dapat mengganggu ketenteraman dan ketertiban kehidupan bermasyarakat." Di sisi lain, SKB ini mewajibkan warga masyarakat agar "menjaga dan memelihara kerukunan umat serta ketenteraman dan ketertiban kehidupan bermasyarakat dengan tidak melakukan perbuatan dan/atau tindakan melawan hukum terhadap penganut, anggota, dan/atau anggota pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI)." Juga ada ancaman sanksi sesuai ketentuan perundang-undangan bagi warga masyarakat yang tidak mengindahkan peringatan dan perintah ini, baik bagi JAI maupun warga masyarakat.

Surat Edaran (SE) Menteri Agama 5/2022 mengatur penggunaan pengeras suara di masjid dan musala bagi pengelola (takmir) masjid dan musala, agar tidak menimbulkan potensi gangguan ketenteraman, ketertiban, dan keharmonisan antarwarga masyarakat.

Terakhir, Surat Edaran Kapolri mengenai penanganan *hate speech* menegaskan perlunya anggota kepolisian untuk memiliki pemahaman dan pengetahuan atas bentuk-bentuk ujaran kebencian agar dapat mengambil tindakan pencegahan sedini mungkin sebelum munculnya tindak pidana akibat ujaran kebencian.

Ketertiban juga cukup banyak ditemukan dalam pertimbangan hakim. Putusan terkait ketertiban yang dikaji di sini di antaranya berkaitan dengan penodaan agama (5); pendirian rumah ibadah (2), dan; pelanggaran Perda ketertiban umum (1) sehingga seluruhnya berjumlah 8 putusan.

Dalam putusan MA terkait penodaan agama, "ketertiban" merupakan hal inti dalam pembuktian hakim, meskipun ketertiban

bukan dan tidak pernah menjadi unsur pasal penodaan agama, baik dalam Pasal 156a KUHP maupun UU 1/PNPS/1065. Putusan-putusan ini menunjukkan bahwa hakim mengartikan gangguan ketertiban secara beragam. Berdasarkan putusan yang diteliti, penodaan agama diasosiasikan dengan gangguan ketertiban dalam berbagai ekspresi bahasa yaitu: 1) perbuatan merusak kerukunan; 2) berpotensi membahayakan persatuan di antara umat beragama; 3) perbuatan yang membuat orang merasa terhina karena keyakinannya telah dihina; 4) meresahkan masyarakat dan/atau menimbulkan keresahan di kalangan umat beragama; 5) menimbulkan kemarahan umat, dan; 6) menyebabkan konflik sosial.

Ketertiban umum juga meluas ke masalah moralitas individual. Putusan Nomor 1076/Pid.C/2019/PN Ptk yang mengadili berdasarkan Peraturan Daerah Kota Pontianak Nomor 1/2010 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Kota Pontianak Nomor 3/2004 tentang Ketertiban Umum menyatakan bahwa terdakwa melanggar Pasal 44(1) Perda tersebut dan menyatakan bersalah karena bukan pasangan yang sah dan berada dalam ruangan tertutup.

Putusan Nomor 66/Pid.B/2021/PN Sgr terkait penodaan agama juga menunjukkan bahwa kemungkinan munculnya ("bisa menimbulkan") ketersinggungan menjadi hal yang dipertimbangkan oleh hakim. Perasaan ketersinggungan ini dianggap dapat menimbulkan keresahan di kalangan umat beragama. Terkait dengan hal tersebut, hakim berargumentasi bahwa Pasal 156a huruf a KUHP secara sosiologis adalah demi ketertiban, tepatnya "untuk kepentingan hukum yang wajib dilindungi dari gangguan yang membahayakan ketertiban umum" (Putusan Nomor 72/Pid.Sus/2020/PN Psb.

Argumen ketertiban ini juga memberikan legitimasi terhadap viktimisasi korban. Putusan hakim juga mengekalkan pembalikan posisi kelompok minoritas keagamaan dari korban menjadi pelaku.

> "Keberadaan Jemaat Ahmadiyah di Indonesia, khususnya di Provinsi Jawa Barat, Provinsi Banten, Provinsi Sumatera Barat, Kota Depok, dan Kabupaten Pandeglang yang meyakini sebagai pemeluk agama Islam tetapi menyebarkan

> ajaran yang menyimpang dari ajaran agama Islam, secara realita telah menimbulkan keresahan masyarakat, keamanan, ketertiban dan ketenteraman masyarakat" (Putusan Nomor 23 P/HUM/2011).

Pertimbangan hakim di atas secara implisit menyatakan bahwa korbanlah yang menyebabkan masyarakat melakukan demonstrasi, penyerangan, atau hal-hal lain karena menyebarkan ajaran yang menyimpang.

Dalam putusan mengenai pendirian rumah ibadat, selain tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, hakim juga menyebutkan ketertiban sebagai syarat yang harus dipertimbangkan.

> "Pendirian rumah ibadah dilakukan dengan tetap menjaga kerukunan umat beragama, tidak mengganggu ketenteraman dan ketertiban umum serta mematuhi peraturan perundang-undangan" (Putusan Nomor: 19/G/2012/PTUN-Pbr).

Hakim merujuk aturan tentang menjaga ketertiban pada Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan 8 Tahun 2006.

Luasnya penggunaan argumen ketertiban umum dalam putusan terlihat dalam penetapan pergantian nama karena pergantian agama. Hakim juga mempertimbangkan tidak adanya gangguan ketertiban umum sebagai alasan mengabulkan permohonan tersebut.

> "Menimbang, bahwa sebagaimana keterangan Para Saksi penggantian agama yang dilakukan oleh Pemohon dengan sepengetahuan dan izin dari keluarga, serta tidak pula mengganggu ketertiban umum dalam bermasyarakat" (Penetapan PN Magetan Nomor 7/Pdt.P/2020/PN.Mgt).

Putusan-putusan hakim di lingkungan MA ini menunjukkan bahwa hakim mengartikan gangguan ketertiban dengan bahasa yang beragam, antara lain kerukunan, dan persatuan di antara umat beragama. Gangguan ketertiban juga diartikan beragam, yaitu yang menyebabkan orang merasa terhina karena keyakinannya telah

dihina, yang meresahkan masyarakat, menimbulkan ketersinggungan, menimbulkan kemarahan umat, dan menyebabkan konflik sosial. Ketertiban umum juga telah meluas ke masalah moralitas individual. Luasnya spektrum ketertiban dan gangguan ketertiban menunjukkan luasnya jaring penjerat kriminalisasi keyakinan.

Jerat ini semakin melebar karena hakim juga mempertimbangkan *kemungkinan* munculnya gangguan ketertiban sebagai alasan menghukum. Artinya, gangguan ketertiban yang belum muncul atau bahkan mungkin tidak akan muncul pun dapat membuat orang dijatuhi hukuman. Terlebih, menurut hakim, orang yang mengganggu ketertiban dalam kasus penodaan agama adalah orang yang diserang.

Pentingnya ketertiban dalam urusan terkait agama atau keyakinan terlihat dari penggunaan syarat ini untuk berbagai hal. Bahkan, dalam pendirian rumah ibadat dan pergantian nama karena pergantian agama pun, ketertiban dijadikan pertimbangan untuk memberikan hak tersebut atau tidak.

Yang dimaksud dengan ketertiban dalam putusan-putusan yang diteliti tadi tidak sesuai dengan standar HAM. *Siracusa Principle* mendefinisikan ketertiban umum (*public order*) sebagai sejumlah peraturan yang menjamin berfungsinya masyarakat atau seperangkat prinsip dasar yang mendasari masyarakat. Ketertiban umum tersebut harus dimaknai dan dibatasi dalam konteks tujuan hak asasi manusia tertentu.[39] Sebaliknya, putusan-putusan yang ditelaah di atas sebenarnya adalah pelanggaran terhadap kebebasan yang dijamin HAM.

Pentingnya argumen ketertiban juga tampak dalam Putusan MK. Hal ini tampak dalam Putusan Nomor 5/PUU-XVII/2019 tentang Permohonan Pengujian UU 1/PNPS/1965 dan Putusan Nomor 48/PUU VIII/2010 tentang Permohonan Pengujian UU Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pornografi. Dalam dua putusan ini, tampak jelas bahwa MK menganggap ketertiban sebagai hal penting dalam mempertimbangkan suatu perkara. Dalam Pengujian UU Pencegahan Penodaan Agama, MK menolak permohonan dan mempertahankan UU

[39] *Siracusa Principle on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights* iii. *public order* nomor 22–23.

tersebut karena berpendapat secara materiil "masih tetap dibutuhkan sebagai pengendali ketertiban umum dalam rangka kerukunan umat beragama." MK juga menegaskan posisinya bahwa bukan hanya HAM yang menjadi dasar pertimbangan tetapi juga ketertiban umum dan nilai-nilai agama:

> "hukum dan keadilan yang hendak ditegakkan oleh Mahkamah, tidak hanya didasarkan pada satu perspektif kebebasan beragama semata, melainkan juga mendasarkan pada berbagai perspektif lain, yaitu perspektif negara hukum, demokrasi, HAM, ketertiban umum, dan nilai-nilai agama yang dianut di Indonesia" (Putusan MK Nomor 5/PUU-XVII/2019).

MK juga mengartikan koersi dalam Pasal 18 Kovenan Hak Sipil dan Politik sebagai "paksaan (*coercion*) yang melanggar HAM." MK berpendapat bahwa paksaan tersebut menjalankan fungsi pengendali sosial dan negara "diberikan otoritas berdasarkan mandat dari rakyat dan konstitusi untuk mengatur kehidupan bermasyarakat sesuai dengan UUD 1945." Menurut MK, paksaan ini sah apabila terjadi konflik dan gangguan ketertiban umum.

Putusan ini juga menunjukkan bahwa bagi MK, pihak yang mengganggu ketertiban umum adalah kelompok minoritas keagamaan, meskipun dalam *judicial review* ini, JAI sebagai kelompok minoritas keagamaan adalah pihak yang diserang, bukan yang menyerang. Hal ini dapat dilihat dalam pertimbangan di bawah ini:

> "Bahwa dalam bentuk apa pun, baik dilakukan perorangan maupun kelompok, penodaan dan penyalahgunaan agama adalah tindakan yang tidak bisa dibenarkan dalam pandangan hukum. Hal ini dikarenakan tidak ada orang atau lembaga mana pun yang berhak melecehkan agama dan memperlakukan tidak hormat unsur-unsur keagamaan lain *yang pada akhirnya menimbulkan keresahan* dan kemarahan publik" (Putusan MK Nomor 5/PUU-XVII/2019).

MK juga mencoba berdalih bahwa pengaturan oleh negara adalah

mengenai perilaku warga negara, dan bukan substansi agamanya. Dalam hal ini ketertiban lagi-lagi menjadi alasan:

> "Apabila terjadi benturan antara ekspresi beragama di dalam masyarakat maka negara perlu mengatur perilaku warga negara tersebut dan bukan mengatur mengenai substansi agamanya. Bentuk pengaturan perilaku warga negara ini dapat dilakukan dalam bentuk teguran dan sanksi administrasi berupa pembubaran yang dilakukan oleh negara. Sedangkan klausul 'organisasi/aliran terlarang' harus dinisbatkan pada kepentingan administratif ketertiban kenegaraan dan bukan pada substansi kebenaran dalam sudut pandang materiil agama" (Putusan MK Nomor 5/PUU-XVII/2019).

Oleh karena itu, MK berargumen bahwa UU Pencegahan Penodaan Agama diperlukan demi menjaga ketertiban:

> "Bahwa apabila Pasal 2 ayat (1) UU Pencegahan Penodaan Agama ini dicabut, maka negara tidak lagi memiliki peran untuk melakukan penegakan hukum atas keberadaan tindakan penyimpangan yang menyalahgunakan dan/atau menodai agama yang melanggar hukum dan mengganggu ketertiban umum" (Putusan MK Nomor 5/PUU-XVII/2019).

Dalam pertimbangannya di bagian lain, MK juga berpendapat bahwa UU Pencegahan Penodaan Agama diperlukan demi "memupuk ketenteraman beragama, mencegah penyelewengan-penyelewengan dari ajaran pokok, dan melindungi ketenteraman beragama dari penodaan atau penghinaan." Bahkan MK menilai bahwa "pencabutan Pasal 2 ayat (1) UU Pencegahan Penodaan Agama justru akan menimbulkan tindakan anarkisme yang lebih berbahaya pada tataran masyarakat."

Putusan ini memperlihatkan cara pandang MK bahwa perwujudan hukum dan keadilan tidak hanya didasarkan pada perspektif kebebasan beragama, tetapi juga ketertiban umum dan nilai-nilai agama yang dianut di Indonesia. Nilai-nilai agama dapat ditemukan dalam amandemen UUD 1945 sebagai salah satu hal yang membatasi, meski

kita dapat berdebat tentang makna nilai-nilai agama tersebut (lihat juga Bab V di atas). Sebaliknya, ketertiban tidak ada dalam Konstitusi Indonesia. Menariknya, meski tidak ada dalam teks UUD 1945, MK tetap menjadikan ketertiban sebagai dasar untuk memutus suatu persoalan Konstitusional. Turunan dari posisi MK dalam *judicial review* penodaan dan penyalahgunaan agama ini, keresahan dan kemarahan publik diperhitungkan dalam mempertahankan UU 1/PNPS/1965.

Ketika menjadikan ketertiban sebagai dasar untuk menafsirkan apakah suatu UU telah sesuai dengan Konstitusi, MK bahkan lebih jauh memaknai konsep paksaan (*coercion*). Paksaan yang diatur dalam Pasal 18 (2) Kovenan Hak Sipil dan Politik adalah larangan memaksa seseorang untuk menganut atau menetapkan agama atau kepercayaannya, dan tidak ada pengecualian untuk larangan memaksa tersebut. Pengaturan Pasal 18 (3) semakin memperjelas bahwa tidak ada pengecualian atau pembatasan atas kebebasan memilih, menganut, atau menetapkan agama atau keyakinan karena pembatasan hanya ada untuk pelaksanaan agama atau keyakinan.

MK juga menggunakan argumen ketersinggungan untuk membatasi kebebasan beragama atau berkeyakinan. Ketersinggungan komunal dianggap dapat mengarah pada gangguan ketertiban. Lebih jauh lagi, MK menjadikan kemungkinan munculnya ketersinggungan ("bisa menimbulkan") sebagai alasan pembatasan.

MA juga terlihat menggunakan ketertiban sebagai argumen utama untuk mengadili kebebasan, sekalipun ketertiban tidak ada dalam UU yang menjadi rujukan putusan. Hal ini banyak ditemukan dalam putusan-putusan terkait penodaan agama. UU 1/PNPS/1965 ataupun Pasal 156a KUHP tidak menyebutkan soal ketertiban di dalamnya, tetapi hakim menggunakan argumen ketertiban dalam putusannya. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa putusan-putusan tersebut telah menambahkan ketertiban dalam ketentuan melalui putusannya.

### 3. Pembatasan HAM ala Indonesia

Pembatasan HAM sebenarnya ada atau tercermin dalam setiap pembahasan kata kunci. Pengelompokan tersendiri ini justru baru

dilakukan setelah melihat fenomena tersebut untuk memperoleh analisis komprehensif dan mempermudah bacaan tentang sikap MK terhadap pembatasan. Pembatasan HAM ini dilihat dari tiga putusan yaitu:

1. Putusan Nomor 5/PUU-XVII/2019 tentang *judicial review* UU 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penodaan Agama;
2. Putusan Nomor 2–3/PUU-V/2007 tentang *judicial review* Pasal 80 ayat (1) huruf a, ayat (2) huruf a, ayat (3) huruf a; Pasal 81 ayat (3) huruf a; Pasal 82 ayat (1) huruf a, ayat (2) huruf a, dan ayat (3) huruf a dalam UU Narkotika, dan;
3. Putusan Nomor 48/PUU VIII/2010 tentang *judicial review* Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pornografi.

Dalam Putusan tentang *judicial review* UU Pencegahan Penodaan Agama, hakim mengeluarkan pernyataan bahwa hak berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat dapat dibatasi demi ketertiban umum. Hakim juga berpendapat bahwa pemberian sanksi administratif tidak bertentangan dengan HAM.

> "Bahwa terhadap dalil para Pemohon tentang Pasal 2 ayat (2) UU Pencegahan Penodaan Agama, Mahkamah berpendapat bahwa para Pemohon telah salah mengartikan kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat sebagai sebuah hak yang tidak dapat dibatasi. Menurut Mahkamah, demi ketertiban umum maka hak berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat juga dapat dibatasi oleh hukum dan diberikan sanksi administratif" (Putusan MK Nomor 5/PUU-XVII/2019).

Pendapat MK ini perlu dilihat dari dua sisi, yaitu secara normatif dan kasuistik. Pertimbangan hukum ini benar secara normatif tetapi bias apabila melihat penerapan dan konteks kasusnya. Pihak yang dibatasi kebebasannya dalam berserikat, berkumpul, dan berpendapat adalah JAI. Pembatasan ini dilakukan karena JAI dianggap melanggar ketertiban, padahal dalam hal ini JAI adalah pihak yang mengalami penyerangan.

Pertimbangan serupa muncul dalam Putusan Nomor 48/PUU VIII/2010 tentang Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pornografi. Dalam putusan ini, hakim mengartikan pembatasan secara normatif dan kasuistik. Secara normatif, hakim mengakui Pasal 28J tentang pembatasan yang ditetapkan dengan Undang-Undang 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 yang demokratis. Hakim kemudian masuk ke masalah yang diputuskan. Dalam hal ini, hakim menggunakan ketertiban umum sebagai salah satu alasan pembatasan di samping kesusilaan masyarakat. Menurut pertimbangan hakim, "pornografi merupakan tindakan yang dipandang melanggar *kesusilaan* masyarakat dan mengganggu *ketertiban umum*".

Pertimbangan MK dalam bagian lain menunjukkan lebih banyak lagi hal yang dijadikan alasan pembatasan, yaitu moral, nilai-nilai agama, dan adat budaya. Hakim juga berpendapat bahwa pornografi dapat menimbulkan bahaya bagi keamanan umum.

> "Perbuatan merekam adegan mesum, persenggamaan dengan dalih untuk diri sendiri dan kepentingan sendiri bertentangan dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, dan menimbulkan ekses yang berbahaya bagi keamanan dan ketertiban umum serta tidak menghormati hak asasi warga lain yang memegang teguh nilai-nilai agama dan adat budaya sebagai cerminan masyarakat yang beragama bukan penganut seks bebas" (Putusan MK Nomor 48/PUU VIII/2010).

Dalam putusan MK terkait Pengujian UU 1/PNPS/1965, hakim juga mengakui bahwa "penafsiran keyakinan atas ajaran agama merupakan bagian dari kebebasan yang berada pada *forum internum*," tetapi *forum internum* ini boleh dibatasi dan pembatasannya menggunakan ajaran agama.

> "Walaupun penafsiran keyakinan atas ajaran agama merupakan bagian dari kebebasan yang berada pada *forum internum*,

> namun penafsiran tersebut haruslah berkesesuaian dengan pokok-pokok ajaran agama melalui metodologi yang benar berdasarkan sumber ajaran agama yang bersangkutan yaitu kitab suci masing-masing, sehingga kebebasan melakukan penafsiran terhadap suatu agama tidak bersifat mutlak atau absolut" (Putusan MK Nomor 5/PUU-XVII/2019).

MK kemudian mengaitkan kembali penafsiran tersebut dengan kemungkinan munculnya reaksi-reaksi yang mengancam keamanan dan ketertiban umum.

> "Tafsir yang tidak berdasarkan pada metodologi yang umum diakui oleh para penganut agama serta tidak berdasarkan sumber kitab suci yang bersangkutan akan menimbulkan reaksi yang mengancam keamanan dan ketertiban umum apabila dikemukakan atau dilaksanakan di muka umum. Dalam hal demikianlah menurut Mahkamah pembatasan dapat dilakukan" (Putusan MK Nomor 5/PUU-XVII/2019).

MK juga berpendapat bahwa Pasal 1 dan Pasal 4 UU Pencegahan Penodaan Agama "sesuai juga dengan ketentuan dalam Pasal 18 ICCPR." Oleh karena itu, MK berpendapat bahwa kedua pasal Pencegahan Penodaan Agama tersebut "dibenarkan oleh UUD 1945 maupun standar internasional yang berlaku."

Hal yang juga penting dicatat dalam kasus UU Pencegahan Penodaan Agama ini adalah diakuinya nilai-nilai agama sebagai nilai-nilai komunal sebagai dasar pembatasan. Pertimbangan selanjutnya menjelaskan bahwa yang dimaksud oleh MK sebagai nilai komunal adalah organisasi-organisasi keagamaan *mainstream*. MK bahkan menggunakan istilah "organisasi keagamaan induk" yang diberikan hak lebih untuk menjadi mitra negara dalam soal ketertiban masyarakat terkait agama.

> "Bahwa pembatasan mengenai nilai-nilai agama sebagai nilai-nilai komunal (*communal values*) masyarakat adalah pembatasan yang sah menurut konstitusi. Tradisi keagamaan di Indonesia memang memiliki kekhasan dan keunikan

> yang memang tidak dapat diintervensi oleh negara. Namun Mahkamah tidak menafikan adanya organisasi-organisasi keagamaan yang telah berurat berakar dan memiliki landasan sejarah sebagai organisasi induk dari agama-agama yang diakui di Indonesia. Organisasi keagamaan induk inilah yang pada akhirnya mampu menjadi mitra negara dalam menciptakan ketertiban masyarakat beragama untuk saling menghargai dan bertoleransi" (Putusan MK Nomor 5/PUU-XVII/2019).

Putusan terakhir adalah terkait hukuman mati. Makna penting putusan ini adalah menurut MK, "seluruh hak asasi manusia yang tercantum dalam Bab XA UUD 1945 keberlakuannya dapat dibatasi." Pasal 28J dilihat sebagai "pasal penutup dari seluruh ketentuan yang mengatur tentang hak asasi manusia dalam Bab XA UUD 1945 tersebut. Jadi, secara penafsiran sistematis (*sistematische interpretatie*), hak asasi manusia yang diatur dalam Pasal 28A sampai dengan Pasal 28I UUD 1945 tunduk pada pembatasan yang diatur dalam Pasal 28J UUD 1945".

Hakim MK dalam putusan ini juga mengeklaim

> "Sistematika pengaturan mengenai hak asasi manusia dalam UUD 1945 sejalan dengan sistematika pengaturan dalam *Universal Declaration of Human Rights* yang juga menempatkan pasal tentang pembatasan hak asasi manusia sebagai pasal penutup, yaitu Pasal 29 ayat (2) yang berbunyi, '*In the exercise of his rights and freedoms, everyone shall be subject only to such limitations as 412 are determined by law solely for the purpose of securing due recognition and respect for the rights and freedoms of others and of meeting the just requirements of morality, public order and the general welfare in a democratic society*'" (Putusan Nomor 15/PUU-X/2012).

Terdapat beberapa lapisan posisi MK tentang pembatasan yang berbeda dengan pembatasan HAM. *Pertama*, MK mengikuti pembatasan normatif sesuai Pasal 28J Konstitusi, yaitu atas dasar moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban. *Kedua*, MK

menambahkan dasar pembatasan lain yang tidak ada dalam Pasal 28J, yaitu kesusilaan masyarakat dan adat budaya. *Ketiga*, penambahan unsur lain ini menunjukkan tendensi MK untuk menggunakan nilai komunal sebagai dasar pembatasan.

*Keempat*, secara substansi, MK menafsirkan pembatasan yang ada dalam Konstitusi dan KIHSP secara tidak sesuai dengan prinsip-prinsip HAM. Dalam putusan tentang *judicial review* UU Pornografi, MK menilai UU tersebut diperlukan demi melindungi keamanan nasional. Sedangkan Prinsip-prinsip Siracusa memberikan batasan tentang apa yang disebut keamanan nasional, yaitu demi melindungi keberadaan bangsa atau integritas teritorialnya atau kemerdekaan politiknya dari kekerasan atau ancaman kekerasan,[40] serta tidak dapat digunakan sebagai alasan untuk mencegah ancaman terhadap hukum dan ketertiban yang bersifat lokal atau relatif terisolasi.[41] Keamanan nasional juga tidak dapat digunakan sebagai dalih untuk memaksakan pembatasan yang tidak jelas atau sewenang-wenang.[42]

*Kelima*, MK melanggar pembatasan dalam dokumen HAM internasional yang telah menjadi kewajiban Indonesia sebagai negara pihak, yaitu Pasal 18 (3) KIHSP. Dalam sebuah putusannya, MK menyatakan bahwa hak menetapkan agama boleh dibatasi, dan pembatasannya menggunakan ajaran agama. *Keenam*, MK menggunakan pembatasan dalam instrumen HAM internasional sebagai dalih membenarkan pelanggaran kebebasan beragama maupun berkeyakinan. *Ketujuh*, MK berpendapat bahwa seluruh hak asasi manusia yang tercantum dalam ketentuan hak asasi manusia dalam Bab XA amandemen dapat UUD 1945 dapat dibatasi. Ketentuan HAM dalam amandemen UUD 1945 termasuk hak hidup, padahal hak hidup dalam Pasal 6 KIHSP tidak disertai pembatasan. Pertimbangan di atas juga menunjukkan bahwa menurut MK, ada kewajiban asasi selain hak asasi.

Putusan-putusan di wilayah MA yang diteliti juga menunjukkan

[40] Prinsip Siracusa vi. national security nomor 29.

[41] Prinsip Siracusa vi. national security nomor 30.

[42] Prinsip Siracusa vi. national security nomor 31.

sikap hakim terhadap isu pembatasan yang sah (*permissible limitation*). Setidaknya terdapat dua putusan yang memuat hal tersebut. Dua putusan ini memiliki kesamaan dalam menentukan unsur pembatasan, yaitu tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Salah satu putusan, yaitu terkait pergantian nama karena mengganti agama, mengacu kepada Pasal 28E ayat 1 dan 2 UUD 1945.

Sementara itu, putusan lainnya mengenai penodaan agama menambahkan unsur lain sebagai dasar pembatasan, yaitu "tidak menyalahgunakan atau menodai agama serta tidak mengganggu ketenteraman dan ketertiban umum" (Putusan Nomor: 19/G/2012/PTUN-Pbr). Dalam Putusan tentang SKB terkait JAI, hakim juga berargumen tentang *tidak absolutnya hak kebebasan beragama dan berkepercayaan* untuk membatasi dengan dasar menjaga keseimbangan. Secara lengkapnya pertimbangan hakim tersebut dapat dilihat di bawah ini:

> "Bahwa meskipun beragama dan beribadah menurut agama dan kepercayaan tersebut merupakan hak-hak dasar yang bersifat universal, namun ketika hak-hak dasar tersebut diaktualisasikan dalam tataran penerapan dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, maka untuk beragama dan beribadah menurut agama dan kepercayaan yang dimaksud tidak dapat dilaksanakan secara absolut karena pada saat melaksanakan hak dasar tersebut sering akan berhadapan dengan hak dasar yang dimiliki oleh orang lain, sehingga negara harus berperan untuk menjaga keseimbangan dalam pelaksanaan hak dasar tersebut yang dituangkan dalam norma hukum" (Putusan Nomor 23 P/HUM/2011).

Hakim secara eksplisit merujuk Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik, khususnya mengenai pembatasan. Pembatasan dalam Kovenan ini kemudian dijadikan dasar pembenar SKB yang melarang JAI melakukan beberapa hal. Hakim juga mempertimbangkan ketertiban, dalam arti larangan tersebut berguna untuk melindungi JAI sendiri.

> "Bahwa dengan demikian Jemaat Ahmadiyah meskipun dilindungi

oleh konstitusi Negara maupun peraturan perundang-undangan dalam melaksanakan ibadah sesuai dengan agama dan kepercayaannya, namun dibatasi dengan aturan hukum, dan yang diperlukan untuk melindungi keamanan, ketertiban, moral masyarakat atau hak-hak dan kebebasan mendasar orang lain khususnya para pemeluk agama Islam, termasuk untuk melindungi warga Jemaat Ahmadiyah sendiri" (Putusan Nomor 23 P/HUM/2011).

**4. Kerukunan sebagai Penyaring Hak**

Kata *kerukunan* ditemukan dalam dua peraturan menteri dan dua surat edaran. Menariknya, belum ada peraturan perundang-undangan setingkat UU yang memuat kata kerukunan. Surat edaran bukan peraturan dan hanya kebijakan yang mengikat secara internal. Sedangkan Peraturan Menteri hanya "mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan," sebagaimana diatur Pasal 8 (2) UU 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Aturan pertama yang memuat kata kerukunan adalah Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri (PBM) Nomor: 9 Tahun 2006 Nomor: 8 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadat. Dalam Peraturan ini, kerukunan umat beragama dinyatakan "merupakan bagian penting dari kerukunan nasional" (lihat Bagian Menimbang huruf h). Kerukunan diartikan, dalam Pasal 1, sebagai "keadaan hubungan sesama umat beragama yang dilandasi toleransi, saling pengertian, saling menghormati, menghargai kesetaraan dalam pengamalan ajaran agamanya dan kerja sama dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Tahun 1945."

Peraturan ini memberikan tanggung jawab pemeliharaan kerukunan kepada umat beragama, pemerintahan daerah, dan Pemerintah secara bersama (Pasal 2). Meski demikian, menurut

Pasal 3 (1) dan Pasal 4 (1), kepala daerah dan Kantor Departemen Agama memiliki tugas dan kewajiban memelihara kerukunan tersebut. Tugas dan kewajiban kepala daerah, mulai dari Gubernur hingga lurah semakin lama semakin sedikit. Gubernur dan Bupati/Walikota memiliki empat tugas dan kewajiban, yaitu: 1) memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat, termasuk memfasilitasi terwujudnya kerukunan umat beragama; 2) mengoordinasikan kegiatan instansi vertikal dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama; 3) menumbuhkembangkan keharmonisan, saling pengertian, saling menghormati, dan saling percaya di antara umat beragama, dan; 4) membina dan mengoordinasikan pejabat publik di bawahnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di bidang ketenteraman dan ketertiban masyarakat dalam kehidupan beragama. Bupati/Walikota khususnya diberi tugas tambahan, yaitu menerbitkan IMB rumah ibadat.

Peraturan ini juga menjadi dasar pembentukan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB), forum yang dibentuk oleh masyarakat dan difasilitasi oleh Pemerintah dalam rangka membangun, memelihara, dan memberdayakan umat beragama untuk kerukunan dan kesejahteraan, menurut Pasal 1 angka 6 PBM.

Selain itu, peraturan ini merinci syarat pendirian rumah ibadat, salah satunya adalah keharusan menjaga kerukunan umat beragama, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 13(1). Pemeliharaan kerukunan umat beragama serta ketenteraman dan ketertiban masyarakat juga disebutkan sebagai syarat pemanfaatan bangunan gedung bukan rumah ibadat sebagai rumah ibadat sementara. Turunan syarat ini meliputi: a.) izin tertulis pemilik bangunan; b.) rekomendasi tertulis lurah/kepala desa; c.) pelaporan tertulis kepada FKUB kabupaten/kota, dan; d.) pelaporan tertulis kepada kepala kantor departemen agama kabupaten/kota (Pasal 18).

Peraturan kedua adalah Permendagri 11/2019. Pasal 5 Permendagri ini mengatur fungsi Kesbangpol, di antaranya terkait dengan pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya. Tugasnya meliputi pelaksanaan kebijakan,

pelaksanaan koordinasi, serta pelaksanaan pemantauan, evaluasi dan pelaporan di bidang pembinaan ideologi Pancasila dan wawasan kebangsaan, penyelenggaraan politik dalam negeri dan kehidupan demokrasi, pemeliharaan ketahanan ekonomi, sosial dan budaya, pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya, fasilitasi organisasi kemasyarakatan, serta pelaksanaan kewaspadaan nasional dan penanganan konflik sosial sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk Surat Edaran, yang pertama adalah SE Menteri Dalam Negeri Nomor 905/117/SJ tentang Pendanaan Forum Kerukunan Umat Beragama dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah. SE ini menyebutkan bahwa "belanja pelaksanaan kewajiban menjaga kerukunan nasional dan memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat di bidang pemeliharaan kerukunan umat beragama, pemberdayaan FKUB, dan pengaturan pendirian rumah ibadat di provinsi dari dan atas beban APBD Provinsi dan di Kabupaten/Kota didanai dari dan atas beban APBD Kabupaten/Kota." Hal ini dilakukan "dalam rangka mengantisipasi terjadinya konflik sosial bernuansa agama dan upaya meningkatkan kualitas kerukunan umat beragama di daerah dan sebagai implementasi Pasal 65(1) huruf b Undang-Undang Nomor 23/2014 tentang pemerintah Daerah."

Surat Edaran kedua adalah SE Mendagri No. 450/3006/SJ tentang Pembentukan dan Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama. Ketentuan 4b SE ini "mendorong Pengurus FKUB untuk menjaga netralitas serta berperan aktif dalam menciptakan suasana rukun dan damai untuk mendukung kelancaran Pelaksanaan Pilkada serentak Tahun 2020." Sedangkan ketentuan 4d meminta FKUB "melakukan pengawasan dan pelaporan mengenai pelaksanaan pemeliharaan kerukunan umat beragama, pemberdayaan forum kerukunan umat beragama, dan pengaturan pendirian rumah ibadat sesuai yang diatur pada Pasal 23 dan 24 Peraturan Bersama Menteri (PBM) Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan 8 tahun 2006".

Empat aturan ini menunjukkan bahwa kerukunan lebih menekankan pengendalian daripada kebebasan. Meskipun aturan-

aturan tersebut memiliki tujuan yang baik, tetapi agar tercipta kerukunan, kebebasan beragama atau berkeyakinan sering kali harus dikorbankan. Hak tidak serta merta dapat diperoleh, tetapi harus mempertimbangkan dulu kerukunan.

### 5. Toleransi untuk Kerukunan

Terdapat satu peraturan perundang-undangan yang membahas toleransi, yaitu Perda Jawa Timur 8/2018 tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat. Dalam Perda ini, toleransi diartikan sebagai "sikap dan perilaku menghormati, menerima, dan menghargai keragaman terhadap agama/keyakinan, suku/golongan, budaya serta kondisi khusus dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara." Yang berperan dalam penyelenggaraan toleransi adalah Pemerintah Provinsi dan masyarakat (Pasal 4).

Toleransi dalam Perda ini terkait dengan konflik sosial. Hal ini antara lain dapat dilihat di bagian "menimbang" Perda ini, "bahwa Provinsi Jawa Timur terdiri dari beragam suku, ras, agama, golongan, dan sosial-ekonomi yang mempunyai potensi terjadinya konflik sosial yang dapat mengganggu ketenteraman dan ketertiban umum." Perda ini juga mengatur penanganan konflik, yaitu meliputi tahapan: a.) rekonsiliasi; b.) reintegrasi, dan; c.) rehabilitasi dan rekonstruksi. Namun, menurut Pasal 11 ayat (2) dan (3), ketentuan lebih lanjut mengenai upaya penanganan konflik diatur dalam Peraturan Gubernur.

Dari peraturan perundang-undangan tersebut, tampak bahwa toleransi juga dikedepankan dengan makna kerukunan. Toleransi dibutuhkan untuk mencegah munculnya konflik sosial yang dapat mengganggu ketenteraman dan ketertiban umum.

## D. Terkadang Kebebasan, Terkadang Kerukunan

### 1. Keberagaman

Terdapat satu peraturan perundang-undangan yang memuat kata *keberagaman*, yaitu UU 6/2014 tentang Desa. UU ini menarik karena mengharuskan pengaturan desa (Pasal 3C) dan penyelenggaraan

Pemerintahan Desa agar didasarkan pada asas keberagaman (Pasal 24J). Yang dimaksud dengan keberagaman dapat ditemui dalam penjelasan Pasal 24J dan Pasal 104, yaitu "tidak boleh mendiskriminasi kelompok masyarakat tertentu." Arti keberagaman dalam UU ini memiliki dimensi kebebasan dan sesuai dengan kerangka HAM internasional tentang larangan mendiskriminasi.

Keberagaman dalam arti lain ditunjukkan oleh satu putusan, yaitu Putusan Nomor: 308/Pid.Sus/2020/PN Jkt.Tim tentang Terorisme khususnya Jamaah Islamiyah (JI). Hakim mengaitkan keragaman dengan toleransi yaitu, "toleran dalam keberagaman suku bangsa, budaya, ras dan agama di Indonesia." Di sini, hakim mengartikan keberagaman lebih kepada kerukunan.

**2. Nilai Setempat**

Terdapat dua peraturan yang menyebutkan nilai setempat. Yang pertama adalah UU 11/2020 tentang Omnibus Law Cipta Kerja (OLCK), pada bagian UU Nomor 6 Tahun 2011 tentang Kepariwisataan. Dalam UU 6/2011 ini disebutkan bahwa setiap pengusaha pariwisata wajib "menjaga dan menghormati norma agama, adat istiadat, budaya, dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat setempat."

Yang kedua adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 2007 tentang Pedoman Penataan Lembaga Kemasyarakatan. Pasal 1 angka 4 menyebutkan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat didasarkan pada asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Nilai setempat dalam hal ini diperebutkan maknanya, dapat berupa nilai yang menjamin keragaman atau sebaliknya dominasi mayoritas atas minoritas. Nilai setempat sebagai kata yang diformulasi untuk menjamin keragaman tampak dalam Permendagri 5/2007. Sebaliknya, ketentuan dalam OLCK UU Kepariwisataan mengacu pada norma agama mayoritas karena dalam konteks Indonesia, sedikit

sekali daerah yang hanya memiliki satu agama atau satu adat budaya.

Hal yang kurang lebih sama tampak dalam putusan pengadilan. Penyebutan nilai setempat ditemukan dalam dua putusan, yaitu: 1) Putusan Nomor 6-13-20/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia dan Undang-Undang Nomor 4/PNPS/1963 tentang Pengamanan Terhadap Barang-Barang Cetakan yang Mengganggu Ketertiban Umum, dan; 2) Putusan Nomor 82/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pornografi.

Dalam putusan tentang barang cetakan, nilai setempat tidak dijadikan dasar oleh Hakim dalam memutus. Meski putusan ini tidak menyebutkan kata kunci "nilai setempat" secara eksplisit, tetapi kita dapat melihatnya dari sisi sebaliknya, yaitu "pengaruh asing." Secara lengkap kaitan antara barang cetakan dengan pengaruh asing dapat dilihat di bawah ini:

> "bahwa dianggap perlu Pemerintah dapat mengendalikan pengaruh asing yang disalurkan lewat barang-barang cetakan yang dimasukkan ke Indonesia dari luar negeri, dalam rangka menyelamatkan jalannya Revolusi Indonesia; Menimbang pula: bahwa pengaturan ini adalah dalam rangka pengamanan jalannya revolusi dalam mencapai tujuannya, sehingga dilakukan dengan Penetapan Presiden" (Putusan MK Nomor 6-13-20/PUU-VIII/2010).

Putusan ini mengabulkan permohonan *judicial review* sehingga aturan tersebut tidak lagi mengikat publik. Artinya, MK tidak mempertimbangkan nilai setempat dalam putusannya.

Namun sebaliknya, dalam putusan terkait pornografi, MK mempertimbangkan "nilai setempat" ini. Istilah persisnya yang digunakan MK adalah norma yang berlaku di suatu masyarakat: "banjir informasi dan budaya baru yang dibawa oleh arus teknologi informasi tak jarang teramat asing dari sikap hidup dan norma yang berlaku di suatu masyarakat" (Putusan Nomor 82/PUU-XVIII/2020). MK kemudian tidak mengabulkan permohonan *judicial review* UU

ini. Artinya, nilai setempat dalam arti harmoni mengalahkan argumen kebebasan yang diajukan oleh Pemohon *judicial review* ini.

### 3. Agama (atau Kepercayaan): Pusat Segala Sesuatu

Ada 39 peraturan yang berisi kata kunci "agama", yang meliputi Undang-Undang (7), Peraturan Pemerintah (3), Perda (26), Permendagri (1), Permenag (1), dan SKB 3 Menteri (1). Banyaknya peraturan yang memiliki kata "agama" di dalamnya menunjukkan pentingnya konsep ini bagi pembuat aturan di Indonesia. Secara lengkap, rincian peraturan dan kebijakan yang memuat kata kunci agama dapat dilihat di **Lampiran 2**.

Sebagian aturan juga memuat frasa yang lebih spesifik, yaitu "norma agama." Norma agama muncul secara terang-terangan di berbagai peraturan perundang-undangan sebagai acuan dari suatu tindakan. Meski norma agama dapat berupa hal yang positif/baik, hal ini tidak sesuai dengan Konstitusi yang mengatakan bahwa "Indonesia adalah negara hukum."

Inti dari aturan yang berisi kata kunci agama adalah:

1. Keharusan untuk sesuai (tidak bertentangan) dengan agama: merek, pangan, pariwisata, penafsiran keagamaan, kegiatan keagamaan
2. Norma agama sebagai dasar dari segala sesuatu (ketaatan terhadap agama) mulai dari pendidikan, perkawinan, pendidikan, satlinmas, kurikulum, dan pengasuhan anak;
3. Fungsi agama dalam berbagai hal;
4. Adanya agama yang diakui.

Pentingnya agama juga tercermin dalam putusan, baik dalam lingkup MA maupun MK. Putusan dalam lingkup MA yang diteliti berjumlah 10, yaitu yang berkaitan dengan pergantian nama karena pindah agama (3); izin perkawinan beda agama (5); pendirian rumah ibadah (1), serta; penetapan ahli waris (1). Secara umum, pandangan hakim terhadap persoalan agama dapat diwakili oleh putusan MA terhadap *judicial review* aturan vaksinasi. Dalam putusan tersebut

hakim mengatakan:

> "dibutuhkan sikap kebijaksanaan dan kehati-hatian dari Para Hakim Mahkamah Agung dalam mengadili Permohonan *a quo,* guna menghindari benturan pandangan mengenai hubungan negara dengan umat beragama, berupa Kewajiban Pemerintah untuk melindungi warga negaranya dengan Hak warga negara untuk menjalankan agama dan kepercayaannya" (Putusan Nomor 31 P/HUM/2022)

Sikap kehati-hatian ini pula tampaknya yang menyebabkan kasus-kasus penodaan agama diputuskan secara berbeda bila dibandingkan dengan kasus lainnya. Pemaparan berikutnya mengenai kata kunci agama akan menggunakan sistematika berdasarkan jenis kasus, yaitu dimulai dari pergantian nama karena berpindah agama, penetapan ahli waris, pendirian rumah ibadah, dan penodaan agama. Mari melihatnya satu per satu.

### *a. Pergantian Nama Karena Berpindah Agama*

Tiga penetapan mengenai pergantian nama karena berpindah agama semuanya mengabulkan permohonan. Argumen yang digunakan serupa, yaitu secara empiris Pemohon telah berganti agama baik karena perkawinan maupun keinginan sendiri. Dalam hal ini, hakim hanya membutuhkan bukti atau saksi yang menerangkan bahwa pergantian agama ini telah terjadi. Argumen lain yang digunakan adalah pergantian agama dianggap merupakan hak asasi manusia yang akan dibahas dalam bagian tentang kebebasan.

Permohonan kawin beda agama ternyata lebih banyak yang dikabulkan daripada yang ditolak, yaitu empat diterima dan satu ditolak. Salah satu argumen yang muncul dalam beberapa putusan adalah alasan sosiologis. Hakim memulai dengan beragamnya penduduk Indonesia dan agamanya serta kemungkinan pergaulan di antara mereka akan menyebabkan terjadinya perkawinan antar orang yang berbeda agama.

"Menimbang, bahwa demikian pula Pengadilan berpendapat

> bahwa perkawinan antar agama secara obyektif sosiologis adalah wajar dan sangat memungkinkan terjadi mengingat letak geografis Indonesia, heterogenitas penduduk Indonesia, dan bermacam agama yang diakui secara sah keberadaannya di Indonesia, …" (Penetapan PN Surakarta Nomor 421/ Pdt.P/2013/PN.Ska.).

> "… kenyataan pergaulan hidup masyarakat tidak dapat dipungkiri terjadinya perkawinan antar penduduk yang beda agama … berdasarkan pertimbangan tersebut di atas maka perkawinan antarumat beragama yang akan dilakukan Pemohon dan akan dicatatkan ini merupakan suatu fenomena yang banyak terjadi dalam masyarakat Indonesia yang sangat pluralistis" (Penetapan 3/Pdt.P/2015/Pn Llg.).

Sayangnya, meskipun hakim menyatakan bahwa secara sosiologis tidak terdapat sekat yang memisahkan dan/atau membatasi pergaulan di antara sesama umat beragama, tetapi hal tersebut hanya berlaku untuk agama yang diakui negara. Artinya, hakim berpandangan masih adanya agama yang diakui secara sah di Indonesia, dan dengan kata lain, ada agama yang tidak diakui atau tidak sah. Salah satu putusan bahkan mendasarkan pendapat ini kepada Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor: 6 Tahun 2000 jo. Surat Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor: MA/12/2006, yang mengakui keabsahan agama Kong Hu Cu di Indonesia selain agama Islam, Kristen, Katolik, Hindu, dan Buddha.

Putusan yang mengabulkan permohonan kawin beda agama juga menyebutkan soal kekosongan hukum untuk perkawinan beda agama dalam argumennya. Menurut hakim, Pasal 2(1) UU No. 1 Tahun 1974 jo. Pasal 10(2) PP No. 9 Tahun 1975 hanya berlaku bagi perkawinan antara dua orang yang sama agamanya. Hakim kemudian berpendapat bahwa kekosongan hukum ini tidak dapat dibiarkan karena "tidak memberikan jaminan kepastian hukum terhadap perkawinan antar agama, berarti tidak memberikan perlindungan hukum kepada warga negara dan hal ini tidak sejalan dengan tujuan hukum dan Negara Republik Indonesia" (Penetapan Nomor : 42/.Pdt.P/2014/PN.Unr)

Kekosongan hukum ini kemudian mengarah pada kemungkinan timbulnya masalah. Salah satu masalah yang disebut dalam putusan adalah pria dan wanita yang hidup bersama sebagai suami-istri tanpa ikatan perkawinan yang sah (Penetapan PN Surakarta Nomor 454/ Pdt.P/2018/PN Skt.). Oleh karena itu, pengabulan perkawinan beda agama salah satunya dilakukan untuk mencegah masalah-masalah ini.

Namun, ada pula hakim yang mengabulkan perkawinan beda agama dengan mendasarkan pada Peraturan. Aturan yang dirujuk adalah penjelasan Pasal 35 huruf (a) UU 23/2006 tentang Administrasi Kependudukan, dan Pasal 50(3) Peraturan Menteri Dalam Negeri 108/2019 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Presiden 96/2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil. Menurut peraturan ini, perkawinan yang dilakukan antara umat yang berbeda agama dan perkawinan yang tidak dapat dibuktikan dengan akta perkawinan, pencatatannya dilaksanakan berdasarkan Penetapan Pengadilan dengan memenuhi persyaratan seperti Salinan Penetapan Pengadilan, dan seterusnya.

Argumen lain yang membuat hakim mengabulkan perkawinan beda agama adalah adanya putusan sebelumnya. Putusan yang dirujuk adalah Putusan MA No. 1400 K/Pdt/1986 tertanggal 20 Januari 1989 yang mengabulkan permohonan kasasi tentang ijin perkawinan beda agama.

Satu hal yang nyaris ada dalam semua putusan yang mengabulkan permohonan kawin beda agama adalah pemohon telah melangsungkan perkawinan terlebih dulu berdasarkan tata cara perkawinan di luar agamanya, baik di luar Islam maupun di luar agama lain, dalam hal ini Kristen.

Terdapat satu permohonan perkawinan beda agama yang ditolak hakim dalam Penetapan Nomor 1977 K/Pdt/2017. Argumen penolakan yang digunakan sama dengan penetapan yang mengabulkan permohonan, yaitu Pasal 2(1) UU 1/1974 tentang Perkawinan yang menyebutkan bahwa perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaan. Hakim mendalilkan bahwa agama Islam dan Kristen yang dianut oleh Para Pemohon tidak

memperbolehkan adanya pernikahan Beda Agama. Dalam hal ini, calon suami beragama Kristan dan calon istri beragama Islam.

***b. Penetapan Ahli Waris***

Agama yang berbeda masih menjadi penghalang untuk soal warisan dalam pengadilan agama karena hakim menolak pemohon yang berbeda agama sebagai ahli waris. Sudut pandang yang diberikan adalah hukum waris Islam.

> "anak yang lahir dari perkawinan beda agama atau ahli waris yang berbeda agama dengan pewaris tidak mempunyai hak untuk mendapatkan harta waris apabila tidak seagama dengan pewaris yang dalam hal ini pewaris beragama Islam" (Penetapan Mahkamah Agung Pen. Nomor 0040/Pdt.P/2018/PA.Pas).

Meski demikian, hakim memberikan jalan agar anak yang berbeda agama tetap dapat mewaris yaitu melalui hibah, wasiat dan hadiah.

> "Hukum waris Islam tidak memberikan hak saling mewaris antar orang-orang yang berbeda agama, tetapi terdapat ketentuan yang menyatakan bahwa pemberian harta di antara orang yang berbeda agama hanya dapat dilakukan dalam bentuk hibah, wasiat dan hadiah" (Penetapan Mahkamah Agung Pen. Nomor 0040/Pdt.P/2018/PA.Pas).

***c. Pendirian Rumah Ibadah***

Hakim berpendapat bahwa Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) adalah tempat untuk melakukan dialog antara pemuka agama dan tokoh masyarakat serta menampung aspirasi ormas keagamaan dan aspirasi masyarakat apabila terhadap perbedaan paham keagamaan. Pendapat ini merujuk pada ketentuan Pasal 9 Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006 dan Nomor 8 Tahun 2006. Kerukunan tampak menjadi tema penting dalam pertimbangan hakim.

### *d. Penodaan Agama*

Pandangan hakim terhadap agama yang terakhir adalah menyangkut kasus penodaan agama. Hakim berpendapat bahwa persoalan yang menyangkut agama adalah hal yang sensitif karena menyangkut iman, perasaan, dan keyakinan. Hakim karenanya mengakui tentang rasa keagamaan dan perlunya melindungi rasa keagamaan umat beragama ini.

> "Pasal 156a huruf a KUHP ini secara sosiologis untuk melindungi rasa keagamaan dari umat beragama, sedangkan secara filosofis ketentuan Pasal 156a huruf a KUHP ini adalah sebagai penjaminan sila Ketuhanan Yang Maha Esa yang tidak tercederai nilai Keilahiannya sebagai entitas Ketuhanan Yang Maha Esa" (Putusan Nomor 72/Pid.Sus/2020/PN Psb.).

Mahkamah Agung juga menggunakan pendapat keagamaan, dalam hal ini fatwa dari Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) ketika mengadili. Hal ini dapat dilihat dalam putusan MA untuk terdakwa Meliana seperti di bawah ini:

> "berdasarkan Fatwa dari Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) Provinsi Sumatera Utara, dinyatakan bahwa ucapan/ujaran yang disampaikan Terdakwa tersebut adalah bersifat penodaan terhadap agama yaitu agama Islam yang dianut di negara Indonesia" (Putusan Mahkamah Agung Nomor 322 K/Pid/2019).

Artinya, hakim tidak hanya merujuk kepada peraturan perundang-undangan yang ada, karena fatwa keagamaan tidak termasuk dalam sistem hukum Indonesia.

Penggunaan pendapat keagamaan dalam menilai perbuatan terdakwa dalam kasus penodaan agama tidak hanya ditemukan dalam kasus yang melibatkan agama Islam saja. Hal serupa juga muncul dalam kasus penodaan agama Hindu di Bali .

"Perbuatan terdakwa yang merobohkan dan mengganti tempat sembahyang/pelinggih penunggun karang dilakukan tidak sesuai

dengan aturan-aturan yang telah ditetapkan oleh aturan agama Hindu, di mana perbuatan penggantian tersebut seharusnya dilakukan dengan proses sakral, akan tetapi perbuatan tersebut dilakukan secara propan (tidak sesuai dengan proses/sakral) (Putusan Nomor 66/Pid.B/2021/PN Sgr).

Agama dengan kaitannya dengan kerukunan juga tampak dalam putusan MK. Kata kunci agama dilihat dari empat putusan MK. Dalam putusan terkait JAI, MK mendalilkan bahwa pembatasan diperlukan untuk menjaga ketenteraman beragama demi mencegah reaksi dari umat beragama yang akan menimbulkan kerusuhan sosial.

> "Manakala ada orang melakukan penafsiran dan kegiatan yang dianggap menyimpang oleh ulama yang memiliki otoritas, kemudian dengan sengaja di muka umum menceritakan, menganjurkan, atau mengusahakan dukungan umum untuk melakukan penafsiran dan kegiatan yang menyimpang, maka hal itu jelas akan mengusik ketenteraman beragama dari umat bersangkutan, sehingga dapat menimbulkan reaksi dari umat, yang pada akhirnya akan menimbulkan kerusuhan sosial, karena umat tersebut merasa dinodai dan dihina agamanya dengan penafsiran yang menyimpang tersebut" (Putusan Nomor 5/PUU-XVII/2019).

Argumen ini diawali atau terkait dengan pandangan MK tentang agama yang bersifat komunal, bukan individual. Dalam hal ini, dapat dikatakan bahwa MK menempatkan komunitas di atas individu, atau menempatkan komunitas yang lebih besar/*mainstream* di atas komunitas yang kecil/minoritas. Pandangan tersebut tampak dalam pertimbangan MK di bawah ini:

> "Bahwa meyakini dan mengamalkan ajaran suatu agama, seperti agama Islam, akan membentuk komunitas (umat) yang didasarkan pada keyakinan dan amalan tersebut. Secara sosiologis ulama merupakan pemuka dan representasi dari umat agama yang bersangkutan yang memiliki otoritas keilmuan dalam menafsir ajaran agamanya" (Putusan Nomor 5/PUU-XVII/2019).

Putusan Nomor 6-13-20/PUU-VIII/2010 tentang *Judicial Review* UU 16/2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia dan UU 4/PNPS/1963 tentang Pengamanan terhadap Barang-Barang Cetakan yang Mengganggu Ketertiban Umum menunjukkan bahwa dalam persoalan agama, MK cenderung konservatif. Permohonan dalam *judicial review* ini dikabulkan sebagian, tetapi MK memberikan pendapat keras tentang barang cetakan yang dianggap menodai agama, yaitu memproses hukum salah satunya dengan UU Pencegahan Penodaan Agama atau KUHP.

> "Menimbang bahwa adapun seperti penyitaan buku berjudul 'Enam Jalan Menuju 'uhan' karangan Darmawan (Pemohon perkara Nomor 6/PUU-VIII/2010), menurut Mahkamah merupakan kasus konkret yang berdasarkan *due process of law*, penegak hukum harus menindaklanjutinya melalui instrumen hukum yang sudah tersedia seperti Undang-Undang Pencegahan Penodaan Agama dan/atau KUHP" (Putusan MK Nomor 6-13-20/PUU-VIII/2010).

Putusan berikutnya adalah mengenai *Judicial Review* UU Pornografi yang terdiri dari dua putusan, yaitu Putusan Nomor 48/PUU VIII/2010 dan Putusan Nomor 82/PUU-XVIII/2020. Dalam putusan pertama pada 2010, MK mendalilkan bahwa Indonesia adalah negara yang beragama meskipun bukan agama tertentu. Dalil ini diambil MK berdasarkan penalaran hukum melalui ketentuan Pasal 29(1) UUD 1945 yang menyatakan, "Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa."

Penalaran ini kemudian membawa MK pada dalil bahwa "nilai-nilai moral harus terpelihara dan tercermin dalam tingkah laku setiap warganya, bukan malah melegalkan perbuatan pornografi dengan alasan untuk kepentingan sendiri atau hanya untuk diri sendiri." MK dalam hal ini juga mengatur ruang privat warga yang tidak membawa kerugian bagi orang lain dengan menolak akses pornografi untuk kepentingan sendiri.

Putusan ini menunjukkan bahwa MK tidak hanya menggunakan nilai-nilai agama dalam mengadili, tetapi juga memunculkan

interpretasi atas hak asasi yaitu "hak asasi warga lain yang memegang teguh nilai-nilai agama dan adat budaya." Secara lengkap, pertimbangan MK dalam hal ini adalah sebagai berikut:

> "Perbuatan merekam adegan mesum, persenggamaan dengan dalih untuk diri sendiri dan kepentingan sendiri bertentangan dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, dan menimbulkan ekses yang berbahaya bagi keamanan dan ketertiban umum serta tidak menghormati hak asasi warga lain yang memegang teguh nilai-nilai agama dan adat budaya sebagai cerminan masyarakat yang beragama bukan penganut seks bebas" (Putusan MK Nomor 48/PUU VIII/2010)

MK juga memunculkan hal baru, yaitu hukum yang dijalankan dengan kecerdasan spiritual. Secara lengkap MK menyatakan:

> "Hukum hadir di tengah-tengah masyarakat, dijalankan tidak sekedar menurut kata-kata, melainkan menurut semangat dan makna yang lebih dalam. Tidak hanya dijalankan dengan kecerdasan intelektual, melainkan dengan kecerdasan spiritual" (Putusan MK Nomor 48/PUU VIII/2010).

Pertimbangan ini menunjukkan pentingnya posisi agama. Hal ini tidak lepas dari pandangan MK bahwa Indonesia adalah negara beragama meskipun bukan agama tertentu. Hal ini berbeda dengan pernyataan eksplisit dalam Konstitusi bahwa Indonesia adalah negara hukum.

Putusan MK kedua untuk *Judicial Review* UU Pornografi tidak jauh berbeda dengan putusan pertama. MK kembali menegaskan bahwa masyarakat Indonesia adalah masyarakat yang religius: "Negara harus menegaskan bahwa pornografi tidak dapat ditolerir untuk diberi kebebasan dalam ruang sosial masyarakat, terlebih lagi masyarakat Indonesia yang religius."

MK secara tegas menunjukkan posisinya bahwa negara harus ikut campur dalam hak privasi warga negara dan hal tersebut sesuai dengan nilai-nilai agama.

> "Oleh karena itu, dalam konteks pornografi, maka negara harus senantiasa berdiri di depan pintu hak privasi warga negara untuk menjamin pemenuhan hak asasi warga negaranya di satu sisi, dan di sisi lain menjamin terlaksananya kewajiban asasi warga negara sebagai konsekuensi logis dalam kehidupan sosial dan bernegara yang sesuai dengan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum tanpa membedakan suku bangsa, agama, ras, golongan, maupun jenis kelamin (gender)" (Putusan MK Nomor 82/PUU-XVIII/2020).

Dalam putusan Nomor 46/PUU-VIII/2010 tentang *Judicial Review* Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, MK menegaskan bahwa syarat-syarat agama merupakan standar sah atau tidaknya perkawinan: "adapun faktor yang menentukan sahnya perkawinan adalah syarat-syarat yang ditentukan oleh agama dari masing-masing pasangan calon mempelai."

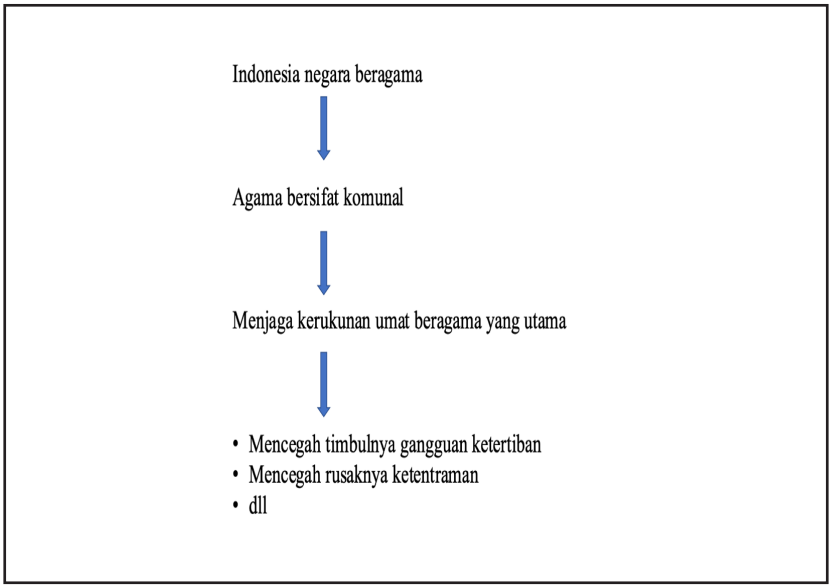
Agama, tepatnya penodaan agama, adalah batas bagi MK. Dalam kata kunci lain, posisi MK dapat mendua, kadang berpihak pada kebebasan dan kadang mendukung kerukunan. Tetapi posisi ini tidak ditemukan dalam isu penodaan agama. MK selalu berpihak pada kerukunan apabila persoalannya menyangkut penodaan agama.

Bila argumen MK disusun dalam suatu taksonomi, hal ini tampaknya merupakan argumen utama yang mewarnai posisi lainnya. Salah satu turunannya adalah penilaian tentang menyimpang atau tidaknya suatu keyakinan diserahkan ukurannya kepada mayoritas. Argumen MK ini didasarkan pada cara berpikir bahwa mayoritaslah yang paling menentukan dalam mempertahankan kerukunan atau gangguan ketertiban.

Argumen sejenis mewarnai posisi MK terkait penyebaran agama. MK tidak menggunakan instrumen HAM internasional dalam menilai apakah penyebaran agama perlu dibatasi atau tidak. MK justru menggunakan argumen sosiologis, yaitu reaksi yang mungkin muncul dari umat beragama, khususnya yang dapat menimbulkan kerusuhan sosial. MK berpendapat bahwa reaksi umat beragama ini mungkin

muncul ketika merasa agamanya dinodai dan dihina. Putusan MK juga menganggap bahwa agama adalah nilai komunal.

Secara ringkas, taksonomi itu dapat digambarkan seperti berikut ini:




**Bagan VI-1**. Taksonomi posisi agama dalam putusan MK

Apabila kita melihat putusan-putusan pengadilan yang memuat kata kunci "agama" berdasarkan tema atau jenis kasusnya, tampak bahwa hakim tidak konsisten menerapkan HAM. Dalam putusan terkait pergantian nama karena berpindah agama, sebagian besar putusan yang diteliti mengabulkan permohonan dan hanya satu yang menolak permohonan. Demikian pula dengan pendirian rumah ibadah. Putusan untuk perkawinan beda agama sebagian besar mengabulkan permohonan dan hanya satu yang menolak. Tetapi untuk penodaan agama, hakim cenderung menolak argumen dari orang yang dituduh melakukan penodaan agama, setidaknya dalam putusan yang diteliti. Hal serupa terlihat dalam kasus pewarisan. Namun, perlu dicatat bahwa kasus waris untuk orang Islam diperiksa oleh pengadilan agama, sehingga tidak heran jika permohonan dari orang yang bukan Islam kemudian ditolak.

Argumen agama juga dijadikan dasar oleh pengadilan ketika mengabulkan permohonan. Dalam putusan *judicial review* terhadap aturan vaksinasi agar kehalalannya menjadi dasar bagi negara, hakim banyak menggunakan argumen HAM dengan akurat, termasuk mengenai pembatasan. Hal serupa terjadi dalam putusan tentang pergantian nama karena pindah agama. Argumen HAM ini tidak muncul dalam pendirian rumah ibadah karena hakim menggunakan pasal PBM yang bersifat administratif. Putusan pewarisan menggunakan hukum agama karena sebagaimana dijelaskan di atas, pengadilan yang mengadili adalah pengadilan agama. Hal paling menarik adalah putusan tentang penodaan agama yang dasar pertimbangannya bukan merupakan hukum di Indonesia, yaitu fatwa keagamaan. Hakim juga menggunakan dasar sosiologis alih-alih HAM yang merupakan hukum di Indonesia. Putusan yang mengabulkan perkawinan beda agama juga menggunakan HAM dan dasar sosiologis. Sementara putusan yang menolak perkawinan beda agama justru menggunakan dalih hukum, yaitu perkawinan hanya sah berdasarkan agama, dan karena agama tidak memperbolehkan, maka permohonannya tidak dapat dikabulkan. Argumen dalam pertimbangan-pertimbangan hakim tampak menempatkan harmoni sosial sebagai hal penting dan memengaruhi putusan. Hakim tidak ketat menggunakan argumen hukum dalam mengadili karena mempertimbangkan pula agama maupun hal-hal sosiologis demi harmoni sosial berdasarkan agama.

## E. Hukum Pidana (KUHP)

Hukum pidana disoroti secara khusus bukan saja karena adanya perkembangan baru tetapi karena mengatur penodaan agama yang merupakan salah satu masalah utama kebebasan beragama berkeyakinan di Indonesia. Selain itu, tentunya karena hukum pidana bersifat memaksa dengan ancaman pidana. Setidaknya terdapat 16 pasal dalam KUHP yang mengatur agama atau kepercayaan.

Apabila kita baca sekilas, keseluruhannya tampak menjamin kebebasan beragama atau berkeyakinan, termasuk mengatur tentang ujaran kebencian. Namun bila dilihat lebih dalam, baru tampak beberapa hal yang berpotensi menyebabkan kriminalisasi berlebih.

Tonggak paling penting adalah dihapuskannya Pasal 4 UU 1/PNPS/1965 tentang Penodaan Agama. Dengan penghapusan ini, berarti penodaan agama sebagai tindak pidana yang eksplisit telah hilang. Pasal 300 dan 302 KUHP menjadi pengganti untuk Pasal 4. Di luar pengaturan yang bersifat melindungi kebebasan beragama dan berkeyakinan, Pasal 300 KUHP menjadikan agama atau kepercayaan sebagai subyek tindak pidana. *Hate speech* yang dalam pengaturan dalam Kovenan Hak Sipil dan Politik menjamin individu menjadi melebar mencakup juga agama dan kepercayaan. Kata "penodaan" juga masuk dalam penjelasan pasal ini.

Pasal 302 (1) juga problematik karena hanya mengatur larangan hasutan untuk tidak beragama dan tidak untuk yang sebaliknya. Artinya, KUHP tidak memberi jaminan bagi orang yang tidak beragama dan dihasut untuk beragama. Selain diskriminatif, pengaturan ini berpotensi digunakan secara meluas sehingga dapat terjadi kriminalisasi kebebasan berkeyakinan.

Pasal 303 (1) tampaknya memberikan jaminan kepada umat beragama. Masalahnya, pasal ini berpotensi digunakan secara berlebihan, karena cakupan "membuat gaduh di dekat tempat untuk menjalankan ibadah" cukup luas.

Ketentuan KUHP berikutnya yang berpotensi menimbulkan masalah adalah Pasal 305(1) yang menggunakan metafora "menodai." Kata menodai dalam pasal 305(1) bersifat metafora karena ayat (2) menyebutkan secara jelas larangan untuk merusak ataupun membakar obyek serupa.

Ketentuan terakhir yang berpotensi ditafsirkan secara luas adalah Pasal 477 (1) tentang pencurian benda suci keagamaan atau kepercayaan. Pertanyaannya, siapa yang akan menentukan suatu benda merupakan benda suci keagamaan/kepercayaan atau bukan. Kalung salib, misalnya, dapat dianggap benda suci keagamaan, tetapi dapat juga dianggap bukan. Analisis yang serupa mungkin juga terjadi untuk mangkuk emas dalam kuil. Apakah mangkuk emas tersebut dicuri karena merupakan benda suci keagamaan atau semata karena emasnya?

Enam pasal KUHP baru yang problematik di atas tampaknya bertujuan menjaga ketertiban, seperti ketentuan larangan membuat gaduh di dekat tempat untuk menjalankan ibadah pada waktu ibadah sedang berlangsung. Ada juga pengaturan yang lebih bersifat menjaga kerukunan seperti larangan *hate speech*, walau tentu ketertiban diandaikan akan berujung pada kerukunan. Pengelompokan pasal-pasal KUHP baru yang lebih berdampak kepada jaminan kebebasan dan mendukung kerukunan dipaparkan di Tabel VI-4 di bawah ini.

**Tabel VI-4**. Kebebasan dan kerukunan dalam pasal-pasal KUHP baru

| **Pasal KUHP Baru** | **Menjamin Kebebasan** | **Mendukung Perukunan** |
|---|---|---|
| Pasal 243(1) | Larangan *hate speech* khususnya permusuhan | |
| Pasal 244 | Larangan diskriminasi etnis | |
| Pasal 268 | Merintangi, menghalangi atau mengganggu upacara keagamaan pemakaman | |

| | | |
|---|---|---|
| Pasal 300 | Di muka umum melakukan *hate crime* dan *hate speech* terhadap kelompok, golongan atas dasar agama atau kepercayaan di Indonesia | Di muka umum melakukan *hate crime* dan *hate speech* terhadap agama, kepercayaan orang lain.<br>Setiap perbuatan atau pernyataan tertulis maupun lisan yang dilakukan secara objektif, terbatas untuk kalangan sendiri, atau bersifat ilmiah mengenai sesuatu agama atau kepercayaan yang disertai dengan usaha untuk menghindari adanya kata atau susunan kalimat yang bersifat permusuhan, pernyataan kebencian atau permusuhan, atau hasutan untuk melakukan permusuhan, Kekerasan, diskriminasi atau penodaan bukan merupakan Tindak Pidana menurut pasal ini |
| Pasal 301(1) | *Idem*, karena pengaturan tentang menyiarkan, mempertunjukkan, menempelkan tulisan atau gambar, atau memperdengarkan suatu rekaman, termasuk menyebarluaskan melalui sarana teknologi informasi Pasal 300 | *Idem*, karena pengaturan tentang menyiarkan, mempertunjukkan, menempelkan tulisan atau gambar, atau memperdengarkan suatu rekaman, termasuk menyebarluaskan melalui sarana teknologi informasi Pasal 300 |
| Pasal 302 (1) | | Di muka umum menghasut agar seseorang menjadi tidak beragama atau berkepercayaan yang dianut di Indonesia |

| | | |
|---|---|---|
| Pasal 302 (2) | Dengan kekerasan atau ancaman kekerasan memaksa seseorang menjadi tidak beragama atau berkepercayaan atau berpindah agama atau kepercayaan yang dianut di Indonesia | |
| Pasal 303 | (2) dengan kekerasan atau ancaman kekerasan mengganggu, merintangi, atau membubarkan pertemuan keagamaan atau kepercayaan<br><br>(3) dengan kekerasan atau ancaman kekerasan mengganggu, merintangi, atau membubarkan orang yang sedang melaksanakan ibadah atau upacara keagamaan atau kepercayaan | (1) membuat gaduh di dekat tempat untuk menjalankan ibadah pada waktu ibadah sedang berlangsung |

| | | |
|---|---|---|
| Pasal 304 | Di muka umum melakukan penghinaan terhadap orang yang sedang menjalankan atau memimpin penyelenggaraan ibadah atau upacara keagamaan atau kepercayaan. Penjelasan perbuatan mengejek atau mengolok-olok … dapat menimbulkan benturan dalam dan di antara kelompok masyarakat. | |
| Pasal 305 | (1) Secara melawan hukum merusak atau membakar bangunan tempat beribadah atau upacara keagamaan atau kepercayaan atau benda yang dipakai untuk beribadah atau upacara keagamaan atau kepercayaan | (1) Menodai bangunan tempat beribadah atau upacara keagamaan atau kepercayaan atau benda yang dipakai untuk beribadah atau upacara keagamaan atau kepercayaan |
| Pasal 338 | Pengecualian terhadap penggunaan hewan untuk kegiatan keagamaan, atau kepercayaan. | |
| Pasal 477(1) | | Pencurian benda suci keagamaan atau kepercayaan |
| Pasal 598 | Genosida | |

| | | |
|---|---|---|
| Pasal 599 c | Tindak Pidana terhadap kemanusiaan persekusi | |
| Pasal 622(1) | Pasal 4 Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1965 tentang Pencegahan dan/ atau Penodaan Agama dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. | |
| Pasal 622(3) | Pasal 4 UU 1/ PNPS/1965 diganti dengan Pasal 300 dan Pasal 302(1) KUHP | |

## F. Analisis Lini Masa

Pergulatan antara kebebasan dengan kerukunan beragama dan berkeyakinan pasca-Reformasi, yaitu setelah 1998 hingga 2023 awal, memiliki beberapa babak. *Pertama* adalah saat élan reformasi masih sangat kuat, salah satunya terlihat dari munculnya UU 39/1999 tentang HAM. *Kedua* adalah ketika reformasi masih dipegang dan berbagai kekuatan memperjuangkan keyakinannya. Pada era ini, kita melihat kasus-kasus awal penodaan agama bergulir menjadi tren pada tahun-tahun berikutnya, antara lain kasus salat bersiul (2005), salat dua bahasa (2005), YLNCA (2005), dan Eden (2005). Sebaliknya, gerakan kebebasan beragama berkeyakinan juga menguat, salah satunya menjadi gerakan yang mendorong *judicial review* UU 1/PNPS/1965 tentang Penodaan Agama untuk pertama kalinya. Kuatnya pergulatan kedua gerakan ini mungkin mencapai puncaknya pada 1 Juni 2008 saat aksi damai diserang oleh kelompok Ormas Islam.

Babak *ketiga* dan *keempat* tidak dapat dilepaskan dari tiga momen politik elektoral, yaitu Pilpres 2014, pemilihan gubernur DKI Jakarta 2017, dan Pilpres 2019. Tiga Pemilu ini penting karena membuat Indonesia semakin terpolarisasi (Warburton 2020, h. 25). Pada Pemilu

2014, tersebar pesan bahwa salah satu calon, Joko Widodo, bukan seorang muslim. Kemudian beredar juga lewat media sosial anonim dan majalah bahwa Jokowi dan keluarganya memiliki hubungan dengan Partai Komunis Indonesia (Warburton 2020, h. 27–28). Pilkada DKI Jakarta menunjukkan bahwa pemilih muslim lebih cenderung memilih Anies, terlepas dari perbedaan karakteristik mereka, seperti pendapatan atau pendidikan. Sebaliknya, pemilih non-muslim cenderung memilih Basuki Tjahaya/Ahok (Warburton 2020, h. 28). Pilkada DKI Jakarta ini juga disertai kriminalisasi terhadap Ahok menggunakan Pasal 156 a KUHP tentang penodaan agama.

Polarisasi Kembali terjadi dalam Pilpres 2019, ketika Jokowi dan Prabowo kembali berhadapan. Kampanye Prabowo menggambarkan Jokowi sebagai musuh dan ancaman bagi umat Islam. Sementara itu, Jokowi dan koalisinya menyerang dengan narasi yang sama-sama terpolarisasi, bahwa kemenangan Prabowo akan mengarah pada kekhalifahan Islam dan bahwa koalisinya mengancam esensi identitas nasional pluralis Indonesia (Warburton 2020, h. 28).

Upaya Jokowi untuk meredakan polarisasi ini malah merusak institusi dan norma inti demokrasi (Warburton 2020, h. 32). Salah satu upaya yang dilakukan adalah menggunakan mekanisme hukum untuk tujuan selain penegakan hukum. Contohnya adalah dengan mengkriminalisasi tokoh paling ekstrem dalam mobilisasi Islam pada 2016 dan menarget tokoh oposisi yang terlibat dalam protes Ganti Presiden menjelang pemilu 2019. Tokoh-tokoh tersebut didakwa dengan pasal makar, korupsi, dan penyebaran gambar-gambar porno (Warburton 2020, h. 32–33). Selain itu, Jokowi juga mengeluarkan Perpu 2/2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang 17/2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Yang menjadi masalah, dengan Perpu ini, pembubaran Ormas tidak dilakukan melalui pengadilan, melainkan langsung dilakukan oleh Pemerintah. Kabar bahwa Perpu ini dibuat untuk membubarkan Hizbut Tahrir Indonesia (HTI) terbukti saat Kementerian Hukum dan HAM mencabut status badan hukum ormas HTI pada 19 Juli 2017.[43]

[43] Lihat "Pembubaran HTI Pakai Perpu Ormas, Kemenkumham Uraikan Prosedurnya" Dalam *Tempo*, 19 Juli 2017. https://nasional.tempo.co/read/892592/pembubaran-hti-

Di sisi lain, Perpu Ormas juga mengatur larangan bagi Ormas untuk melakukan penyalahgunaan, penistaan, atau penodaan terhadap agama yang dianut di Indonesia, sebagaimana disebut dalam Pasal 59(3). Ancaman hukumannya, seperti disebut dalam Pasal 82A(2), bahkan sangat berat, yaitu dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun. Hal ini tidak hanya mengancam kebebasan beragama dan berkeyakinan, tetapi juga membuka peluang bagi Pemerintah untuk menentukan titik tengah yang berujung pada pelanggaran HAM: tidak boleh terlalu ke "kanan," tidak boleh terlalu ke "kiri" atau terlalu bebas.

Periode Pemerintahan Jokowi yang cenderung represif, bahkan dalam persoalan kebebasan beragama dan berkeyakinan juga tergambar dalam laporan Wahid Foundation dari tahun 2008 hingga 2018. Salah satu laporan mereka menyimpulkan:

> "Jumlah tindakan pelanggaran non-negara lebih sedikit terjadi di era Joko Widodo (Jokowi) dibanding Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Sedang Jumlah pelanggaran negara lebih kecil pada era SBY dibanding Jokowi. Pemerintahan Jokowi menghadapi 577 tindakan pelanggaran non-negara atau rata-rata 12 tindakan per bulan. Sementara SBY total 691 tindakan atau rata-rata 14 tindakan per bulan. Untuk pelanggaran negara, pemerintahan Jokowi menghadapi total 524 tindakan atau sepuluh tindakan aktor negara, sedang SBY menghadapi 419 tindakan atau delapan tindakan per bulan."[44]

Pelanggaran kebebasan beragama atau berkeyakinan dengan rumusan tidak boleh terlalu agamis dan tidak boleh terlalu bebas juga terlihat dalam kasus Tes Wawasan Kebangsaan (TWK) untuk pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Pascarevisi UU KPK yang ditolak oleh masyarakat sipil, Ketua KPK membuat TWK dengan dalih bahwa hal ini merupakan mandat UU Revisi UU KPK. Laporan

pakai-perpu-ormas-kemenkumham-uraikan-prosedurnya

[44] Wahid Foundation. 2020. "Perlunya Langkah Terobosan: Satu Dekade Pemantauan Kemerdekaan Beragama Dan Berkeyakinan (KBB)". Jakarta: Wahid Foundation.

Komnas HAM tentang Tes Wawasan Kebangsaan (TWK) untuk pegawai KPK menemukan:

> "Pelabelan atau stigmatisasi Taliban terhadap Pegawai KPK yang tidak dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya, baik faktual maupun hukum, adalah bentuk pelanggaran HAM. Pelabelan Taliban di dalam internal KPK sengaja dikembangkan dan dilekatkan kepada pegawai KPK dengan latar belakang tertentu sebagai bagian dari identitas maupun praktik keagamaan tertentu. Nyatanya, stigma atau label tersebut sangat erat kaitannya dengan aktivitas kerja profesional pegawai KPK. Tidak hanya itu, label ini juga melekat pada pegawai KPK yang tidak bisa dikendalikan."[45]

Komnas HAM juga menemukan bahwa "penggunaan stigma dan label Taliban menjadi basis dasar pembebastugasan yang mengarah pada PHK melalui proses alih status pegawai KPK menjadi ASN nyata terjadi."

Pada November 2019, muncul Keputusan Bersama 11 Menteri yaitu Menpan RB, Mendagri, Menkumham, Menag, Mendikbud, Menkominfo, Ka BIN, Ka BNPT, Ka Badan Kepegawaian Negara, Ka BPIP, dan Ka Komisi ASN tentang Penanganan Radikalisme dalam Rangka Penguatan Wawasan Kebangsaan pada ASN. SKB ini senada dengan Perpu Ormas dan lebih rinci mengatur perbuatan yang dilarang. Dua di antara sebelas perbuatan yang dilarang adalah: 1) penyampaian pendapat, baik lisan maupun tulisan dalam format teks, gambar, audio, atau video, melalui media sosial yang bermuatan ujaran kebencian terhadap Pancasila, UUD 1945, Bhinneka Tunggal Ika, NKRI, dan Pemerintah, dan; 2) Penyelenggaraan kegiatan yang mengarah pada perbuatan menghina, menghasut, memprovokasi, dan membenci Pancasila, UUD 1945, Bhinneka Tunggal Ika, NKRI, dan Pemerintah. Dalam aturan ini, ujaran kebencian diperluas mencakup kebencian terhadap ideologi, konstitusi, negara, dan Pemerintah. Maksud awal ujaran kebencian untuk menjamin hak asasi manusia

[45] Komnas HAM. 2021. "Laporan Komnas HAM tentang Tes Wawasan Kebangsaan (TWK) untuk pegawai KPK", h. 5.

telah berubah menjadi alat untuk merampas kebebasan. Selain itu, yang menjadi objek penghinaan dan penghasutan justru adalah ideologi, konstitusi, pemerintah, dan bukannya individu. Hal ini menyebabkan penyempitan ruang kebebasan sipil. Kritik terhadap Pemerintah yang menjadi salah satu tanda demokrasi berpotensi diganjar hukuman.

Kecenderungan ini digambarkan oleh Greg Fealy sebagai "pluralisme represif" (*repressive pluralism*). Menurutnya, selama empat tahun terakhir kepresidenan Jokowi, pemerintah, bersama dengan lembaga negara dan sejumlah aktor masyarakat sipil melakukan penindasan atas nama pluralisme karena kaum Islamis dianggap membahayakan kebebasan beragama dan politik (Fealy 2020, h. 310). Kondisi yang dialami masyarakat sipil ini disebut olehnya sebagai pembalikan demokrasi, antara lain karena memperluas peran angkatan bersenjata dan badan intelijen nasional dalam kehidupan publik, melakukan tindakan-tindakan diskriminatif, dan terkadang kriminalisasi kaum Islamis yang dianggap bertentangan dengan Konstitusi dan tradisi agama yang netral dan plural (Fealy 2020, h. 319). Selain itu, pihak-pihak yang mendukung pemerintah, mungkin termasuk badan-badan negara, juga meningkatkan serangan siber dan kampanye fitnah terhadap para pengkritik untuk menekan penentangan terhadap kebijakan pemerintah (*Ibid*).

Kita tentu dapat menafsirkan peristiwa-peristiwa yang melekat pada lini masa tersebut dengan beragam makna. Tulisan ini setidaknya menemukan empat babak berbeda pasca-Reformasi, yaitu: 1) masa kebebasan; 2) pergulatan warga; 3) pertarungan politik dengan polarisasi, dan; 4) awal era baru dengan pola lama. Tiga babak sejak masa kebebasan hingga pertarungan politik telah dijelaskan di atas, namun mengapa kita berada pada era baru dengan pola lama?

Banyak pakar sepakat, seperti juga ditunjukkan oleh berbagai indeks demokrasi, bahwa telah terjadi regresi demokrasi di Indonesia. Kebebasan berpendapat, berkumpul, berorganisasi, berekspresi mengalami penurunan secara signifikan. Menariknya, pola yang digunakan nyaris mengulang cerita lama Orde Baru. Pengendalian ormas, penelitian khusus (litsus) dengan nama TWK, tidak boleh

terlalu kanan dan tidak boleh terlalu kiri, adalah beberapa hal yang mengingatkan pada masa Orde Baru. Politik "di tengah" ini semakin jelas dengan Pasal 188 (1) KUHP yang melarang penyebaran dan pengembangan ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme atau paham lain yang bertentangan dengan Pancasila di muka umum dengan lisan atau tulisan, termasuk menyebarkan atau mengembangkan melalui media apa pun.

Ke arah mana era baru ini berujung? Mengingat era ini baru dimulai, ada dua cara mengetahuinya: menjadi penonton fenomena yang akan terjadi atau ikut memengaruhinya.

## G. Kesimpulan

Peraturan perundang-undangan dan kebijakan menunjukkan wajah beragam kerukunan—kata yang digunakan dapat berbeda tetapi memiliki tujuan atau makna yang serupa. Kata yang digunakan umumnya adalah keluarga, agama, ketertiban, toleransi, nilai setempat, dan tentu kerukunan itu sendiri. Kerukunan dalam hal ini telah menjadi selubung kontrol atau pelanggaran hak atas kebebasan beragama atau berkeyakinan.

Beragam kata dalam satu rumpun makna ini menunjukkan bahwa agama merupakan kata yang paling solid dalam mencapai tujuan tadi. Hal ini ditunjukkan dari konsistennya kata agama muncul dalam setiap kurun waktu dan tingkat peraturan perundang-undangan. Kata agama tidak memperoleh penolakan dalam benak pembuat hukum dan kebijakan.

Selain kata kerukunan yang berubah maknanya dari hal yang positif menjadi alat kontrol, keluarga dan nilai setempat juga mengalami perubahan pemaknaan yang sama. Nilai setempat digunakan untuk membatasi kelompok minoritas. Sedangkan keluarga/ketahanan keluarga menjadi alat pengendali yang baru, khususnya penaatan.

Ketahanan keluarga mengalami perluasan makna dari yang sebelumnya hanya seputar pengendalian jumlah anak, menjadi penaatan kepada agama dan pengamalan agama. Dapat dikatakan

bahwa beberapa perda Ketahanan Keluarga merupakan reformulasi dari tujuh kata dalam Piagam Jakarta yang telah dihapuskan, yaitu kewajiban untuk menjalankan ajaran agama.

Perluasan makna juga terjadi dalam kata kunci ketertiban. Perda Ketertiban mengalami perluasan makna dari yang sebelumnya menyangkut masalah pergelandangan dan masalah kota lainnya menjadi mencakup juga masalah moralitas seperti tindakan asusila dan prostitusi.

Gangguan ketertiban juga digunakan secara tidak ketat atau memiliki banyak makna, antara lain gangguan suara, menyinggung perasaan, etika, peraturan perundang-undangan, agama, kesopanan, kerukunan, dan tindakan melawan hukum. Sebaliknya, kata kebebasan tidak memiliki banyak varian, yaitu hanya keberagaman.

Pembatasan HAM yang sah terlihat tidak diikuti oleh pembuat peraturan perundang-undangan dan kebijakan. Kerukunan, moral agama, agama, dan nilai setempat digunakan untuk membatasi kebebasan. Secara khusus, Konstitusi Indonesia menambahkan unsur landasan pembatasan di luar ketentuan HAM internasional, yaitu nilai-nilai agama. Bahkan jika kita menggunakan standar pembatasan Konstitusi pun, UU yang memuat agama atau norma agama tetap bertentangan.

Pengadilan, dalam hal ini MA dan MK, juga tidak konsisten dalam menerapkan HAM, khususnya hak kebebasan beragama atau berkeyakinan dalam kasus keagamaan. Terlihat ada kecenderungan untuk mengakomodasi isu tertentu, dan membatasi isu lainnya. Kasus terkait penodaan agama dan moralitas individual adalah batas dari pengadilan. Artinya, pengadilan berhenti merujuk konsep kebebasan HAM dalam kasus-kasus ini, berbeda dengan jenis kasus lain. MA maupun MK menerapkan pembatasan HAM secara tidak konsisten dan kecenderungannya menerapkan secara berbeda dari yang telah ditentukan oleh Kovenan HAM.

Peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang diteliti juga menunjukkan gejala penyimpangan negara hukum. Norma agama

dijadikan acuan sebagai kewajiban untuk dipatuhi selain norma hukum.

Apabila kita mencermati ketegangan antara kebebasan dan kerukunan ini, tampak bahwa hal-hal yang berkenaan dengan kebebasan dan keberagaman diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi seperti UU dan jelas memiliki kekuatan mengikat secara publik. Sebaliknya, ketertiban, keluarga, dan kerukunan muncul dalam peraturan yang lebih rendah seperti Perda, bahkan aturan yang tidak masuk dalam kategori mengikat publik seperti surat edaran.

Berdasarkan kurun waktu, kata "kebebasan" menguat pada tahun-tahun yang dekat dengan Reformasi. Sementara itu, kata "keluarga", khususnya dalam Perda, baru muncul pada 2014 dan laju sangat cepat.

Dari sisi hukum, kata-kata kunci yang dikaji dapat dipilah ke dalam beberapa kategori: 1) kebebasan; 2) kerukunan; 3) kadang kebebasan dan kadang kerukunan, dan; 4) dimaksudkan sebagai titik temu kebebasan dan kerukunan.

Dilihat dari lini masanya, perkembangan pasca-reformasi dapat dibagi ke dalam empat babak yaitu: 1) masa kebebasan; 2) pergulatan warga; 3) pertarungan politik dengan polarisasi, dan; 4) awal era baru dengan pola lama. Babak keempat disebut era baru karena tidak lagi dapat disebut sebagai reformasi, ketika HAM dan kebebasan dikedepankan. Era ini masih berada pada tahap awal, bentuknya pun belum dapat dikatakan secara utuh dan masih mungkin untuk dipengaruhi.

## H. Rujukan

Fealy, Greg. 2020. "Jokowi in the Covid-19 Era: Repressive Pluralism, Dynasticism and the Overbearing State." *Bulletin of Indonesian Economic Studies*. 56: 3.

Komnas HAM. 2021. "Laporan Komnas HAM tentang Tes Wawasan Kebangsaan (TWK) untuk pegawai KPK". Keterangan Pers No.: 027/HM.00/VIII/2021. https://www.komnasham.go.id/files/20210816-rilis-27-hm-00-viii-2021-tentang-$NRAWJEJ.pdf

Tempo.co. 2017. "Pembubaran HTI Pakai Perpu Ormas, Kemenkumham Uraikan Prosedurnya". Dalam *Tempo.co*., 19 Juli 2017. https://nasional.tempo.co/read/892592/pembubaran-hti-pakai-perpu-ormas-kemenkumham-uraikan-prosedurnya

Wahid Foundation. 2020. "Perlunya Langkah Terobosan: Satu Dekade Pemantauan Kemerdekaan Beragama Berkeyakinan (KBB)". https://wahidfoundation.org/news/detail/Perlunya-Langkah-Terobosan-Satu-Dekade-Pemantauan-Kemerdekaan-Beragama-Berkeyakinan-KBB

Warburton, Eve. 2020. "Deepening Polarization and Democratic Decline In Indonesia". Dalam *Political Polarization in South and Southeast Asia*. Carnegie Endowment for International Peace.

# BAB VII

# Kebebasan, Kerukunan, dan Nilai-nilai Asia: Perbandingan dengan Beberapa Negara Asia Tenggara

Zainal Abidin Bagir dan Ihsan Ali-Fauzi

Ide kebebasan beragama sebagai norma hak asasi manusia internasional sudah berusia cukup lama, sejak awal perumusan Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia pada 1948. Sebelum perumusan formal itu, Konstitusi Indonesia sejak 1945 pun telah berbicara mengenai kemerdekaan beragama. Meskipun demikian, tak dapat dipungkiri bahwa ide itu, termasuk di negara-negara Barat, dalam konteks dinamika sejarah yang terus berubah, tetap kontroversial (Bielefeldt dan Wiener 2020, h. 1–2). Di Indonesia, dalam kontroversi yang belakangan, ide itu sering disandingkan dan dipertentangkan dengan kerukunan beragama. Pertanyaan awal dalam buku ini adalah mengapa ide kerukunan, meskipun secara eksplisit tidak ada dalam Konstitusi, tampak demikian kuat mewarnai kebijakan negara dalam isu-isu terkait kehidupan beragama?

Bab ini ingin melakukan kajian historis sekaligus mengabstraksi debat itu dengan rujukan pada pengalaman negara-negara lain. Perbandingan dengan negara lain penting dilakukan mengingat debat ini sebenarnya tidaklah khas Indonesia, tetapi telah dan masih terus digumuli oleh negara-negara lain juga.

Kerukunan (atau *harmony* dalam bahasa Inggris) kerap diklaim sebagai bagian dari nilai-nilai Timur yang lebih mementingkan komunitas ketimbang hak-hak individual. Sebagaimana akan dibahas dalam bab ini, anggapan itu sesungguhnya tak tepat. Meskipun ide kerukunan memang tampak lebih menonjol di negara-negara Asia, debat ini tak absen di negara-negara Barat. Buku berjudul *Governance for Harmony in Asia and Beyond* (Tao, Cheung, Painter dan Li 2010), misalnya, menunjukkan bahwa problematika kerukunan muncul juga di Eropa. Pengadilan Hak Asasi Manusia Eropa pun pernah berbicara mengenai kerukunan, meskipun ide ini jarang diperbincangkan secara mendalam. (Neo 2019, h. 966–967). Namun juga, jika kerukunan dipahami sebagai lawan dari konflik sosial, maka tampak bahwa perhatian yang lebih besar diberikan pada isu konflik ketimbang kerukunan atau perdamaian.

Studi atas pengalaman tata kelola keagamaan, khususnya ide-ide yang terkait dengan kerukunan, di negara-negara selain Indonesia diharapkan akan membantu untuk memahami dorongan atau motivasi dari upaya mempertahankan kerukunan yang cukup kuat di Indonesia. Pada akhirnya tentu sejarah Indonesia sendiri yang akan memberikan jawaban untuk pertanyaan utama di atas. Namun, mengabstraksi dari pengalaman di luar Indonesia akan memberikan wawasan lebih tajam mengenai problematika kerukunan dan kebebasan, prospeknya, dan jawaban alternatif untuk merespons ketegangan itu.

Untuk membatasi lingkup persoalannya, bab ini akan berfokus pada pengalaman negara-negara Asia, lebih khusus Asia Tenggara. Perumusan persoalan yang akan dibahas dalam bab ini dibimbing oleh kecurigaan teoretis bahwa ide "kerukunan" atau *harmony* berkelindan dengan tata kelola keragaman yang memprioritaskan ketertiban dalam hubungan antarkomunitas (vs penekanan pada hak individu), dan direpresentasikan—sekali lagi, secara tidak sepenuhnya tepat—oleh apa yang disebut nilai-nilai Timur atau Asia. Pada bagian pertama, kami memulai dari pembahasan mengenai ide "Nilai-nilai Asia" yang sempat populer pada 1980-an dan menjadi retorika beberapa negara (khususnya Cina dan Singapura) dalam Deklarasi Hak Asasi Manusia Bangkok (1993), menjelang diselenggarakannya Konferensi Dunia

mengenai HAM di Wina. Pertemuan di Wina itu sendiri (1993) merupakan titik historis awal yang melahirkan Program Aksi Wina dan memperkuat upaya diseminasi, pengembangan, dan pelembagaan HAM internasional.

Karena beberapa alasan, Nilai-nilai Asia kehilangan momentumnya beberapa tahun kemudian. Redupnya gagasan Nilai-nilai Asia tidak otomatis berarti penerimaan dan pelembagaan HAM yang lebih baik. Hingga hari-hari ini, seperti halnya di Indonesia, dorongan untuk kerukunan, ketimbang kebebasan, masih mewarnai kebijakan negara di banyak negara Asia Tenggara. Untuk memahami itulah, bagian berikutnya dari Bab ini melihat bagaimana ide-ide di sekitar penjagaan kerukunan, yang biasanya dipahami sebagai mensyaratkan pembatasan kebebasan, masih terus hidup dan mengambil porsi penting dalam tata kelola keagamaan di negara-negara itu. Sebagai ilustrasi, ada tiga negara dengan latar demografis keagamaan dan etnis yang berbeda yang dibahas, yaitu Malaysia, Singapura, dan Myanmar. Bagian terakhir Bab ini menganalisis kerukunan dan ketegangan, juga peluang untuk mendiskusikannya secara konstruktif.

Sebagai catatan teoretis awal, sesungguhnya isu kerukunan-kebebasan tidak banyak menyentuh debat filosofis universalisme-partikularisme, namun berada pada tataran yang lebih pragmatis, terkait dengan kebutuhan-kebutuhan negara-negara Asia dalam percaturan politik dan ekonomi pasca-Perang Dunia II dan hubungannya dengan negara-negara yang lebih maju. Selain itu, bagaimanapun, sejak awal perumusan HAM, telah ada kesadaran bahwa klaim universalisme HAM, apalagi jika dipahami sebagai universalisme yang tak tersentuh oleh konteks historis negara-negara yang berbeda, dapat diperdebatkan.[46] Yang terutama ingin dilihat di sini adalah bagaimana

[46] Kontroversi cukup awal muncul dari Pernyataan Asosiasi Antropologi Amerika yang diminta PBB untuk menjustifikasi universalisme HAM, namun justru menyimpulkan bahwa ide universalisme itu mesti ditolak atas dasar empiris (studi atas berbagai budaya) dan etis. Seharusnya ini tidak terlalu mengejutkan, karena disiplin antropologi mau tak mau beranjak dari perhatian pada kekhasan budaya-budaya sebagai bahan studinya, dan dengan demikian universalisme normatif sulit mendapatkan justifikasi antropologisnya. Lihat Goodale (2006).

ide kerukunan bertemu dengan kebebasan, melalui pemahaman mengenai konteks sosial-politik-ekonomi di negara-negara Asia, khususnya Asia Tenggara.

## A. Perdebatan mengenai "Nilai-nilai Asia"

Berakhirnya Perang Dingin dengan runtuhnya Blok Uni Soviet pada penghujung 1980-an dan berlangsungnya "mukjizat" ekonomi pada awal 1990-an membuka kesempatan baru bagi negara-negara Asia tertentu, khususnya di Asia Timur, untuk bersuara lebih kencang di kancah internasional. Beberapa di antara mereka, terutama Singapura dan Malaysia, yang ekonominya sedang maju pesat dan kala itu menjadi contoh paling menonjol dari apa yang disebut "Macan Asia" (*Asian Tigers*), memanfaatkan kesempatan ini untuk mendesakkan kepentingan mereka di level internasional dengan mempromosikan apa yang secara longgar biasa disebut sebagai perspektif "Nilai-nilai Asia" (*Asian Values*).

Para pendukung "Nilai-nilai Asia" berpandangan bahwa masyarakat Asia memiliki seperangkat budaya yang berbeda dari nilai-nilai budaya Barat. "Nilai-nilai Asia" di sini didefinisikan secara longgar dengan menempatkan apa yang mereka anggap sebagai fakta mulai mundur atau merosotnya budaya Barat sebagai latar belakang. Kemunduran dan kemerosotan ini dinilai dari menguatnya kritik pandangan-dunia Pencerahan terhadap agama dan nilai-nilai tradisional; meningkatnya individualisme; selebrasi besar-besaran atas kebebasan, otonomi dan pilihan personal; berbagai anomi di tingkat individu maupun kolektif yang datang bersamaan dengan konsekuensi ekonomi dan sosial dari globalisasi yang tidak terkelola; serta aplikasi teknologi baru yang tidak ditimbang secara matang dan tidak diatur secara etis.

Tanggapan para pendukung "Nilai-nilai Asia" terhadap tantangan ini adalah dengan upaya sengaja untuk menjaga masyarakat mereka agar tidak terjerumus ke lembah hitam yang sama. Karenanya, paternalisme menjadi ciri kuat "Nilai-nilai Asia," dan ini bagian intrinsik dari agenda kultural mereka mempromosikan "Nilai-nilai Asia." Nilai-nilai yang dipromosikan secara umum menyerupai apa yang selama

ini di Barat dikenal sebagai nilai-nilai konservatif: kepemimpinan yang kuat; hormat kepada otoritas, hukum, dan ketertiban; serta orientasi komunitarian yang menempatkan kebaikan kolektif di atas hak-hak individu dan penekanan kepada keluarga.

Lee Kuan Yew, bapak pendiri Singapura, misalnya, menyatakan bahwa pembatasan hak-hak individu adalah sesuatu yang niscaya untuk menjaga keharmonisan sosial dan politik. Sambil menentang keras individualisme Barat, dia menekankan pentingnya institusi keluarga sebagai "pilar" esensial masyarakat. Dia berpendapat bahwa berbagai rezim politik dapat datang dan pergi, berbagai dinasti boleh jatuh dan bangun, tetapi sepanjang berlangsungnya semua ini, institusi keluarga akan tetap menjadi "perahu kehidupan" yang memastikan bertahannya peradaban. Sambil mengeklaim mewakili masyarakat Asia keseluruhan, Lee menyatakan, "orang-orang Asia hanya punya sedikit keraguan bahwa suatu masyarakat dengan nilai-nilai komunitarian, di mana kepentingan masyarakat mendahului kepentingan individual, akan lebih cocok untuk mereka dibanding masyarakat individualistik ala Amerika." (Dikutip dari Bell 2004, h. 28.)

## B. "Nilai-nilai Asia" dan HAM: Deklarasi Bangkok dan Deklarasi Wina

Klaim-klaim di atas memicu berlangsungnya perdebatan mengenai "Nilai-nilai Asia" karena situasi paradoksal yang menyertai klaim-klaim itu: Sementara pertumbuhan ekonomi negara-negara yang mengeklaimnya rata-rata tinggi dan berlangsung cukup konstan, kinerja hak-hak asasi manusia (HAM) negara-negara yang bersangkutan buruk dilihat dari hak-hak sipil dan politik. Hal ini jelas mengindikasikan adanya kaitan antara promosi mereka akan "Nilai-nilai Asia" dan konsepsi mereka mengenai HAM.

Jika diringkas, perspektif para pendukung "Nilai-nilai Asia" mengenai HAM berfokus pada empat argumen saling terkait sebagai berikut:[47]

- Argumen kultural: HAM tumbuh dari kondisi historis, sosial,

[47] Diringkas dari Bruun dan Jacobsen 2000, h. 2–5. Lihat juga Mauzy 1997.

ekonomis dan politis tertentu, yang secara kultural sangat spesifik, dan tidak semuanya relevan dengan kondisi-kondisi kultural lain seperti masyarakat Asia sekarang. Argumen ini langsung mempersoalkan pandangan mengenai universalitas HAM.

- Argumen "kolektivis": Nilai-nilai Asia berbeda dari nilai-nilai Barat karena semangatnya yang bersifat komunitarian, di mana kewajiban terhadap keluarga dan masyarakat menjadi jantung kehidupan sosial. Ini bertentangan dengan individualisme Barat dan konsepsi tentang masyarakat yang atomistik. Karena masyarakat lebih didahulukan dibanding individu, hak-hak individual dianggap ancaman terhadap ketertiban sosial dan kerukunan dalam masyarakat.
- Argumen "kedisiplinan": Orang-orang Asia terikat kepada keharusan untuk melakukan swadisiplin (*voluntary discipline*) dalam semua kehidupan sosial, termasuk dalam hubungan-hubungan keluarga, hubungan-hubungan ketenagakerjaan dan politik, khususnya dalam rangka mencapai kinerja ekonomi yang lebih kokoh. Salah satu turunan dari argumen ini adalah bahwa hak-hak sosial dan ekonomi harus diprioritaskan ketimbang hak-hak sipil dan politik.
- Argumen "organisis": Negara dan masyarakat di Asia adalah satu tubuh yang sama, yang saling terkait erat dengan mandat mencapai kesejahteraan dan kebaikan semua orang. Akibatnya, kepemimpinan politik memiliki mandat untuk mengatasi kepentingan semua kelompok masyarakat dan kritik terhadapnya akan dilihat sebagai tantangan atau ancaman kepada kuasa negara. Dalam hubungan luar negeri atau internasional, argumen ini dikembangkan jauh ke dalam kebijakan tentang kedaulatan negara dan non-intervensi internasional, yang berdampak pada penolakan hak pemerintahan (dan NGO) asing untuk memonitor kinerja HAM satu negara.

Dalam pertemuan regional Asia mengenai HAM di Bangkok pada April 1993, para delegasi yang mewakili 40 negara Asia menandatangani Deklarasi Bangkok, yang kira-kira mempersoalkan doktrin universalitas HAM. Deklarasi itu mengandung pernyataan-

pernyataan yang ambivalen: Di dalamnya ada klausul yang mendukung universalitas HAM, tetapi pada saat yang sama Deklarasi itu juga mengandung klausul-klausul lain yang menekankan perlunya memperhatikan kekhasan nasional dan regional serta berbagai latar belakang historis, kultural, dan politis dalam promosi dan penerapan norma-norma HAM.

Konsepsi mengenai HAM yang dipengaruhi "Nilai-nilai Asia" di atas juga memengaruhi suara mayoritas wakil Asia dalam Konferensi HAM PBB di Jenewa pada Juni 1993, yang menghasilkan Deklarasi Wina. Karenanya, seperti disebut majalah *Economist*, Deklarasi Wina "adalah sesuatu yang menyedihkan yang menunjukkan ketidaksepakatan mendalam" di antara mereka yang menandatanganinya. (Dikutip dalam Mauzy 1997, h. 226.) Deklarasi itu—yang berisi 39 Paragraf dan sebuah "Rencana Aksi" yang umumnya tidak didukung secara finansial—perlu lebih dilihat sebagai upaya bersama untuk meningkatkan kesadaran mengenai HAM dan upaya untuk mencari titik-temu antara Timur dan Barat. Naskah Deklarasi Wina itu sendiri dapat ditafsirkan sejalan dengan masing-masing posisi.

Dalam hal ini, universalitas adalah isu pertentangan utama. Semua negara bersedia menerima universalitas sekumpulan doktrin mengenai hak yang tidak dapat dikurangi (*non-derogable rights*), misalnya penolakan atas perdagangan budak, pembajakan, genosida, kejahatan terhadap kemanusiaan, dan diskriminasi rasial. Selain itu, tidak ada satu pun negara yang membela pembunuhan atau penyiksaan sebagai bagian dari warisan kulturalnya.

Negara-negara Asia tidak berusaha secara langsung untuk memperoleh penerimaan atas gagasan mereka mengenai "relativitas kultural," atau menyerang secara terang-terangan konsep universalitas. Prinsip universalitas itu diafirmasi, tetapi dengan catatan mengenai beberapa kekhususan tertentu yang langsung diambil dari Deklarasi Bangkok.

Di luar itu, ada beberapa perbedaan utama yang sulit untuk direkonsiliasi dan memerlukan pertukaran lebih jauh. Di bawah ini beberapa di antaranya:[48]

[48] Diringkas dari Mauzy 1997, h. 226–230, dan Kingsbury 2008, h. 19–40.

*Pertama*, pandangan mengenai pengaruh nilai terhadap hak. Kalangan Barat pada umumnya mengabaikan pengaruh nilai terhadap hak. Mereka mengutamakan perluasan jumlah hak yang dianggap universal, jelas dengan sendirinya, tidak berubah, dan "alamiah." Kalangan Asia memandang, hak-hak seperti ini jumlahnya terbatas dan sedikit. Sebagian besar pemimpin Asia memandang bahwa pergerakan ke arah liberalisme yang sejauh ini mendorong perluasan gerakan hak di Barat bukanlah sesuatu yang "alamiah," melainkan sesuatu yang khas menjadi bagian dari sejarah Barat. Mereka juga memandang bahwa nilai memengaruhi moralitas politik secara umum, bagaimana hak didefinisikan dan dipahami, dan sejauh mana hak-hak itu memperoleh dukungan publik. Hal ini dapat dilihat dari perbedaan pandangan masyarakat dunia misalnya mengenai hukuman mati.

Beberapa pemimpin Asia percaya bahwa nilai-nilai masyarakat dapat dan sudah berubah sepanjang waktu, meskipun berlangsung perlahan. Namun mereka juga percaya bahwa beberapa hak yang sekarang dianggap universal dulunya tidak demikian dan mungkin juga di masa depan. Perbudakan pernah diterima di Amerika Serikat, meskipun di sana ada *Bill of Rights*. Di Inggris abad ke-19, seseorang dapat digantung karena mencuri domba—dan pada masanya hukuman itu dianggap tepat. Kolonisasi Barat, sejak akhir abad ke-16 hingga pertengahan abad ke-20, pada tahapnya yang belakangan mulai dilihat sebagai kemuliaan "beban orang-orang kulit putih" (*the white man's burden*), dan bukan upaya paksa penundukan manusia di dunia ketiga untuk kepentingan ekonomi.

Dalam semua contoh tersebut, nilai dan moralitas politik yang melegitimasi perbudakan, hukuman gantung bagi pencuri, dan akibat keji kolonialisme sudah berubah secara perlahan, dan belakangan mulai dilihat sebagai sesuatu yang tidak pantas dan bahkan melanggar hak-hak asasi manusia. Karena konsep universalitas bersifat statis, dan karena pengaruh nilai-nilai, yang berubah, maka klaim tentang universalitas beberapa hak harus dilihat secara hati-hati dan lebih proporsional.

*Kedua*, kapan nilai-nilai HAM diterapkan dan bagaimana

sekuensnya. Pandangan yang dominan di Barat menyatakan bahwa demokrasi dapat dibentuk dan dijalankan di mana saja dan kapan saja, tanpa prakondisi apa pun. Beberapa pemimpin Asia (juga sebenarnya di Barat) menyatakan bahwa ada prasyarat untuk berjalannya demokrasi dan bahwa hak-hak politik hanya dapat diterapkan secara perlahan, bersamaan waktunya dengan atau sesudah berlangsungnya pembangunan ekonomi, pertumbuhan kelas menengah dan masyarakat sipil, serta pelembagaan struktur dan proses administratif dan politis.

Fakta bahwa perkembangan demokrasi di Barat memakan waktu yang panjang dan berlangsung secara gradual sudah umum diketahui—dan para pemimpin Asia pasti mengerti mengenai masalah ini. Pertumbuhan perlahan nilai-nilai dan praktik demokrasi mengikuti pembangunan ekonomi dan modernisasi. Meski menolak teori serampangan mengenai hubungan linear antara kemajuan ekonomi atau politik, sebagian besar pemimpin Asia meyakini bahwa begitulah caranya Barat berkembang maju, dan masalah kapan dan sekuensnya menjadi lebih penting lagi di negara-negara berkembang sekarang, karena globalisasi yang makin meningkat.

*Ketiga*, siapa yang bertanggungjawab terhadap pelanggaran HAM yang dilakukan bukan oleh aktor-aktor negara? Pandangan dominan di Barat, khususnya kalangan NGO, menyatakan bahwa pelanggaran HAM hanya dilakukan oleh aktor-aktor negara, sedang yang lainnya dianggap kejahatan biasa (*crime*). Namun, hak-hak yang paling dasar adalah hak untuk memperoleh keselamatan dan keamanan personal. Karenanya, negara memiliki kewajiban untuk menjamin keselamatan dan keamanan mereka yang berada di wilayahnya. Hal ini bahkan merupakan alasan utama mengapa negara itu harus ada.

Karena alasan di atas, beberapa kalangan di Asia bertanya-tanya mengapa pembedaan antara "kejahatan" dan pelanggaran HAM harus dianggap logis dan diterima begitu saja seperti praktik yang berlangsung selama ini. Pembedaan ini (yang mungkin saja salah) memiliki implikasi terhadap peran penting polisi dan angkatan bersenjata, sistem hukum negara dan kewajiban untuk menjaga ketertiban, dan apakah suatu negara tertentu dapat dianggap mempraktikkan "pemerintahan

yang baik" (*good governance*). Jika perbedaan di antara kedua hal di atas dihilangkan, maka beberapa demokrasi, seperti Amerika Serikat dan Filipina, akan termasuk negara tempat pelanggaran HAM banyak terjadi.

*Keempat*, persyaratan dalam bantuan ekonomi dan perdagangan: Beberapa pemerintah di Barat percaya bahwa mereka memiliki hak untuk menyertakan beberapa persyaratan tertentu bagi penerimaan program bantuan dari mereka oleh dan hubungan dagang mereka dengan pemerintahan lain. Berbagai persyaratan ini dimaksudkan untuk mendesak agar pemerintahan lain itu "berkelakuan baik," khususnya terkait HAM.

Namun, beberapa pemerintahan di dunia ketiga memandang bahwa persyaratan ini tidak dapat diterima secara moral karena tiga alasan utama. *Pertama*, hal ini tampak melanjutkan tradisi imperial lama yang mengindikasikan "yang kuat yang benar" (*might is right*), ketika donor-donor yang kuat dan kaya bertindak sebagai hakim dan sekaligus juri yang menilai negara-negara berkembang yang lebih lemah. *Kedua*, persyaratan itu mengandaikan bahwa pelanggaran HAM terjadi hanya di negara-negara penerima donor dan bukan di negara-negara pemberi atau penyedianya. *Ketiga*, menghambat atau menghentikan bantuan ekonomi untuk tujuan-tujuan politik dianggap merupakan pelanggaran terhadap Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Kultural itu sendiri.

## C. Peninggalan Perdebatan tentang "Nilai-nilai Asia": Tiga Catatan

Perdebatan mengenai "Nilai-nilai Asia" sudah berlalu kurang-lebih sekitar dua dekade lalu. Namun demikian, untuk kepentingan kontemporer terkait perdebatan mengenai kebebasan versus ke-rukunan, di bawah ini disajikan tiga catatan mengenainya.

*Pertama*, klaim bahwa Asia mencakup satu sistem kultural yang padu—yang konsisten secara internal dan diterima di semua wilayah—jelas bukanlah klaim yang dapat dipertahankan, karena budaya itu selalu bersifat dinamis, saling bersilangan satu sama lain (*overlapping*), dan

biasanya mengandung keragaman dan karenanya juga kemungkinan persaingan internal. Klaim elite politik untuk memajukan budaya tertentu dapat dipastikan dilakukan seraya menyembunyikan keragaman internalnya. Dalam karyanya, *The Argumentative Asian*, Amartya Sen (2005, 137) misalnya menulis:

> "Asia adalah tempat di mana 60 persen penduduk dunia hidup. Tidak ada nilai-nilai abadi yang sepenuhnya diterapkan oleh penduduk yang sangat besar dan sangat beragam ini, yang memisahkan mereka sebagai satu kelompok dari orang-orang lain di tempat lain. Mereka yang menulis mengenai pentingnya pemilahan kultural sudah benar dengan menunjukkan adanya hal itu, tetapi upaya untuk melihat pemilahan kultural ini dalam bentuk kontras antara Barat dan Timur, yang sangat berlebihan, lebih banyak menyembunyikan sesuatu daripada memperlihatkannya."

Selain itu, budaya bukan hanya dapat menjadi basis formasi identitas dan komunitas, karena budaya juga dapat menjadi sebentuk ideologi untuk menopang praktik menjalankan kuasa. Klaim mengenai autentisitas budaya mengimplikasikan klaim politik, karena budaya tidak begitu saja ditemukan dan dijalankan, melainkan juga dibentuk, ditulis, dikembangkan dan direpresentasikan (diatasnamakan). Dalam hal ini, para pendukung "Nilai-nilai Asia" mengajukan stereotipe tertentu mengenai orang-orang Asia (Timur) dan orang Barat dan konstruksi monolitik mengenai Barat dan Timur. Konstruksi ini tampak sangat berlebihan, karena bagaimanapun juga banyak orang di Barat yang tidak mendukung budaya yang dominan di Barat, seperti juga banyak orang Timur yang tidak mendukung konstruksi "Nilai-nilai Asia." Terlepas dari itu semua, konstruksi adalah sesuatu yang biasa dilakukan oleh para elite politik, bukan hanya di "Timur" tetapi di "Barat" juga—dan tugas kita adalah "menguliti" konstruksi itu dan melucuti klaim-klaimnya secara kritis.

Meskipun demikian, pada sisi lain, menyatakan bahwa secara keseluruhan tidak ada "Nilai-nilai Asia" yang khas sama sekali sama saja dengan mengasumsikan adanya universalisme yang mendasari semua

nilai manusia, yang di Asia sementara ini dianggap disembunyikan oleh kuatnya retorika "Nilai-nilai Asia" para pemimpinnya. Asumsi ini tidak memperhatikan dan mengakui suara-suara di Asia yang menolak baik klaim para elite pemerintah mereka mengenai "Nilai-nilai Asia" maupun klaim-klaim kelompok liberal di Barat mengenai misalnya universalitas hak-hak tertentu atau mengenai peran agama dalam masyarakat.

Nilai-nilai Asia harus dipandang sebagai nilai orang-orang Asia. Karenanya, nilai-nilai Asia beragam, kontekstual, dan tidak esensialis. Nilai-nilai itu berbeda-beda dilihat dari beragam spektrum politik para pendukungnya dan tergantung kepada agama, tradisi, budaya, dan filsafat yang mendasarinya dalam cara yang kompleks dan canggih. Nilai-nilai itu tidak dapat diartikulasikan secara definitif dan sederhana. Dalam hal ini, nilai-nilai itu memiliki banyak kesamaan dan perbedaan dengan yang dianut orang-orang di Barat sendiri. Salah satu pemimpin Asia yang mendebat Lee Kuan Yew dalam soal "Nilai-nilai Asia," misalnya, adalah Kim Dae-jung, yang belakangan terpilih sebagai Presiden Korea Selatan (1998–2003) (Lihat Kyung-Sup 2004, h. 73). Sementara itu, ketika perdebatan ini tengah hangat berlangsung, Anwar Ibrahim, yang pernah menjabat sebagai Wakil Perdana Menteri Malaysia, "membedakan dirinya (diam-diam) dari Dr. Mahathir [Mohamad, Perdana Menteri Malaysia] dengan mencari 'convivencia global' ketimbang membuat garis pemisah antara 'Asia' dengan 'Barat'." (Reid 2018, h. 242) Dia antara lain menyatakan:

> "Jika istilah 'nilai-nilai Asia' ingin dipandang bukan sekadar omong kosong, maka bangsa-bangsa Asia harus bersiap diri menyongsong dan memenangkan cita-cita yang bersifat universal. Mengutip nilai-nilai Asia sebagai pemakluman dan pembenaran terhadap praktik-praktik autokratik, sambil menolak penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia dan kebebasan warga negara, adalah sesuatu yang benar-benar memalukan dan akal bulus yang tidak dapat dibenarkan. Mengatakan bahwa kebebasan adalah Barat dan bukan-Asia (*unAsian*) sama saja artinya dengan melecehkan tradisi kita sendiri." (Ibrahim 1996, h. 21)

Dalam konteks ini, perlu juga diperhatikan bahwa beberapa teoretikus politik di Barat sendiri memandang penting perdebatan mengenai "Nilai-nilai Asia" dan mungkin dari sana dapat ditemukan sesuatu yang berguna untuk penguatan HAM. Salah satunya adalah Anthony Woodiwiss, guru besar Sosiologi pada City University di London, yang banyak menulis mengenai teori sosial dan HAM. Pada 2004, dia menulis:

> "Diskursus mengenai 'Nilai-nilai Asia' paling sering dilihat sebagai ancaman terhadap HAM, baik oleh para pendukung maupun musuh-musuhnya. Saya tidak sepakat dengan pandangan ini. Sebaliknya, saya memandang bahwa, jika dipahami dan ditanggapi tidak secara politis melainkan secara sosial-saintifik dan dengan tilikan untuk melihat konsekuensi-konsekuensinya yang tak terduga, tampilan 'Nilai-nilai Asia' menawarkan tantangan yang sangat penting terhadap satu versi wacana tentang HAM yang, jika berkembang menjadi hegemonik, akan menjadi ancaman besar terhadap kemungkinan suatu tatanan dunia yang sungguh-sungguh kosmopolitan." (Woodiwiss 2004, h. 162)

Yang Woodiwiss maksudkan dengan tatanan dunia baru di atas adalah suatu tatanan dunia "di mana nilai-nilai yang menggenapi nilai-nilai yang dikaitkan dengan individualisme dan liberalisme, yakni berbagai jenis komunitarianisme, akan terus mendatangkan rasa hormat dan menawarkan arah kemajuan baik bagi individual maupun kelompok sosial" (Woodiwiss 2004, h. 162).

Contoh lainnya adalah Daniel Bell, teoretikus politik bereputasi internasional yang sudah lama mengajar di City University di Hong Kong dan menulis beberapa buku, antara lain *East Meets West: Human Rights and Democracy in East Asia* (2000). Menurutnya, masalah pokok perdebatan tentang "Nilai-nilai Asia" adalah hal itu diawali dan didominasi oleh para pemimpin politik di Asia dan terutama dimotivasi oleh tujuan-tujuan politik, bukan oleh keinginan tulus untuk memberi sumbangan konstruktif terhadap perdebatan mengenai "universalisme versus partikularisme" dalam promosi nilai-nilai HAM. Namun, kata

Bell, salah besar jika mengasumsikan bahwa tidak ada sesuatu yang secara teoretis penting dari Asia Timur:

> "Perdebatan mengenai 'Nilai-nilai Asia' juga telah mendorong para intelektual kritis di wilayah itu untuk berefleksi mengenai bagaimana mereka menempatkan diri mereka dalam perdebatan mengenai HAM dan demokrasi di mana mereka sebelumnya belum memainkan peran penting. Dengan tidak sepenuhnya menolak atau mendorong nilai-nilai dan praktik-praktik yang biasanya dijalankan lewat rezim politik yang liberal demokratis, para intelektual tersebut mengambil inspirasi dari tradisi kultural mereka sendiri dan mengeksplorasi wilayah di mana mereka sama dengan atau berbeda dari Barat. Walaupun pandangan mereka kurang provokatif dibanding pandangan pemerintah mereka … berbagai pandangan tidak resmi dari Asia Timur ini dapat menawarkan sumbangan yang lebih bernilai terhadap perdebatan mengenai 'Nilai-nilai Asia.'" (Bell 2004, 29)

Catatan *kedua* perlu diberikan mengenai kaitan antara hubungan antara pemajuan HAM dan ekonomi. Salah satu aspek yang cukup menonjol dari upaya mempromosikan "Nilai-nilai Asia" adalah upaya para pendukungnya untuk membela diri dari rendahnya kinerja HAM di wilayah negara mereka masing-masing, seperti disinggung di atas, dengan alasan ingin memajukan ekonomi lebih dulu. Konteks yang paling relevan di sini adalah pertentangan atau perdebatan lama tentang prioritas yang perlu diberikan kepada hak-hak sipil dan politik atau hak-hak sosial dan ekonomi, atau hubungan di antara kedua hak tersebut.

Para pendukung "Nilai-nilai Asia" berpendapat bahwa pembangunan ekonomi hanya dapat dipertahankan dalam suatu iklim di mana hukum dan ketertiban dapat dipertahankan, dan iklim seperti itu meniscayakan adanya pemerintah yang paternalistik. Ini artinya, memberi kebebasan kepada orang-orang akan menghambat kemampuan negara untuk memajukan pertumbuhan ekonomi dan kemakmuran secara umum. Karenanya, Barat diharapkan mendukung

upaya para elite pemerintah di Asia untuk fokus pada kondisi dan kebijakan ekonomi, bukan bersikap kritis terhadap kinerja mereka memperjuangkan hak-hak sipil dan politik. Mereka memandang bahwa fokus Barat kepada yang terakhir bertentangan dengan doktrin tentang HAM yang tidak dapat dipilah-pilah, yang menyatakan bahwa hak-hak ekonomi sama pentingnya dengan, dan tidak dapat dipisahkan dari, hak-hak sipil dan politik.

Namun demikian, seperti ditunjukkan Amartya Sen, ekonom asal Asia (India) dan peraih Hadiah Nobel, tidak ada kaitan yang niscaya antara pengebirian hak-hak sosial-politik dan pertumbuhan ekonomi atau pembangunan. Bukti-bukti dari Asia Timur mengenai hal ini, yang sering diklaim para pendukung "Nilai-nilai Asia," harus diimbangi dengan bukti-bukti tandingannya dari wilayah-wilayah lain, yang sistem politiknya otoritarian dan tetap lambat pertumbuhan ekonominya. Sen menulis:

> "Beberapa negara yang relatif otoritarian (seperti Korea Selatan … Singapura dan, baru-baru ini, Cina) memiliki pertumbuhan ekonomi lebih cepat dibanding beberapa negara yang kurang otoritarian (seperti India, Kosta Rika, dan Jamaika). Tetapi gambaran lebih menyeluruhnya lebih kompleks dari yang pada mulanya ingin diperlihatkan observasi-observasi terbatas ini, dan studi-studi statistik yang lebih sistematis tidak memberi dukungan nyata terhadap klaim bahwa ada pertentangan umum antara hak-hak politik dan keberhasilan ekonomi." (Sen 1999, h. 91)

Bahkan, dalam salah satu studi empirisnya yang terkenal, Sen dianggap berhasil dengan meyakinkan menunjukkan bahwa penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia dapat memainkan peran penting bagi pembangunan dan pertumbuhan ekonomi yang efektif serta dalam peningkatan kapasitas seseorang dalam memenuhi kebutuhan pokoknya. Dalam studinya itu, Sen menunjukkan bagaimana bentuk-bentuk pemerintahan yang demokratis dan penghormatan terhadap hak-hak politik dapat memberi insentif yang penting bagi pemerintah dalam konteks mencegah kelaparan

massal—misalnya dengan memperkuat kapasitas seseorang untuk menyampaikan keluhan dan protes, memastikan bahwa informasi disebarluaskan secara merata, dan lainnya. Dia mengeklaim bahwa tidak ada kelaparan massal yang terjadi di negara yang demokratis dan dengan kebebasan pers yang cukup, dan hal ini berlaku bukan saja di negara-negara makmur seperti di Eropa, tetapi juga di negara-negara miskin seperti India (Sen 1999, h. 180–188; Bdk. Sen 1997, h. 10–11).

Catatan kedua ini penting diperhatikan karena jika pertumbuhan ekonomi harus didahulukan dengan mengebiri hak-hak asasi manusia, seperti dikehendaki para pendukung "Nilai-nilai Asia," maka pertanyaannya: Kapan hak-hak itu sendiri akan mulai dihormati atau pada tingkat pertumbuhan atau pembangunan ekonomi seperti apa? Apa jaminan bahwa hak-hak itu akan diberikan, padahal pertumbuhan ekonomi itu sendiri belum tentu mendatangkan keadilan dalam pendapatan masing-masing warga negara?

Pertanyaan-pertanyaan di atas penting karena salah satu ironi dalam perdebatan tentang "Nilai-nilai Asia" adalah posisi istimewa yang diberikan kepada negara oleh para pendukungnya. Dalam perdebatan yang dengan tajam membedakan mana yang Barat dan mana yang Asia, alat atau sarana utama bagi penerapan nilai-nilai Asia adalah negara. Padahal, dalam perkembangan historis dan teoretisasi intelektualnya, negara adalah alat atau sarana Barat untuk pengorganisasian dan pengelolaan penduduk di satu wilayah. Kali ini dan di sini, penyatuan "Nilai-nilai Asia" dan doktrin mengenai kedaulatan negara (dan non-intervensinya) justru didesain (oleh Asia) untuk mencegah dan menolak kritik dari luar (Barat).

Namun demikian, kita perlu mengingatkan terus bahwa kedaulatan dan non-intervensi adalah bagian dari paket nilai yang lebih luas—dan di sini, adopsi parsial dan *"semau gue"* dari negara-negara Asia tertentu atas beberapa prinsip saja dalam sistem internasional membawa efek rentannya mereka untuk dikritik dari segi-segi lain. Bagaimana pun, legitimasi dalam masyarakat internasional bukan hanya soal menghormati kedaulatan negara, melainkan juga soal naiknya tuntutan untuk menghormati prinsip-prinsip seperti HAM.

Catatan terakhir, *ketiga*, terkait dengan perkembangan selama dua dekade terakhir dalam pertumbuhan ekonomi dan globalisasi dunia. Sejak terjadinya krisis finansial pada 1997–1998, retorika mengenai "Nilai-nilai Asia" mulai menurun. Bagi beberapa kalangan, krisis itu sendiri sebagiannya diakibatkan oleh "Nilai-nilai Asia," misalnya menjamurnya praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, yang di Indonesia dikenal dengan singkatan KKN. Namun, penilaian yang lebih tepat adalah bahwa esensialisme budaya yang menomorsatukan nilai-nilai Asia tertentu dalam menjelaskan pertumbuhan ekonomi, atau sebagai kejahatan yang mengakibatkan tumbuhnya "kapitalisme kroni," adalah sesuatu yang sangat berlebihan. Belakangan sudah umum diketahui bahwa nilai-nilai dan praktik-praktik Asia yang ikut menyumbang kepada krisis finansial adalah varian lokal Asia dari perilaku buruk yang lebih universal, seperti korupsi dan buruknya pengelolaan finansial.[49]

Terlepas dari itu, dan meskipun krisis moneter telah lewat dan perdebatan mengenainya menurun intensitasnya, kandungan perdebatannya sendiri tidak menghilang. Belakangan, Singapura termasuk negara yang segera bangkit dari krisis, sementara Amerika Serikat dinilai banyak melakukan pelanggaran HAM, misalnya karena caranya dalam memerangi teror sesudah 9/11.[50] China belakangan tampil sebagai ekonomi yang kuat dengan rekor HAM sangat buruk, bukan saja dilihat dari segi sosial dan politik, tetapi juga dari segi disparitas kaya-miskin.

Sementara itu, Indonesia sendiri kurang aktif terlibat dalam perdebatan mengenai "Nilai-nilai Asia" sendiri, tetapi jelas mendukungnya dan ikut menikmati dampaknya yang positif bagi

[49] Lebih jauh tentang hal ini, lihat Jayasuriya 1998.

[50] Menarik sekali menyaksikan bagaimana Kishore Mahbubani, mantan diplomat Singapura yang jelas pendukung "Nilai-nilai Asia" dan belakangan menjadi Dekan Lee Kuan Yew School of Public Policy di Universitas Nasional Singapura, mengolok-olok Amerika Serikat untuk soal ini di depan publik Amerika sendiri. Lihat video ceramahnya di Institute of Politics, Universitas Harvard, dengan tema "What Happens When China Becomes Number One?" di tautan ini https://www.youtube.com/watch?v=bVkLqC3p0Og (diakses 22 Februari 2023). Pada masa-masa puncak perdebatan mengenai "Nilai-nilai Asia", Mahbubani sempat menulis artikel provokatif di sebuah majalah konservatif di Amerika Serikat. Lihat Mahbubani 1994.

posisinya.[51] Salah satu alasannya adalah karena, seperti disebut Vickers dan Fisher, Indonesia sudah menjalankan nilai-nilai yang diagungkan dalam "Nilai-nilai Asia" itu dalam sistem negara kekeluargaan ala Pancasila (Vickers dan Fisher 1999). Indonesia sudah menjalankannya sepanjang sejarahnya, tetapi mencapai puncaknya pada masa Orde Baru (Bourchier dan Hadiz 2003).

Sesudah krisis moneter, Indonesia mengalami Reformasi (1998) dan melakukan amandemen konstitusi yang menempatkan penghargaan kepada norma dan nilai HAM dalam posisi yang penting. Dalam hal ini dan dilihat secara komparatif, Indonesia bahkan dapat dikatakan lebih maju dibandingkan dengan, misalnya, Singapura dan Malaysia, seperti disinggung Hikmahanto Juwana (2006). Tetapi, seperti dapat kita lihat dalam paparan yang tersaji dalam bagian lain buku ini, amandemen konstitusi itu (juga beberapa UU dan peraturan lain) ditafsirkan dan dijalankan dalam arah dan cara yang tidak sepenuhnya menjadikan ide kebebasan beragama sebagai konsep sentral untuk tata kelola keagamaan, dan lebih mementingkan kerukunan, melalui pembatasan kebebasan.

## D. Kerukunan dan Kebebasan dalam Konstitusi dan Legislasi Asia Tenggara

Perdebatan *Asian Values* dapat dikatakan telah selesai pada penghujung dasawarsa 1990-an. Krisis moneter pada 1997, seperti disinggung di bagian sebelumnya, seperti menjadi gong penutup debat itu. Diskusi akademik mengenai *Asian Values* memang masih berlangsung setelah itu (misalnya Avonius dan Kingsbury 2008), namun sebagian besar melihatnya sebagai periode historis yang telah lewat.

Meskipun secara politis ide itu sebetulnya sudah tak memiliki daya tarik lagi, tidak berarti poin-poin perselisihan utama dalam debat

[51] Sebelum pertemuan Bangkok yang menghasilkan Deklarasi Bangkok pada Maret 1993, pertemuan negara-negara yang tergabung dalam ASEAN dengan tujuan yang sama mengenai HAM berlangsung di Jakarta pada September 1992 dan menghasilkan Pesan Jakarta (*The Jakarta Message*), yang dilanjutkan dengan Konferensi Asia Pasifik Kedua mengenai HAM di Jakarta pada Januari 1993. Lihat Mauzy 1997, h. 220.

itu telah selesai. Nyatanya, hingga kini sesungguhnya persoalan yang mirip, kalau tidak identik, masih kerap muncul, dan termanifestasikan dalam UU atau peraturan-peraturan baru. Hingga kini, di banyak negara Asia, tak hanya negara-negara yang terlibat aktif dalam debat Nilai-nilai Asia pada tahun 1980–1990an, masih kerap muncul argumen tentang pengutamaan nilai-nilai lokal ketika ada kebijakan yang dikritik karena tak sejalan dengan komitmen HAM internasional. Termasuk dan terutama di sini adalah pembatasan kebebasan (individual) atas nama harmoni sosial atau kerukunan. Sebagian dari argumen itu menggunakan bahasa HAM, misalnya yang muncul pada Pasal 18(3) KIHSP, seperti pembatasan hak atas dasar ketertiban publik atau moralitas publik; namun impuls utama yang tampak paling kuat adalah penjagaan kerukunan dan, di beberapa negara lain, penjagaan dominasi mayoritas, yang sebetulnya terkait dengan kerukunan.

Bagian ini membahas beberapa aspek yang menunjukkan manifestasi baru pandangan-pandangan tersebut, yang tampak dalam beberapa kebijakan politik, konstitusi, dan hukum beberapa negara di Asia Tenggara. Di luar aspirasi untuk kesatuan normatif yang tampak tak lagi memiliki prospek masa depan, tidak dapat dipungkiri bahwa Asia Tenggara adalah wilayah yang amat beragam, jauh lebih beragam ketimbang negara-negara Eropa atau Afrika. Saat ini ada 11 negara di wilayah ini, dengan jumlah penduduk sekitar 700 juta, dan terdiri dari ratusan kelompok etnis, bahasa, dan sistem kepercayaan, termasuk agama leluhur. Selain keragaman internal yang luar biasa, ada migrasi yang cukup masif dari Cina dan India, juga kehadiran kelompok-kelompok pedagang dari Timur Tengah, yang hingga kini mewarnai masyarakat di negara-negara itu. Selain itu, ada pula kekuatan-kekuatan kolonial dari Eropa yang di beberapa wilayah sempat tinggal hingga ratusan tahun dan meninggalkan sistem hukum yang bekasnya masih tampak amat jelas hingga hari ini. Di atas semua keragaman itu, ada pula agama-agama dunia, yang dibawa dari luar wilayah ini, yang kini cukup dominan, khususnya Islam, Kristen, Buddha dan Hindu. Agama-agama itu bertemu dengan sistem kepercayaan leluhur, maupun aliran-aliran keagamaan lebih baru yang muncul secara organik, maupun dibawa dari luar.

Dengan itu semua, sesungguhnya, alih-alih menunjukkan adanya suatu "Nilai-nilai Asia" yang seragam, keragaman luar biasa di atas memunculkan persoalan yang mirip, terkait hubungan antar kelompok-kelompok dalam masyarakat—misalnya antara kelompok etnis yang asli, dan pendatang yang, di beberapa tempat, seperti etnis Cina di Singapura, kini justru merupakan mayoritas. Ketegangan antar kelompok etnis dan ras masih ada hingga kini, dan di beberapa tempat, seperti Malaysia, Singapura, dan Indonesia, ada sejarah kerusuhan yang traumatis. Upaya merespons keragaman dengan segala ketegangan dan potensi konfliknya itulah yang mungkin justru menyatukan negara-negara Asia Tenggara. Untuk itu, kajian atas sistem hukum atau legislasi di wilayah-wilayah ini diharapkan dapat membantu melihat kemungkinan adanya kemiripan karakteristik dengan persoalan di Indonesia.

Untuk membatasi cakupannya, hanya beberapa negara yang akan dilihat secara spesifik dalam bab ini, yaitu, Malaysia, Singapura, dan Myanmar, sementara beberapa negara lainnya akan disebut secara lebih cepat. Perbandingan dengan Indonesia tidak akan ditunjukkan dalam Bab ini secara komprehensif, karena telah dibahas lebih rinci di bab-bab lainnya.

Malaysia dan Myanmar mewakili dua negara yang bias keagamaannya tampak kuat, baik dalam Konstitusi mereka, maupun hukum-hukumnya. Malaysia mengistimewakan muslim/Melayu, sementara Myanmar mengistimewakan warga Buddha. Dalam hal itu, Singapura tampak paling dekat dengan Indonesia, meskipun demografi keagamaannya amat berbeda. Kesemua negara itu memiliki demografi keagamaan yang berbeda, namun di semua negara itu, tampak ada keinginan untuk mempertahankan dominasi mayoritas, dan mengeklaim kepentingan atau nilai-nilai mayoritas itu sebagai nilai-nilai partikularnya. Ini sesungguhnya, seperti akan ditunjukkan nanti, menjadi salah satu penanda pengutamaan ide kerukunan dibanding kebebasan.[52]

[52] Bagian perbandingan beberapa negara di bawah ini menggunakan beberapa bahan primer maupun sekunder. Selain yang disebut di bawah, dua bahan lain yang digunakan di beberapa tempat adalah Human Rights Resource Centre (2015) dan Asia

### 1. Malaysia

Kebijakan terkait ras dan agama di Malaysia dan Singapura amat dipengaruhi oleh trauma sejarah kedua negara yang terkait erat itu. Singapura berpisah dari Malaysia pada 1965, setahun setelah kerusuhan rasial Melayu-Cina pada 1964 di Singapura. Di Malaysia, kerusuhan rasial Melayu-Cina yang terbesar terjadi pada 13 Mei 1969, tiga hari setelah pemilihan umum yang, meskipun hasilnya masih mencerminkan dominasi Melayu, namun juga menunjukkan kesuksesan partai-partai baru yang terutama dibentuk komunitas Cina.

Dari segi populasi, saat ini populasi Melayu dan muslim telah mencapai 63%.[53] Dari segi ras, Bumiputra (Melayu dan penduduk asli) sebesar 62,5%, penduduk dengan ras Cina 20%, dan ras India sedikit di atas 6%. Dengan komposisi seperti itu, Malaysia termasuk negara yang paling memiliki keragaman ras dan agama di Asia Tenggara. Meski di masa penjajahan penguasa kolonial mendukung komunitas Cina hingga memiliki dominasi ekonomi, setelah kemerdekaan penguasa Melayu memiliki kebijakan *affirmative action* yang menguntungkan Melayu untuk mengatasi ketidakseimbangan itu. Konteks ini menjadi latar belakang ketegangan antarras yang kerap muncul.

Menarik untuk nanti membandingkan bagaimana Singapura yang didominasi ras Cina, dan yang sebelumnya merupakan negara bagian Malaysia, juga memiliki kebijakan khusus yang memberikan rekognisi dan representasi khusus bagi Melayu dan muslim. Demikian pula, sama halnya dengan Singapura, yang akan dibahas nanti, kerusuhan rasial yang juga memiliki nuansa keagamaan ini memengaruhi berbagai macam kebijakan negara hingga hari ini, khususnya sejauh menyangkut hubungan antar-ras/agama.

Sejak kemerdekaan Malaysia, pengutamaan Melayu dan Islam sudah tampak, meskipun pada masa itu hingga tahun 1990-an, persentase mereka di bawah 50% dari keseluruhan populasi. Pada Bagian Pertama konstitusinya (1957), disebutkan bahwa "Islam ialah

Centre (2021).

[53] Statista. "Share of Malaysian population in 2020, by religion". https://www.statista.com/statistics/594657/religious-affiliation-in-malaysia/

agama bagi Persekutuan; tetapi agama-agama lain boleh diamalkan dengan aman dan damai[54] di mana-mana bahagian Persekutuan" (Pasal 3). Sebagai negara monarki konstitusional, setiap Negeri (negara bagian), dengan beberapa perkecualian, dipimpin oleh seorang Raja sebagai Ketua Agama Islam di Negerinya. Di banyak bagian, ada keistimewaan yang diberikan kepada "orang Melayu" yang di antaranya didefinisikan sebagai "seseorang yang menganuti agama Islam, lazim bercakap bahasa Melayu, menurut adat Melayu …." (Pasal 160 (2)).

Di sisi lain, ada jaminan kesetaraan (Pasal 8: "Semua orang adalah sama rata di sisi undang-undang dan berhak memperoleh perlindungan yang sama rata di sisi undang-undang"), maupun kebebasan beragama (Pasal 11: "Tiap-tiap orang berhak menganuti dan mengamalkan agamanya dan … mengembangkannya"). Dalam kenyataannya, dengan segala keistimewaan yang diberikan, termasuk dalam hal sektor ekonomi, pendidikan (beasiswa), dan pekerjaan, muslim Melayu tetap mendominasi dan ada pembatasan yang jauh lebih besar bagi kelompok-kelompok non-muslim/Melayu.

Terkait undang-undang, dalam kitab undang-undang hukum pidananya, ada pasal mengenai hasutan (*sedition act*), yang juga ada di Singapura. Kedua negara itu sama-sama mewarisi hukum kolonial tinggalan Inggris. Pasal 295–297 mengkriminalkan perusakan tempat ibadah, gangguan terhadap pertemuan keagamaan, dan terhadap tempat kuburan. Pasal 298 terkait dengan ekspresi atau pernyataan yang dengan sengaja bermaksud melukai perasaan keagamaan seseorang. Belakangan, ditambahkan pasal 298A tentang pernyataan atau tindakan yang merusak kerukunan (menyebabkan *disharmony*, atau *disunity*) atau perasaan permusuhan kebencian, dan ketidaksukaan atas dasar agama.

Setelah keberhasilan koalisi Pakatan Harapan pada pemilihan umum 2018, koalisi itu mengusulkan perubahan pasal mengenai hasutan tinggalan kolonial itu dengan undang-undang mengenai kerukunan, anti-diskriminasi, dan kebencian atas dasar agama atau

[54] Dalam beberapa terjemahan bahasa Inggris dari Konstitusi Malaysia ini, "damai" dalam bahasa Melayu diterjemahkan menjadi "*harmony*", yang dalam tulisan ini diterjemahkan sebagai "kerukunan".

ras. Undang-undang mengenai kerukunan dan rekonsiliasi nasional (*National Harmony and Reconcilliation Commission Bill*) sempat dibahas pada sekitar tahun 2020, namun proses itu berhenti karena pasal mengenai hasutan dalam hukum pidana setempat dianggap telah cukup.

### 2. Singapura

Singapura berbagi sejarah kolonial yang sama dengan Malaysia. Hukum pidana kedua negara itu berasal dari tinggalan kolonial Inggris. Namun Singapura berpisah dari Malaysia pada 1965, dan menempuh jalan yang agak berbeda dibanding Malaysia dalam hal isu kerukunan dan kebebasan beragama.

Meskipun demografi keagamaannya amat berbeda, Singapura lebih mirip dengan Indonesia karena konstitusinya yang tidak mengenal agama resmi, dan, setidaknya di atas kertas, tidak secara khusus menunjukkan keberpihakan pada satu rasa atau agama tertentu. Tidak seperti Malaysia yang memiliki Raja/Sultan sebagai pemimpin negara bagian sekaligus pemimpin agama, Singapura juga cukup mirip dengan Indonesia dalam hal sejarah ideologi negara-keluarga. Negeri ini, bersama Cina, adalah salah satu aktor utama wacana *Asian Values* yang marak pada 1990-an.

Pengalaman kekerasan rasial pada 1964 di Singapura meninggalkan bekas mendalam yang pengaruhnya tampak amat jelas dalam kebijakan-kebijakan terkait hubungan antar ras/agama. Hingga hari ini, kekerasan itu diperingati dan menjadi bahan pendidikan untuk mengingatkan warganya tentang bahaya konflik antar kelompok (berdasarkan ras atau agama) dan pentingnya sensitivitas akan perbedaan identitas-identitas itu. Pada 1965, Singapura, yang mayoritas populasinya adalah keturunan Cina, berpisah dari Malaysia, yang dianggap memberikan keistimewaan pada ras Melayu. Pendiri Singapura, Lee Kuan Yew, membayangkan ideal Singapura: "[Singapura] bukanlah negara-bangsa Melayu, bukan negara-bangsa Cina, juga bukan India. Semua orang memiliki tempatnya yang setara; bahasa, budaya, dan agama."[55]

[55] SG101. "Building a Multicultural Singapore". https://www.sg101.gov.sg/social-national-identity/multicultural/

Visi inilah yang ingin diterjemahkan dalam konstitusi Singapura. Pasal 12 konstitusinya menyatakan "Semua orang sama di depan hukum dan berhak atas perlindungan hukum yang sama. Kecuali secara tegas diizinkan oleh Konstitusi ini, tidak boleh ada diskriminasi terhadap warga negara Singapura atas dasar agama, ras, keturunan atau tempat lahir …" Pasal 15 berjudul Kebebasan Beragama: "Setiap orang berhak memeluk dan menjalankan agamanya serta menyebarkannya." Pembatasannya disebutkan pada 15(4): "Pasal ini tidak mengizinkan tindakan apa pun yang bertentangan dengan hukum terkait ketertiban umum, kesehatan umum, atau moralitas."

Konstitusi Singapura mengakui adanya tiga komunitas utama di Singapura yang, secara keseluruhan, merupakan mayoritas, yaitu Cina (74%), Melayu (13%), dan India (9%). Lebih jauh, Pasal 152 konstitusi mengamanatkan pemerintah untuk memberi perhatian khusus pada kelompok minoritas ras dan agama. Lebih khusus lagi, ras Melayu, sebagai penduduk asli, dan agama Islam, sebagai agama utama komunitas Melayu, memperoleh posisi khusus sebagai minoritas (Pasal 152[2] dan Pasal 153). Berikutnya, bahasa Melayu, Mandarin, Tamil dan Inggris dijadikan bahasa resmi, sedangkan bahasa nasional adalah Melayu.

Keinginan untuk memberikan representasi bagi kelompok-kelompok ras diatur lebih jauh dalam pasal-pasal lain terkait pemilihan wakil parlemen dan presiden yang mesti memperhatikan adanya perwakilan minoritas ras/agama. Multikulturalisme Singapura adalah jelas multikulturalisme yang diatur dengan ketat oleh konstitusi. Pengaturan yang amat detail seperti itu tak sedikit memunculkan kritik.

Rekayasa legal, politik dan sosial untuk representasi, dan pada gilirannya, kerukunan, antar ras/agama ini tampak amat jelas dalam berbagai kebijakan negara. Di luar Konstitusi, salah satu yang paling penting adalah UU Penjagaan Kerukunan Agama (*Maintenance of Religious Harmony Act*), yang awalnya diundangkan pada tahun 1990, dan memandatkan dibuatnya Dewan Presiden Untuk Kerukunan Agama (*Presidential Council for Religious Harmony*).[56] UU ini

[56] https://sso.agc.gov.sg/Act/MRHA1990

diamandemen pada 2019, dan lalu pada 2021, di antaranya untuk merespons makin maraknya penggunaan internet dan media sosial untuk menyebarkan kebencian, dan perlunya membatasi media baru itu dengan lebih efektif.[57] (Sebagai catatan, pada 2022, undang-undang tahun 1948 tentang hasutan atau *sedition*, yang berasal dari masa kolonial, dan mirip dengan UU serupa di Malaysia, telah dihapuskan, di antaranya dengan alasan bahwa UU kerukunan agama telah menggantikan fungsinya).[58]

Dewan Presiden itu bertugas untuk memantau, melaporkan, dan membuat rekomendasi kepada Menteri Dalam Negeri tentang hal-hal terkait kerukunan agama, termasuk pemberian sanksi (*restraining order*) bagi pemimpin agama, lembaga keagamaan, atau anggotanya, yang dianggap mengancam kerukunan. Perbuatan mengancam kerukunan didefinisikan sebagai "telah atau sedang atau berpotensi melakukan, atau telah/sedang mencoba melakukan" tindakan yang menyebabkan perasaan permusuhan atau kebencian di antara kelompok-kelompok agama; melakukan kegiatan politik, atau untuk partai politik, atau melakukan tindakan subversif, atau menyebabkan ketidakpuasan pada Presiden atau pemerintah, atas nama menyebarkan atau mempraktikkan suatu keyakinan agama (Pasal 8[1]). Pasal-pasal berikutnya berbicara dengan amat rinci mengenai sanksi penahanan yang dapat diberikan pada pemimpin agama, lembaga keagamaan, atau anggotanya yang melakukan hal-hal di atas. Pasal-pasal lain berbicara mengenai pembatasan dan syarat penerimaan donasi, afiliasi dengan pihak asing, juga manajemen organisasi keagamaan, yang harus dilaporkan secara terbuka.

### 3. Myanmar

Keragaman Myanmar ditunjukkan dalam demografi kelompok etnis dan agamanya. Di atas kertas, Konstitusi Myanmar menjamin

---

[57] https://www.straitstimes.com/singapore/stronger-laws-on-religious-harmony-to-take-effect-on-nov-1 (31 Oktober, 2022)

[58] Cindy Co. 2021. "Parliament repeals Sedition Act, amends Penal Code and Criminal Procedure Code to cover relevant aspects". Dalam *Channel News Asia*. 5 Oktober 2021. https://www.channelnewsasia.com/singapore/parliament-sedition-act-amends-penal-criminal-procedure-code-cover-aspects-2223071

kebebasan beragama atau berkeyakinan. Bunyi Pasal 34 dari Konstitusi Myanmar sejalan dengan KIHSP, menyebutkan bahwa setiap warga negara memiliki hak untuk kebebasan menganut keyakinan hati nurani dan hak untuk mengekspresikan dan mempraktikkan agamanya secara bebas, meskipun dapat dibatasi atas alasan ketertiban, moralitas, dan kesehatan masyarakat. Untuk menjaga kerukunan, Pasal 364 melarang penyalahgunaan agama untuk kepentingan politik, maupun tindakan yang dapat menyebabkan perasaan kebencian, permusuhan atau perselisihan antar kelompok etnis dan keagamaan.

Terlepas dari adanya jaminan kebebasan beragama, kaitan erat antara etnisitas dan agama di Myanmar, serta upaya menegakkan suatu identitas nasional dari kelompok yang dominan, menyebabkan terjadinya diskriminasi sejak dalam konstitusi, dan juga persekusi. Yang paling nyata adalah terkait dengan muslim Rohingya. Definisi mengenai siapa yang dianggap warga negara Myanmar merujuk pada delapan "ras nasional." Muslim Rohingya yang hidup di Rakhine utara tereksklusi dari definisi ini, sehingga mereka tidak memperoleh perlindungan sama sekali, bahkan dipersekusi secara luar biasa.

Secara etnis, kelompok terbesar adalah Bamar, sekitar 70 persen, disusul dengan Shan, Karen, dan Rakhine sebagai kelompok etnik terkecil (4%) yang terkonsentrasi di wilayah yang berbatasan dengan Bangladesh. Dalam hal agama, Mayoritas warga Myanmar adalah penganut Buddha (80%), disusul penganut Kristen (sekitar 8%), penganut Islam (kurang dari 5%), penganut Hindu (kurang dari 2%), dan penganut agama leluhur yang cukup banyak (sekitar 5%). Agama Buddha terutama dipraktikkan oleh kelompok etnis Bamar yang dominan. Sejak merdeka dari Inggris pada 1948, upaya pembentukan suatu identitas kultural melalui Burmanisasi menguntungkan kelompok Bamar. "Identitas nasional" Myanmar, dengan demikian, amat diwarnai praktik kelompok etnis Bamar dan agama Buddha (Ford dan Hein 2022).

Situasi ini memiliki dasar konstitusional yang amat kuat. Meskipun agama Kristen, Islam, Hindu dan agama leluhur diakui (Pasal 362), ada penegasan lebih awal (Pasal 361) dalam konstitusi Myanmar bahwa

negara mengakui posisi istimewa agama Buddha sebagai agama yang dipeluk oleh mayoritas besar warga negara.

Dalam hal undang-undang, karena Myanmar mewarisi hukum dari Kerajaan Inggris, sama seperti Malaysia dan Singapura, ada hukum yang sama, yaitu pasal-pasal mengenai perusakan tempat ibadah, gangguan terhadap ibadah keagamaan, dan hasutan yang dapat melukai perasaan keagamaan, dalam pasal 295–298 undang-undang hukum pidana Myanmar. Mirip dengan Malaysia, namun dalam derajat yang jauh lebih tinggi, hukum pidana itu, sejalan dengan perkembangan politik yang menyaksikan kebangkitan garis keras nasionalis Buddha, makin lama makin merugikan kelompok minoritas dan digunakan terutama untuk melindungi agama Buddha (dalam versi yang diwarnai kelompok yang dominan).

Perkembangan politik satu dasawarsa belakangan ini mewujud dalam pembuatan UU yang lebih jauh melindungi komunitas Buddha dan merugikan kelompok keagamaan lain. Ada beberapa UU yang lebih baru yang dibuat di Myanmar. Pada 2015, ada serangkaian undang-undang diskriminatif mengenai ras dan agama yang diadopsi pemerintah, dan didukung kelompok Buddhis kanan, Ma Ba Tha. Salah satu undang-undang itu melarang perpindahan agama, kecuali jika disetujui oleh pihak yang berwenang di tingkat lokal. Proses persetujuan itu mensyaratkan wawancara oleh suatu dewan lokal. UU lain terkait perkawinan mensyaratkan laki-laki non-Buddha yang mengawini perempuan Buddha untuk menghargai agama istrinya, dan istrinya tidak boleh berpindah agama. Soal perkawinan, ada juga larangan untuk poligami, dan kriminalisasi seks di luar perkawinan. Selama beberapa tahun terakhir, ada usulan untuk membuat undang-undang tentang kerukunan antaragama dan perlindungan dari ujaran kebencian. Meski kedua hal ini diperlukan dalam situasi Myanmar mengingat maraknya ujaran kebencian atas dasar agama, keberadaan hukum seperti itu dikhawatirkan justru akan lebih merugikan minoritas (Gomez dan Aung 2020). Di luar itu, Myanmar juga sempat mempertimbangkan sebuah rancangan UU tentang kerukunan antaragama (Interfaith Harmonious Coexistence), yang dikritik banyak pihak (Article 19, 2017).

## E. Ide dan praktik kerukunan

Tiga negara yang dibahas di atas berbagi hukum kolonial yang sama, yang ditinggalkan oleh penguasa Inggris. Terkait dengan identitas agama dan ras, Pasal 295–298 dari hukum pidana mereka memberikan sanksi untuk beberapa jenis kejahatan terkait ujaran yang dianggap melukai perasaan keagamaan orang lain, perusakan rumah ibadah, gangguan untuk pertemuan keagamaan, dan tempat pemakaman. Namun, dalam perjalanan sejarah yang belakangan, setelah negara-negara di atas merdeka, hukum pidana itu berevolusi secara berbeda. Evolusi itu dipengaruhi oleh perkembangan dinamika dan tujuan sosial politik yang berbeda di antara ketiga negara itu. Dalam kaitannya dengan dinamika sosial-politik dan lanskap hukum dan konstitusi yang lebih luas, jelas tampak ketegangan antara ide dan hukum terkait kerukunan dan kebebasan. Di Malaysia dan Myanmar sempat ada upaya membentuk undang-undang tentang kerukunan (*harmony*) umat beragama, namun berhenti sebelum diundangkan; sedangkan Singapura, memiliki UU pemeliharaan kerukunan sejak 1990, dan telah sempat diamandemen pada 2021.

Salah satu dorongan amat kuat untuk kerukunan di Malaysia adalah adanya trauma kerusuhan etnis dan agama yang tetap hidup hingga hari ini, dan masih kerap dirujuk oleh para pemimpin politik, serta menjadi bagian dari pengajaran di sekolah-sekolah. Ada keinginan kuat untuk menjaga agar hubungan antar kelompok agama/etnis itu berjalan tanpa gesekan-gesekan yang berpotensi menjadi kekerasan. Malaysia juga memiliki trauma serupa yang tertanam cukup dalam, namun di samping itu, ada juga upaya mempertahankan supremasi Melayu/Islam, seperti tampak dalam Konstitusinya. Dalam situasi itu, hukum pidana yang sama termanifestasi secara berbeda dalam penegakannya, dan ditujukan untuk mendukung upaya melestarikan dominasi mayoritas itu. Dalam hal itu, Myanmar adalah contoh yang lebih ekstrem. Upaya kuat untuk mempertahankan dominasi mayoritas, dalam hal ini penganut agama Buddha, tampak dalam berbagai undang-undangnya, yang mengatur hal-hal spesifik, hingga larangan berpoligami dan pembatasan ketat untuk menikahi perempuan Buddhis. Kerangka hukum seperti itu menjadikan implementasi hukum pidana bagi kejahatan terkait agama

menjadi diskriminatif. Dalam situasi ini, keinginan mempertahankan supremasi mayoritas muncul secara ekstrem hingga terwujud dalam persekusi terhadap minoritas, khususnya sebagaimana tampak dalam upaya pembersihan etnis muslim Rohingya.

Myanmar bukanlah representasi "Asia" atau Asia Tenggara yang terbaik. Dalam beberapa hal, ia justru tampak amat berbeda dari negara-negara Asia Tenggara yang lain. Hal ini tampak, misalnya, dalam hubungan yang kerap canggung dengan negara-negara Asia Tenggara, seperti keterlibatannya dalam organisasi ASEAN. Namun justru karena itu, menarik untuk melihat Myanmar sebagai satu kasus implementasi ide kerukunan yang cukup ekstrem.

Jika motivasi utama Singapura (dan dalam beberapa hal juga Malaysia) untuk mengedepankan kerukunan adalah terutama upaya pragmatis untuk menghindari kerusuhan, dan menjaga ketertiban masyarakat, demi memacu perkembangan ekonomi, maka Myanmar sebagai negara mayoritas Buddha menunjukkan masih kuatnya kerukunan sebagai ideologi yang dipengaruhi Konfusian Cina (Holliday 2007). Sebagaimana halnya Cina, di Myanmar, ide kerukunan dapat dilacak ke elite politik Cina yang sebetulnya ingin menggabungkan kebebasan pasar kapitalis dengan kontrol politik otoritarian. "Dalam banyak hal, lebih jelas lagi tampak bahwa wacana kerukunan Cina digemakan secara sadar oleh rezim militer Myanmar yang sebetulnya tidak cukup kompeten dalam menjalankan kapitalisme dan lebih mementingkan pemaksaan otoritarianisme atas warganya yang sudah lama menderita" (Holliday 2007).

## F. Catatan Penyimpul

Dari beberapa contoh di atas, tampak bahwa ide yang mendasari nilai-nilai Asia dan kerukunan, sebagai manifestasi mutakhirnya, terkait dengan beberapa konsep dan praktik yang menghidupi realitas sosial-politik negara-negara itu. Setidaknya ada tiga karakteristik atau dimensi utama yang mewarnai ide dan praktik kerukunan, yaitu ideologis, ekonomi-politik, dan sosial-politik.

- Secara ideologis, sebagaimana telah banyak dibahas para

sarjana Asia, ide kerukunan dan nilai-nilai Asia memperoleh salah satu basis konseptualnya, khususnya di negara-negara yang memiliki hubungan kultural dekat dengan Cina, pada ideal Konfusian tentang masyarakat yang harmonis. Yaitu, masyarakat yang tak hanya mementingkan hak individual, namun juga tanggung jawab komunitarian. Dalam konteks komunitarian, mayoritas pun biasanya memperoleh keistimewaan. Karakteristik ini tak hanya bersifat ideologis, namun juga diteguhkan oleh keinginan pragmatis yang tampak dalam dua karakteristik lainnya.

- Terkait dimensi ekonomi dan politik, dalam konteks persaingan ekonomi negara-negara berkembang *vis a vis* pembangunan kapitalistik Barat, kerukunan adalah prasyarat bagi kestabilan yang dibutuhkan oleh pembangunan ekonomi. Dalam konteks yang sama, tekanan untuk demokrasi liberal dan penegakan hak-hak asasi manusia menjadi hal yang dapat merepotkan, karena kestabilan tidak selalu mudah dijaga dalam situasi masyarakat yang amat plural. Maka kontrol atas masyarakat secara restriktif, jika bukan represif dan otoritarian, dapat menjadi jalan politik demi mengejar kemajuan ekonomi dengan lebih cepat.

Meskipun terkait erat dengan karakteristik kedua di atas, ada dimensi lain yang menjadi motivasi penjagaan ketertiban sosial yang cukup kuat di negara-negara yang dibahas di atas, yaitu ketegangan antara realitas keragaman kelompok-kelompok masyarakat dalam negara-bangsa dengan upaya mewujudkan satu tubuh bangsa yang bersatu. Kegagalan dalam hal itu dapat mewujud dalam pecahnya kerusuhan-kerusuhan rasial/etnis/agama yang amat traumatis, sebagaimana telah ditunjukkan dalam sejarah beberapa negara. Di sini pula, setidaknya dalam beberapa dasawarsa awal sejarah pascakemerdekaan, negara-negara Asia Tenggara menunjukkan munculnya pemimpin-pemimpin politik yang kuat, *bapak* bangsa, yang memegang kendali kekuasaan untuk waktu yang lama. Di titik ini, keberadaan pemimpin politik sebagai bapak dari negara-keluarga lebih jauh meneguhkan perhatian komunitarian yang kuat pada penjagaan komunitas ketimbang hak-

hak individual.

Beberapa karakteristik itu disimpulkan dari tinjauan terhadap praktik beberapa negara Asia Tenggara. Namun pada saat yang sama, perlu juga ditegaskan bahwa karakteristik-karakteristik itu tidak tampil seragam dan dalam derajat yang sama di semua negara yang dibahas di sini—bahkan, lebih jauh, tidak selalu "khas Asia." Menyangkut keinginan mempertahankan dominasi atau supremasi mayoritas, misalnya, dapat dilihat bahwa itu sebetulnya bukan khas Asia. Kita melihat, di negara-negara Eropa Barat dan Amerika Serikat pun, kini muncul sentimen kuat untuk memperhatikan apa yang mereka anggap nilai-nilai asli mereka, bersamaan dengan makin banyak dan mapannya para pendatang dari luar "budaya asli" mereka. Mundurnya kebebasan dan demokrasi secara global dalam beberapa tahun terakhir ini (Freedom House 2023) lebih jauh menegaskan bahwa negara-negara Barat itu juga sedang menghadapi tantangan politik serupa antara menjaga demokrasi pluralis dan mengupayakan persatuan bangsa, yang kerap berakhir dengan peminggiran kelompok-kelompok minoritas.

Manifestasi beberapa karakteristik di atas dalam ragam dan derajat yang berbeda di Asia Tenggara telah ditunjukkan di atas. Sementara Singapura kini telah menanggalkan sebagian hukum pidana warisan kolonial terkait dengan penjagaan kerukunan antar golongan dan menggantikannya dengan hukum baru terkait penjagaan kerukunan, Myanmar menunjukkan penguatan diskriminasi dan penjagaan dominasi mayoritas yang terwujud dalam berbagai undang-undang hingga ke politik pembersihan etnis.

Jika kestabilan untuk pembangunan merupakan salah satu motif untuk mempertahankan kerukunan, maka kita juga dapat melihat bahwa negara-negara itu berbeda derajatnya dalam pencapaian kesejahteraan ekonominya. Karenanya, tindakan pembatasan hak, represi, atau otoritarianisme yang muncul tak selalu dapat dijelaskan atau dijustifikasi dengan alasan kemajuan ekonomi, namun tak jarang juga dibungkus oleh jargon yang lebih positif, yaitu penjagaan kedaulatan nasional.

Apakah itu hanya alasan pembenar belaka? Tentu tak dapat dipungkiri bahwa negara-negara Asia Tenggara memiliki latar belakang politik, sejarah, dan budaya yang berbeda. Menutup mata pada kenyataan perbedaan latar belakang itu sembari memaksakan penegakan instrumen-instrumen HAM internasional dapat menjadi wujud baru kolonialisme. Di sisi lain, kebijakan negara yang mengingkari, atau menunda, pemenuhan komitmen pada HAM atas nama kerukunan atau stabilitas, nyatanya membawa hasil yang berbeda-beda pula. Dalam konteks itulah, pertentangan antara kerukunan dan kebebasan dapat tampak sebagai pertentangan yang semu. Sebagaimana akan dibahas di bab penutup buku ini, kita dapat mempertimbangkan upaya untuk menemukan konvergensi keduanya, bahkan juga jika, pada saat yang sama, mengakui dan mempertahankan ketegangan antara keduanya, baik dalam ide maupun praktik.

## G. Rujukan

Article 19. 2017. *Myanmar: Interfaith Harmonious Coexistence Bill (3rd version)*. September 2017. https://www.article19.org/wp-content/uploads/2017/09/170907-Myanmar-Hate-Speech-Law-Analysis-August-2017.pdf

Asia Centre. 2021. *Harmony Laws in Southeast Asia: Majority Dominance, Minority Repression*. Bangkok: Asia Centre.

Bell, Daniel. 2004. "Communitarian Philosophy and East Asian Politics". Dalam *Communitarian Politics in Asia.* London: Routledge.

Bielefeldt, Heiner dan Michael Wiener. 2020. *Religious Freedom Under Scrutiny.* Philadelphia: University of Pennsylvania Press. https://doi.org/10.9783/9780812296686. Versi terjemahan bahasa Indonesia (2021): *Menelisik Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan.* Mizan dan CRCS.

Bourchier, David dan Vedi R. Hadiz. 2003. "Introduction". Dalam *Indonesian Politics and Society: A Reader.* London: Routledge.

Bruun, Ole dan Michael Jacobsen. 2000. "Introduction". Dalam *Human Rights and Asian Values: Contesting National Identities and Cultural Representations in Asia.* London: Curzon Press.

Tao, J. dkk. (ed.). 2009. *Governance for Harmony in Asia and Beyond*. Routledge. https://doi.org/10.4324/9780203861967.

Ford, Billy dan Ye Myo Hein. 2022. "For Myanmar, the Only Path to Stability Runs Through its Web of Resistance Forces". Dalam *United States Institute of Peace*, 1 Desember 2022. https://www.usip.org/publications/2022/12/myanmar-only-path-stability-runs-through-its-web-resistance-forces.

Freedom House. 2023. *Freedom in the World 2023, Marking 50 Years in the Struggle for Democracy*.

Goodale, Mark. 2006. "Toward a Critical Anthropology of Human Rights". *Current Anthropology* 47(3): 485–511.

Gomez, James dan Khin Mai Aung. 2020. "Hate Speech Threats Proliferate in Myanmar, Southeast Asia". Dalam *The Irrawaddy*, 27 Juli 2020. https://www.irrawaddy.com/opinion/guest-column/hate-speech-threats-proliferate-myanmar-southeast-asia.html.

Holliday, Ian. 2007. "National Unity Struggles in Myanmar: A Degenerate Case of Governance for Harmony in Asia". *Asian Survey* 47(3): 374–392.

Human Rights Resource Centre. 2021. *Keeping the Faith: A Study of Freedom of Thought, Conscience, and Religion in ASEAN*. Jakarta: Human Rights Resource Centre.

Ibrahim, Anwar. 1996. *Renaisans Asia: Gelombang Reformasi di Ambang Alaf Baru*. Pent. Ihsan Ali-Fauzi. Bandung: Mizan.

Jayasuriya, Kanishka. 1998. "'Asian Values' As Reactionary Modernization". *Contemporary Politics*. 4(1): 77–91.

Juwana, Hikmahanto. 2006. "Human Rights in Indonesia". Dalam *Human Rights in Asia: A comparative Legal Study of Twelve Asian Jurisdictions, France and the USA*. London & New York: Routledge.

Kingsbury, Damien. 2008. "Universalism and Exceptionalism in 'Asia'" Dalam *Human Rights in Asia: A Reassessment of the Asian Values Debate*. New York: Palgrave Macmillan.

Kyung-Sup, Chang. 2004. "The Anti-Communitarian Family?: Everyday Conditions of Authoritarian Politics in South Korea". Dalam *Communitarian Politics in Asia*. London: Routledge.

Mahbubani, Kishore. 1994. "The United States: 'Go East, Young Man'". *The Washington Quarterly*. 17(2): 3–23.

Mauzy, Diane K. 1997. "The Human Rights and 'Asian Values' Debate in Southeast Asia: Trying to Clarify the Key Issues". *The Pacific Review*. 10(2): 210–236.

Neo, Jaclyn L. 2019. "Dimensions of Religious Harmony as Constitutional Practice: Beyond State Control". *German Law Journal*. 20(7): 966–985. doi:10.1017/glj.2019.78.

Reid, Anthony. 2018. *Indonesia, Revolusi, & Sejumlah Isu Penting*. Pent. Tri Wibowo BISA. Jakarta: Prenadamedia Group.

Sen, Amartya. 2005. *The Argumentative Indian: Writings on Indian History, Culture and Identity.* New York: Farrar, Straus and Giroux.

Sen, Amartya. 1999. "Human Rights and Economic Achievements". Dalam *The East Asian Challenge for Human Rights.* Cambridge: Cambridge University Press.

Sen, Amartya. 1997. *Development as Freedom.* Oxford: Oxford University Press.

Sen, Amartya. 1997. "Human Rights and Asian Values". Dalam *Sixteenth Morgenthau Memorial Lecture on Ethics & Foreign Policy*. New York: Carnegie Council on Ethics and International Affair.

Vickers, Adrian dan Lyn Fisher. 1999. "Asian Values in Indonesia? Na-

tional and Regional Identities". *Sojourn* 14(2): 382–401.

Woodiwiss, Anthony. 2004. "'Community in the East': Towards a New Human Rights Paradigm". Dalam *Communitarian Politics in Asia.* London: Routledge.

# EPILOG

# Rekonseptualisasi Kebebasan dan Kerukunan: Sebuah Usulan

Seperti sudah dijelaskan pada bagian Pengantar, setiap bab di buku ini ditulis oleh masing-masing peneliti dengan perspektif dan pendekatan masing-masing. Pilihan ini diambil untuk mempertahankan kekayaan sumber maupun persoalan yang dikaji. Walau begitu, hasil kajian masing-masing peneliti dibagikan dan menjadi fokus perbincangan di antara para peneliti. Dengan cara itu, walau ditulis oleh sendiri-sendiri, setiap bab sesungguhnya saling berkaitan dengan bab-bab lainnya.

Secara umum, kami berupaya memahami dan mengurai persoalan tentang "kebebasan" dan "kerukunan" dengan menggunakan pendekatan historis, dengan melacak bagaimana diskursus kedua tema itu muncul dan saling bertarung dalam sejarah Indonesia, sebelum kemerdekaan hingga kini. Bab VI, yang melihat situasi saat ini, diperkuat dengan pendekatan *legal-empiris*. Berbagai peraturan dan keputusan pengadilan yang berkaitan dengan kedua tematik tersebut dikumpulkan dan dibaca secara kritis. Sementara Bab VII berusaha melakukan kajian dengan pendekatan *komparatif* guna melacak bagaimana gagasan tentang "kerukunan" dan "kebebasan" berkembang di beberapa negara Asia Tenggara, yakni Singapura, Malaysia dan Myanmar—negara-negara yang memiliki kedekatan kultural dan historis dengan Indonesia.

Dari hasil pelacakan itu tampak jelas bahwa "kerukunan antar kelompok" merupakan *conditio sine qua non* bagi masyarakat majemuk agar mampu sintas dan membangun masa depan yang lebih baik. Tanpa kerukunan, sudah pasti, masyarakat majemuk dapat terjebak atau disulut ke dalam konflik antarkelompok yang sulit dipadamkan, dan upaya-upaya untuk membangun masa depan yang lebih baik jadi mustahil.

Akan tetapi, pada sisi lain, rezim yang terlalu menekankan upaya menjaga kerukunan, atau bahkan melakukan "politik perukunan," dengan mudah mengorbankan kebebasan warganya. Sejarah panjang rezim Orde Baru memberi kita pelajaran berharga itu. Apalagi rezim tersebut mewariskan "mambang agama" yang kemudian dipakai demi kepentingan golongan mana pun untuk menjaga "ketertiban" maupun "kepatuhan" yang, pada gilirannya, juga memperkuat mambang agama.

Kesimpulan utama yang ditunjukkan oleh semua bab ini adalah adanya ketegangan yang nyata antara kebebasan dan kerukunan, baik dalam ide maupun praktiknya. Kajian sejarah sejak sebelum kemerdekaan hingga kini, yang dipaparkan dalam Bab II hingga V, menunjukkan hal itu dengan cukup jelas. Hingga kini, setelah Indonesia melewati beberapa titik balik sejarah politik, ketegangan kedua konsep yang bersaing itu tampak ada bahkan dalam tubuh negara sendiri. Seperti ditunjukkan oleh kajian legal kritis di Bab VI, sementara kebebasan hadir dalam sumber-sumber hukum tertinggi (Konstitusi dan Undang-Undang), pada tingkat yang lebih rendah (perda, peraturan menteri, atau surat edaran) yang lebih sering muncul adalah kerukunan dan konsep-konsep terkait.

Dengan itu semua, posisi yang lebih realistis, sekaligus melampaui cara pandang normatif yang kaku, tampaknya adalah menerima kedua konsep itu sambil mengakui segala ketegangannya. Menurut kami, apa yang sangat dibutuhkan bagi keberlangsungan masyarakat majemuk adalah suatu tata kelola keragaman yang selalu menghargai dua sisi tadi, yakni kebebasan hakiki masing-masing warga, tetapi sekaligus kerukunan di antara warga. Keduanya tidak perlu dipandang saling bertentangan secara diametral, seakan-akan hanya ada satu pilihan

di antara keduanya (*either-or*), tetapi dapat dilihat sebagai ketegangan dialektis yang sama-sama dibutuhkan.

Mungkinkah pada suatu titik kita dapat melihat konvergensi keduanya? Ini masih merupakan persoalan yang harus dikaji lebih jauh. Namun, yang jelas, dengan sudut pandang tersebut, ada kebutuhan urgen untuk melakukan rekonseptualisasi kerukunan dan kebebasan. Dari hasil diskusi intensif di antara para peneliti, beberapa lontaran gagasan di bawah dapat menjadi titik tolak bagi kerja itu.

Menurut kami, ada tiga catatan yang dapat menjadi dasar refleksi untuk mencari jalan ke depan yang lebih baik. *Pertama*, impuls untuk menjaga perdamaian atau kerukunan antar golongan dalam masyarakat yang plural jelas dapat dipahami dan tidak serta merta buruk. Secara normatif, kita dapat membaca dalam kalimat pertama dalam Deklarasi Universal HAM bahwa pengakuan akan martabat dan kesetaraan manusia adalah fondasi kebebasan, keadilan dan perdamaian. Jika kerukunan dipahami sebagai konsep yang dekat dengan perdamaian, maka kita melihat bahwa ia disebut bersama-sama dengan kebebasan dan keadilan. Dalam *Standar Norma dan Pengaturan Komnas HAM tentang HAK atas Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan* (2020), hal ini ditegaskan: "Orientasi kerukunan agama tersebut sejalan dengan tujuan pemenuhan HAM sebagaimana dinyatakan dalam DUHAM yang menempatkan pemenuhan hak sebagai jalan untuk perdamaian. Kerukunan sejauh dinyatakan sebagai kondisi yang mensyaratkan pemenuhan hak beragama dan berkeyakinan merupakan nilai yang tidak bertentangan dengan prinsip kebebasan beragama atau berkeyakinan, berpendapat, dan berserikat" (No. 121, hal. 33).

Namun juga, ideal kerukunan, mau tak mau mesti diakui, kerap meniscayakan pembatasan hak untuk kebebasan. Dalam dokumen-dokumen HAM internasional pun, pembatasan adalah bagian inheren dan diperlukan dalam upaya mencapai pemenuhan hak secara optimal. Tentu pembatasan yang diizinkan mesti memenuhi syarat-syarat spesifik (Bagir, dkk., 2019). Meski syarat-syarat itu dinyatakan secara jelas dalam dokumen-dokumen HAM, interpretasi atasnya, betapa pun dijaga oleh beberapa instrumen HAM lain, tak dapat dihindarkan dan kerap bersifat kontroversial, termasuk di negara-negara dengan

kualitas demokrasi dan rekor HAM yang cukup baik. Demikian pula, dalam kenyataannya ada banyak terjemahan atau interpretasi atas kerukunan, yang di beberapa negara diupayakan untuk tidak terlalu membatasi, tetapi di sebagian tempat lain jelas diimplementasikan secara diskriminatif.

Oleh karena itu, *kedua*, pertanyaannya adalah: adakah ide kerukunan alternatif yang sifatnya positif dan konstruktif, membantu pencapaian cita-cita masyarakat pluralis? Di sini ada tawaran menarik dari Jaclyn Neo (2019 dan 2020) yang membahas dasar konseptual ide kerukunan dari observasinya atas negara-negara Asia (khususnya Singapura) dan Eropa. Neo mengonseptualisasi ide kerukunan (*harmony*) sebagai memiliki tiga dimensi, yaitu korelatif, kontekstual, dan komunitarian (Neo 2020, 8–9). Ide ini memperoleh maknanya dalam lingkup pluralisme sebagai realitas dan aspirasi politik. Kerukunan adalah *korelatif* karena ia mengasumsikan selalu adanya beragam pihak dan kepentingan, yang dapat bekerja sama atau berseberangan. Apa pun modus hubungannya, kelompok-kelompok agama selalu saling bertaut dan saling bergantung. Sebagai realitas yang tak dapat dihindarkan, kelompok-kelompok itu mau tidak mau mesti saling mengakomodasi kepentingan satu sama lain.

*Kontekstual* berarti kerukunan selalu berakar pada konteks tertentu, tak pernah bersifat abstrak. Kerukunan tercapai atau tidak tercapai dalam momen atau konteks tertentu. Artinya, tidak mudah untuk memastikan sebab atau kondisi apa yang menyebabkan kerukunan secara umum, kecuali dalam suatu konteks spesifik hubungan antar kelompok. Oleh karena itu, kerukunan biasanya bersifat pragmatis, bergantung pada kemampuan menyeimbangkan kepentingan dalam konteks tertentu. Tidak seperti hak yang telah terdefinisikan secara *a priori*, ia bersifat *a posteriori*.

Karakteristik terakhir adalah *komunitarian*. Kerap kali watak komunitarian ini dipahami secara esensialis dalam artian bahwa ia mencirikan suatu masyarakat yang tidak dapat berubah, sebagai lawan dari watak liberal yang menekankan pada (otonomi) individu. Klaim seperti itu pulalah yang sering kita dengar dalam klaim bahwa

masyarakat Indonesia (seperti muncul dalam debat pada 1945) atau Asia (sebagaimana dibahas di Bab VII) adalah masyarakat non-liberal. Alih-alih memahaminya secara esensialis, watak komunitarian itu dapat dipahami sebagai mengisyaratkan bahwa kerukunan hanya bermakna jika ada *keinginan* untuk menciptakan atau menjaga *komunitas*; karenanya, ia tak selalu menuntut hak individual, namun mensyaratkan kemauan untuk berkompromi—sampai pada tingkat ketika seseorang mungkin saja perlu mengorbankan hak individual dirinya. Dalam arti positifnya, dapat kita katakan bahwa kerukunan (idealnya) merupakan *pilihan*, yang muncul dari kehendak sadar untuk menciptakan komunitas atau masyarakat yang pluralis. Ketegangan antara hak individual dan komunitas diakui, tetapi memang sejak awal ada preferensi pada penjagaan komunitas, meskipun, sebagaimana akan dibahas nanti, mestinya dapat selalu ditemukan cara agar hak-hak individual, apalagi dari kelompok rentan, tidak diingkari.

Dari penjelasan di atas, kita segera dapat melihat bahwa ide konstruktif tentang kerukunan itu dapat menjadi hal yang buruk jika ia bukan lahir dari kemauan, kesadaran, atau pilihan sendiri, namun dipaksakan. Alih-alih mengorbankan hak diri sendiri, kerukunan dapat berbalik menjadi pengorbanan hak orang lain atau paksaan pada orang lain untuk melupakan haknya. Alih-alih menyeimbangkan kepentingan masing-masing kelompok, kelompok yang kuat dapat memaksakan kepentingannya sendiri. Dalam relasi kuasa yang tak seimbang, kelompok yang memiliki kuasa lebih besar mungkin tak dapat melihat atau tak memiliki kesadaran bahwa kelompok-kelompok masyarakat saling bergantung untuk mencapai tujuan bersama. Dalam situasi ini, kerukunan tak lain dan tak bukan menjadi alat untuk mempertahankan *status quo*, dan mendelegitimasi kritik atas tatanan sosial (Neo 2020, 9).

Sayangnya, inilah praktik yang sering kali kita saksikan berlangsung di tanah air, yakni ketika kerukunan dicapai melalui praktik "perukunan," ketika individu atau kelompok yang lemah dipojokkan untuk menerima hasil kesepakatan (semu) yang lebih menguntungkan individu atau kelompok yang lebih kuat, kadang dengan melibatkan aparat hukum negara. Ironisnya, model penyelesaian konflik seperti

itu sering disebut sebagai sesuatu yang didasarkan atas "musyawarah/ mufakat" dan "kearifan lokal".

*Ketiga,* kritik-kritik di atas mengisyaratkan dimensi lain dari kerukunan. Biasanya, kritik terhadap kerukunan diarahkan pada kerukunan sebagai kebijakan politik atau legal dari negara, yang berkepentingan untuk menjaga ketertiban masyarakat atau menjaga dirinya sendiri. Dalam artian legalnya, kerukunan sulit menghindar dari pembatasan HAM, khususnya hak atas kebebasan; dan pembatasan yang memenuhi syarat pun, biasanya selalu kontroversial atau multitafsir.

Namun sesungguhnya kita dapat bertanya: apakah kerukunan harus selalu dipahami sebagai kebijakan yang turun dari atas, ataukah dapat juga sesuatu yang bertumbuh dari bawah? Jika sebelumnya diajukan satu pemahaman kerukunan sebagai pilihan dari kehendak sadar masyarakat, maka terbukalah peluang adanya pemahaman kerukunan sebagai sesuatu yang *genuine* dari masyarakat. Dalam hal ini, kasus Singapura menarik. Neo (2019) melihat bahwa awalnya mungkin ide kerukunan datang sebagai sesuatu yang dipaksakan dari atas, oleh negara. Namun setelah sekian lama kebijakan itu berjalan, ia menjadi terinternalisasi, menjadi cita-cita masyarakat juga. Ini sejalan dengan pandangan sarjana Singapura lain, Chua Beng Huat (2005), yang membedakan komunitarianisme yang disokong pemerintah (*state communitarianism*) dari yang diterima masyarakat sendiri (*vernacular communitarianism).* Di satu sisi, Chua kritis terhadap model individualisme liberal Barat; di sisi lain, tanpa harus sejauh mengklaim adanya nilai-nilai Asia, ia menunjukkan bahwa Singapura mungkin merupakan eksperimen menarik komunitarianisme yang tidak berjalan satu arah tapi memperoleh dukungan pula dari bawah. Terkait ide kerukunan, Neo (2020) berjalan lebih jauh: bahwa kerukunan dapat juga menjadi dasar tuntutan dari bawah kepada negara. Singapura tentu bukanlah contoh ideal, karena, seperti dibahas di Bab VII, keinginan akan kerukunan, khususnya untuk menghindari kerusuhan rasial yang traumatik, menjadikan negara itu menerapkan pembatasan kebebasan sipil yang berlebihan. Terlepas dari itu, pembedaan antara ranah negara dan warga dalam kaitannya dengan asal serta arah ide kerukunan dapat

menjadi bahan refleksi penting.

Dalam banyak diskusi di Indonesia, kerukunan sering kali memang dipertentangkan dengan kebebasan. Ada gambaran sederhana (atau disederhanakan) di Indonesia bahwa negara mengedepankan kerukunan, atas argumen bahwa itulah watak dasar masyarakat atau bangsa Indonesia. Debat semacam ini telah muncul sebagiannya dalam debat konstitusional pada 1945 antara Soepomo dan Soekarno yang menganggap bahwa HAM, yang dikedepankan oleh Muhammad Yamin dan Mohammad Hatta, adalah paham yang mementingkan individualisme yang asing bagi watak bangsa Indonesia. Dalam debat belakangan, kelompok-kelompok masyarakat sipil yang memperjuangkan HAM pun mengedepankan kebebasan, dan mengkritik ide kerukunan. Debat-debat ini kerap bersifat *state-centric*, menganggap keduanya berpusat pada negara. Kerukunan adalah suatu kebijakan *top-down* negara yang dipaksakan, sementara penjaminan kebebasan adalah tuntutan kepada negara sebagai pengemban kewajiban (*duty bearer*).

Pembahasan di atas mengingatkan bahwa keduanya sebetulnya tidak harus bersifat *state-centric*, tetapi dapat juga menjadi aspirasi dari bawah. Bukan hanya kerukunan, yang telah dibahas di atas, tetapi juga kebebasan pun semestinya tidak semata-mata menjadi konsep yang berpusat pada negara. Dalam hal ini, gagasan Abdullahi An-Na'im untuk melakukan dekolonisasi atas hak asasi manusia ingin merebut konsep HAM dari sesuatu yang *state-centric*, menjadi yang berpusat pada warga (*people-centered*) (An-Na'im 2021). Dalam beberapa tulisannya yang lain, An-Na'im selalu dengan tegas mengatakan bahwa HAM tidak dapat menjadi realitas jika ia tidak diterjemahkan dan dijustifikasi dalam bahasa lokal (atau lintas budaya), serta diinternalisasi oleh warga—bukan hanya dituntut kepada negara (An-Naim 2010). Bahwa HAM adalah norma internasional (sekaligus norma konstitusional), yang secara legal mengikat negara Indonesia, tidak berarti bahwa upaya mewujudkannya di Indonesia sepenuhnya ditentukan oleh negara. Jika di atas telah dinyatakan bahwa ide kerukunan yang konstruktif semestinya merupakan pilihan sadar, maka demikian pula dengan ide kebebasan.

Kesimpulan ini ingin menegaskan perlunya melampaui pemahaman yang terlalu sempit mengenai kerukunan maupun kebebasan, dengan mengingatkan kembali pada tujuan pencapaian masyarakat demokratis yang setara dan berkeadilan, di mana anggota-anggotanya mampu hidup bersama. Kita tentu tidak menginginkan kerukunan yang semu, yaitu kerukunan yang mengingkari kebebasan dan menyembunyikan hubungan-hubungan yang tidak setara dan diskriminatif. Di sisi lain, selain penjaminan kebebasan dan kesetaraan, yang termasuk prinsip hak asasi manusia terpenting, diperlukan upaya sengaja untuk membangun hubungan-hubungan yang sehat di antara kelompok-kelompok masyarakat, yang mampu saling menghargai dan bekerja sama. Kerukunan yang *genuine* adalah yang mensyaratkan pemenuhan hak pada saat yang sama.

Ide dan praktik kerukunan memang akan terus memiliki ketegangan dengan kebebasan, karena mau tidak mau pada *momen-momen tertentu*—bukan sebagai kebijakan jangka panjang atau permanen—ia membatasi kebebasan. Pembatasan kebebasan (individual) untuk melindungi ketertiban publik, yang menjadi komponen utama kerukunan, diperbolehkan oleh Pasal 18(3) KIHSP, tetapi memang selalu kontroversial karena melibatkan penafsiran atas norma maupun konteks-konteks spesifik kasus-kasus yang muncul.

Oleh karena itu, sembari mengakui bahwa aspirasi untuk kerukunan adalah ide yang dapat diterima dalam upaya membentuk masyarakat yang mampu hidup bersama, mesti diakui pula bahwa ketegangan antara kerukunan dan kebebasan akan selalu ada—bahkan perlu dipertahankan. Pada saat yang sama, ideal kewarganegaraan yang setara selalu menuntut bahwa hak semua warga negara harus dipenuhi. Mengingat salah satu karakteristik kerukunan yang dibahas di atas, yaitu bahwa kerukunan bersifat kontekstual, maka upaya untuk mencapai konvergensi kebebasan dan kerukunan mungkin tidak dapat dirumuskan secara umum, atau abstrak, atau menjadi norma umum yang diterjemahkan menjadi kebijakan atau peraturan tertentu. Pemenuhan keduanya memerlukan pengetahuan sekaligus ketrampilan mengatasi potensi-potensi ketegangan itu dalam kasus-kasus konkret.

Di sini makin jelas bahwa usaha menjaga kerukunan dan kebebasan, dan sebetulnya juga realisasi keduanya, tidak dapat diserahkan pada negara, namun menuntut partisipasi masyarakat. Pada akhirnya ini adalah pertanyaan mengenai bagaimana, dalam konteks keragaman identitas, individu dan kelompok-kelompok masyarakat dapat hidup bersama. Negara punya peran penting, melalui perumusan kebijakan, tetapi wilayah utama kerukunan dan kebebasan adalah pada masyarakat itu sendiri. Di tangan negara, sebagaimana telah dibahas di bab-bab sebelumnya, dalam kasus Indonesia maupun negara-negara lain, penjagaan kerukunan dapat menjadi pembenar tindakan represif dan otoritarian. Pemahaman mengenai kerukunan *dan* kebebasan yang tidak *state-centric*, tetapi lebih berat ke *people-centric* tampaknya justru belum cukup berkembang, bahkan cenderung diabaikan, dan karenanya perlu menjadi agenda wacana yang lebih dikembangkan saat ini dan di masa depan.

## Rujukan

An-Na'im, Abdullahi Ahmed. 2021. *Decolonizing Human Rights*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

An-Na'im, Abdullahi Ahmed. 2010. *Islam and the Secular State: Negotiating the Future of Shari`a.* Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Bagir, Zainal Abidin dkk. 2019. *Membatasi Tanpa Melanggar Hak Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan.* Yogyakarta: CRCS UGM.

Huat, Chua Beng. 2005. "The Cost of Membership in Ascribed Community". Dalam *Multiculturalism in Asia*. Oxford: Oxford University Press.

Komnas HAM. 2020. *Standar Norma dan Pengaturan Komnas HAM tentang HAK atas Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan*. Jakarta: Komnas HAM.

Neo, Jaclyn L. 2020. "Regulating Pluralism: Laws on Religious Harmony and Possibilities for Robust Pluralism in Singapore". *The Review of Faith & International Affairs* 18(3): 1–15. DOI: 10.1080/15570274.2020.1795414.

Neo, Jaclyn L. 2019. "Dimensions of Religious Harmony as Constitutional Practice: Beyond State Control". *German Law Journal* 20: 966–985. DOI:10.1017/glj.2019.78.

# Lampiran

# Lampiran I: Perda Ketahanan Keluarga

| Peraturan | Ketentuan Penting terkait Kata Kunci |
|---|---|
| Perda Provinsi Jawa Barat 9/2014 tentang Ketahanan Keluarga | 1. Legalitas keluarga/perkawinan yang sah;<br>2. Penerapan dan peningkatan nilai agama, yang dilaksanakan melalui aktivitas keluarga yang berbasis agama;<br>3. Kewajiban suami istri melaksanakan tugas, fungsi dan kedudukannya, sesuai norma agama;<br>4. Kewajiban orang tua, orang tua angkat, wali anak dan pengampu untuk melakukan tugasnya berdasarkan norma agama;<br>5. Peran masyarakat dalam Penyelenggaraan Pembangunan Ketahanan Keluarga dilaksanakan antara lain oleh organisasi keagamaan;<br>6. Tim Pembina Ketahanan Keluarga Daerah meliputi antara lain organisasi keagamaan. |
| Perda Provinsi DIY 7/2018 tentang Pembangunan Ketahanan Keluarga | 1. "Religius" adalah kondisi Keluarga yang taat menjalankan aturan agama masing-masing;<br>2. Kewajiban keluarga paling sedikit salah satunya meliputi aspek keagamaan;<br>3. Tanggung jawab keluarga meliputi: meningkatkan ketaatan terhadap aturan agama dan/atau kepercayaan;<br>4. Ketaatan terhadap aturan agama" adalah ketaatan Keluarga dan anggota Keluarga terhadap aturan/hukum agama sesuai dengan agama masing-masing;<br>5. Ketahanan sosial budaya aspek ketaatan beragama, antara lain: a. pendidikan keagamaan dan/atau kepercayaan bagi anggota Keluarga; b. pemenuhan sarana ibadah; dan/atau c. pembentukan karakter sejak dini sesuai dengan ajaran agama masing-masing;<br>6. Ketahanan sosial budaya dalam aspek kepedulian sosial antara lain: a. mendampingi orang tua lanjut usia; dan/atau b. berpartisipasi dalam kegiatan sosial dan keagamaan di masyarakat;<br>7. Dukungan ketaatan beragama melalui antara lain: bantuan bagi tenaga pengajar, kegiatan, dan sarana prasaran Pendidikan keagamaan serta peningkatan sarana dan prasarana ibadah;<br>8. Peran Ormas, organisasi keagamaan, dan lembaga swadaya masyarakat dalam Pembangunan Ketahanan Keluarga melalui antara lain: a. |

| | |
|---|---|
| | penyelenggaraan edukasi dan konsultasi Ketahanan Keluarga; b. pemberian advokasi penyelesaian permasalahan Keluarga; c. media edukasi Ketahanan Keluarga untuk masyarakat. |
| Perda Jateng 2/2018 tentang Penyelenggaraan Pembangunan Ketahanan Keluarga | 1. Perkawinan harus sah;<br>2. Pemerintah daerah memfasilitasi pembangunan ketahanan keluarga melalui: a. peningkatan kualitas keluarga dalam beragama melalui aktivitas keluarga yang berbasis agama dan peningkatan peran, tugas dan delapan fungsi keluarga melalui nilai keagamaan;<br>3. Hak setiap anggota keluarga mempertahankan dan mengembangkan nilai-nilai agama, sosial dan budaya yang ada dalam masyarakat;<br>4. Kewajiban suami istri melaksanakan tugas, fungsi dan kedudukannya, sesuai norma agama;<br>5. Kewajiban orang tua, orang tua angkat, wali anak dan pengampu untuk melakukan tugasnya berdasarkan norma agama;<br>6. Tim Pembina Ketahanan Keluarga Daerah yang meliputi unsur Pemerintah Daerah, Instansi terkait, lembaga pendidikan, dunia usaha, organisasi keagamaan, organisasi profesi, dan masyarakat serta unsur terkait lainnya. |
| Perda Sumatera Barat 17/2018 tentang Penyelenggaraan Pembangunan Ketahanan Keluarga | 1. Pembangunan Ketahanan Keluarga untuk memenuhi: kualitas iman dan takwa dalam kehidupan beragama;<br>2. Penerapan dan peningkatan nilai agama melalui aktivitas keluarga yang berbasis agama;<br>3. Keterampilan dan bantuan khusus sesuai nilai agama;<br>4. Kewajiban untuk mewujudkan keluarga yang berkualitas sesuai dengan nilai agama;<br>5. Perkawinan yang sah;<br>6. Mengangkat anak dan membesarkan, memelihara, merawat, mendidik, mengarahkan dan membimbing anak angkat, serta melakukan perlindungan sesuai norma agama;<br>7. Tim Pembina Ketahanan Keluarga Daerah termasuk organisasi keagamaan. |
| Perda Kalimantan Barat No. 10/2019 tentang Penyelenggaraan Pembangunan Ketahanan Keluarga | 1. Penerapan dan peningkatan nilai agama, yang dilaksanakan melalui aktivitas keluarga yang berbasis agama;<br>2. Legalitas perkawinan/perkawinan yang sah;<br>3. Pengampuan berdasarkan norma agama;<br>4. Kewajiban anggota keluarga untuk menghormati hak keluarga lain dalam kehidupan beragama; |

| | |
|---|---|
| | 5. Kewajiban suami istri melaksanakan tugas, fungsi dan kedudukannya sesuai norma agama;<br>6. Kewajiban anak untuk: menunaikan ibadah sesuai dengan ajaran agamanya;<br>7. Kewajiban orang tua angkat atau wali melakukan tugasnya sesuai norma agama. |
| Perda Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 4 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Ketahanan dan Kesejahteraan Keluarga | 1. Penerapan dan peningkatan nilai agama, yang dilaksanakan melalui aktivitas keluarga yang berbasis agama;<br>2. Perkawinan yang sah;<br>3. Kewajiban suami istri melaksanakan tugas, fungsi dan kedudukannya sesuai norma agama;<br>4. Kewajiban orang tua, orang tua angkat, wali anak dan pengampu untuk melakukan tugasnya berdasarkan norma agama;<br>5. Tim Pembina Ketahanan Keluarga Daerah terdiri dari unsur : a. pemerintah daerah; b. instansi terkait; c. lembaga pendidikan; d. dunia usaha; e. organisasi keagamaan; f. organisasi profesi; dan g. masyarakat. |
| Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 1 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Pembangunan Ketahanan Keluarga | 1. Penerapan dan peningkatan nilai agama yang dilaksanakan melalui aktivitas keluarga yang berbasis agama, sehingga melindungi keluarga menjadi pelaku maupun korban berbagai bentuk penyimpangan sosial dan seksual;<br>2. Kewajiban suami istri melaksanakan tugas, fungsi dan kedudukannya sesuai norma agama;<br>3. Tim Pembina Ketahanan Keluarga meliputi unsur Pemerintah Daerah Kota, instansi terkait, lembaga pendidikan, dunia usaha, organisasi keagamaan, organisasi profesi, perseorangan ahli keluarga, dan praktisi pembangunan keluarga. |
| Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Pengendalian Penduduk Dan Pembangunan Keluarga | Perda Kabupaten Karanganyar memiliki isi yang mirip dengan PP 87/2014 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, Keluarga Berencana, dan Sistem Informasi Keluarga meskipun juga memiliki kemiripan dengan perda-perda sejenis:<br><br>1. Setiap Penduduk mempunyai hak: c. mendapatkan informasi, perlindungan, dan bantuan untuk mewujudkan hak-hak reproduksi sesuai dengan etika sosial dan norma agama;<br>2. Penerapan dan peningkatan nilai agama, yang dilaksanakan melalui aktivitas keluarga yang berbasis agama;<br>3. Perkawinan yang sah;<br>4. Kewajiban suami istri melaksanakan tugas, fungsi dan kedudukannya sesuai norma agama; |

| | |
|---|---|
| | 5. Kewajiban orang tua, orang tua angkat, wali anak dan pengampu untuk melakukan tugasnya berdasarkan norma agama;<br>6. Tim Pembina dalam menyelenggarakan pengendalian penduduk dan Pembangunan Keluarga meliputi unsur Pemerintah Daerah, Instansi terkait, lembaga pendidikan, dunia usaha, organisasi keagamaan, organisasi profesi, dan masyarakat. |
| Perda Kabupaten Trenggalek Nomor 4 Tahun 2020 Tentang Penyelenggaraan Pembangunan Ketahanan Keluarga | 1. Penerapan dan peningkatan nilai agama, dilaksanakan melalui aktivitas Keluarga yang berbasis agama;<br>2. Memberikan pendidikan Keluarga berbasis sosial dan agama;<br>3. Perkawinan yang sah;<br>4. Setiap anak berkewajiban untuk menunaikan ibadah sesuai dengan ajaran agamanya;<br>5. Wali harus beragama sama dengan agama yang dianut anak;<br>6. Lembaga kesejahteraan sosial anak keagamaan tersebut harus seagama dengan agama yang dianut anak;<br>7. Kewajiban wali membimbing anak dalam pemahaman dan pengamalan kehidupan beragama dengan baik;<br>8. TPK2D terdiri dari : a. Kepala Dinas sebagai Ketua: dan b. perangkat daerah terkait, lembaga pendidikan, dunia usaha, organisasi keagamaan, lembaga adat, organisasi profesi dan masyarakat sebagai anggota. |
| Peraturan Daerah Kota Tasikmalaya Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Ketahanan Keluarga | 1. Penerapan dan peningkatan nilai agama yang dilaksanakan melalui aktivitas Keluarga berbasis agama;<br>2. Fungsi Keluarga dalam aspek keagamaan, yaitu mengembangkan kehidupan keluarga yang menghayati, memahami serta melaksanakan nilai-nilai agama dengan penuh iman dan takwa kepada Tuhan YME;<br>3. Perkawinan yang sah;<br>4. Kewajiban suami istri melaksanakan tugas, fungsi dan kedudukannya sesuai norma agama;<br>5. Kewajiban orang tua, orang tua angkat, dan pengampu untuk melakukan tugasnya berdasarkan norma agama;<br>6. Peran serta dunia usaha menyediakan fasilitas untuk mendukung Ketahanan Keluarga di lingkungan usahanya, meliputi: fasilitas non-fisik, antara lain seperti pembinaan keagamaan;<br>7. Tim Pembina Ketahanan Keluarga terdiri dari antara lain organisasi keagamaan; |

| | |
|---|---|
| Peraturan Daerah Kabupaten Sukabumi Nomor 7 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Pembangunan Ketahanan Keluarga | 1. Penerapan dan peningkatan nilai-nilai agama melalui aktivitas Keluarga dan lingkungan;<br>2. Kewajiban suami istri melaksanakan tugas, fungsi dan kedudukannya sesuai norma agama;<br>3. Peran masyarakat dalam Penyelenggaraan Pembangunan Ketahanan Keluarga dilaksanakan antara lain oleh organisasi keagamaan;<br>4. Tim Pembina Ketahanan Keluarga Daerah meliputi unsur Pemerintah Daerah, Instansi terkait, lembaga pendidikan, dunia usaha, organisasi keagamaan, organisasi profesi, perseorangan ahli keluarga dan tenaga lapangan ketahanan keluarga lainnya. |
| Perda Kabupaten Cianjur 2/2021 tentang Penyelenggaraan Pembangunan Ketahanan Keluarga | 1. Penerapan dan peningkatan nilai agama, yang dilaksanakan melalui aktivitas keluarga yang berbasis agama;<br>2. Perkawinan yang sah;<br>3. Kewajiban suami istri melaksanakan tugas, fungsi dan kedudukannya sesuai norma agama;<br>4. Kewajiban orang tua, untuk melakukan tugasnya berdasarkan norma agama;<br>5. Peran masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan ketahanan keluarga dilaksanakan antar lain oleh: majelis taklim dan organisasi keagamaan lainnya;<br>6. Pendidikan informal di antaranya pendidikan keagamaan maupun berbagai penyuluhan yang diselenggarakan lembaga mitra pemerintah dan organisasi terkait anak dan keluarga;<br>7. Tim Pembina Ketahanan Keluarga Daerah meliputi unsur Pemerintah Daerah, Instansi terkait, lembaga pendidikan, dunia usaha, organisasi keagamaan, organisasi profesi, perempuan, organisasi yang menaungi keluarga dan anak serta masyarakat;<br>8. Penyuluh Lapangan Ketahanan Keluarga diangkat dari perwakilan majelis taklim atau organisasi keagamaan lainnya dan ditetapkan oleh keputusan Bupati;<br>9. Dukungan dapat diberikan kepada antara lain organisasi keagamaan. |
| Perda Kabupaten Kulon Progo No. 2 Tahun 2020 tentang Pembangunan Keluarga | 1. Penyiapan Keluarga Tangguh mendorong setiap anggota keluarga menjalankan ibadah secara rutin sesuai dengan tuntunan agama dan kepercayaan yang dianut;<br>2. Forum Koordinasi Pembangunan Keluarga dapat beranggotakan: a. Perangkat Daerah; b. instansi pemerintah di Daerah; 14 c. lembaga pendidikan/perguruan tinggi; d. organisasi |

| | |
|---|---|
| | keagamaan; e. organisasi kemasyarakatan; dan/atau f. Masyarakat;<br>3. Delapan fungsi keluarga, meliputi keagamaan. |
| Peraturan Daerah Kabupaten Bangka Selatan Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Ketahanan Keluarga | 1. Penerapan dan peningkatan nilai agama, yang dilaksanakan melalui aktivitas keluarga yang berbasis agama;<br>2. Perkawinan yang sah;<br>3. Kewajiban suami istri melaksanakan tugas, fungsi dan kedudukannya sesuai norma agama;<br>4. Kewajiban orang tua, orang tua angkat, wali anak, dan pengampu untuk melakukan tugasnya berdasarkan norma agama;<br>5. Peran masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan ketahanan keluarga dilaksanakan antara lain oleh: organisasi keagamaan;<br>6. Tim Pembina Ketahanan Keluarga Daerah meliputi unsur Pemerintah Daerah, Instansi terkait, lembaga pendidikan, dunia usaha, organisasi keagamaan, organisasi profesi, dan masyarakat;<br>7. Pemerintah Daerah dapat bekerja sama dengan organisasi keagamaan;<br>8. Dukungan dapat diberikan kepada antara lain organisasi keagamaan. |
| Perda Kubu Raya (Kalimantan Barat) 5/2021 tentang Penyelenggaraan Pembangunan Ketahanan Keluarga | 1. Legalitas keluarga/perkawinan yang sah;<br>2. Penerapan dan peningkatan nilai agama, yang dilaksanakan melalui aktivitas keluarga yang berbasis agama;<br>3. Pemenuhan hak dan pelaksanaan kewajiban suami istri menurut hukum setiap agama;<br>4. Kewajiban suami istri melaksanakan tugas, fungsi dan kedudukannya sesuai norma agama;<br>5. Kewajiban orang tua, orang tua angkat, wali anak, dan pengampu untuk melakukan tugasnya berdasarkan norma agama;<br>6. Peran masyarakat dalam Penyelenggaraan Pembangunan Ketahanan Keluarga dilaksanakan antara lain oleh organisasi keagamaan;<br>7. Tim Pembina Ketahanan Keluarga Daerah meliputi antara lain organisasi keagamaan;<br>8. Dukungan dapat diberikan kepada organisasi keagamaan. |
| Perda Kalimantan Timur Nomor 2 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Pembangunan Ketahanan Keluarga | 1. Perkawinan yang sah;<br>2. Kewajiban suami istri melaksanakan tugas, fungsi dan kedudukannya sesuai norma agama;<br>3. Kewajiban orang tua, orang tua angkat, dan pengampu untuk melakukan tugasnya berdasarkan norma agama; |

| | |
|---|---|
| | 4. Koordinator Pembina Ketahanan Keluarga meliputi antara lain unsur organisasi keagamaan. |
| Perda Provinsi Lampung 4 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Pembangunan Ketahanan Keluarga | 1. Penerapan dan pembudayaan nilai agama, yang dilaksanakan melalui aktivitas keluarga yang berbasis agama;<br>2. Perkawinan yang sah;<br>3. Kewajiban suami istri melaksanakan tugas, fungsi dan kedudukannya sesuai norma agama;<br>4. Kewajiban orang tua, orang tua angkat, wali anak, dan pengampu untuk melakukan tugasnya berdasarkan norma agama;<br>5. Peran masyarakat dalam Penyelenggaraan Pembangunan Ketahanan Keluarga dilaksanakan antara lain oleh organisasi keagamaan;<br>6. Tim Pembina Ketahanan Keluarga Daerah meliputi unsur Pemerintah Daerah, Instansi terkait, lembaga pendidikan, dunia usaha, organisasi keagamaan, organisasi. profesi, dan masyarakat;<br>7. Motivator ketahanan keluarga Daerah;<br>8. Kerja sama dapat dilakukan antara lain dengan organisasi keagamaan. |
| Perda Kabupaten Karawang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Pembangunan Ketahanan Keluarga | 1. Fungsi keluarga meliputi antara lain fungsi keagamaan;<br>2. Penerapan dan peningkatan nilai agama, yang dilaksanakan melalui aktivitas keluarga berbasis agama;<br>3. Penyelenggaraan Pembangunan ketahanan keluarga oleh Pemerintah dilaksanakan dengan cara memfasilitasi penyelenggaraan pembangunan ketahanan keluarga, meliputi: a. penerapan dan peningkatan nilai agama, yang dilaksanakan melalui aktivitas keluarga berbasis agama, h. melaksanakan penyuluhan tentang ketahanan keluarga dengan pendekatan agama;<br>4. Kewajiban suami istri melaksanakan tugas, fungsi dan kedudukannya sesuai norma agama;<br>5. Kewajiban orang tua dan orang tua angkat untuk melakukan tugasnya berdasarkan norma agama;<br>6. Peran masyarakat dalam Penyelenggaraan Pembangunan Ketahanan Keluarga dilaksanakan antara lain oleh organisasi keagamaan;<br>7. Tim Pembina Ketahanan Keluarga Daerah meliputi unsur Pemerintah Daerah, Instansi terkait, Lembaga pendidikan, pelaku usaha, organisasi keagamaan, organisasi profesi, dan masyarakat. |
| Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 15 Tahun | 1. Fungsi keluarga meliputi antara lain fungsi keagamaan;<br>2. Perkawinan yang sah; |

| | |
|---|---|
| 2017 Tentang Ketahanan Keluarga | 3. Kewajiban suami istri melaksanakan tugas, fungsi dan kedudukannya sesuai norma agama;<br>4. Kewajiban orang tua, orang tua angkat, wali anak dan pengampu untuk melakukan tugasnya berdasarkan norma agama;<br>5. Dunia usaha wajib berperan dalam penyelenggaraan pembangunan ketahanan keluarga;<br>6. Tim Pembina Ketahanan Keluarga Daerah meliputi unsur antara lain organisasi keagamaan;<br>7. Motivator ketahanan keluarga Daerah; |
| Peraturan Daerah Kalimantan Utara Nomor 9 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Pembangunan Ketahanan Keluarga | 1. Penerapan dan peningkatan nilai agama, dilaksanakan melalui aktivitas Keluarga yang berbasis agama;<br>2. Perkawinan yang sah;<br>3. Kewajiban suami istri melaksanakan tugas, fungsi dan kedudukannya sesuai norma agama;<br>4. Kewajiban orang tua, orang tua angkat, wali anak dan pengampu untuk melakukan tugasnya berdasarkan norma agama;<br>5. Setiap anak berkewajiban untuk menunaikan ibadah sesuai dengan ajaran agamanya;<br>6. Peran masyarakat dalam Penyelenggaraan Pembangunan Ketahanan Keluarga dilaksanakan antara lain oleh organisasi keagamaan. |
| Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara Nomor 11 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Pembangunan Ketahanan Keluarga | 1. Penerapan dan peningkatan nilai agama, yang dilaksanakan melalui aktivitas keluarga yang berbasis agama;<br>2. Perkawinan yang sah;<br>3. Kewajiban suami istri melaksanakan tugas, fungsi dan kedudukannya sesuai norma agama;<br>4. Kewajiban orang tua dan orang tua angkat untuk melakukan tugasnya berdasarkan norma agama;<br>5. Peran masyarakat dalam Penyelenggaraan Pembangunan Ketahanan Keluarga dilaksanakan antara lain oleh organisasi keagamaan;<br>6. Tim Pembina Ketahanan Keluarga Daerah meliputi unsur antara lain organisasi keagamaan. |
| Perda Sulawesi Tengah 14/2019 tentang Pembangunan Ketahanan Keluarga | 1. Kewajiban suami istri melaksanakan tugas, fungsi dan kedudukannya sesuai norma agama;<br>2. Kewajiban orang tua dan orang tua angkat untuk melakukan tugasnya berdasarkan norma agama;<br>3. Kewajiban setiap anak untuk menunaikan ibadah sesuai dengan ajaran agamanya;<br>4. Peran masyarakat dalam Penyelenggaraan Pembangunan Ketahanan Keluarga dilaksanakan antara lain oleh organisasi keagamaan;<br>5. Tim Pembina Ketahanan Keluarga Daerah meliputi unsur antara lain organisasi keagamaan. |

| | |
|---|---|
| Perda Sumatera Selatan 3/2017 tentang Penyelenggaraan Pembangunan Ketahanan Keluarga | 7. Penerapan dan peningkatan nilai agama, yang dilaksanakan melalui aktivitas keluarga yang berbasis agama;<br>8. Perkawinan yang sah;<br>9. Kewajiban suami istri melaksanakan tugas, fungsi dan kedudukannya sesuai norma agama;<br>10. Kewajiban orang tua, orang tua angkat, wali anak dan pengampu untuk melakukan tugasnya berdasarkan norma agama;<br>11. Peran masyarakat dalam Penyelenggaraan Pembangunan Ketahanan Keluarga dilaksanakan antara lain oleh organisasi keagamaan;<br>12. Tim Pembina Ketahanan Keluarga Daerah meliputi unsur antara lain organisasi keagamaan. |
| Peraturan Daerah Provinsi Bengkulu nomor 3 tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Pembangunan Ketahanan Keluarga | 1. Peningkatan ketaatan beragama;<br>2. Penerapan dan peningkatan nilai agama, yang dilaksanakan melalui aktivitas keluarga yang berbasis agama;<br>3. Perkawinan yang sah menurut agama dan kepercayaannya;<br>4. Kewajiban suami istri melaksanakan tugas, fungsi dan kedudukannya sesuai norma agama;<br>5. Kewajiban orang tua, orang tua angkat wali anak dan pengampu untuk melakukan tugasnya berdasarkan norma agama;<br>6. Kewajiban setiap anak untuk menunaikan ibadah sesuai dengan ajaran agamanya ;<br>7. Peran masyarakat dalam Penyelenggaraan Pembangunan Ketahanan Keluarga dilaksanakan antara lain oleh organisasi keagamaan;<br>8. Dunia usaha wajib berperan dalam penyelenggaraan pembangunan ketahanan keluarga yang dilaksanakan bagi setiap karyawan dan keluarga karyawan;<br>9. Tim Pembina Ketahanan Keluarga Daerah meliputi unsur antara lain organisasi keagamaan. |
| Perda Kota Bekasi Nomor 14 Tahun 2017 Tentang Penyelenggaraan Pembangunan Ketahanan Keluarga | 1. Penerapan dan peningkatan nilai agama, yang dilaksanakan melalui aktivitas keluarga yang berbasis agama;<br>2. Perkawinan yang sah;<br>3. Kewajiban orang tua dan orang tua angkat untuk melakukan tugasnya berdasarkan norma agama;<br>4. Peran masyarakat dalam Penyelenggaraan Pembangunan Ketahanan Keluarga dilaksanakan antara lain oleh organisasi keagamaan. |
| Perda Kabupaten Bantul Nomor 13 Tahun 2020 Tentang | 1. Ketahanan sosial budaya terdiri atas unsur : ketaatan beragama; |

| | |
|---|---|
| Pembangunan Keluarga | 2. Tanggung jawab setiap keluarga menjaga ketaatan beragama bagi anggota Keluarga dengan cara menerapkan nilai agama dalam Keluarga; dan/atau berpartisipasi dalam kegiatan agama;<br>3. Keagamaan sebagai salah satu fungsi keluarga. |

# Lampiran II: Peraturan Dan Kebijakan Yang Memuat Kata Kunci Agama

| No. | Th | Peraturan | Isi terkait KBB |
|---|---|---|---|
| 1. | 2007 | Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan | 1. Pasal 1 Dalam Peraturan Pemerintah ini, yang dimaksud dengan: 1. Pendidikan agama adalah pendidikan yang memberikan pengetahuan dan membentuk sikap, kepribadian, dan keterampilan peserta didik dalam mengamalkan ajaran agamanya, yang dilaksanakan sekurang-kurangnya melalui mata pelajaran/kuliah pada semua jalur, jenjang, dan jenis pendidikan. 2. Pendidikan keagamaan adalah pendidikan yang mempersiapkan peserta didik untuk dapat menjalankan peranan yang menuntut penguasaan pengetahuan tentang ajaran agama dan/atau menjadi ahli ilmu agama dan mengamalkan ajaran agamanya.<br>2. Pasal 3(1) Setiap satuan pendidikan pada semua jalur, jenjang, dan jenis pendidikan wajib menyelenggarakan pendidikan agama. (2) Pengelolaan pendidikan agama dilaksanakan oleh Menteri Agama.<br>3. Pasal 4(1) Pendidikan agama pada pendidikan formal dan program pendidikan kesetaraan sekurang-kurangnya diselenggarakan dalam bentuk mata pelajaran atau mata kuliah agama. (2) Setiap peserta didik pada satuan pendidikan di semua jalur, jenjang, dan jenis pendidikan berhak memperoleh pendidikan agama sesuai agama yang dianutnya dan diajar oleh pendidik yang seagama. (3) Setiap satuan pendidikan menyediakan tempat menyelenggarakan pendidikan |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | | agama. (4) Satuan pendidikan yang tidak dapat menyediakan tempat menyelenggarakan pendidikan agama sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat bekerja sama dengan satuan pendidikan yang setingkat atau penyelenggara pendidikan agama di masyarakat untuk menyelenggarakan pendidikan agama bagi peserta didik. (5) Setiap satuan pendidikan menyediakan tempat dan kesempatan kepada peserta didik untuk melaksanakan ibadah berdasarkan ketentuan agama yang dianut oleh peserta didik. (6) Tempat melaksanakan ibadah agama sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dapat berupa ruangan di dalam atau di sekitar lingkungan satuan pendidikan yang dapat digunakan peserta didik menjalankan ibadahnya. (7) Satuan pendidikan yang berciri khas agama tertentu tidak berkewajiban membangun rumah ibadah agama lain selain yang sesuai dengan ciri khas agama satuan pendidikan yang bersangkutan.<br>4. Pasal 5 (3) Pendidikan agama mendorong peserta didik untuk taat menjalankan ajaran agamanya dalam kehidupan sehari-hari dan menjadikan agama sebagai landasan etika dan moral dalam kehidupan pribadi, berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. (4) Pendidikan agama mewujudkan keharmonisan, kerukunan, dan rasa hormat di antara sesama pemeluk agama yang dianut dan terhadap pemeluk agama lain. (5) Pendidikan agama membangun sikap mental peserta didik untuk bersikap dan berperilaku jujur, amanah, disiplin, bekerja keras, mandiri, percaya diri, kompetitif, kooperatif, tulus, dan bertanggung jawab. (6) Pendidikan agama menumbuhkan sikap kritis, inovatif, dan dinamis, sehingga menjadi pendorong peserta didik untuk |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | | memiliki kompetensi dalam bidang ilmu pengetahuan, teknologi, seni, dan/atau olahraga. (7) Pendidikan agama diselenggarakan secara interaktif, inspiratif, menyenangkan, menantang, mendorong kreativitas dan kemandirian, serta menumbuhkan motivasi untuk hidup sukses. (8) Satuan pendidikan dapat menambah muatan pendidikan agama sesuai kebutuhan. (9) Muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (8) dapat berupa tambahan materi, jam pelajaran, dan kedalaman materi.<br>5. Pasal 6 (1) Pendidik pendidikan agama pada satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah atau pemerintah daerah disediakan oleh Pemerintah atau pemerintah daerah sesuai kewenangan masing-masing berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. (2) Pendidik pendidikan agama pada satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat disediakan oleh satuan pendidikan yang bersangkutan. (3) Dalam hal satuan pendidikan tidak dapat menyediakannya, maka Pemerintah dan/atau pemerintah daerah wajib menyediakannya sesuai kebutuhan satuan pendidikan.<br>6. Pasal 7 (1) Satuan pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan agama tidak sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1), Pasal 4 ayat (2) sampai dengan ayat (7), dan Pasal 5 ayat (1) dikenakan sanksi administratif berupa peringatan sampai dengan penutupan setelah diadakan pembinaan/pembimbingan oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah. |
| 2. | 2021 | PP 16 tahun 2021 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 | • Pasal 1 Dalam Peraturan Pemerintah ini yang dimaksud dengan: Bangunan Gedung adalah wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, sebagian atau seluruhnya berada di atas dan/atau di |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung | dalam tanah dan/atau air, yang berfungsi sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya, baik untuk hunian atau tempat tinggal, kegiatan keagamaan, kegiatan usaha, kegiatan sosial, budaya, maupun kegiatan khusus.<br>• Pasal 4 (2) Fungsi Bangunan Gedung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. fungsi hunian; b. fungsi keagamaan; c. fungsi usaha; d. fungsi sosial dan budaya; dan e. fungsi khusus.<br>• Pasal 5 (2) Fungsi keagamaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) huruf b mempunyai fungsi utama sebagai tempat melakukan ibadah. Penjelasan: Yang dimaksud fungsi keagamaan meliputi: a. bangunan masjid termasuk musala; b. bangunan gereja termasuk kapel; c. bangunan pura; d. bangunan vihara; e. bangunan kelenteng; f. bangunan peribadatan agama/kepercayaan lainnya yang diakui oleh negara.<br>• Penjelasan Pasal 83 (1) Huruf b Yang dimaksud dengan nilai penting merupakan persyaratan nilai penting BGCB harus dapat menjamin terwujudnya makna dan nilai penting yang meliputi langgam arsitektur, teknik membangun, sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, dan/atau kebudayaan, serta memiliki nilai budaya bagi penguatan kepribadian bangsa.<br>• Pasal 83 (3) Ketentuan nilai penting BGCB (Bangunan Gedung Cagar Budaya) sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b harus dapat menjamin terwujudnya makna dan nilai penting yang meliputi langgam arsitektur, teknik membangun, sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, dan/atau kebudayaan, serta memiliki nilai budaya bagi penguatan kepribadian bangsa |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 3. | 2020 | UU 11/2020 tentang Omnibus Law Cipta Kerja, UU Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian | Pasal 54(1) huruf a UU 6/2011: Pasal 106 angka 6 UU CK Izin Tinggal Tetap dapat diberikan kepada:<br>Orang Asing pemegang Izin Tinggal terbatas sebagai rohaniwan, pekerja, investor, dan rumah kedua;<br>Penjelasan<br>Yang dimaksud dengan "rohaniwan" adalah pemuka agama yang diakui di Indonesia. |
| 4. | 2020 | UU 11/2020 2020 tentang Omnibus Law Cipta Kerja, UU Nomor 20 Tahun 2016 tentang Merek dan Indikasi Geografis | Pasal 20 huruf a UU 20/2016<br>Pasal 108 angka 1 UU CK<br>Merek tidak dapat didaftar jika: bertentangan dengan ideologi negara, peraturan perundangan-undang, moralitas agama, kesusilaan, atau ketertiban umum. |
| 5. | 2020 | UU 11/2020 tentang Omnibus Law Cipta Kerja, UU Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan | Pasal 26(1) huruf a UU 18/2012 Pasal 67 angka 4 UU CK (1) a<br>Setiap pengusaha pariwisata berkewajiban: menjaga dan menghormati norma agama, adat istiadat, budaya, dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat setempat; |
| 6. | 2020 | UU 11/2020 tentang Omnibus Law Cipta Kerja, UU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan | Pasal 1 angka 4 UU 18/2012 Pasal 64 angka 1 UU CK<br>Ketahanan Pangan adalah kondisi terpenuhinya Pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya Pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau **serta** |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | | **tidak bertentangan dengan agama, keyakinan**, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan. |
| 7. | 2002 | UU 23/2002 tentang Pengangkatan Anak | Pasal 6 Setiap anak berhak untuk beribadah menurut agamanya, berpikir, dan berekspresi sesuai dengan tingkat kecerdasan dan usianya, dalam bimbingan orang tua. |
| 8. | 2007 | PP 54/2007 Tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak | • Pasal 3 (1) Calon orang tua angkat harus seagama dengan agama yang dianut oleh calon anak angkat. (2) Dalam hal asal usul anak tidak diketahui, maka agama anak disesuaikan dengan agama mayoritas penduduk setempat.<br>• Pasal 19 angka 4, Setiap anak berkewajiban untuk: menunaikan ibadah sesuai dengan ajaran agamanya.<br>• Pasal 21 Negara dan pemerintah berkewajiban dan bertanggung jawab menghormati dan menjamin hak asasi setiap anak tanpa membedakan suku, 10. agama, ras, golongan, jenis kelamin, etnik, budaya dan bahasa, status hukum anak, urutan kelahiran anak, dan kondisi fisik dan/atau mental.<br>• Pasal 31 (1) Penetapan pengadilan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat menunjuk orang perseorangan atau lembaga pemerintah/masyarakat untuk menjadi wali bagi yang bersangkutan. (2) Perseorangan yang melaksanakan pengasuhan anak sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) harus seagama dengan agama yang dianut anak yang akan diasuhnya.<br>• Pasal 33 (1) Dalam hal orang tua anak tidak cakap melakukan perbuatan hukum, atau tidak diketahui tempat tinggal atau keberadaannya, maka seseorang atau badan hukum yang memenuhi persyaratan dapat ditunjuk |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | | sebagai wali dari anak yang bersangkutan. (2) Untuk menjadi wali anak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan melalui penetapan pengadilan. (3) Wali yang ditunjuk sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) agamanya harus sama dengan agama yang dianut anak.<br>• Pasal 37<br>1) Pengasuhan anak ditujukan kepada anak yang orang tuanya tidak dapat menjamin tumbuh kembang anaknya secara wajar, baik fisik, mental, spiritual, maupun sosial.<br>2) Pengasuhan anak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan oleh lembaga yang mempunyai kewenangan untuk itu.<br>3) Dalam hal lembaga sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) berlandaskan agama, anak yang diasuh harus yang seagama dengan agama yang menjadi landasan lembaga yang bersangkutan.<br>4) Dalam hal pengasuhan anak dilakukan oleh lembaga yang tidak berlandaskan agama, maka pelaksanaan pengasuhan anak harus memperhatikan agama yang dianut anak yang bersangkutan.<br>• Pasal 38<br>1) Pengasuhan anak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37, dilaksanakan tanpa membedakan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, etnik, budaya dan bahasa, status hukum anak, urutan kelahiran anak, dan kondisi fisik dan/atau mental.<br>2) Pengasuhan anak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), diselenggarakan melalui kegiatan bimbingan, pemeliharaan, perawatan, dan pendidikan |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | | secara berkesinambungan, serta dengan memberikan bantuan biaya dan/atau fasilitas lain, untuk menjamin tumbuh kembang anak secara optimal, baik fisik, mental, spiritual maupun sosial, tanpa memengaruhi agama yang dianut anak.<br>• Pasal 39<br>1) Calon orang tua angkat harus seagama dengan agama yang dianut oleh calon anak angkat.<br>2) Pengangkatan anak oleh warga negara asing hanya dapat dilakukan sebagai upaya terakhir.<br>3) Dalam hal asal usul anak tidak diketahui, maka agama anak disesuaikan dengan agama mayoritas penduduk setempat.<br>• Pasal 42<br>1) Setiap anak mendapat perlindungan untuk beribadah menurut agamanya.<br>2) Sebelum anak dapat menentukan pilihannya, agama yang dipeluk anak mengikuti agama orang tuanya.<br>• Pasal 43<br>1) Negara, pemerintah, masyarakat, keluarga, orang tua, wali, dan lembaga sosial menjamin perlindungan anak dalam memeluk agamanya.<br>2) Perlindungan anak dalam memeluk agamanya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi pembinaan, pembimbingan, dan pengamalan ajaran agama bagi anak. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | | • Pasal 56 (1) angka 2 Pemerintah dalam menyelenggarakan pemeliharaan dan perawatan wajib mengupayakan dan membantu anak, agar anak dapat : bebas menyatakan pendapat dan berpikir sesuai dengan hati nurani dan agamanya.<br>• Pasal 65<br>1) Perlindungan khusus bagi anak dari kelompok minoritas dan terisolasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 dilakukan melalui penyediaan prasarana dan sarana untuk dapat menikmati budayanya sendiri, mengakui dan melaksanakan ajaran agamanya sendiri, dan menggunakan bahasanya sendiri.<br>2) Setiap orang dilarang menghalang-halangi anak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) untuk menikmati budayanya sendiri, mengakui dan melaksanakan ajaran agamanya, dan menggunakan bahasanya sendiri tanpa mengabaikan akses pembangunan masyarakat dan budaya.<br>• Pasal 72<br>1) Masyarakat berhak memperoleh kesempatan seluas-luasnya untuk berperan dalam perlindungan anak.<br>2) (2) Peran masyarakat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan oleh orang perseorangan, lembaga perlindungan anak, lembaga sosial kemasyarakatan, lembaga swadaya masyarakat, Lembaga pendidikan, lembaga keagamaan, badan usaha, dan media massa.<br>• Pasal 75 (2) Keanggotaan Komisi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) terdiri dari unsur pemerintah, tokoh agama, tokoh masyarakat, organisasi sosial, organisasi kemasyarakatan, organisasi profesi, lembaga swadaya masyarakat, |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | | dunia usaha, dan kelompok masyarakat yang peduli terhadap perlindungan anak.<br>• Pasal 86 Setiap orang yang dengan sengaja menggunakan tipu muslihat, rangkaian kebohongan, atau membujuk anak untuk memilih agama lain bukan atas kemauannya sendiri, padahal diketahui atau patut diduga bahwa anak tersebut belum berakal dan belum bertanggung jawab sesuai dengan agama yang dianutnya dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah). |
| 9. | 2003 | UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional | Pasal 1 angka 2: Pendidikan nasional adalah pendidikan yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berakar pada nilai-nilai agama, kebudayaan nasional Indonesia dan tanggap terhadap tuntutan perubahan zaman.<br><br>Pasal 1 angka 16: Pendidikan berbasis masyarakat adalah penyelenggaraan pendidikan berdasarkan kekhasan agama, sosial, budaya, aspirasi, dan potensi masyarakat sebagai perwujudan pendidikan dari, oleh, dan untuk masyarakat.<br><br>Pasal 4 (1) Pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan kemajemukan bangsa.<br><br>Pasal 12 (1) Setiap peserta didik pada setiap satuan pendidikan berhak: a. mendapatkan pendidikan agama sesuai dengan agama yang dianutnya dan diajarkan oleh pendidik yang seagama. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | | Pasal 15 Jenis pendidikan mencakup pendidikan umum, kejuruan, akademik, profesi, vokasi, keagamaan, dan khusus.<br><br>Pasal 22 Universitas, institut, dan sekolah tinggi yang memiliki program doktor berhak memberikan gelar doktor kehormatan (doktor honoris causa) kepada setiap individu yang layak memperoleh penghargaan berkenaan dengan jasa-jasa yang luar biasa dalam bidang ilmu pengetahuan, teknologi, kemasyarakatan, keagamaan, kebudayaan, atau seni.<br><br>Pasal 30<br><br>1) Pendidikan keagamaan diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau kelompok masyarakat dari pemeluk agama, sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<br>2) Pendidikan keagamaan berfungsi mempersiapkan peserta didik menjadi anggota masyarakat yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agamanya dan/atau menjadi ahli ilmu agama.<br>3) Pendidikan keagamaan dapat diselenggarakan pada jalur pendidikan formal, nonformal, dan informal.<br>4) Pendidikan keagamaan berbentuk pendidikan diniyah, pesantren, pasraman, pabhaja samanera, dan bentuk lain yang sejenis.<br>5) Ketentuan mengenai pendidikan keagamaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | | Pasal 36 ayat (3): Kurikulum disusun sesuai dengan jenjang pendidikan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan memperhatikan:<br>a. peningkatan iman dan takwa;<br>b. peningkatan akhlak mulia;<br>c. peningkatan potensi, kecerdasan, dan minat peserta didik;<br>d. keragaman potensi daerah dan lingkungan;<br>e. tuntutan pembangunan daerah dan nasional;<br>f. tuntutan dunia kerja;<br>g. perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni;<br>h. agama;<br>i. dinamika perkembangan global; dan<br>j. persatuan nasional dan nilai-nilai kebangsaan.<br>Pasal 37<br>1) Kurikulum pendidikan dasar dan menengah wajib memuat: a. pendidikan agama;<br>2) Kurikulum pendidikan tinggi wajib memuat: a. pendidikan agama;<br>Pasal 38<br>1) Kerangka dasar dan struktur kurikulum pendidikan dasar dan menengah ditetapkan oleh Pemerintah.<br>2) Kurikulum pendidikan dasar dan menengah dikembangkan sesuai dengan relevansinya oleh setiap kelompok atau satuan pendidikan dan komite sekolah/madrasah di bawah koordinasi dan supervisi dinas pendidikan atau |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | | kantor departemen agama kabupaten/kota untuk pendidikan dasar dan provinsi untuk pendidikan menengah.<br>Pasal 55 (1) Masyarakat berhak menyelenggarakan pendidikan berbasis masyarakat pada pendidikan formal dan nonformal sesuai dengan kekhasan agama, lingkungan sosial, dan budaya untuk kepentingan masyarakat.<br>Pasal 65 (2) Lembaga pendidikan asing pada tingkat pendidikan dasar dan menengah wajib memberikan pendidikan agama dan kewarganegaraan bagi peserta didik warga negara Indonesia. |
| 10. | 1974 | UU 1/1974 tentang Perkawinan | Pasal 2 (1) Perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya itu.<br>Pasal 6<br>1) Perkawinan didasarkan atas persetujuan kedua calon mempelai.<br>2) Untuk melangsungkan perkawinan seorang yang belum mencapai umur 21 tahun harus mendapat izin kedua orang tua.<br>3) Dalam hal seorang dari kedua orang tua meninggal dunia atau dalam keadaan tidak mampu menyatakan kehendaknya, maka izin yang dimaksud ayat (2) pasal ini cukup diperoleh dari orang tua yang masih hidup atau dari orang tua yang mampu menyatakan kehendaknya.<br>4) Dalam hal kedua orang tua telah meninggal dunia atau dalam keadaan tidak mampu untuk menyatakan kehendaknya, maka izin diperoleh dari wali orang yang memelihara atau keluarga yang mempunyai hubungan darah dalam garis keturunan lurus ke atas selama mereka masih hidup dan dalam keadaan menyatakan kehendaknya. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | | 5) Dalam hal ada perbedaan antara orang-orang yang dimaksud dalam ayat (2), (3) dan (4) pasal ini, atau salah seorang atau lebih di antara mereka tidak menyatakan pendapatnya, maka Pengadilan dalam daerah tempat tinggal orang yang akan melangsungkan perkawinan atas permintaan orang tersebut dapat memberikan ijin setelah lebih dahulu mendengar orang-orang yang tersebut dalam ayat (2), (3) dan (4) dalam pasal ini.<br>6) Ketentuan tersebut ayat (1) sampai dengan ayat (5) pasal ini berlaku sepanjang hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu dari yang bersangkutan tidak menentukan lain.<br>Pasal 8 Perkawinan dilarang antara dua orang yang:<br>a. berhubungan darah dalam garis keturunan lurus ke bawah atau ke atas;<br>b. berhubungan darah dalam garis keturunan menyamping yaitu antara saudara, antara seorang dengan seorang saudara orang tua dan antara seorang dengan saudara neneknya;<br>c. berhubungan semenda, yaitu mertua, anak tiri, menantu dan ibu/bapak tiri;<br>d. berhubungan susuan, anak susuan, saudara dan bibi/paman susuan;<br>e. berhubungan saudara dengan istri atau sebagai bibi atau kemenakan dari istri, dalam hal seorang suami beristri lebih dari seorang;<br>f. yang mempunyai hubungan yang oleh agamanya atau peraturan lain yang berlaku dilarang kawin.<br>Pasal 29 (2) Perkawinan tersebut tidak dapat disahkan bilamana melanggar batas-batas hukum, agama dan kesusilaan |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | | Pasal 51 (3) Wali wajib mengurus anak yang di bawah penguasaannya dan harta bendanya sebaik-baiknya dengan menghormati agama dan kepercayaan itu.<br>Pasal 63<br>1) Yang dimaksudkan dengan Pengadilan dalam Undang-undang ini ialah:<br>a. Pengadilan agama mereka yang beragama Islam.<br>b. Pengadilan Umum bagi yang lainnya.<br>2) Setiap keputusan Pengadilan Agama dikukuhkan oleh Pengadilan Umum. |
| 11. | 2008 | Keputusan Bersama Menteri Agama, Jaksa Agung, dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor : 3 Tahun 2008 Nomor : Kep-033/A/Ja/6/2008 Nomor : 199 Tahun 2008 tentang Peringatan dan Perintah Kepada Penganut, Anggota, dan/atau Anggota Pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) dan Warga Masyarakat | 1) Memberi peringatan dan memerintahkan kepada warga masyarakat untuk tidak menceritakan, menganjurkan atau mengusahakan dukungan umum melakukan penafsiran tentang suatu agama yang dianut di Indonesia atau melakukan kegiatan keagamaan yang menyerupai kegiatan keagamaan dari agama itu yang menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama itu.<br>2) Memberi peringatan dan memerintahkan kepada penganut, anggota, dan/atau anggota pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI), sepanjang mengaku beragama Islam, untuk menghentikan penyebaran penafsiran dan kegiatan yang menyimpang dari pokok-pokok ajaran Agama Islam yaitu penyebaran paham yang mengakui adanya nabi dengan segala ajarannya setelah Nabi Muhammad SAW.<br>3) Penganut, anggota, dan/atau anggota pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) yang tidak mengindahkan peringatan dan perintah sebagaimana dimaksud pada Diktum KESATU dan Diktum KEDUA dapat dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, termasuk organisasi dan badan hukumnya. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 12. | 2014 | UU 6/2014 tentang Desa | Pasal 32 ayat (4): Panitia pemilihan Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) terdiri atas unsur perangkat Desa, lembaga kemasyarakatan, dan tokoh masyarakat Desa.<br><br>Penjelasan Pasal 32 ayat (4) Yang dimaksud dengan "tokoh masyarakat" adalah tokoh keagamaan, tokoh adat, tokoh pendidikan, dan tokoh masyarakat lainnya. |
| 13. | 2023 | UU 1 tahun 2023 tentang KUHP | Pasal 243 (l) Setiap Orang yang menyiarkan, mempertunjukkan, atau menempelkan tulisan atau gambar sehingga terlihat oleh umum atau memperdengarkan rekaman sehingga terdengar oleh umum atau menyebarluaskan dengan sarana teknologi informasi, yang berisi pernyataan perasaan permusuhan dengan maksud agar isinya diketahui atau lebih diketahui oleh umum, terhadap satu atau beberapa golongan atau kelompok penduduk Indonesia berdasarkan ras, kebangsaan, etnis, warna kulit, agama, kepercayaan, jenis kelamin, disabilitas mental, atau disabilitas fisik yang berakibat timbulnya Kekerasan terhadap orang atau Barang, dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun atau pidana denda paling banyak kategori IV.<br><br>Pasal 244<br><br>Setiap Orang yang melakukan pembedaan, pengecualian, pembatasan, atau pemilihan berdasarkan pada ras dan etnis yang mengakibatkan pencabutan atau pengurangan pengakuan, perolehan atau pelaksanaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam suatu kesetaraan di bidang sipil, politik, ekonomi, sosial, |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | | dan budaya, dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun atau pidana denda paling banyak kategori III.<br><br>Pasal 268<br><br>Setiap Orang yang merintangi, menghalang-halangi, atau mengganggu jalan Masuk ke pemakaman, pengangkutan jenazah ke pemakaman, atau upacara pemakaman jenazah, dipidana dengan pidana denda paling banyak kategori II.<br><br>Upacara pemakaman jenazah meliputi upacara yang dilakukan pada waktu jenazah masih di rumah duka, dalam perjalanan ke pemakaman, maupun di tempat pemakaman.<br><br>Yang dimaksud dengan "pemakaman" termasuk serangkaian upacara adat atau keagamaan.<br><br>Pasal 300<br><br>Setiap Orang Di Muka Umum yang:<br><br>a. melakukan perbuatan yang bersifat permusuhan;<br>b. menyatakan kebencian atau permusuhan; atau<br>c. menghasut untuk melakukan permusuhan, kekerasan, atau diskriminasi, terhadap agama, kepercayaan orang lain, golongan, atau kelompok atas dasar agama atau kepercayaan di Indonesia, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun atau pidana denda paling banyak kategori IV. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | | Pasal 300<br><br>Setiap perbuatan atau pernyataan tertulis maupun lisan yang dilakukan secara objektif, terbatas untuk kalangan sendiri, atau bersifat ilmiah mengenai sesuatu agama atau kepercayaan yang disertai dengan usaha untuk menghindari adanya kata atau susunan kalimat yang bersifat permusuhan, pernyataan kebencian atau permusuhan, atau hasutan untuk melakukan permusuhan, Kekerasan, diskriminasi atau penodaan bukan merupakan Tindak Pidana menurut pasal ini.<br><br>Pasal 301(1) Setiap Orang yang menyiarkan, mempertunjukkan, menempelkan tulisan atau gambar, atau memperdengarkan suatu rekaman, termasuk menyebarluaskan melalui sarana teknologi informasi yang berisi Tindak Pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 300, dengan maksud agar isi tulisan, gambar, atau rekaman tersebut diketahui atau lebih diketahui oleh umum, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau pidana denda paling banyak kategori V.<br><br>Pasal 302 (1) Setiap Orang yang Di Muka Umum menghasut dengan maksud agar seseorang menjadi tidak beragama atau berkepercayaan yang dianut di Indonesia, dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau pidana denda paling banyak kategori III.<br><br>Pasal 302(l)<br><br>Ketentuan ini bukan merupakan pembatasan bagi seseorang untuk berpindah agama atau kepercayaan yang ada di Negara Kesatuan Republik Indonesia. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | | Pasal 302(2) Setiap Orang yang dengan Kekerasan atau Ancaman Kekerasan memaksa seseorang menjadi tidak beragama atau berkepercayaan atau berpindah agama atau kepercayaan yang dianut di Indonesia, dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun atau pidana denda paling banyak kategori IV.<br><br>Pasal 303<br><br>1) Setiap Orang yang membuat gaduh di dekat tempat untuk menjalankan ibadah pada waktu ibadah sedang berlangsung, dipidana dengan pidana denda paling banyak kategori I.<br>2) Setiap Orang yang dengan Kekerasan atau Ancaman Kekerasan mengganggu, merintangi, atau membubarkan pertemuan keagamaan atau kepercayaan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau pidana denda paling banyak kategori III.<br>3) Setiap Orang yang dengan Kekerasan atau Ancaman Kekerasan mengganggu, merintangi, atau membubarkan orang yang sedang melaksanakan ibadah atau upacara keagamaan atau kepercayaan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau pidana denda paling banyak kategori IV.<br>Ayat (2)<br><br>Yang dimaksud dengan “pertemuan keagamaan” adalah kegiatan yang berhubungan dengan agama atau kepercayaan.<br><br>Ayat (3) |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | | Yang dimaksud dengan “upacara keagamaan” adalah upacara yang berhubungan dengan agama atau kepercayaan.<br><br>Pasal 304<br><br>Setiap Orang yang Di Muka Umum melakukan penghinaan terhadap orang yang sedang menjalankan atau memimpin penyelenggaraan ibadah atau upacara keagamaan atau<br><br>kepercayaan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun atau pidana dcnda paling banyak kategori III.<br><br>Pasal 304<br><br>Seseorang atau umat yang sedang menjalankan atau memimpin ibadah atau seorang petugas agama atau kepercayaan yang sedang melakukan tugasnya harus dihormati. Oleh karena itu, perbuatan mengejek atau mengolok-olok hal tersebut patut dipidana karena melanggar asas hidup bermasyarakat yang menghormati kebebasan memeluk agama atau kepercayaan dan kebebasan dalam menjalankan ibadah, di samping dapat menimbulkan benturan dalam dan di antara kelompok masyarakat.<br><br>Pasal 305<br><br>1) Setiap Orang yang menodai bangunan tempat beribadah atau upacara keagamaan atau kepercayaan atau benda yang dipakai untuk beribadah atau |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | | upacara keagamaan atau kepercayaan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun atau pidana denda paling banyak kategori II.<br>2) Setiap Orang yang secara melawan hukum merusak atau membakar bangunan tempat beribadah atau upacara keagamaan atau kepercayaan atau benda yang dipakai untuk beribadah atau upacara keagamaan atau kepercayaan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau pidana denda paling banyak kategori V.<br>Pasal 338<br><br>Ketentuan ini tidak dimaksudkan untuk memidana perbuatan yang dilakukan untuk kegiatan budaya/adat istiadat, keagamaan, atau kepercayaan.<br><br>Pasal 477 (1)a Dipidana dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun atau pidana denda paling banyak kategori V, Setiap Orang yang melakukan: pencurian benda suci keagamaan atau kepercayaan.<br><br>Pasal 598<br><br>Dipidana karena genosida, Setiap Orang yang dengan maksud menghancurkan atau memusnahkan seluruh atau sebagian kelompok bangsa, ras, etnis, agama, atau kepercayaan dengan cara:<br><br>a. membunuh anggota kelompok;<br>b. mengakibatkan penderitaan fisik atau mental berat terhadap anggota kelompok; |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | | c. menciptakan kondisi kehidupan kelompok yang diperhitungkan akan mengakibatkan kemusnahan secara fisik, baik seluruh maupun sebagian;<br>d. memaksakan tindakan yang bertujuan mencegah kelahiran dalam kelompok; atau<br>e. memindahkan secara paksa Anak dari kelompok ke kelompok lain,<br><br>dengan pidana mati, pidana penjara seumur hidup, atau pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun.<br><br>Pasal 599 c<br><br>Dipidana karena Tindak Pidana terhadap kemanusiaan, Setiap Orang yang melakukan salah satu perbuatan sebagai bagian dari serangan yang meluas atau sistematis yang diketahuinya bahwa serangan tersebut ditujukan terhadap penduduk sipil, berupa: persekusi terhadap kelompok atau perkumpulan atas dasar politik, ras, kebangsaan, etnis, budaya, agama, kepercayaan, jenis kelamin, atau persekusi dengan alasan diskriminatif lain yang telah diakui secara universal sebagai hal yang dilarang menurut hukum internasional, dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun.<br><br>Pasal 622 (1) Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, ketentuan dalam: huruf h Pasal 4 Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1965 tentang Pencegahan dan/atau Penodaan Agama dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.<br><br>Pasal 622 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | | Ayat (3) Dalam hal ketentuan Pasal mengenai Tindak Pidana terhadap agama dan kepercayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf h mengacu Pasal 4 Undang-Undang yang bersangkutan, pengacuannya diganti dengan Pasal 300 dan Pasal 302(1) Undang-Undang ini. |

# Kontributor

**Asfinawati** memulai perjumpaannya dengan isu HAM sejak menjadi asisten pengacara publik di Lembaga Bantuan Hukum Jakarta pada tahun 2000. Ia telah menangani berbagai macam kasus seperti perburuhan, penggusuran, kebebasan beragama dan berkeyakinan, hingga kekerasan seksual. Asfinawati pernah menjabat sebagai Ketua Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia periode 2017–2021, dan direktur Lembaga Bantuan Hukum Jakarta untuk periode 2006-2009. Saat ini ia menjadi salah satu pimpinan Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera, dengan jabatan Wakil Ketua Bidang Pengabdian Masyarakat periode 2022-2024. Ia banyak menulis artikel jurnal dan bab buku mengenai kebebasan beragama atau berkeyakinan di Indonesia.

**Ihsan Ali-Fauzi** adalah pendiri dan direktur Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD), Yayasan Paramadina, Jakarta. Sesudah lulus dari Fakultas Ushuluddin Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Jakarta, dia mempelajari sejarah Asia Tenggara dan ilmu politik pada Ohio University, Athens, dan Ohio State University, Colombus, keduanya di Amerika Serikat. Minat risetnya sekarang termasuk aspek-aspek sosial dan politik dari Islam di Indonesia, kebebasan beragama dan demokrasi di Indonesia, dan konflik dan binadamai terkait agama di Indonesia. Dia sesekali menulis artikel dan tinjauan buku di majalah dan koran-koran di Indonesia. Di antara karya-karyanya adalah *Disputed Churches in Indonesia* (2013), *Policing Religious Conficts in Indonesia* (2015), *Basudara Stories of Peace from Maluku* (2017), dan beberapa artikel di jurnal *Studia Islamika* dan *Asian Survey*.

**Maufur** adalah dosen dalam bidang studi agama-agama di IAIN Kediri dan saat ini tengah menempuh jenjang pendidikan doktoral di ICRS, UGM. Isu-isu kebebasan beragama atau berkeyakinan telah lama menarik minatnya, baik pada ranah akademik dan aktivitas sosial. Pada 2016, ia berkesempatan mengikuti short-course hak asasi manusia di Universitas Oslo, Norwegia; pada 2021, ia juga pernah mengikuti fellowship Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan yang diselenggarakan oleh CRCS UGM. Saat ini ia terlibat dalam program penguatan hak asasi manusia di kalangan KUA, kerja sama Oslo Coalition on Freedom of Religion or Belief dan Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga. Ia juga telah menulis sejumlah karya terkait isu kebebasan beragama, di antaranya *Fikih dan HAM* (LKiS, 2004), *Membina tanpa Mengekang: Peran Penyuluh KUA dalam Menjamin Hak-Hak Beragama atau Berkeyakinan* (Pascasarjana Sunan Kalijaga Press, 2021), *Menakar Moderasi Beragama dari Perspektif Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan* (Gramedia, 2022).

**Suhadi Cholil** adalah dosen di Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta. Selain itu, dia juga menjadi *associate researcher* di Department of Political and Social Change, Australian National University yang memfokuskan kajiannya tentang politik moderasi agama di Indonesia. Karyanya mengenai kebebasan beragama dan berkeyakinan antara lain adalah *book chapter* dalam *Freedom of Religion or Belief in Indonesia and the Challenge of Muslim Exceptionalism* (Minneapolis: Lutheran University Press, 2010), serta bersama Zainal Abidin Bagir, Asfinawati, dan Renata Arianingtyas menulis artikel jurnal berjudul *Limitations to Freedom of Religion or Belief in Indonesia: Norms and Practices* (Journal of Religion and Human Rights, 2020). Saat ini ia juga bergabung dalam tim peneliti tentang kewarganegaraan di Pusat Riset Masyarakat dan Budaya BRIN.

**Trisno Subiakto Sutanto** lahir di Purwokerto 1962, wafat pada 2024, dikenal sebagai pegiat dialog antaragama selama 30 tahun terakhir ini. Ia pernah *nyantri* di STF Driyarkara, mendirikan MADIA (Masyarakat Dialog Antar-Agama) pada tahun 1995, serta aktif dalam kegiatan-kegiatan dialog antaragama maupun penelitian untuk advokasi kebebasan beragama atau berkeyakinan. Sejak tahun 2012, selama

beberapa tahun, ia menjadi fasilitator Sekolah Pengelolaan Keragaman CRCS-UGM, menjadi Koordinator Biro Litkom-PGI (2012-2016), dan aktif di Paritas Institute. Trisno banyak menulis makalah dan kolom opini di berbagai penerbitan untuk topik-topik yang digelutinya selama tiga dasawarsa ini. Esai-esai terpilihnya dikumpulkan dan diterbitkan dalam buku *Politik Kebinekaan: Esai-esai Terpilih*, Jakarta: BPK Gunung Mulia dan KN LWF, Desember 2020.

**Zainal Abidin Bagir** mengajar di Sekolah Pascasarjana Universitas Gadjah Mada (SPs UGM), di Prodi S3 Interreligious Studies, dan Prodi S2 Agama dan Lintas Budaya. Saat ini ia adalah direktur Indonesian Consortium for Religious Studies, Yogyakarta. Dua minat akademik utamanya adalah pengelolaan keragaman agama dalam demokrasi, serta agama dan sains, khususnya ekologi. Di antara publikasi terakhirnya adalah sebagai penyunting (bersama Robert W. Hefner) untuk buku *Indonesian Pluralities: Islam, Citizenship, and Democracy* (University of Notre Dame Press, 2021); buku *Varieties of Religion and Ecology: Dispatches from Indonesia* (Lit Verlag, 2021), bersama Michael Northcott dan Frans Wijsen; dan salah satu penulis buku *Mengelola Konflik, Memajukan Kebebasan Beragama: Ketegangan dalam Ragam Pendekatan Advokasi bagi Kelompok Terpinggirkan* (CRCS UGM dan PUSAD Paramadina, 2023).

# Index


**A**

abangan
  dan putihan, 8, 14
Abendanon, J. H., 6, 11. *Lihat juga* politik etis
Anderson, Benedict, 7
Anshary, Isa, 82
Asian Values. Lihat Nilai-nilai Asia

**B**

Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia. *Lihat* BPUPKI
Batavia, 4, 13
Bertrand, Romain, 10, 24. *Lihat juga* polifoni ideologis
Boedi Oetomo, 11, 13, 15, 18
BPUPKI. *Lihat juga* PPKI
  Faksi Islam, 73
  hak kewargaan, 51
  kebebasan, 45, 61
  kemerdekaan, 50, 57
  kerukunan, 46, 61
  kompromi, 58
  pembentukan, 44
  pembubaran, 60
  persatuan, 47
  Piagam Jakarta, 60, 104
  rancangan UUD 1945, 59
  tugas, 28, 29
Brooshooft, Pieter, 6. *Lihat juga* politik etis
bumiputra, 7, 17, 18, 229

**D**

Dae-jung, Kim, 220
Dahlan, K.H. Ahmad, 15
Dekker, Douwes, 17, 18, 19
Deklarasi Bangkok, 214
Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM), 35, 209
  Pasal 18, 71, 85, 107
Deklarasi Wina, 215
Dewan Konstituante
  19 materi hak asasi manusia, 76
  24 materi hak asasi manusia, 78
  dan hak asasi manusia, 74
  dan kebebasan beragama, 78
  dan kebebasan negatif, 83
  dan kebebasan positif, 79
  faksi, 73
  mandat, 66
*Djakarta Charter*. *Lihat* Piagam Jakarta

**F**

Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB), 163, 176, 177, 178, 186

**G**

*governmentality*, 111, 135, 140, 142

**H**

Habibie, B. J., 121, 126
Hadikoesoemo, 47
  dan negara Islam, 48
hak asasi manusia
  dalam UUD 1945, 66, 131

dalam UUDS 1950, 67
dan ekonomi, 222
dan religiositas masyarakat, 149
Deklarasi Bangkok, 214
Deklarasi Wina, 215
sekuens, 216
universalisme, 211
harmoni. *Lihat* kerukunan
Hasjim, Wachid, 56
Hatta, Mohammad, 17, 21, 23, 27
dan hak-hak warga, 52, 53, 251
dan kemerdekaan agama, 48, 59
dan Perhimpunan Indonesia, 22, 23
dan Piagam Jakarta, 29, 61, 105, 108
Panitia Sembilan, 54
Hizbullah, Laskar, 26, 43

**I**

*Indische Partij* (IP), 19

**J**

Jepang
kebijakan agama, 38
pendudukan, 38
*seikerei*, 39
solidaritas Asia, 38

**K**

Kantor Urusan Agama, 26, 41, 42
kebebasan
dalam peraturan perundang-undangan, 146
dan keberagaman, 148, 179
dan kemerdekaan, 44, 67
dan religiositas masyarakat, 148
kebebasan beragama, 44
dalam Konstitusi RIS 1949, 68, 107
dalam Sidang Konstituante, 78
dalam UUD 1945, 35, 54, 67
dalam UUDS 1950, 68
dan kerukunan, 36
sebagai kebebasan negatif, 83
sebagai kebebasan positif, 79
Kementerian Agama
dan pengaturan agama, 109
dan penodaan agama, 42
pembentukan, 42
kerukunan. *Lihat juga* politik perukunan
arti, 146
dalam peraturan perundang-undangan, 145
dan kebebasan, 3
dan keberagaman, 179
dan keluarga, 153
dan kemajemukan, 3
dan ketertiban, 160, 210
dan nilai setempat, 180
dan PBM 2006, 176
dan persatuan, 47
dan perukunan, 249
dan toleransi, 179
gagasan alternatif, 248
gotong royong, 40
nilai "Timur", 210
Orde Baru, 36, 95
*people-centric*, 250
pluralisme represif, 203
rukun tetangga, 40
*state-centric*, 250
trilogi, 36
Ki Hadjar Dewantara, 17, 24, 27, 98
konstitusi
amandemen 1999–2002, 120, 134
RIS (1949), 66
UUDS (1950), 66
Kovenan Hak-Hak Sipil dan Politik, 175, 194
Pasal 18, 85, 167, 169, 227
Kurasawa, Aiko
kontrol dan mobilisasi, 39

*tonarigumi,* 40

**L**

Latuharhary
dan Piagam Jakarta, 55

**M**

Maarif, Ahmad Syafii, 131
Madjid, Nurcholish, 129
Madjlisul Islamil A'laa Indonesia (MIAI), 26
Mahkamah Agung (MA), 146
penetapan ahli waris, 186
penodaan agama, 151, 163, 175, 187
pergantian nama karena mengganti agama, 175, 183
perkawinan beda agama, 150, 183
Mahkamah Konstitusi (MK), 142, 146
hukuman mati, 173
UU Barang Cetakan, 148, 189
UU Perkawinan, 158, 191
UU PNPS 1965, 166, 170, 171, 188
UU Pornografi, 148, 171, 174, 189
Majelis Ulama Indonesia (MUI), 141, 187
Malaysia
jaminan kesetaraan, 230
pengalaman kekerasan rasial, 229
pengutamaan Melayu dan Islam, 229
pidana hasutan, 230
Mangoenkoesoemo, Tjipto, 12, 17, 19
Masyumi, 26, 29, 43, 73, 97
Dewan Konstituante, 82, 88, 89
moderasi beragama, 36
dan kerukunan 36
modernisme Islam. *Lihat* reformisme Islam
Mohamad, Mahathir, 220
Muhammadiyah, 16, 26, 82, 129, 131
Musyawarah Antar Agama, 100
musyawarah mufakat, 48
Myanmar
diskriminasi rasial, 234
jaminan kebebasan beragama, 233
perlindungan komunitas Buddha, 235
pidana hasutan, 235

**N**

Nahdlatul Ulama (NU), 16, 88
nasionalisme
dan polifoni ideologis, 10
penyatuan budaya, 6
penyatuan horizontal, 5
penyatuan vertikal, 5
Natsir, Muhammad, 102
negara integralistik. *Lihat* negara kekeluargaan
negara kekeluargaan, 10, 25, 28, 29, 30, 98, 226
Negara Kesatuan Hindia Timur Belanda. *Lihat Pax Nederlandica*
Nilai-nilai Asia, 210
dan debat kebebasan versus kerukunan, 218
dan hak asasi manusia, 213
esensialisme, 218
komunitarian, 213
paternalisme, 212

**O**

Orde Baru
dan "trilogi kerukunan", 36, 95
dan penyebaran agama, 100
dan SARA, 95, 101

developmentalisme, 111
lima prinsip pengelolaan keagamaan, 110
politik akomodasi, 129

**P**

Pancasila
ambiguitas, 106
Panglima Komando Operasi Keamanan dan Ketertiban (Pangkopkamtib), 101
Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia. *Lihat* PPKI
Panitia Sembilan, 29, 55
Partai Komunis Indonesia (PKI), 17, 28
dan polifoni ideologis, 24
dan SARA, 100
Dewan Konstituante, 73
pembantaian massal, 30, 96
pemberontakan, 24
Pemilu 1955, 29
Partai Nasional Indonesia (PNI), 23, 24, 29, 73, 86, 97
Partai Sarekat Islam Indonesia (PSII), 24, 73
*Pax Nederlandica*, 3, 4, 25
Pemilu 1955, 29
pendirian rumah ibadat
KBM 1969, 113
PBM 2006, 162, 186
penghayat kepercayaan
dan administrasi kependudukan, 114
PBM 2009, 114
penodaan agama, 42. *Lihat juga* UU PNPS 1965 dalam KUHP, 193
SKB 2008, 163
Piagam Jakarta, 29, 60, 129, 137
dan Kementerian Agama, 42
dan usulan sistem bikameral, 87
*gentlement agreement*, 55
polifoni ideologis, 3, 11, 24, 29, 105
politik etis, 6, 15, 19
politik kebinekaan, 2
politik perukunan, 30, 36, 96, 246
PPKI. *Lihat juga* BPUPKI
dan BPUPKI, 44
golongan Islam, 61
pembentukan Kementerian Agama, 42
Piagam Jakarta, 60
tugas, 60
UUD 1945, 66
priayi, 6
baru, 9, 12
dan "sentimen anti-Islam", 15
dan ulama, 41
perjuangan anti-kolonial, 24, 38
Pusat Tenaga Rakyat (PUTERA), 27

**R**

Ricklefs, Merle C.
ibadah haji, 8
kemunculan organisasi-organisasi baru, 13
pasifikasi daerah-daerah luar Jawa, 4
sintesis mistik, 16
rukun tetangga, 40

**S**

Salim, Agoes 25, 54, 56, 57
Sarekat Islam (SI), 13
Semaoen, 16, 21
Sen, Amartya
dan esensialisme budaya, 219
hak asasi manusia dan ekonomi, 223
Shiraishi, Takashi
zaman bergerak, 6
Singapura
kebijakan kerukunan, 232
multikulturalisme, 232

pengalaman kekerasan rasial, 231
visi kesetaraan, 232
Sjadzali, Munawir, 129
Soeharto
dan kerukunan, 36
pengunduran diri, 126
Soekarno, 1, 23, 24, 27, 28, 127
dan "kemerdekaan", 46, 50
dan hak-hak warga, 52, 251
dan negara Islam, 48
dan Pancasila, 28, 106
dan Piagam Jakarta, 55, 56, 57, 90
dan UUDS, 29
Dekrit Presiden, 30, 66, 91, 97
Demokrasi Terpimpin, 91, 97, 98, 105
musyawarah mufakat, 48
Panitia Sembilan, 55
Sidang BPUPKI, 59
UUD 1945, 65
UU PNPS, 101
Soepomo, 43
dan hak kewargaan, 53
dan negara integralistik, 47
Soerjaningrat, Soewardi. *Lihat* Ki Hadjar Dewantara
STOVIA, 6, 11, 12

**T**

TAP MPR, 122
Tiga Serangkai, 17, 19, 20, 21
Tirtoadhisoerjo, R. M. 7, 13
Tjokroaminoto, H.O.S. 13, 17
*tonarigumi*. *Lihat* Rukun Tetangga

**U**

ujaran kebencian, 194, 195
Edaran Kapolri, 163
UUD 1945
amandemen kedua, 131
amandemen keempat, 137
amandemen ketiga, 136
amandemen pertama, 127
ambiguitas, 123
pembatasan hak, 133
UUDS 1950
kebebasan agama, 71
pembatasan kebebasan, 72
pengajaran agama, 71
perlindungan perkumpulan agama, 71

**V**

Vlekke, Bernard H. M., 4, 7

**W**

Wahabisme, 8, 16
Wahid, Abdurrahman, 114, 130, 136
Wedyodiningrat, Radjiman, 43
Wilhelmina, 5

**Y**

Yew, Lee Kuan, 213, 220, 231

Dalam tata kelola keagamaan di Indonesia, ada dua konsep yang kerap muncul, yaitu kebebasan dan kerukunan. Istilah "kerukunan" tidak pernah secara eksplisit muncul dalam Konstitusi kita, tetapi memainkan peran sentral. Gagasan "kebebasan" atau "kemerdekaan" beragama telah hadir dalam UUD 1945, dan makin diperkuat setelah proses Amandemen pada tahun 2000, namun seperti kurang berperan, atau bahkan dicurigai sebagai tidak sejalan dengan jati diri bangsa.

Buku ini menggambarkan ketegangan antara dua konsep itu melalui penelusuran sejarahnya sejak perdebatan konstitusional pada tahun 1945, masa Orde Baru, setelah Reformasi, hingga manifestasinya dalam beberapa Undang-undang dan peraturan yang berlaku saat ini, serta perbandingan konsep-konsep itu di beberapa negara Asia Tenggara. Bagaimanakah hubungan ide kebebasan dan kerukunan sebagai bagian dari paradigma tata kelola keagamaan? Apakah keduanya bersaing, atau dapatkah dibayangkan semacam konvergensi di antara keduanya di masa depan?

ISBN 978-623-88282-4-1

