

TOLERANSI DAN INTOLERANSI BERAGAMA DI INDONESIA

PASCA REFORMASI¹

Catatan Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH².

I. TRADISI KERUKUNAN BERAGAMA DALAM MASYARAKAT INDONESIA

Sebagaimana dimaklumi, letak benua maritim Indonesia berada di persimpangan semua lalu lintas ekonomi, politik, dan kebudayaan dunia. Karena itu, watak bangsa kita sejak dahulu kala, mudah dan sangat terbuka menerima pengaruh asing yang datang darimana pun juga, tanpa menghilangkan jatidiri budayanya sendiri di sepanjang sejarah. Pengaruh asing diterima dengan terbuka untuk memperkaya budaya bangsa sendiri yang juga terdiri atas bilangan tradisi budaya lokal yang sangat kaya dan beraneka dari Merauke sampai ke Sabang, dan dari pulau Rote sampai ke Miangas. Percampuran kreatif antara pengaruh asing itu dengan tradisi-tradisi lokal dan inter-lokal itulah yang membentuk kesadaran kebangsaan Indonesia modern yang membangun wadah tunggal dalam bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Dengan watak yang demikian, mudah bagi bangsa Indonesia menerima kehadiran agama-agama dan peradaban-peradaban besar dunia yang datang menanamkan pengaruhnya dengan sangat mendalam dalam sejarah bangsa Indonesia. Semua agama besar yang dikenal dunia pernah menjadi agama dominan pengaruhnya dalam masyarakat nusantara sehingga mewariskan peradaban besar di masa-masa lalu. Di zaman pengaruh ajaran agama Buddha, Indonesia bersatu dalam wadah Kerajaan Sriwijaya. Di zaman pengaruh ajaran agama Hindu, Indonesia dipimpin oleh Kerajaan besar bernama Majapahit. Di zaman sesudahnya, Islam menjadi agama yang paling dominan di kalangan penduduk nusantara, dan sejak datangnya pengaruh bangsa dan peradaban Eropah, Indonesia juga berkenalan dengan agama Katolik dan Protestan yang pengaruhnya sangat luas dan besar di seluruh Indonesia.

Meskipun sampai sekarang, pemeluk agama Islam merupakan mayoritas, yaitu sekitar 8,7% dari seluruh penduduk, tetapi dengan jumlah penduduk yang mencapai lebih dari 237 juta jiwa (sensus tahun 2010), 13% penduduk non-Muslim di Indonesia sudah melebihi jumlah penduduk Malaysia dan Brunei dijadikan satu. Itu artinya, jumlah penduduk Indonesia yang menganut agama selain agama Islam sangat besar dan tidak mungkin dan tidak boleh dikesalkan ataupun diabaikan. Apalagi, pola distribusi penduduk berdasarkan agama di Indonesia cenderung tidak bercampur atau berbaur seperti pluralisme dalam masyarakat Amerika Serikat (*melting-pot*), tetapi tersegmentasi (*segmented pluralism*) dan bahkan terfragmentasi (*fragmented pluralism*). Sebagai akibat budaya

¹ Dialog Kebangsaan tentang “Toleransi Beragama”, Ormas Gerakan Masyarakat Penerus Bung Karno, di Hotel Borobudur Jakarta, 13 Februari, 2014.

² Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, Ketua Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP-RI), Ketua Dewan Penasihat KOMNASHAM-RI, Ketua Dewan Pembina Ikatan Sarjana Hukum Indonesia (ISHI), Pendiri/Mantan Ketua Mahkamah Konstitusi (MK-RI, 2003-2008), Ketua Dewan Penasihat Ikatan Cendekiawan Muslim Se-Indonesia (ICMI), Anggota Kehormatan MATAKIN Majelis Tinggi Agama Konghuchu Indonesia (MATAKIN), Anggota Konsultatif Majelis Buddhayana Indonesia (MBI), Anggota Dewan Kehormatan Majelis Taoisme Indonesia (MTI).

paternalistik dan kedaerahan, di beberapa lingkungan pekerjaan timbul kecenderungan sistem rekrutmen berdasarkan semangat kedaerahan atau pertimbangan etnis.

Demikian juga sebagai akibat pengaruh penjajahan Belanda dan pengaruh lainnya dari bangsa Eropah seperti Portugis, Jerman, dan lain-lain, timbul gejala pengelompokan agama dalam kawasan-kawasan yang sama, sehingga terbentuklah gugus-gugus pulau (*enclaves*) berdasarkan agama. Karena itu, di NTT dan juga di Papua, misalnya, terlihat dengan jelas pola pengelompokan antara umat Katolik dan umat beragama Protestan. Di Sumatera Utara, terdapat pembagian wilayah yang seperti disengaja antara Tapanuli Utara yang mayoritas beragama Kristen dan Tapanuli Selatan yang mayoritas beragama Islam. Di pulau Bali, mayoritas penduduknya beragama Hindu dan berbahasa Hindu Bali. Demikian pula Sulawesi, misalnya, di Sulawesi Selatan yang mayoritas beragama Islam terdapat '*enclave*' umat yang beragama Kristen di Tanah Toraja. Di Kalimantan Barat juga mayoritas penduduknya beragama Islam, tetapi di kota Singkawang, mayoritas penduduknya berasal dari etnis Tionghoa dengan mayoritas menganut agama Buddha, Kristen, Katolik, atau Konghuchu, sedangkan jumlah penganut agama Islamnya minoritas. Demikian pula beberapa suku dayak di pedalaman Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah banyak yang mayoritas beragama Kristen Protestan atau Katolik. Karena itu, sangatlah mutlak bahwa persoalan kerukunan hidup antar umat beragama dan juga antar internal umat beragama harus dijadikan prioritas utama dalam kebijakan negara kapanpun juga dan di bawah kepemimpinan siapapun juga.

Dengan kompleksitas pengalaman sejarahnya itu, nilai kebangsaan Indonesia yang bersatu dalam keanekaragaman, telah membentuk watak asli bangsa Indonesia, yaitu untuk hidup toleran antar sesama. Berbeda tetapi tetap bersatu dalam kebersamaan. Bersama-sama bersatu padu tetapi tidak menghilangkan keanekaan. Inilah yang dirumuskan menjadi perkataan "Persatuan Indonesia" sebagai sila kedua Pancasila. Persatuan bukanlah kesatuan. Dalam persatuan ada dinamika dan keanekaragaman, sedangkan dalam kesatuan hanya ada keseragaman yang tidak memberi tempat pada dinamika perbedaan. Karena itu, meskipun warga bangsa menganut banyak sekali ajaran dan aliran keagamaan, tetapi bangsa Indonesia tetap hidup rukun dan damai. Setiap orang biar meyakini agamanya masing-masing tanpa harus diganggu dan dipengaruhi. Setiap keyakinan harus dihargai dan dihormati tanpa harus menjadi alasan sebagai sesama anak bangsa dan sesama warganegara untuk tidak bekerjasama, untuk bahu membahu membangun masyarakat, bangsa, dan negara.

Tentu saja, pengalaman bangsa Indonesia sendiri sejak kemerdekaan sampai sekarang, selalu saja ada pasang surut dalam dinamika sikap toleransi dalam peri kehidupan beragama ini. Di masa awal kemerdekaan, di masa Orde Lama, dan masa Orde Baru, sebagaimana sering digembargemborkan di masa lalu, kerukunan hidup umat beragama ini mendapat perhatian yang sangat serius dan utama oleh Presiden dan semua pimpinan negara. Karena itu, di dunia, Indonesiapun dikenal sebagai bangsa yang dijadikan model mengenai suksesnya kebijakan kerukunan beragama. Bahkan Pancasila diperkenalkan kepada dunia sebagai lima prinsip yang berhasil menjamin toleransi dan kerukunan hidup beragama itu di Indonesia.

Namun, sesudah era reformasi, terjadi banyak perubahan. Keran kebebasan yang dibuka secara tiba-tiba dan dalam semua aspek hidup dan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara menyebabkan terjadinya keadaan anomi dan anomali di segala bidang. Keadaan ini dimanfaatkan atau lebih tepatnya disalahgunakan oleh orang seorang, kelompok-kelompok orang atau golongan-golongan orang untuk kepentingan dan keuntungannya sendiri, sehingga timbul

banyak gesekan-gesekan antar kepentingan yang menyebabkan konflik dan tindak-tanduk intoleransi. Demokrasi memang membuka ruang terbuka untuk persaingan, tetapi seyogyanya juga diisi dengan semangat yang tinggi untuk saling bekerjasama satu dengan yang lain. Dengan begitu, dalam kebebasan yang demokratis perlu ditumbuh-kembangkan iklim persaingan dan kerjasama (*competition and cooperation*) secara simultan.

II. GEJALA INTOLERANSI BERAGAMA DEWASA INI

Di internal umat beragama, makin banyak berkembang aliran-aliran yang aneh-aneh yang tumbuh bebas dan dinamis tanpa terkendali. Para muballigh/ah yang tampil di televisi makin banyak dengan menyesuaikan diri dengan 'rating' dan bercampur-baur dengan humor dan lawak, sementara di masyarakat majelis-majelis zikir dan majelis ta'lim berkembang dengan mazhab dan aliran-aliran pemikirannya sendiri-sendiri, termasuk yang berasal dari pengaruh kelompok-kelompok transnasional dari Timur Tengah, Saudi Arabia, Mesir, Pakistan dan Bangladesh, Sudan, Afghanistan, Iran, Iraq, dan bahkan dari Turki. Di lain pihak, fenomena kelompok-kelompok terorisme juga terus muncul, meskipun sudah ditumpas, terus saja muncul lagi, seolah patah-tumbuh, hilang berganti;

Dalam hubungan antar agama, juga banyak muncul kasus-kasus yang terjadi di masa reformasi 15 tahun ini, seperti pelanggaran terhadap para penganut Ahmadiyah, penganut Syi'ah, pelarangan terhadap pembangunan gereja, dan lain-lain. Menurut Komnasham, selama 3 tahun terakhir, pengaduan tentang peristiwa pelanggaran kebebasan beragama dan berkeyakinan begitu tinggi. Pada 2010 Komnas HAM menerima 84 buah pengaduan, yang terdiri dari kasus perusakan, gangguan dan penyegelan rumah ibadah sebanyak 26 kasus, kekerasan terhadap "aliran sesat" 14 kasus, konflik dan sengketa internal 7 kasus dan yang terkait pelanggaran terhadap jama'ah Ahmadiyah 6 kasus, dan sisanya pelanggaran lain-lain. Pada 2011, pengaduan yang masuk sebanyak 83 kasus dengan 32 kasus terkait gangguan dan penyegelan atas rumah ibadah, 21 kasus terkait Jama'ah Ahmadiyah, gangguan dan pelarangan ibadah 13 kasus, dan didkriminasi atas minoritas agama 6 kasus. Pada tahun 2012, tercatat 68 pengaduan dengan perincian: perusakan dan penyegelan rumah ibadah sebanyak 20 kasus, konflik dan sengketa internal 19 kasus, gangguan dan pelarangan ibadah 17 kasus dan diskriminasi minoritas serta penghayat kepercayaan 6 kasus. Pada tahun 2013 Komnas menerima 39 berkas pengaduan. Diskriminasi, pengancaman, dan kekerasan terhadap pemeluk agama sebanyak 21 berkas, penyegelan, perusakan, atau penghalangan pendirian rumah ibadah sebanyak 9 berkas dan penghalangan terhadap ritual pelaksanaan ibadah sebanyak 9 berkas.

Bahkan dalam lima tahun belakang ini, yakni dari tahun 2007 sampai dengan 2012, pelanggaran terhadap hak kebebasan beragama cenderung menguat dan secara kuantitatif terus meningkat. Kecenderungan meningkatnya angka pelanggaran terhadap hak kebebasan beragama itu dapat diketahui dari data pengaduan ke Komnas HAM dan laporan hasil monitoring lembaga-lembaga masyarakat sipil seperti Setara Institute, The Wahid Institute, dan Moderate Muslim Society. Menurut Setara Institut, kasus kekerasan dan aksi intoleransi meningkat jumlahnya dari tahun 2011 dengan 244 peristiwa dan 299 aksi menjadi 264 peristiwa dan 371 aksi pada tahun 2012. Menurut laporan The Wahid Institute, kasus intoleransi yang terjadi juga meningkat dari 184 pada 2010 menjadi 276 kasus pada tahun 2011 dan 274 kasus pada tahun 2012.

Laporan pada akhir tahun 2013, bersamaan dengan mulai mendekatnya tahun Pemilu 2014 tidak memperlihatkan peningkatan laporan dan pengaduan tentang kasus-kasus pelanggaran hak atas kebebasan beragama. Namun, kasus-kasus yang terjadi tersebut, banyak juga yang tidak dilaporkan sama sekali ke KOMNASHAM, karena fokus perhatian masyarakat mulai beralih ke isu pemilihan umum. Di samping itu, kasus-kasus yang ditangani KOMNASHAM sendiri sebagai lembaga resmi, juga tidak ada yang berakhir dengan penyelesaian tuntas, terkait dengan tanggungjawab badan-badan pemerintahan terkait untuk tindak-lanjutnya.

Akibatnya, gairah masyarakat luas untuk melaporkan kasus-kasus kekerasan atau tindakan-tindakan intoleransi beragama lainnya juga menurun, bukan karena kasus-kasus sebelumnya terselesaikan atau tindakan-tindakan kekerasan dan intoleransi itu tidak berulang lagi di tempat lain, tetapi boleh jadi karena sikap *'hopeless'*, apatis, dan menjadi tidak peduli lagi. Bahkan karena itu, dalam evaluasi Komnasham akhir tahun 2013, Komnasham sampai menyatakan bahwa Indonesia sedang menghadapi "Keadaan Darurat HAM". Untuk merespons semua kejadian tersebut, negara cenderung hanya berbasa-basi atau menghadapinya dengan perang kata-kata dan eupimisme. Misalnya, kasus yang terjadi di Sampang Madura, dikatakan, bukanlah merupakan kasus pelanggaran HAM antar pemeluk agama atau antara penganut mazhab Sunny versus Syi'ah, tetapi antar internal keluarga yang berselisih paham mengenai rumah dan lahan tinggal.

Selain itu, faktor SARA, suku, agama, ras, dan antar golongan selama masa reformasi muncul kembali dengan memanfaatkan suasana kebebasan yang disalahgunakan oleh orang atau golongan untuk kepentingannya sendiri-sendiri dan menurut tafsirannya masing-masing. Kebebasan telah dibajak dan dengan memanfaatkan sentimen-sentimen primordial yang berbau SARA, ditambah lagi oleh kenyataan bahwa struktur penguasaan sumberdaya ekonomi dan politik ternyata berkembang sangat timpang, sehingga menyebabkan terjadinya fenomena konflik dan kasus-kasus kekerasan dan ketidakadilan. Sikap dan semangat kedaerahan juga semakin berkembang seiring dengan kebijakan otonomi daerah, sehingga semakin diperlukan kewaspadaan bagi semua pemimpin bangsa untuk memberikan contoh dan teladan mengenai semangat kebangsaan untuk merawat dengan baik kebhinekaan kita sebagai bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Efek Kebebasan. Ruang bebas yang terbuka karena dipraktikkannya sistem demokrasi (*Liberty*) dapat dikatakan telah menyebabkan timbulnya hal-hal berikut:

- 1) Konflik sosial oleh macam-macam pemicu, seperti persaingan politik, perebutan sumber-sumber ekonomi, dan tuntutan-tuntutan hak atas ketidakadilan struktural. Kebebasan yang disalahgunakan untuk kepentingan orang seorang atau golongan sendiri niscaya menyebabkan gesekan-gesekan kepentingan yang menimbulkan konflik;
- 2) Kebebasan yang disalahgunakan untuk kepentingan dan keuntungan sendiri juga melahirkan ketimpangan struktural baik secara ekonomi maupun politik sebagai akibat posisi elite yang paling diuntungkan secara alamiah:
 - a. Ketimpangan di bidang politik (*political inequality*) tercermin dalam budaya politik dinasti dan membirunya darah politik pasca reformasi. Karena itu, meskipun demokrasi dan prinsip kedaulatan rakyat dikembangkan, tetapi praktik oligarki politik terus merajalela;

- b. Ketimpangan di bidang ekonomi (*economic inequality*) tercermin index gini ratio yang meningkat dari 0,35 menjadi 0,41. Artinya, meskipun perekonomian tumbuh dan dinilai cukup baik, tetapi kesenjangan ekonomi semakin timpang.

Kebebasan yang menimbulkan efek samping yang tidak dikehendaki tersebut, diperparah pula oleh adanya tradisi budaya feodal dalam masyarakat, sehingga ketidakadilan struktural menjadi semakin timpang dan langgeng. Hal itu disebabkan, karena:

- a. Feodalisme justru memicu, memperkuat, dan memberi pembenaran kultural atas pemusatan kekuasaan di tangan elite seperti tercermin dalam kecenderungan makin memburunya darah politik di semua kalangan politisi dan kian meluasnya praktik politik dinasti pasca reformasi; dan
- b. Feodalisme juga memberi pembenaran atas sikap negara dan penyelenggara negara yang tidak hadir atau terlihat seperti tidak efektif bekerja. Para penyelenggara negara terbuai oleh budaya kerja feodal, sehingga terlihat seperti hanya menikmati layanan, bukan melayani (*servicing*); sekedar mengambil (*taking*), bukan memberi (*giving*).

Selain hal itu, kecenderungan tidak adanya pemisahan atau pembatasan untuk mencegah terjadinya konflik kepentingan (*conflict of interests*) antara penguasa dan pemegang kendali di ranah negara (*state*), masyarakat (*civil society*), pasar (*market*), dan media, juga menimbulkan masalah yang tersendiri dalam pengelolaan sistem demokrasi modern masa kini. Oligarki politik, feodalisme budaya, dan konglomerasi ekonomi, serta penguasaan media terutama elektronik yang cenderung memusat ke di satu tangan atau satu kelompok kepentingan, menambah daftar masalah serius yang di masa depan dapat menyebabkan sistem demokrasi hanya bekerja secara formal dan prosedural (*formal and procedural democracy*). Harapan akan praktik demokrasi substansial (*substantive democracy*) yang ditopang oleh struktur keadilan yang juga substansial (*substantive justice*), tidak sekedar formal dan prosedural (*formal and procedural justice*), memerlukan langkah-langkah nyata dengan ditopang oleh kesadaran para pemimpin untuk bertindak dalam melakukan pembenahan dan penataan kembali peri-kehidupan bernegara di masa datang.

III. TEGAK DAN TERTATANYA SISTEM HUKUM UNTUK KEADILAN

1. Sistem hukum di tengah struktur sosial yang timpang

Hukum memang harus ditegakkan untuk keadilan. Tetapi hukumnya itu sendiri harus juga ditata ulang secara sistemik sehingga benar-benar dapat menghasilkan keadilan. Bagaimanakah hukum dapat difungsikan untuk keadilan jikalau struktur kehidupan sosial tempat bekerjanya hukum dan sistem hukum itu tidak mencerminkan struktur keadilan sosial yang dapat diandalkan untuk mewujudkan rasa adil bagi semua orang dalam kehidupan bersama (*Justice for all*). Jika struktur masyarakat timpang, jarak sosial antara orang kaya dan miskin sangat jauh, maka doktrin hukum tentang persamaan dalam hukum (*equality before the law*) bukanlah kemuliaan. Dalam struktur ketidakadilan sosial yang sangat timpang, tindakan menegakkan hukum menjadi tidak identik dengan menegakkan keadilan. Yang ditegakkan hanya teks peraturan tertulis, bukan keadilan yang menjadi rohnya hukum.

Sekarang, di masa reformasi, karena kebebasan yang disalahgunakan, struktur keadilan sosial berkembang menjadi semakin timpang. Itulah yang tercermin dalam perkembangan datang index gini ratio yang semakin timpang. Karena itu, agenda pembangunan hukum di masa depan, bukan hanya menyangkut pembaruan penegakan hukum yang adil tetapi juga menyangkut agenda pembangunan keadilan struktural secara lebih sistemik dan terpadu. Yang harus dijadikan tujuan adalah keadilan secara menyeluruh, dimana hukum hanya lah sarana untuk memaksakan terjadi proses perombakan struktural yang lebih berkeadilan itu, termasuk mengenai kepastian dan determinasi manajemen kerukunan hidup berbangsa, yang akan memastikan bahwa kebebasan yang diperkenalkan oleh sistem demokrasi sungguh-sungguh berguna bagi kemajuan peradaban bangsa kita di masa depan.

2. Sistem Hukum di tengah keringnya Samudera Etika

Hukum dan sistem hukum (*rule of law*) pada pokoknya ibarat kapal, yang berlayar dengan baik di atas air samudera yang mengalir tenang. Karena itu, kata Earl Warren – Ketua Mahkamah Agung Amerika Serikat (1953-1969) – “*Law floats in the sea of ethics*”. Sekarang, kita menghadapi keadaan yang tidak normal. Sistem norma etika dan bahkan norma agama tergerus cepat sebagai akibat perubahan norma bernegara yang sangat cepat dan mendasar, dan pengaruh global yang makin terbuka di segala bidang hidup dan kehidupan dan dari segenap penjuru dunia. Dalam keadaan sistem norma agama dan etika yang tidak berfungsi dengan baik dalam mengawal dan mengendalikan sistem perilaku ideal dalam masyarakat kita, bagaimana mungkin kita berharap hukum dapat ditegakkan dengan baik? Hukum tidak dapat ditegakkan dengan adil jika sistem samudera etika sebagai tempat berlayarnya kapan hukum itu tidak mengalir dengan baik.

Karena itu, sudah saatnya kita memperkenalkan pengertian baru bahwa sistem ‘*rule of law*’ harus diimbangi oleh bekerjanya sistem ‘*rule of ethics*’ secara sinergis. Untuk itulah, saya terus menerus memperkenalkan pentingnya membangun infra-struktur etik dalam kehidupan bernegara dan bahkan dalam kehidupan publik dalam arti yang lebih luas (*ethics infra-structures in public offices*). Infra-struktur etik yang saya maksud terdiri atas perangkat sistem aturan etika yang dituangkan resmi dalam bentuk kode-kode etik (*codes of ethics*) dan kode-kode perilaku (*codes of conduct*), serta pelembagaan institusi-institusi yang dapat dinamakan komisi, komite, badan, ataupun dewan-dewan kehormatan untuk maksud menyediakan mekanisme penegakan kode etik dan kode perilaku itu. Tujuannya bukan untuk menghukum orang, tetapi untuk menjaga kehormatan institusi publik (*public offices*) dari perilaku yang tidak pantas dari para pemegang jabatan di dalamnya (*public office holders, ambtsdraggers*).

Bahkan untuk itulah saya selalu mempromosikan ide peradilan etik melalui pembentukan Dewan Kehormatan KPU (DK-KPU) pada tahun 2009 yang saya pimpin sendiri sebagai ketuanya. DK-KPU itulah yang ditingkatkan statusnya oleh UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu menjadi Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang juga saya pimpin sejak berdirinya pada Juni 2012. DK-KPU dan terutama DKPP ini dapat kita jadikan modal dan model lebih lanjut dalam upaya memperkenalkan dan mengembangkan sistem peradilan etika dalam sistem dan praktik penyelenggaraan kekuasaan negara di masa depan, baik di Indonesia maupun juga di dunia ilmu dan praktik kenegaraan di dunia.

3. Penataan Kembali Agenda Reformasi Hukum

Selama era reformasi, agenda reformasi politik dan reformasi ekonomi dapat dikatakan relatif berhasil mencapai sebagian besar tujuannya. Akan tetapi reformasi di bidang hukum dipandang kurang berhasil mencapai apa yang diharapkan oleh para penggerak reformasi 1998. Misalnya, salah satu agenda utama reformasi adalah perlawanan terhadap praktek KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme). Sekarang, persoalan kolusi dan nepotisme sudah tidak lagi dibicarakan orang, padahal nepotisme telah berkembang biak bukan hanya di lingkungan birokrasi, tetapi juga dalam politik dinasti dan kecenderungan pembiruan darah politik di hampir seluruh penjuru tanah air. Demikian pula kolusi, sebenarnya itulah yang menjadi cikal-bakal praktik korupsi. Sekarang, kita hanya sibuk berurusan dengan isu korupsi, tetapi bukan berkurang, melainkan bertambah banyak kasusnya, dan bertambah canggih metode kejahatannya dilakukan, serta berkembang biak, baik secara horizontal ke semua lingkungan dan ke semua daerah, dan bahkan mengalami regenerasi beranak-pinak. Dengan demikian, agenda praktik korupsi sama sekali belum berhasil dihentikan sebagaimana diimpikan oleh para mahasiswa yang menuntut reformasi dengan menggunakan istilah KKN (Kuliah Kerja Nyata) yang akrab di telinga mereka sehari-hari di kampus.

Karena itu, diperlukan langkah-langkah reformasi lebih menyeluruh dan terpadu. Penataan sistem hukum harus bersifat sistemik dan terpadu, termasuk berkenaan dengan agenda reformasi kelembagaan. Penataan harus dilakukan, baik menyangkut substansi hukum dan peraturan perundang-undangan maupun infra-struktur kelembagaan yang berperan dalam proses-proses (a) law making, (b) law administration, dan (c) law enforcement, baik dalam (i) proses penyelidikan dan penyidikan, (ii) proses gugatan, penuntutan, pembelaan dan peradilan yang terbuka, (iii) maupun dalam proses pembinaan dan resosialisasi di lembaga pemasyarakatan.

IV. EFEKTIFITAS KEPEMIMPINAN NEGARA

Faktor yang sangat penting dan menentukan dalam proses pengelolaan kerukunan hidup bersama adalah faktor efektifitas kepemimpinan. Efektif tidaknya kepemimpinan merupakan cermin untuk menyatakan hadir-tidaknya negara dalam memastikan terjaga dan terpeliharanya kerukunan hidup bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara (Fraternity):

1. Kepemimpinan sistem dan kepemimpinan oleh orang-orang pilihan dalam lapisan kepemimpinan demokratis. Indonesia pasca reformasi memerlukan konsolidasi sistemik dan sekaligus memberi tempat kepada para pemimpin yang dapat diharapkan memperbaiki keadaan;
2. Indonesia butuh pemimpin, bukan pejabat. Pemimpin yang bertindak sebagai guru bangsa dan pemimpin yang melayani, bukan yang *'self-serving'*, pemimpin yang *'problem solving oriented'*, bukan yang menghindar dari masalah, apalagi pemimpin yang membuat masalah (*problem maker*). Karena itu, kita harus memilih para pemimpin yang (i) mengerti masalah bangsa dan negara, (ii) memahami sistem bernegara, (iii) mampu melakukan pembenahan, penataan, dan perbaikan sistem yang agar menjadi lebih baik, (iv) sanggup memastikan bahwa sistem itu efektif berjalan dan ditegakkan sebagaimana mestinya, dan (v) sanggup menjadi contoh dan teladan untuk hidup dalam sistem tersebut;
3. Perlunya pendidikan kepemimpinan yang berorientasi *'problem solving'* di semua lapisan masyarakat agar di setiap lapisan masyarakat terbentuk sistem dan budaya kepemimpinan yang efektif. Belajarlah dari kasus-kasus bencana di tanah air. Banyak korban duduk-duduk menanti uluran bantuan dari atas. Atasan juga duduk menunggu perintah dan petunjuk dari atasannya

lagi, dan begitulah seterusnya, sampai semua orang menuntut pemimpin tertinggi untuk turun tangan. Akibatnya semua urusan dilimpahkan tanggungjawabnya kepada pemimpin tertinggi, dan karena itu lah, pemimpin tertinggi memang turun tangan, tetapi turun tangan sekedar untuk menunjukkan kepada dunia bahwa ia turun tangan dan menyelesaikan masalahnya di lapangan.

V. PANCASILA DAN UUD 1945 SEBAGAI INTEGRATING AND LIBERATING CONSTITUTION:

1. Hukum merupakan produk kesepakatan bersama, dan konstitusi merupakan produk kesepakatan tertinggi.
2. Konstitusi harus ditegakkan utk mempersatukan (*integrating*) dan membebaskan (*liberating*) rakyat guna mencapai cita-cita bersama melalui wadah NKRI. UUD'45 merupakan konstitusi yang membatasi kekuasaan penyelenggara negara, bukan membatasi rakyat, *limiting the power and liberating the people*;
3. UUD 1945 adalah "*a very Godly constitution*" dalam pengertian Tuhan universal, Tuhan Yang Maha Esa, dan Allah Yang Maha Kuasa. Indonesia is not a club of Muslim or Christian, nor Buddhist, nor Hinduist, nor Konghuchu. It is a club of universal godly values for all the people of Indonesia;
4. Tugas utama negara adalah (a) menjaga tertib sosial dan memajukan kerukunan hidup berbangsa, (b) memastikan tegaknya dan terwujudnya peri-kehidupan yang berkeadilan, dan (c) mengawal kebebasan seluruh rakyat Indonesia untuk hidup layak, berpikir, berekspresi, berkarya, berdayacipta, tumbuh, berkembang, sejahtera lahir dan batin serta bermartabat;
5. Tentang kata 'Allah' pada Alinea Ketiga Pembukaan UUD 1945 mengandung pengertian Tuhan Universal (*Universal God*), bukan hanya milik kelompok agama tertentu.

Dalam sidang PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia), kata 'Allah' dalam rumusan Alinea III Pembukaan UUD 1945 yang berasal dari Piagam Jakarta itu pernah diusulkan untuk dicoret dan diganti dengan kata Tuhan, sehingga maknanya lebih universal bagi semua golongan agama. Penggantian itu diusulkan oleh I Gusti Ketut Pudja dari Bali yang beragama Hindu³. Usul ini sangat tepat karena di kalangan umat Hindu, istilah 'Allah' itu terasa asing dan terkesan tidak universal⁴. Namun, dalam naskah resmi yang diumumkan dalam Berita Repoeblik tanggal 15 Februari 1946, yang tertulis tetap kata 'Allah', yaitu "Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa....". Ketika UUD 1945 diberlakukan kembali dengan Dekrit 5 Juli 1959, naskah UUD 1945 dilengkapi menjadi satu kesatuan dengan naskah Penjelasan UUD 1945, teks yang dipakai tetap menggunakan kata 'Allah' itu dalam rumusan Alinea III Pembukaan UUD 1945. Oleh karena itu, naskah resmi UUD 1945 sampai sekarang, dimana menurut Pasal 37 UUD 1945, yang dapat dijadikan objek perubahan hanyalah pasal-pasal UUD 1945 dan bukan Pembukaan, maka dengan demikian, kata 'Allah' itu tidak dapat lagi dipermasalahkan keberadaannya dalam Pembukaan UUD 1945.

Akan tetapi, harus dipahami bahwa kandungan maksud penggantinya dengan kata Tuhan sudah dengan sendiri terkandung di dalam kata 'Allah' itu, yaitu 'Allah' dalam pengertiannya yang universal. 'Allah' dalam bahasa Arab dipakai oleh semua agama wahyu di dunia Arab, baik oleh

³ Republik Indonesia, Saafroedin Bahar dkk ((Tim Penyunting), Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) - Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), Sekretariat Negara, Jakarta, 1998, hal. 530-538.

⁴ Baca juga John A. Titaley, Religiositas di Alinea Tiga: Pluralisme, Nasionalisme dan Transformasi Agama-Agama, Universitas Satya Wacana, Salatiga, 2013, hal. 30-42.

Islam, Kristen Katolik, Kristen Protestan, Ortodoks, maupun Yahudi. God dalam bahasa Inggris yang berarti tuhan atau dewa adalah kata laki-laki yang disertai oleh kata "goddess" untuk pengertian dewi. Kata 'Allah' itu juga berasal dari kata 'ilah' yang dapat berbentuk tunggal (*singular*) dan jamak (*plural*). Karena itu, kata 'Allah' memang dapat dinilai tepat untuk menyebut istilah Tuhan yang tidak berbilang dan tidak berkelamin (*genderless*), sehingga juga tepat untuk menggambarkan pengertian Tuhan Yang Maha Esa dalam sila pertama Pancasila.

Yang terpenting untuk dipahami adalah bahwa kata 'Allah' bukan hanya milik satu golongan, tetapi mengandung pengertian Tuhan Universal (*Universal God*) yang merupakan milik semua orang dan semua golongan beragama. Setiap agama mempunyai tradisinya sendiri-sendiri dalam menyebut nama Tuhan. Tuhan biasa disebut dengan istilah-istilah lain sesuai dengan bahasa masing-masing dan tradisi masing-masing, yang pada intinya merujuk kepada 'Dzat' yang sama, yaitu Tuhan Universal (*Universal God*) itu. Karena itu, kata 'Allah' dalam Alinea III Pembukaan UUD 1945 tidak lain adalah Tuhan Yang Maha Esa dalam sila pertama Pancasila sebagaimana tertulis dalam Alinea IV Pembukaan UUD 1945, yang sekaligus Yang Maha Kuasa menurut Alinea III Pembukaan UUD 1945. Tuhan Allah Yang Maha Esa dan Maha Kuasa itu adalah Tuhan Universal 'milik' kita semua.

VI. JAMINAN KONSTITUSIONAL KEBEBASAN BERAGAMA

Kebebasan bertuhan dan beragama di Indonesia ditegaskan dalam pasal 28E ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945. Kedua ayat itu menyatakan bahwa, "*Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya.*" "*Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap sesuai dengan hati nuraninya.*" Jaminan ini diperkuat lagi oleh Pasal 29 ayat (2) UUD 1945, yang menyatakan, "*Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.*" Pasal-pasal ini menjamin prinsip tidak ada paksaan (*non-coersive*) dalam agama dan keyakinan.

Di samping itu, dalam Pasal 28I ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan bahwa kebebasan beragama dan berkeyakinan adalah bagian dari "*hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun*" (*non-derogation rights*). Status demikian juga ditegaskan kembali pada Pasal 4 UU no. 39 tahun 1999 tentang HAM, "*Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kebebasan pribadi, pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dan persamaan di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun*".

Di samping memberikan penghormatan (*respect*) dan pengakuan (*recognition*) terhadap hak warga negara (*citizen's right*) akan kebebasan beragama dan berkeyakinan, UU no. 39 juga menentukan kewajiban negara memberikan jaminan perlindungan (*protect*) sebagaimana mestinya. Pasal 22 UU No. 39/1999 menyatakan: "*(1) Setiap orang bebas memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadah menurut agamanya dan kepercayaannya itu.*" "*(2) Negara menjamin kemerdekaan setiap orang memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu*".

Negara juga telah menegaskan larangan diskriminasi berdasarkan agama. Prinsip non-diskriminatif ini ditegaskan UUD 1945 ayat (2) Pasal 28I bahwa, *"Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif"*. Pengertian diskriminasi telah didefinisikan dalam Pasal 1 butir 3 Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menyebutkan 11 kriteria, yang salah satunya adalah perbedaan manusia atas dasar agama. Sangat jelas bahwa UUD 1945 dan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia memberi jaminan bahwa memilih, memeluk, mengimani dan menjalankan ibadat suatu agama dan kepercayaan adalah hak bagi setiap orang sebagai individu. Setiap orang memiliki kebebasan dan kemerdekaan untuk beragama dan berkepercayaan. Tidak ada seorangpun yang boleh dipaksa untuk memilih agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Tidak ada yang berhak mengurangi, membatasi atau menghilangkan hak seseorang untuk mempercayai dan mengimani suatu agama atau kepercayaan. Karena hak beragama dan berkeyakinan adalah *non-derogable right*, suatu hak yang tidak bisa dikurangi dalam keadaan apapun.

Bahkan, menurut pandangan yang lebih luas lagi, hak atas kebebasan beragama itu bagi setiap warga negara sebagai manusia, yang bukan berada dalam status sebagai pejabat negara, mencakup pula hak atas kebebasan untuk tidak bertuhan dan tidak beragama. Mengapa harus dibedakan? Karena khusus bagi para penyelenggara negara, diharuskan menjadi contoh dan teladan dalam ketaatan kepada nilai-nilai keberagamaan dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa sebagaimana tertuang sebagai sila pertama Pancasila dan sebagai dasar negara seperti yang dimaksud dalam Pasal 29 ayat (1) UUD 1945. Akan tetapi, keharusan menjadi contoh seperti itu tidak ada bagi warga negara biasa. Termasuk warga negara asing yang hendak mendapatkan status menjadi warga negara Indonesia, sama sekali tidak ditentukan adanya persyaratan bahwa calon warga negara itu harus bertuhan dan beragama lebih dulu. Karena itu, kebebasan beragama itu bagi setiap warga negara biasa mencakup pula pengertian kebebasan untuk tidak percaya kepada Tuhan dan/atau agama apapun juga tersebut.

Hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan itu juga dijamin dengan tegas dalam pelbagai Instrumen hukum Internasional. Jaminan hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan ini diatur dengan tegas dalam Pasal 18 *Universal Declaration on Human Rights* dan Pasal 18 Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik. Kovenan ini juga telah diratifikasi oleh Pemerintah RI dengan Undang-undang Nomor 12 tahun 2005. Pelanggaran atas ketentuan tersebut tentu dapat pula digolongkan sebagai pelanggaran hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan menurut ketentuan hukum Internasional. Dalam Pasal 18 Deklarasi Universal HAM PBB dinyatakan: *"1. Setiap orang berhak atas kebebasan pikiran, hati nurani, dan agama, dalam hal ini termasuk kebebasan berganti agama atau kepercayaan, dan kebebasan untuk menyatakan agama atau kepercayaan, dengan cara mengajarkannya, melakukannya, beribadat dan mentaatinya, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, di muka umum maupun sendiri"*. *"2. Tidak seorangpun boleh menjadi sasaran pemaksaan yang akan mengganggu kebebasannya untuk memiliki atau memeluk agama atau keyakinan atas pilihannya sendiri."* *"3. Kebebasan untuk mewujudkan agama atau keyakinan seseorang boleh dibatasi hanya atas dasar keputusan pengadilan dan sangat dibutuhkan untuk melindungi keselamatan, ketertiban, kesehatan, atau moral masyarakat atau hak-hak dasar dan kebebasan dasar orang lain."* *"4. Para negara pihak yang meratifikasi Kovenan ini berkewajiban untuk menghormati kebebasan orang tua dan, jika dimungkinkan, wali untuk menjamin pendidikan agama dan moral bagi anak sesuai dengan agama orang tua dan walinya."*

Pemberian status khusus kebebasan beragama dan berkeyakinan sebagai hak yang tidak dapat dikurangi (*non-derogable right*) ditegaskan dalam Pasal 4 ayat 2. Pengertian agama dan keyakinan dalam instrumen HAM internasional tidak sempit. Dalam Komentar Umum No. 22 (48) Komite HAM PBB tentang substansi normatif ICCPR pasal 18 dijelaskan bahwa pengertian agama dan keyakinan meliputi agama/keyakinan tradisional, dan agama/keyakinan yang baru didirikan. Ini juga dapat dikaitkan dengan pengertian kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa yang bukan dalam konteks pengertian agama secara konvensional. Demikian pula jika dikatakan, ada orang yang percaya kepada agama tetapi tidak percaya kepada Tuhan, atau percaya kepada Tuhan tetapi tidak percaya kepada agama apapun, seperti dalam paham '*deisme*' (*theism*) yang dikenal dalam filsafat.

Karena itu, substansi Pasal 18 ICCPR membedakan antara pengertian kebebasan beragama, berkeyakinan, atau berkepercayaan dengan pengertian kebebasan untuk menjalankan agama atau kepercayaannya itu. Perbedaan ini dinilai penting untuk membedakan di wilayah mana negara diperbolehkan untuk membatasi dan wilayah mana negara dilarang untuk melakukan pembatasan. Karena itu, dalam pandangan dan sikap Komnasham Tahun 2008⁵, beberapa hal di bawah ini dipandang tidak dapat diintervensi, dipaksa, dan dipengaruhi dengan cara-cara manipulatif (seperti indoktrinasi, *brainwashing*, dan penggunaan obat-obat terlarang, dan lain sebagainya), oleh negara atau pihak manapun juga, yaitu:

- 1) Memilih dan mengimani agama, keyakinan atau kepercayaan.
- 2) Memilih dan mengimani sekte atau madzhab tertentu dalam suatu agama.
- 3) Memilih untuk taat pada (menjalankan) suatu ajaran agama atau tidak taat.
- 4) Menjalankan ibadah ritual di ruang privat.
- 5) Memikirkan, memahami, merenungi, menafsirkan dan mengembangkan pemikiran tentang agama.

Selain kelima hal yang dirumuskan oleh Komnasham tersebut di atas, agar lebih tegas, dapat pula ditambahkan rumusan pengertian sebagaimana sudah diuraikan di atas, yaitu bahwa setiap orang (i) berhak memilih untuk percaya atau tidak percaya kepada Tuhan dan (ii) berhak untuk memilih percaya atau tidak percaya kepada sesuatu ajaran agama. Kedua kebebasan yang terakhir ini dapat diatur dan dibatasi dengan undang-undang sebagaimana mestinya, sehingga bagi warga negara yang menduduki jabatan-jabatan sebagai petugas, aparat, atau pejabat penyelenggara negara, dapat diharuskan untuk hanya percaya kepada Tuhan Yang Maha Esa dan percaya kepada sesuatu agama tertentu sesuai keyakinannya.

Sedangkan hak-hak kebebasan beragama yang dapat diatur oleh negara secara relatif sebagaimana dimaksud oleh Pasal 28J ayat (2) UUD 1945, menurut Komnasham Republik Indonesia, adalah:

- 1) Menjalankan ibadah ritual di ruang publik;
- 2) Menjalankan ajaran agama non ibadah; ceramah agama, pertemuan agama, pendidikan agama, perayaan hari-hari besar, menyiarkan agama, dll.;

⁵ Keputusan Sidang Paripurna Komnasham, November 2013.

- 3) Mendirikan dan mengelola rumah ibadat;
- 4) Kebebasan menggunakan simbol-simbol agama;
- 5) Kebebasan mengangkat pemimpin agama;
- 6) Mendirikan dan mengelola sarana-sarana keagamaan lain seperti: sarana pendidikan, tempat pertemuan, pusat studi agama, dan lain-lain;
- 7) Membentuk dan menjalankan organisasi berbasis agama dengan jaminan status legal;
- 8) Mengelola pendidikan keagamaan;
- 9) Kebebasan menulis, mengajarkan dan menyebarkan ajaran agama;
- 10) Memperoleh status keagamaan;
- 11) Memperoleh pendidikan dan pengajaran agama sesuai dengan agama orang tua/wali;
- 12) Memperoleh layanan menikah, bercerai, dan upacara kematian;
- 13) Memperoleh hak-hak kewarganegaraan tanpa didiskriminasi karena agama.

VII. HUBUNGAN ANTARA AGAMA DAN NEGARA

1. Kebebasan Beragama dan Kebebasan dari Agama:

Dapat dikatakan bahwa kebebasan beragama (*Freedom of Religion*) berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 bukanlah Kebebasan dari agama (*Freedom from Religion*). Oleh sebab itu, negara berkepentingan agar agama tumbuh subur dalam kehidupan bermasyarakat, sehingga oleh sebab itu negara c.q. pemerintah diidealkan memberikan dukungan dan bantuan sehingga agama dapat tumbuh subur di Indonesia. Dengan demikian, negara harus berperan dalam memberikan pelayanan kepada semua komunitas beragama agar umatnya dapat tumbuh dan menjalankan keyakinan keagamaannya dengan baik. Negara berkepentingan untuk memastikan agar agama berperan efektif dalam membangun karakter dan perilaku berkualitas dari seluruh warganegara, sehingga beban negara sendiripun menjadi lebih ringan dalam membangun kualitas perilaku ideal warganegaranya guna mendorong kemajuan peradaban bangsa ke tingkat yang semakin tinggi di masa depan.

Namun, tentu saja, negara juga tidak dapat memaksa seseorang, sekelompok, atau segolongan orang untuk bertuhan dan/atau beragama tertentu, negara tidak boleh ikut campur dalam urusan-urusan internal umat beragama. Karena itu memang tidak dapat dihindari adanya kebutuhan dan bahkan keharusan untuk membedakan, dan memisahkan mana urusan-urusan yang dapat ditangani oleh negara atau pemerintah, dan mana urusan yang tidak boleh dicampuri oleh negara/pemerintah sebagai persoalan internal agama-agama yang harus diselesaikan oleh komunitas agama itu sendiri secara independen.

2. Official Requirements

Terkait dengan penyebutan kata 'Tuhan', baik menurut formula '*nominatio-dei*' (*naming of God*) atau pun '*invocatio-dei*' (*calling on God*) dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan, juga diperlukan pemisahan yang tegas terkait dengan status hukum warga negara dan aparat penyelenggara negara. Para pejabat, aparat, atau petugas penyelenggara negara di semua tingkatannya haruslah berfungsi sebagai pelayan bagi warga negara. Karena itu, bagi mereka dapat dikenakan tuntutan persyaratan yang berbeda dan lebih tinggi. Inilah yang disebut dengan '*official requirement*' atau persyaratan jabatan yang salah satunya tercermin dalam kewajiban pengucapan sumpah atau janji jabatan.

Bagi tiap-tiap para pejabat penyelenggara negara di semua tingkatannya, diharuskan untuk berketuhanan Yang Maha Esa dan beragama, sebagai syarat untuk menduduki jabatan tertentu (*official requirement*). Bunyi sumpah atau janji selalu dikaitkan dengan penyebutan nama Tuhan, dengan sebutan menurut tradisi yang berlaku di masing-masing komunitas agama. Karena itu, siapa saja yang menjadi pejabat publik dan termasuk pegawai negeri sipil berarti sudah pernah bersumpah atau berjanji dengan atau atas nama Tuhan, sehingga oleh sebab itu tidak dapat tidak haruslah konsisten dengan sumpah atau janjinya sebagai cermin orang yang percaya kepada Tuhan YME dan beragama. Jika yang bersangkutan tidak bertuhan atau beragama, berarti ketika mengucapkan sumpah atau janji jabatan, ia telah berbohong, dan karena itu dapat dijatuhi sanksi tertentu sesuai dengan aturan hukum dan etika yang berlaku.

Pendek kata, sangatlah wajar apabila kepada pejabat penyelenggara negara dikenakan kewajiban untuk bertuhan dan beragama sebagaimana mestinya untuk menjadi contoh bagi rakyat atau warganegara biasa agar juga hidup Berketuhanan Yang Maha Esa dan beragama. Sebaliknya, sebagai warga negara biasa, keharusan demikian tidak dapat dibenarkan karena doktrin kebebasan beragama dalam arti yang lebih luas. Lagi pula, untuk diterima menjadi warganegara, juga tidak diperlukan persyaratan yang berkaitan dengan Tuhan dan anutan keagamaan semacam itu. Paling-paling, yang diperlukan hanya janji setia kepada konstitusi dan lambang-lambang negara, tetapi tidak dipersyaratkan mengenai, misalnya, "harus beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa", atau semacamnya. Persyaratan untuk menjadi warganegara di negara lain juga demikian, tidak dipersyaratkan harus ber-Tuhan dan/atau beragama.

3. Kebebasan sebagai *Human Right* dan *Citizens' Right*

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kandungan pengertian kebebasan beragama bagi pejabat, aparat, atau petugas penyelenggara kekuasaan negara memang berbeda dari kebebasan bagi warga negara biasa (*citizen's right*) atau sebagai manusia pada umumnya (*human right*). Kebebasan asasi manusia dan kebebasan setiap warga negara lebih utuh dan luas daripada kebebasan para penyelenggara negara. Karena itu, bagi mereka haruslah dijamin kebebasannya untuk bertuhan atau tidak percaya kepada Tuhan, bebas untuk beragama atau tidak percaya kepada agama apapun sama sekali.

Untuk menjadi warga negara Indonesia tidak dipersyaratkan harus bertuhan atau beragama apapun juga. Warga negara biasa dapat (i) Bertuhan Yang Maha Esa dan beragama sebagaimana dikenal dalam masyarakat; (ii) Bertuhan Yang Maha Esa tetapi tidak percaya kepada agama seperti paham '*theism*' atau '*deisme*' dalam filsafat; (iii) Beragama tetapi tidak bertuhan, seperti yang menjadi ciri beberapa agama kultural; ataupun (iv) tidak percaya kepada Tuhan dan tidak percaya kepada agama apapun yang biasa dikenal sebagai '*atheis*'; Yang penting warga negara Indonesia

tidak memerangi dan memusuhi orang yang beragama dan/atau yang percaya kepada Tuhan Yang Maha Esa, seperti orang komunis, atau orang yang menghina Tuhan dan agama secara terang-terang didepan umum. Tuhan tidak akan merasa terhina, agama juga tidak akan terpengaruh oleh adanya hinaan. Tetapi kesengajaan menghina keyakinan orang bertuhan dan beragama adalah perbuatan jahat, karena melecehkan dan merendahkan keyakinan orang yang percaya.

4. Kewajiban Negara dan Tugas Pemerintahan

Namun demikian, dengan dengan menjamin ruang bebas bagi setiap warga negara di luar penyelenggara negara untuk tidak bertuhan dan/atau beragama, bukan berarti bahwa negara menganggap hal itu sebagai sesuatu yang ideal dan diidealkan. Yang ideal tetaplah orang yang percaya kepada Tuhan YME dan beragama. Karena itu, para pejabat penyelenggara diharuskan bertuhan dan beragama, karena harus menjadi contoh bagi seluruh rakyat Indonesia bahwa yang ideal itu menurut Pancasila dan UUD 1945 adalah ber-Tuhan YME dan beragama. Karena itu, tugas dan peran pemerintahan serta para pemegang jabatan sebagai penyelenggara negara adalah untuk:

- a) melayani, mendukung dan membantu warganegaranya, penduduk, dan semua orang yang ada dalam wilayah kekuasaannya menjalankan ajaran agamanya melalui fasilitasi dan dukungan administrasi pemerintahan dalam rangka pembentukan perilaku ideal dalam bermasyarakat, sehingga terbentuk pula perilaku ideal warga dalam bernegara;
- b) menjaga kerukunan hidup bersama antar umat beragama dan antar kelompok internal umat bersama yang dapat atau ternyata mengganggu ketertiban dan ketenteraman yang lebih luas, dalam rangka kerukunan hidup berbangsa dan bernegara; dan
- c) yang lebih pentingnya lagi menjadi contoh atau teladan bagi masyarakat luas dalam berperilaku ideal sesuai tuntunan agama atau prinsip-prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa yang diyakini masing-masing untuk peningkatan peri-kehidupan bersama dalam wadah negara.

Di samping itu, dalam hukum hak asasi manusia, pemangku kewajiban di bidang hak asasi manusia pada pokoknya sepenuhnya adalah negara, dalam hal ini adalah pemerintah. Semua penjelasan dalam komentar umum Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia (DUHAM) menyatakan bahwa upaya untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak asasi manusia sepenuhnya adalah kewajiban negara. Dalam kaitan dengan hal itu, negara dinilai memiliki 3 kewajiban, yaitu menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhi (*to fulfill*). Dalam Pasal 28I Ayat (4) UUD 1945 juga ditegaskan, yaitu: “perlindungan (*protection*), pemajuan (*promotion*), penegakan (*enforcement*), dan pemenuhan (*fulfilment*) hak asasi manusia adalah tanggungjawab negara, terutama pemerintah”. Ketiga kata tersebut kembali ditegaskan dalam Pasal 71 Undang-Undang No 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yaitu: “Pemerintah wajib dan bertanggungjawab menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam Undang-Undang ini, peraturan perundang-undangan lain, dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh Negara Republik Indonesia”.

Indonesia juga telah meratifikasi 2 kovenan tentang hak asasi manusia, yaitu Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (EKOSOB) dan Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik, pada tanggal 30 November 2005. Kedua kovenan ini telah disahkan masing-masing dengan UU No.11/2005, dan UU No.12/2005. Karena itu, dalam menghormati dan melindungi hak-hak kebebasan beragama dan berkeyakinan, harus diingat bahwa kita telah meratifikasi Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik. Sehubungan dengan itu, ada 2

jenis pelanggaran yang bertalian dengan kewajiban negara, dalam hal ini, yaitu (i) negara harus menghormati hak-hak kebebasan beragama dan berkeyakinan, karenanya tidak boleh melakukan tindakan yang dilarang atau bertentangan *ICCPR* melalui campur-tangannya yang dapat disebut sebagai *violation by action* atau disebut juga *violation by commission*; (ii) negara haruslah bertindak aktif meskipun secara terbatas untuk melindungi hak-hak tersebut, jika tidak, berarti negara lalai, lupa, atau absen. Hal inilah yang disebut sebagai pelanggaran melalui pembiaran (*violation by omission*).

Di samping itu, tentu ada pula langkah yang mestinya dilakukan oleh setiap pemerintahan yang bertanggungjawab, yaitu membersihkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dari norma-norma yang bertentangan dengan hak asasi manusia, termasuk dalam urusan kebebasan beragama. Karena itu, diperlukan '*executive review*' terhadap semua produk hukum yang berlaku untuk memastikan kebebasan beragama yang dijamin oleh UUD 1945 dapat diwujudkan. Membiarkan kebijakan hukum nasional tetap memelihara pasal-pasal yang bertentangan dengan jaminan-jaminan konstitusi itu, termasuk yang bertentangan dengan kovenan Internasional yang sudah diratifikasi tersebut di atas, adalah bentuk pelanggaran juga oleh pemerintah/negara sesuai dengan tingkat kewenangan dan tanggungjawabnya masing-masing yang tidak boleh dibiarkan di masa mendatang.