BAB III

TINJAUAN UMUM UNDANG-UNDANG HAK ASASI MANUSIA

TERKAIT KEBEBASAN BERAGAMA

**A. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
terkait Kebebasan Beragama**

**1. Latar Belakang Terbentuknya Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999
tentang Hak Asasi Manusia**

Kebebasan beragama atau berkeyakinan termasuk dalam kategori hak asasi manusia sebagaimana tercantum dalam *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) dan *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR). Hak ini diklasifikasikan sebagai hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun (*non-derogable rights*), baik dalam situasi perang maupun kondisi darurat nasional. Negara tetap berkewajiban untuk menghormati dan tidak melakukan pemaksaan terhadap kebebasan beragama, khususnya pada aspek *forum internum* atau ranah keyakinan pribadi, sebagaimana dijamin dalam Pasal 28I ayat (1) UUD 1945, Pasal 4 ayat (2) ICCPR, serta Pasal 74 UU HAM. Adapun kebebasan beragama dalam dimensi *forum externum*, yaitu praktik atau manifestasi keagamaan dapat dibatasi melalui ketentuan undang-undang. Secara umum, arah kebijakan hukum hak asasi manusia terkait kebebasan beragama, baik dalam ranah *internum* maupun *externum*, setelah masa Orde Baru menunjukkan responsivitas terhadap penguatan prinsip negara

hukum dan demokrasi sebagaimana ditegaskan dalam konstitusi serta peraturan perundang-undangan terkait, termasuk UU 12/2005.¹

Pada era Reformasi, kesadaran akan pentingnya perlindungan dan pelaksanaan HAM dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara semakin menguat. Sebagai bagian dari komunitas global, bangsa Indonesia memiliki kewajiban moral untuk menghormati HAM sebagaimana tercantum dalam DUHAM yang disahkan oleh PBB pada 1948. Dalam rangka memperkuat komitmen tersebut, MPR mengesahkan Ketetapan MPR No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia. Dalam Pasal 5 TAP MPR tersebut, dimuat sistematika dokumen HAM yang meliputi: (1) pandangan dan sikap bangsa Indonesia terhadap HAM, serta (2) Piagam Hak Asasi Manusia.

Ketetapan ini merupakan hasil keputusan Sidang Istimewa MPR RI yang berlangsung pada 10–13 November 1998, berdasarkan rancangan yang dipersiapkan oleh Badan Pekerja MPR. Pokok pemikiran yang tercermin dalam TAP MPR tersebut menyatakan bahwa segala bentuk pengaturan dan implementasi HAM di Indonesia harus disesuaikan dengan sistem nilai yang terkandung dalam Pancasila sebagai dasar negara.

Sebagai tindak lanjut dari TAP MPR tersebut, pada 23 September 1999 diundangkan UU HAM. Dalam Pasal 1 Angka 1 UU HAM, dijelaskan bahwa HAM adalah “seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya

¹ Suparman Marzuki, “Politik Hukum Hak Asasi Manusia Tentang Kebebasan Beragama Pasca Orde Baru,” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 26, no. 2 (2019): 219–20, 2, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol26.iss2.art1>.

yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, Pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.”²

Pada 17 Januari 2000, Presiden KH. Abdurrahman Wahid menyempurnakan UU HAM dengan mengambil kebijakan signifikan dalam menegakkan prinsip kesetaraan dan kebebasan beragama dengan memulihkan hak-hak keagamaan, keyakinan, dan adat istiadat masyarakat Tionghoa di Indonesia. Kelompok ini sebelumnya mengalami diskriminasi sistematis yang membatasi akses mereka terhadap kebebasan beribadah, berekspresi, dan berasosiasi atas dasar agama dan kepercayaan yang dianut, semata-mata karena identitas etnis mereka yang dianggap non-pribumi. Melalui Keputusan Presiden Nomor 6 Tahun 2000, pemerintah secara resmi mencabut Instruksi Presiden Nomor 14 Tahun 1967 tentang Agama, Kepercayaan, dan Adat Istiadat Cina, yang waktu itu menjadi dasar kebijakan diskriminatif. Langkah ini menandai komitmen negara untuk menghormati hak asasi setiap warga negara tanpa memandang asal-usul etnis dan keyakinan keagamaan.³

2. Jaminan Kebebasan Beragama dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan Undang-Undang Hak Asasi Manusia

Secara normatif, jaminan HAM dalam konstitusi UUD 1945 hasil amandemen merupakan hasil pengadopsian substansi hukum dari ketentuan

² Budiyo, “Politik Hukum Kebebasan Beragama dan Kepercayaan di Indonesia,” *Yustisia* 2, no. 2 (2013): 113.

³ Muktiono, “Mengkaji Politik Hukum Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Indonesia,” *Jurnal Dinamika Hukum* 12, no. 2 (2012): 349.

sebelumnya, yaitu Ketetapan MPR No. XVII/MPR/1998 dan UU HAM. Berdasarkan kronologi historis tersebut, dapat disimpulkan bahwa politik hukum HAM di Indonesia menunjukkan perkembangan yang signifikan. Perlindungan dan pengakuan terhadap HAM mengalami perluasan secara substansial serta memperoleh kedudukan hukum yang semakin kuat dalam bentuk jaminan yuridis-konstitusional.

Pertama, salah satu aspek yang penting dalam pembahasan ini adalah kebebasan beragama. Secara yuridis-konstitusional, hak atas kebebasan beragama diatur dalam berbagai ketentuan UUD 1945 hasil amandemen. Pertama, komitmen terhadap kebebasan beragama tercermin dalam sumpah/janji presiden dan wakil presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat (1), yang menegaskan bahwa sebelum memangku jabatannya, presiden dan wakil presiden wajib bersumpah menurut agamanya atau berjanji secara sungguh-sungguh di hadapan MPR atau DPR.

Kedua, dasar konstitusional kebebasan beragama secara eksplisit tertuang dalam Pasal 29 ayat (1) dan (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa, dan menjamin kemerdekaan setiap penduduk untuk memeluk agama dan beribadah menurut agama dan kepercayaannya masing-masing.

Ketiga, jaminan konstitusional atas kebebasan beragama juga mencakup hak-hak lain seperti kebebasan memeluk agama, menjalankan ibadah, meyakini suatu kepercayaan, dan mendirikan organisasi keagamaan. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 28E ayat (1), (2), dan (3) yang memberikan hak kepada setiap

individu untuk memeluk agama, menyatakan keyakinan, serta menyampaikan pendapat dan berkumpul secara bebas.

Keempat, sebagai konsekuensi dari jaminan atas kebebasan beragama dan keyakinan, konstitusi juga memberikan perlindungan terhadap hak-hak pribadi, termasuk hak atas rasa aman, perlindungan dari rasa takut, dan kebebasan dari penyiksaan maupun perlakuan yang merendahkan martabat manusia.

Kelima, dalam konteks pembatasan terhadap hak-hak tersebut, UUD 1945 mengatur prinsip “kewajiban asasi” yang mengimbangi kebebasan individu. Pasal 28J ayat (1) dan (2) menyatakan bahwa dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib menghormati hak asasi orang lain dan tunduk pada pembatasan yang ditetapkan melalui undang-undang, demi menjamin ketertiban umum, keamanan, nilai-nilai moral, serta penghormatan terhadap hak-hak orang lain dalam masyarakat demokratis.⁴

B. Potret Kebebasan Beragama di Indonesia

1. Kebebasan Beragama di Indonesia dari Waktu ke Waktu

Catatan tentang kebebasan beragama di Indonesia melalui peristiwa atau kejadian “pelanggaran kebebasan beragama” sudah dilakukan beberapa kali survei oleh lembaga independen bernama SETARA Institute. Pada 2013, SETARA Institute melaporkan sebanyak 222 kasus pelanggaran terhadap kebebasan beragama dan berkeyakinan, dengan total 292 bentuk tindakan

⁴ Hasyim Asy'ari, “Politik Hukum Kebebasan Beragama Di Indonesia,” *Pandecta Research Law Journal* 6, no. 1 (2011): 5–6, 1, <https://doi.org/10.15294/pandecta.v6i1.2319>.

pelanggaran yang tersebar di 20 provinsi. Dari segi distribusi waktu, bulan Mei mencatat jumlah pelanggaran tertinggi dengan 33 peristiwa, diikuti oleh bulan Februari dan Maret yang masing-masing mencatat 26 peristiwa. Sementara itu, bulan Januari dan Desember masing-masing mencatat 21 peristiwa, diikuti oleh Juni (19), April dan Oktober (masing-masing 16), Juli (13), serta September dan Agustus (masing-masing 12). Adapun bulan dengan pelanggaran terendah tercatat pada November, yakni sebanyak 9 peristiwa.⁵ Sebagai perbandingan, data pada 2021 menunjukkan adanya penurunan jumlah peristiwa, yaitu sebanyak 171 peristiwa pelanggaran, meskipun jumlah tindakan pelanggaran justru meningkat menjadi 318 tindakan.⁶

Bahkan, pada data 2020 semasa pandemi Covid-19, pelanggaran kebebasan beragama juga menunjukkan angka yang tinggi. Tercatat sebanyak 180 peristiwa pelanggaran terhadap kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia, dengan total 424 bentuk tindakan pelanggaran. Insiden-insiden tersebut tersebar di 29 provinsi, dengan konsentrasi utama pada sepuluh provinsi, yakni Jawa Barat (39 peristiwa), Jawa Timur (23), Aceh (18), DKI Jakarta (13), Jawa Tengah (12), Sumatera Utara (9), Sulawesi Selatan (8), Daerah Istimewa Yogyakarta (7), Banten (6), dan Sumatera Barat (5). Jawa Barat menempati posisi tertinggi dalam jumlah pelanggaran, dengan angka yang hampir setara dengan total kumulatif dari 19 provinsi lainnya yang hanya

⁵ Halili dan Bonar Tigor Naipospos, *Stagnasi Kebebasan Beragama: Laporan Kondisi Kebebasan Beragama/Berkeyakinan di Indonesia Tahun 2013* (Pustaka Masyarakat Setara, 2014), 26.

⁶ Setara Institute, "Kondisi Kebebasan Beragama/Berkeyakinan di Indonesia 2021," Setara Institute | For Democracy and Peace, 10 Februari 2022, <https://setara-institute.org/kondisi-kebebasan-beragamaberkeyakinan-di-indonesia-2021/>.

mencatat 40 peristiwa. Provinsi-provinsi dengan jumlah lebih rendah antara lain Bali (4), Kepulauan Bangka Belitung (6), Riau (4), Kalimantan Barat (3), Kepulauan Riau (3), Lampung (3), Nusa Tenggara Barat (3), Jambi (2), Kalimantan Selatan (2), Papua Barat (2), Gorontalo (1), Maluku (1), Maluku Utara (1), Papua (1), Sulawesi Barat (1), Sulawesi Tengah (1), Sulawesi Utara (1), dan Sumatera Selatan (1). Data ini mencerminkan ketimpangan geografis dalam penyebaran pelanggaran kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia, dengan dominasi kasus pada wilayah-wilayah tertentu seperti Jawa Barat.⁷

Konsekuensi dari kebijakan negara yang hanya mengakui agama-agama tertentu dan memberikan status terbatas kepada aliran kepercayaan adalah terhambatnya akses warga negara non-penganut agama resmi terhadap hak-hak sipil dasar. Penganut agama lokal dan aliran kepercayaan sering kali tidak dapat mencatatkan pernikahan atau kelahiran secara resmi, sehingga mereka tidak memiliki Akta Nikah maupun Akta Kelahiran. Hal ini berdampak serius terutama bagi perempuan dan anak-anak karena ketiadaan dokumen resmi menghilangkan perlindungan hukum terhadap hak-hak mereka. Dalam praktiknya, sebagian dari mereka terpaksa mengaku memeluk salah satu agama resmi demi mendapatkan dokumen-dokumen kependudukan seperti KTP. Langkah ini diambil secara pragmatis demi keselamatan pribadi dan keberlangsungan hidup keluarga di tengah sistem negara yang berasaskan

⁷ Kidung Asmara Sigit dan Ismail Hasani, *Intoleransi Semasa Pandemi: Laporan Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan 2020* (Pustaka Masyarakat Setara, 2021), 24–25.

Pancasila, tetapi belum sepenuhnya mengakomodasi keberagaman keyakinan secara setara.⁸

Contoh konkret kasus intoleransi terhadap pendirian dan renovasi rumah ibadah masih terjadi di berbagai daerah di Indonesia. Pada 2018, Persekutuan Gereja-Gereja di Kabupaten Jayapura menolak renovasi Mesjid Agung Al-Aqsha di Sentani, Papua, dengan alasan menara mesjid lebih tinggi dari gereja di sekitarnya yang berujung pada pemotongan menara tersebut. Kemudian, pada 29 Januari 2020, terjadi perusakan terhadap balai pertemuan yang berfungsi sebagai tempat ibadah di Griya Agape, Minahasa Utara, akibat persoalan perizinan. Tidak lama berselang, pada 6 Februari 2020, konflik serupa muncul di Tanjung Balai, Karimun, Kepulauan Riau, saat sekelompok massa menghalangi renovasi Gereja Paroki Santo Joseph yang telah ditolak sejak 2013. Ketiga kasus ini menunjukkan masih lemahnya perlindungan negara terhadap kebebasan beragama, khususnya dalam konteks pendirian dan pemanfaatan rumah ibadah.⁹

Berdasarkan contoh kasus di atas, terlihat bahwa penolakan terhadap pembangunan rumah ibadah tidak terbatas pada satu agama tertentu, melainkan melibatkan berbagai kelompok keagamaan. Fenomena ini menunjukkan bahwa intoleransi antarumat beragama menjadi faktor utama pelanggaran terhadap

⁸ Siti Musdah Mulia, "Potret Kebebasan Berkeyakinan Di Indonesia: Sebuah Refleksi Masa Depan Kebangsaan Indonesia," *Nusantara; Journal for Southeast Asian Islamic Studies* 14, no. 2 (2019): 116–17, 2, <https://doi.org/10.24014/nusantara.v14i2.7152>.

⁹ Amirullah, "Rumah Ibadah, Belenggu Mayoritas," *Tempo*, diakses 23 Juni 2025, <https://interaktif.tempo.co/proyek/rumah-ibadah-belenggu-mayoritas/index.html>.

kebebasan beragama dan berkeyakinan. Praktik intoleransi tersebut dapat berbentuk pelarangan, penyegelan, atau pencabutan izin mendirikan bangunan (IMB) rumah ibadah. Di banyak daerah, kelompok mayoritas memiliki kecenderungan untuk menekan kelompok minoritas, bahkan kelompok seagama yang berbeda aliran.

Intoleransi ini tidak hanya dilakukan oleh individu atau masyarakat, tetapi juga dapat melibatkan negara, baik melalui tindakan langsung maupun sikap pembiaran. Keterlibatan negara dalam bentuk campur tangan atau kegagalan memberikan perlindungan terhadap kelompok yang menjadi korban diskriminasi merupakan persoalan serius. Pelanggaran terhadap hak atas kebebasan beragama mencerminkan kegagalan negara dalam mengimplementasikan prinsip-prinsip HAM, baik secara aktif maupun pasif.¹⁰

2. Kebebasan Beragama Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi

Pengaturan mengenai hak atas kebebasan beragama dalam berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia memperlihatkan adanya ketegangan antara prinsip universalitas HAM dan realitas partikularitas hukum nasional. UUD 1945, sebagai konstitusi tertinggi, menegaskan bahwa hak atas kebebasan beragama merupakan hak fundamental yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun. Namun, pada saat yang sama, terdapat pembatasan terhadap ekspresi kebebasan tersebut dengan dalih menjaga ketertiban atas nama agama. Hal ini menimbulkan ketidakjelasan dalam pengaturan normatif,

¹⁰ Suryawati dan Syaputri, "Intoleransi Dalam Pembangunan Rumah Ibadah Berdasarkan Hak Konstitusional Warga Negara," 440–41.

apakah konsep HAM yang dianut oleh UUD 1945 bersifat universal atau partikular.

Ketidakjelasan ini juga tercermin dalam sejumlah peraturan perundang-undangan turunan. Di satu sisi, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik (ICCPR) mengadopsi prinsip-prinsip universal HAM. Namun, di sisi lain, Undang-Undang No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama cenderung bersifat mengutamakan kepentingan pribadi dan diskriminatif. Ketegangan inilah yang melatarbelakangi permohonan *judicial review* terhadap UU No. 1/PNPS/1965 ke Mahkamah Konstitusi (MK).

Dalam putusannya, MK menolak mengaitkan UU tersebut secara langsung dengan isu kebebasan beragama. Meski demikian, MK secara eksplisit menyatakan bahwa kebebasan beragama bukanlah hak yang mutlak yang berarti bahwa UU tersebut merupakan bentuk pembatasan terhadap kebebasan beragama. Argumen MK berlandaskan pada perbedaan antara hak individu untuk memeluk agama dengan perlindungan terhadap hak-hak kolektif masyarakat beragama, khususnya terkait isu penodaan agama. MK berpandangan bahwa penodaan agama merupakan tindakan yang ditujukan terhadap komunitas agama, bukan individu, sehingga tidak serta-merta termasuk dalam ranah perlindungan kebebasan beragama individu.

Lebih lanjut, Pasal 1 UU No. 1/PNPS/1965 menyatakan larangan terhadap segala bentuk ajakan, tafsir, atau aktivitas keagamaan yang

menyimpang dari ajaran pokok suatu agama, serta pelarangan terhadap kegiatan keagamaan yang menyerupai praktik agama tertentu. Larangan ini mencakup pula penyebaran agama lain dan perbuatan penghujatan yang dapat menimbulkan luka emosional bagi penganut agama tertentu. Dalam konteks ini, negara dianggap sah untuk melakukan intervensi terhadap kebebasan individu guna melindungi hak keagamaan kolektif masyarakat, termasuk dengan memberikan sanksi terhadap pelaku penghinaan terhadap simbol-simbol agama atau penyebar ajaran yang dianggap menyimpang.

Meskipun demikian, pendekatan tersebut menuai kritik karena berpotensi mengekang kebebasan berekspresi dan hak individu dalam menafsirkan ajaran agama. Konsep penodaan agama semestinya dibatasi hanya pada tindakan nyata berupa ujaran kebencian dan hujatan, bukan pada perbedaan penafsiran keagamaan. Maka dari itu, seseorang tidak seharusnya dikriminalisasi hanya karena memiliki pandangan keagamaan yang berbeda dari arus utama, sekalipun pandangan tersebut dianggap menyimpang.

MK sejauh ini belum secara tegas memisahkan antara penafsiran ajaran agama dengan perbuatan penodaan agama. Kurangnya kejelasan tersebut menimbulkan kekhawatiran terhadap potensi penyalahgunaan delik penodaan agama. Oleh karena itu, muncul desakan untuk melakukan revisi terhadap UU No. 1/PNPS/1965 agar lebih sejalan dengan prinsip-prinsip HAM yang menjamin kebebasan individu dalam beragama, menyatakan keyakinan, dan mengekspresikan pandangan keagamaan secara damai. Sebab, selain membatasi kebebasan beragama, UU ini juga turut membatasi hak untuk

berekspresi dan berpendapat, khususnya apabila pendapat tersebut dianggap mendorong permusuhan atau melecehkan simbol-simbol keagamaan tertentu.¹¹

¹¹ Maya Cristiana, "Hak Konstitusional: Politik Hukum Kebebasan Beragama di Indonesia," *Progresif: Jurnal Hukum* 16, no. 2 (2022): 249–51.