



# KETEGANGAN KEBEBASAN dan KERUKUNAN Beragama di Indonesia

Telaah Sejarah, Politik, dan Hukum

**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



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

**Penyelarass Akhir:**

Saiful Rahman Barito

**Sampul dan Tata Letak:**

Budi Asyhari-Afwan dan Muhammad Agung Saputro

**Penerbit:**

Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD), Yayasan Paramadina,  
bekerjasama dengan Persekutuan Gereja-gereja di Indonesia (PGI),  
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 <i>Trisno S. Sutanto</i> .....	1
Bab II	
Melacak Pergulatan Kerukunan dan Kebebasan Beragama: Masa Pendudukan Jepang dan Perdebatan di BPUPKI <i>Maufur</i> .....	35
Bab III	
Suara Hak Asasi Manusia dan Kebebasan Beragama dari Persidangan Konstituante, 1956–1959 <i>Suhadi Cholil</i> .....	65
Bab IV	
Mambang Agama: Mendedah Politik Perukunan Rezim Orde Baru <i>Trisno S. Sutanto</i> .....	95
Bab V	
Amandemen Konstitusi dan Warisan “Mambang Agama” <i>Trisno S. Sutanto</i> .....	119
Bab VI	
Ketegangan Kerukunan dan Kebebasan Pasca-Reformasi <i>Asfnawati</i> .....	145

Bab VII	
Kebebasan, Kerukunan, dan Nilai-nilai Asia: Perbandingan dengan Beberapa Negara Asia Tenggara <i>Zainal Abidin Bagir dan Ihsan Ali-Fauzi</i> .....	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 penelitiannya 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**) menelusuri 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.

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?



UNIVERSITAS GADJAH MADA  
GRADUATE SCHOOL  
CENTER FOR RELIGIOUS AND  
CROSS-CULTURAL STUDIES



Koalisi  
Advokasi KBB  
Indonesia

ISBN 978-623-88282-4-1



9 786238 828241

