



Majelis Permusyawaratan Rakyat
Republik Indonesia

KAJIAN AKADEMIK TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 DAN PELAKSANAANNYA

BAB X Warga Negara dan Penduduk, BAB XA HAM, BAB XI Agama,
BAB XII Pertahanan dan Keamanan Negara



CSRC UIN Syarif Hidayatullah Jakarta
Tahun 2022

**KAJIAN AKADEMIK
TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA
REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945
DAN PELAKSANAANNYA**

BAB X Warga Negara dan Penduduk, BAB XA HAM, BAB XI Agama,
BAB XII Pertahanan dan Keamanan Negara



Kajian Akademik terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pelaksanaannya

BAB X Warga Negara dan Penduduk, BAB XA HAM, BAB XI Agama,
BAB XII Pertahanan dan Keamanan Negara

Penasehat:

Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI
Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.
Drs. Agun Gunandjar Sudarsa, Bc.IP., M.Si.
Dr. Benny K. Harman, S.H., M.H
Ir. Tifatul Sembiring
Drs. H. Tamsil Linrung

Pengarah:

Dr. H. Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H.

Penanggungjawab:

Drs. Yana Indrawan, M.Si.

Peneliti/Penulis:

Idris Hemay, Irfan Abubakar, Mohalli, Muchtadlirin, Otto Trengginas Setiawan,
Pradita Devis Dukarno, Sajida Humaira, dan Chaider S. Bamualim.

Editor:

Irfan Abubakar
Idris Hemay

Penyelaras Bahasa:

Kumiyadi & Wahed Mannan

Layout dan Tata Letak:

Hidayat *al-fannanie'*

Penerbit:

Center for the Study of Religion and Culture (CSRC)
Pusat Kajian Agama dan Budaya UIN Syarif Hidayatullah Jakarta
Jl. Kertamukti No. 5 Cirendeui, Ciputat Timur, Banten 15419
Telp. (021) 744 5173
www.csrc.or.id | csrc@uinjkt.ac.id

Penerbitan ini didukung oleh Badan Pengkajian MPR RI
Badan Pengkajian MPR RI
Jl. Gatot Subroto No. 6 Jakarta 10270
Telp.(021) 5789 5231, 5789 5232 | (021) 5789 5230

ISBN :

Daftar Isi

Kata Pengantar Direktur CSRC UIN Jakarta | iii

Kata Kepala Biro Pengkajian MPR RI | ix

Kata Sekretaris Jenderal MPR RI | xi

Sambutan Kepala Badan Pengkajian MPR RI | xiii

BAB 1 : Pendahuluan

- A. Latar Belakang | 1
- B. Metodologi | 9
- C. Manfaat Studi | 11

BAB 2 : Warga Negara dan Penduduk

- A. Pendahuluan | 13
- B. Definisi Warga Negara | 15
- C. Perubahan Paradigmatik | 25
- D. Urgensi Perubahan | 34
- E. Implementasi Pasal 26 UUD NRI Tahun 1945 | 44
- F. Kesimpulan dan Rekomendasi | 60

BAB 3 : Evaluasi Terhadap Pelaksanaan Hak Asasi Manusia

- A. Pendahuluan | 69
- B. Konsepsi HAM dalam Sistem Hukum Indonesia | 71
- C. Prinsip Pembatasan Hak Asasi Manusia | 73
- D. Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik dan Hak untuk Menyatakan Pendapat | 77
- E. Arah Kebijakan dalam Pengaturan UU ITE di Masa Depan | 89
- F. Undang-Undang Organisasi Kemasyarakatan dan Pembatasan Hak Berkumpul dan Berserikat | 90
- G. *Threshold dan Hak atas Kesempatan yang Sama Dalam Pemerintahan* | 101
- H. Kesimpulan dan Rekomendasi | 109

BAB 4 : Tinjauan Akademis Pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945

- A. Pendahuluan | 123
- B. Perdebatan Seputar Pasal 29 | 124
- C. Dasar Negara (Philosopie Grondlag): Relasi Negara dan Agama | 129
- D. Implementasi Jaminan Kebebasan Beragama: Antara Cita dan Fakta | 138
- E. Kesimpulan dan Rekomendasi | 155

BAB 5 : Beberapa Catatan Kebijakan Pertahanan dan Keamanan Negara

- A. Pendahuluan | 165
- B. Kondisi Geografis dan Kewilayahan Negara Kesatuan Republik Indonesia | 168
- C. Dinamika Lingkungan Strategis Indonesia Saat Ini | 181
- D. Catatan Seputar Implementasi Kebijakan Pertahanan dan Keamanan | 186
- E. Kesimpulan dan Rekomendasi | 191

BAB 6 : Kesimpulan dan Rekomendasi

- A. Kesimpulan | 197
- B. Rekomendasi | 202

Profil Penulis | 205

Kata Pengantar
Direktur CSRC UIN Jakarta

Konstitusi secara alamiah akan terus berkembang sesuai dengan dinamika dan kebutuhan masyarakatnya. Karena itu, konstitusi yang ada harus dapat terus menyesuaikan dengan tuntutan zaman, terutama dalam menghadapi tantangan kehidupan bernegara. Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah dilakukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) turut dihadapkan pada perkembangan nilai-nilai masyarakat yang tumbuh dan berkembang, sehingga perlu menjadi pertimbangan untuk melakukan penyesuaian.

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, konstitusi tertulis Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) telah mengalami beberapa kali perubahan. Hal ini dapat dilihat dari periodeisasi perkembangan konstitusi sejak pertama disahkan pada 18 Agustus 1945. Antara lain: periode pertama 18 Agustus 1945 sampai 27 Desember 1949; periode kedua 27 Desember 1949 sampai 17 Agustus 1950; periode ketiga 17 Agustus 1950 sampai 5 Juli 1959; periode keempat 5 Juli 1959 sampai 19 Oktober 1999; periode kelima 19 Oktober 1999 sampai 10 Agustus 2002; periode keenam 10 Agustus – sekarang (Jimly, 2006: 34, Risnain & Laryati, 2017: 112-113).

Perkembangan tersebut tidak lepas konteks historis perjalanan kehidupan berbangsa dan bernegara, baik dalam menyikapi situasi dan tantangan eksternal maupun dalam merespon tuntutan internal menyangkut dinamika nilai kebangsaan dan praktik ketatanegaraan. Sebab bagaimana pun, sebagai sebuah teks, konstitusi UUD NRI Tahun 1945 akan selalu berhadapan dengan serta diuji oleh konteks yang melingkupinya. Sementara, konteks dari pengaturan teks itu pasti berubah seiring perubahan cara pandang dunia (world view) serta spirit kemajuan peradaban masyarakat. Di sinilah perubahan teks konstitusi menjadi suatu keniscayaan.

Pada masa reformasi misalnya, tuntutan akan perbaikan menyeluruh atas sistem ketatanegaraan berhasil mendesakkan agenda amendemen UUD NRI tahun 1945. Tercatat, dalam waktu relatif

singkat dari tahun 1999 sampai 2002, konstitusi mengalami empat kali perubahan. Perubahan pertama terjadi pada 19 Oktober 1999, perubahan kedua 18 Agustus 2000, perubahan ketiga 9 November 2001, dan perubahan keempat 10 Agustus 2002. Hasilnya, pada masa ini, MPR untuk pertama kalinya mampu menghasilkan konstitusi yang legitimate karena dilahirkan melalui proses demokratis. Hasil itu juga sekaligus mengakhiri status konstitusi yang ada sejak semula yang hanya bersifat sementara (Mukthie, 2006: 6).

Kini kurang lebih 19 tahun sudah UUD NRI Tahun 1945 hasil amandemen dijalankan oleh negara sebagai konstruksi dasar sistem ketatanegaraan Indonesia. Selama kurun waktu itu, banyak kemajuan yang telah dicapai bagi penataan kehidupan berbangsa dan bernegara. Namun di sisi lain, sejumlah wacana mengemuka dari hasil perenungan, diskursus, dan evaluasi terhadap sistem ketatanegaraan. Wacana tersebut tidak hanya datang dari lembaga negara melainkan juga dari warga negara yang memiliki perhatian tentang penataan sistem organisasi negara.

Kajian akademik ini mengkaji secara mendalam UUD NRI Tahun 1945 dan pelaksanaannya sejak April hingga Juni 2021 dengan fokus pada bab 4 Bab yang terdiri dari:

Pertama, BAB X UUD NRI Tahun 1945. Bab X UUD NRI Tahun 1945 yang terdiri dari 3 Pasal berisi mengenai konsep kewarganegaraan dan penduduk di Indonesia. Berkenaan dengan hal tersebut undang-undang sebagai penjabaran dan pelaksana norma yang terdapat dalam pasal-pasal terkait dapat dilihat diantaranya dari UU Kewarganegaraan, UU Administrasi Kependudukan, dan UU Keimigrasian. Dinamika implementasi norma dari pasal-pasal yang terdapat dalam Bab X utamanya terkait konsep kewarganegaraan. Dalam perkembangan sejarah ketatanegaraan di Indonesia, terdapat perubahan konsep kewarganegaraan yang fundamental mengenai pengertian dari “orang Indonesia asli”. Interpretasi dari “orang Indonesia asli” yang tertuang di undang-undang yang berkaitan dengan warga negara (UU terbaru adalah UU No.12/2006 tentang Kewarganegaraan) berkembang seiring dengan kesadaran kebangsaan yang multikultural. Selain itu, berkaitan dengan muatan dalam pasal-pasal di Bab X tidak menimbulkan banyak perdebatan, hanya saja frasa “orang Indonesia asli” rancu dan cenderung diartikan sebagai istilah bumiputera di era

kolonial. Terakhir, isu yang timbul berkaitan dengan kewarganegaraan umumnya tidak menjadi persoalan konstitusional, melainkan persoalan implementasi undang-undang.

Kedua, BAB XA UUD NRI Tahun 1945. Bab XA UUD NRI Tahun 1945 berisi muatan penting dalam konstitusi, yaitu Hak Asasi Manusia. Dibandingkan dengan Bab lainnya di undang-undang dasar, bab berkaitan dengan Hak Asasi Manusia memiliki dimensi yang lebih luas. Persoalan muatan dalam pasal-pasal mengenai HAM tidak terlalu menjadi persoalan, melainkan implementasi dari pelaksanaan pemenuhan, penghormatan, dan penegakan HAM yang lebih penting didiskusikan. Implementasi undang-undang mengenai HAM termasuk dan tidak terbatas dalam UU HAM, TAP MPR Nomor XVII Tahun 1998, UU 5/1998, UU 9/1998, UU 11/98, UU8/1999, UU 19 20 dan 21 /1999, UU 26/1999, 40/1999, UU 26/2006. Pasal-pasal mengenai HAM merupakan pasal fundamental yang dijadikan batu uji pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi. Sehingga pemaknaan tiap-tiap pasal perlu dilihat lebih dalam dari penelusuran putusan mahkamah konstitusi.

Ketiga, BAB XI UUD NRI Tahun 1945. BAB XI UUD NRI Tahun 1945 merupakan bab tentang agama yang juga berkaitan erat dengan Pasal 28E BAB XA. Beberapa undang-undang yang berkaitan dengan bab agama sebagai berikut, Pasal 22, 55,70, dan 73 UU HAM, Pasal 18 ICCPR UU 12/2005, Pasal 156 KUHP, dan UU PNPS 1965. Pemaknaan norma dalam Pasal 29 Ayat (1) “Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa” berkaitan erat dengan bagaimana konstitusi melihat relasi antara negara dan agama. Tidak hanya dalam persoalan interpretasi muatan, namun implementasinya dalam undang-undang terkait juga menimbulkan perdebatan. Undang-undang yang berkaitan dengan agama telah beberapa kali diuji materil dan formil ke Mahkamah Konsititusi (PMK Nomor 140/PUU-VII/2009, PMK No. 5 /PUU-XVII/2019, Putusan Nomor 76/PUU-XVI/2018, PMK 56/PUU-XV/2017) yang pada kesimpulannya undang-undang yang berkaitan dengan agama (penistaan agama) konstitusional dan memiliki peranan penting sebagai bentuk kepastian hukum dalam menjaga hak beragama warga negara.

Keempat, BAB XII UUD NRI Tahun 1945. Bab XII UUD NRI Tahun 1945 berisi tentang komponen pertahanan dan keamanan negara

dengan komponen utamanya, yaitu TNI dan Polisi. Implementasi dari pasal 30 Ayat (5) dapat dilihat dari UU 34/2004 TNI, UU 2/2002 POLRI, dan UU Pertahanan Negara 3/2002. Dalam pasal 3 Ayat (1), “Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara.” wujud keikutsertaan dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 9 Ayat (2) UU No 3/2002. Dalam mendefinisikan keikutsertaan inilah yang menjadi perdebatan setelah adanya indikasi wajib militer dalam UU PSDN. Belakangan persoalan lainnya juga timbul berkaitan dengan peran TNI dalam “memelihara keutuhan dan kedaulatan negara” dalam kaitannya dengan operasi militer selain perang yang tidak terlalu memiliki batasan yang jelas. Penolakan timbul dari kalangan masyarakat atas keterlibatan panglima TNI dalam penanggulangan Pandemi COVID-19. Pemaknaan frasa dalam beberapa ayat di Pasal 30 tentang pertahanan dan keamanan perlu ditelusuri lebih lanjut melalui peraturan perundang-undangan terkait dan putusan mahkamah konstitusi.

Kajian Akademik ini menggali secara mendalam mengenai: Pertama, Pasal-pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya BAB X Warga Negara dan Penduduk, BAB XA HAM, BAB XI Agama, BAB XII Pertahanan dan Keamanan Negara. Kedua, Pasal-pasal yang perlu dilakukan perubahan/penyempurnaan berikut alasannya khususnya BAB X Warga Negara dan Penduduk, BAB XA HAM, BAB XI Agama, BAB XII Pertahanan dan Keamanan Negara UUD NRI Tahun 1945. Ketiga, Rumusan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Keempat, Landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis yang mendasari perlunya perubahan/ penyempurnaan. Kelima, Saran penyempurnaan Undang-Undang karena terdapat ketidaksesuaian antara rumusan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan penjabarannya ke dalam Undang-Undang.

Penting untuk diketahui oleh pembaca, bahwa kajian ini terlaksana merupakan hasil kerja keras banyak pihak, terutama tim yang bergabung dalam proyek kajian ini. Kami ingin menghaturkan terima kasih dan penghargaan bagi sejumlah nama yang tergabung dalam tim yang telah memperlihatkan kerja keras, komitmen, dan tanggung jawab terhadap kesuksesan kajian, terutama kepada Irfan Abubakar sebagai ketua peneliti, Dr. Chaider S. Bamualim sebagai tim perencana, para

peneliti: Pradita Devis Dukarno, Mohalli, Muchtadlirin, dan Otto Trengginas Setiawan, Sajida Humaira yang telah bekerja keras dalam mensukseskan kajian ini. Efrida Yasni Nasution, sebagai pengawas yang selalu mengawasi proses pelaksanaan kajian dan naskah hasil kajian akademik ini. Ucapan terima kasih juga kepada Haula Sofiana, Cika Tamara, Rheza Chintya Widiyawati dan Hidayat Alfananie yang selalu membantu dalam pelaksanaan kajian akademik ini.

Disamping itu, kami ucapkan terima kasih kepada para nara sumber Focus Group Discussion (FGD) yang telah bersedia untuk meluangkan waktu menyampaikan pikiran dan sumbangan sarannya untuk menghasilkan kajian akademik yang relevan dan sesuai dengan kebutuhan topik kajian ini. Mereka adalah: Andi Widjajanto (Koordinator LAB 45), Al A'raf (Direktur Sentra Inisiatif), Mohammad Choirul Anam (Komisioner Komnas HAM), dan Dr. Bivitri Susanti (Sekolah Tinggi Hukum (STH) Indonesia Jentera).

Beberapa nama lain yang perlu kami berikan apresiasi dan sanjungan khusus adalah Prof. Dr. Amany Lubis, MA. Rektor UIN Syarif Hidayatullah Jakarta yang menaruh perhatian besar atas suksesnya kajian ini. Kami ucapkan terima kasih atas dukungan, kepercayaan dan pendanaan yang diberikan Bapak Drs. Yana Indrawan, M.Si (Kepala Biro Pengkajian Konstitusi Sekretariat Jenderal MPR RI) dan Dr. H. Ma'ruf Cahyono, SH, MH. (Sekretaris Jenderal MPR RI) untuk melaksanakan kajian akademik ini. Dan tak lupa kami sampaikan terima kasih atas bantuan banyak pihak yang namanya tidak dapat kami urut satu persatu di sini.

Kami telah berusaha melakukan yang terbaik yang kami mampu lakukan, namun hasil kajian ini mungkin tak luput dari perbagai kelemahan dan kekurangan. maka sumbang saran dan masukan yang kritis-konstruktif untuk penyempurnaan laporan ini akan kami terima dengan pikiran dan hati yang terbuka.

Juni 2022,

Ttd.

Idris Hemay, M.Si

Direktur CSRC UIN Jakarta

Kata Pengantar

Kepala Biro Pengkajian Konstitusi MPR RI

Alhamdulillah, puji dan syukur kami panjatkan kehadirat Allah Subhanahu Wa Ta'ala, Tuhan Yang Maha Esa, atas diterbitkannya Buku Kajian Akademik: Kajian terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Pelaksanaannya (BAB X Warga Negara dan Penduduk, BAB XA HAM, BAB XI Agama, BAB XII Pertahanan dan Keamanan Negara) yang merupakan hasil penelitian bersama antara Badan Pengkajian MPR dengan Center for the Study of Religion and Culture (CSRC) Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah Jakarta. Proses penyusunan Kajian Akademik ini telah berlangsung selama lebih kurang 3 (empat) bulan, dengan memuat rangkaian penelitian kualitatif yang terdiri dari pengumpulan data, dokumentasi sumber-sumber referensi yang berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar, Ketetapan MPR, Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar, wawancara mendalam kepada narasumber pakar, pendalaman melalui *Focus Group Discussion*, dan Seminar, serta analisis kesimpulan yang tajam dari tim peneliti.

Penerbitan serta penyebarluasan buku ini dimaksudkan tentunya untuk menambah khazanah pemikiran bagi para pembaca, dan kalangan dunia akademis, serta sebagai bahan bagi para Anggota MPR dalam mendukung dan memperkaya substansi guna menunjang pelaksanaan tugas konstitusionalnya.

Akhir kata, kami menyampaikan permohonan maaf apabila terdapat ketidaksempurnaan dalam penerbitan buku hasil kajian akademik ini.

Juni 2022,

Ttd.

Drs. Yana Indrawan, M.Si.

Kepala Biro Pengkajian Konstitusi MPR RI

Kata Pengantar
Sekretaris Jenderal MPR RI

Buku ini merupakan salah satu bentuk hasil pelaksanaan tugas konstitusional MPR RI dalam mengkaji muatan materi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) berikut pelaksanaannya. Tugas tersebut seperti diamanahkan Pasal 5 huruf c dan d Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, sebagaimana telah diubah untuk ketiga kalinya dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019, tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Tugas mengkaji UUD NRI 1945 pada dasarnya tidak lepas dari konteks kewenangan MPR RI, yang salah satunya ialah melakukan amandemen konstitusi. Pasal 3 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar”. Atas kewenangan itu, maka menjadi suatu hal yang niscaya untuk terus melakukan kajian mendalam terhadap perkembangan konsep dan dinamika pelaksanaan konstitusi.

MPR RI melalui Badan Pengkajian senantiasa berkomitmen untuk mengkaji sejumlah isu dalam UUD NRI Tahun 1945 dengan cara seksama, sungguh-sungguh, dan dapat dipertanggungjawabkan secara akademik. Komitmen ini sebagai bentuk tanggung jawab moral dan konstitusional selaku lembaga yang mengaktualisasikan kedaulatan rakyat. Dengan kata lain, meski MPR RI berwenang mengubah dan menetapkan konstitusi, kewenangan itu tetap dilakukan penuh hati-hati dengan memerhatikan berbagai aspek dalam dimensi kebangsaan.

Hingga saat ini, sejumlah kegiatan telah dan terus dilakukan Badan Pengkajian dalam rangka menggali pandangan, menyerap aspirasi, dan memahami imajinasi kolektif seluruh lapisan masyarakat. Kegiatan seperti seminar, diskusi, workshop, Focus Group Discussion, juga penelitian yang melibatkan perguruan tinggi dipilih untuk memastikan agar agenda dan langkah-langkah kebijakan tidak berjarak, apalagi kontradiktif, dengan kehendak seluruh bangsa.

Termasuk di antaranya kegiatan kajian akademik kerja sama dengan Center for the Study and Religion and Culture (CSRC) UIN Syarif Hidayatullah Jakarta. Kehadiran buku ini dapat melengkapi hasil kajian sebelumnya yang telah dilakukan Badan Pengkajian MPR RI. Sejumlah temuan penting di dalamnya diharapkan bisa memperkaya perspektif bagi upaya penyempurnaan konstitusi. Dengan melibatkan banyak ahli dari berbagai latar belakang dan disiplin keilmuan, spektrum isu seputar warga negara dan penduduk, hak asasi manusia, agama, dan pertahanan dan keamanan diulas dengan ragam pendekatan akademik yang solid, relevan, dan kontekstual.

Akhir kata, semoga buku Kajian Akademik: Kajian terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Pelaksanaannya (BAB X Warga Negara dan Penduduk, BAB XA HAM, BAB XI Agama, BAB XII Pertahanan dan Keamanan Negara) ini menjadi dasar pertimbangan penting bagi pengambil kebijakan di lingkungan MPR RI, terutama dalam menjalankan tugas konstitusional sebagai perumus dan pembentuk konstitusi.

Juni 2022,

Ttd.

Dr. H. Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H.

Sekretaris Jenderal MPR RI

Sambutan
Ketua Badan Pengkajian MPR RI

Sebagai salah satu lembaga negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat, MPR memiliki wewenang yang sangat istimewa, yakni mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Konstitusi secara alamiah akan terus berkembang sesuai dengan dinamika dan kebutuhan masyarakatnya. Karena itu, konstitusi yang ada harus dapat terus menyesuaikan dengan tuntutan jaman, terutama dalam menghadapi tantangan kehidupan bernegara.

Setelah 23 (dua puluh tiga) tahun berjalan sejak dilakukan perubahan pertama (1999), mulai dirasakan perlunya penyempurnaan UUD NRI Tahun 1945 mengingat penyelenggaraan kehidupan ketatanegaraan berjalan beriringan dengan dinamika perkembangan masyarakat. Perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang disebut sebagai revolusi ketatanegaraan turut dihadapkan pada perkembangan nilai-nilai masyarakat yang tumbuh dan berkembang, sehingga perlu menjadi pertimbangan untuk melakukan penyesuaian. Terhadap berbagai gagasan untuk melakukan penyesuaian, MPR menerima berbagai pandangan yang beragam:

Pertama, pandangan yang menghendaki untuk kembali kepada UUD NRI Tahun 1945 yang asli, sesuai Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Menurut pandangan ini, perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang dilakukan sejak tahun 1999 sampai dengan tahun 2002 telah menyimpang jauh dari semangat para pendiri bangsa, sehingga menimbulkan berbagai persoalan ketatanegaraan.

Kedua, pandangan yang menghendaki evaluasi secara menyeluruh terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang telah mengalami perubahan sejak tahun 1999 sampai dengan 2002.

Ketiga, pandangan yang menghendaki perubahan terbatas terhadap UUD NRI Tahun 1945, yaitu menghadirkan kembali wewenang MPR untuk menetapkan GBHN. Menurut pandangan ini, tidak adanya GBHN akan mengakibatkan tidak adanya lagi rencana pembangunan jangka panjang pada masa yang akan datang. Pemilihan secara langsung memberikan keleluasaan bagi calon Presiden dan calon Wakil

Presiden untuk menyampaikan visi, misi, dan program pembangunan pada saat berkampanye. Keleluasaan tersebut berpotensi menimbulkan ketidaksinambungan pembangunan dari satu masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden ke masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden berikutnya. Desentralisasi dan penguatan otonomi daerah berpotensi mengakibatkan perencanaan pembangunan daerah tidak sinergi antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya serta antara pembangunan daerah dan pembangunan secara nasional.

Keempat, pandangan yang menilai bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia pada saat ini sudah sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Persoalan yang muncul bukan pada UUD NRI Tahun 1945, tetapi berada pada implementasinya, khususnya dalam menerjemahkan ketentuan UUD NRI Tahun 1945 ke dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan amanat konstitusi.

Terhadap berbagai pandangan tersebut, MPR mencoba menyikapi beragam pandangan mengenai keberadaan konstitusi tersebut dengan melakukan kajian secara cermat dan mendalam. Wewenang MPR mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar tersebut diturunkan ke dalam tugas MPR sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, yakni: (a) Mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya; dan (b) Menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dengan demikian, pelaksanaan tugas mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya merupakan turunan langsung dari keberadaan MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Dari kajian tersebut akan menghasilkan 3 (tiga) keluaran (rekomendasi), yakni:

Apabila dari dari kajian yang cermat dan mendalam ditemukan bahwa persoalan kenegaraan yang terjadi disebabkan oleh rumusan pasal atau ayat dalam UUD NRI Tahun 1945, maka akan menghasilkan rekomendasi untuk melakukan perubahan/ penyempurnaan UUD NRI Tahun 1945.

Apabila persoalan kenegaraan bukan disebabkan oleh rumusan pasal atau ayat dalam UUD NRI Tahun 1945, tetapi lebih disebabkan

oleh implementasinya, khususnya dalam menerjemahkan ke dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan amanat konstitusi, maka akan menghasilkan rekomendasi untuk penyempurnaan Undang-Undang yang akan disampaikan kepada pembentuk Undang-Undang, yaitu DPR dan Presiden.

Apabila persoalan kenegaraan disebabkan oleh implementasi langsung dari ketentuan UUD NRI Tahun 1945, maka akan menghasilkan rekomendasi kepada lembaga negara dimaksud untuk melakukan penyesuaian dengan ketentuan UUD NRI Tahun 1945.

Oleh karena itulah, dalam rangka melanjutkan kajian lebih mendalam tentang mengevaluasi pelaksanaan Undang-Undang Dasar, Badan Pengkajian MPR 2019-2024 sebagai alat kelengkapan MPR yang memiliki tugas antara lain untuk mengkaji dan menyerap aspirasi serta merumuskan pokok-pokok rekomendasi, perlu untuk mendalami dan memperluas aspek kajian yang dapat membuka ruang mengenai kemungkinan yang dapat dipilih yang dapat mengoptimalkan peran MPR dengan kewenangan tertingginya dalam sistem ketatanegaraan saat ini. Untuk itu, diperlukan berbagai informasi, penelitian, data, dan literatur yang komprehensif dan terbaru sehingga apa yang menjadi fokus dalam isu tentang urgensi, substansi dan pilihan bentuk hukum dari Pokok-Pokok Haluan Negara, dapat digali secara tuntas dan dapat diterima semua pihak.

Sehubungan dengan itu, untuk menghasilkan kajian yang mendalam tentang urgensi, bentuk hukum, dan substansi Pokok-Pokok Haluan Negara, perlu untuk menghimpun dan memberikan ruang pemikiran serta gagasan secara akademis dari para pakar, penyelenggara negara, dan praktisi dalam bidang tertentu untuk merumuskan materi kajian. Kegiatan kajian akademik merupakan salah satu metode untuk mendapatkan bahan masukan berupa hasil yang obyektif dan terukur yang dibuat oleh para akademisi secara ilmiah sesuai dengan bidang keilmuan. Hasil dari kajian ini akan dipergunakan sebagai referensi bagi MPR dalam menentukan rumusan yang ideal dalam hal penyempurnaan Undang-Undang Dasar.

Akhir kata, semoga Buku Kajian Akademik: Kajian terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Pelaksanaannya (BAB X Warga Negara dan Penduduk, BAB XA HAM,

BAB XI Agama, BAB XII Pertahanan dan Keamanan Negara) dapat menjadi tahap awal dalam menyajikan ruang pemikiran, gagasan dan kaidah secara akademis, serta dapat menjadi rujukan ilmiah bagi seluruh Anggota MPR dalam menjalankan wewenang dan tugas konstitusionalnya.

Terima kasih, selamat membaca, selamat berpikir, dan salam konstitusi.

Juni 2022,

Ttd.

Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.

Ketua Badan Pengkajian MPR RI

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Salah satu tugas MPR RI menurut UU MD3 No 17 Tahun 2014 Pasal 5C adalah mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya. Dengan tugas tersebut tersirat harapan agar MPR RI selalu antisipatif terhadap aspirasi perubahan UUD. Pengkajian UUD oleh MPR RI bertujuan untuk menilai sejauh mana rumusan konstitusi sesuai dengan sistem ketatanegaraan RI dan relevan dengan perkembangan strategis kehidupan berbangsa dan bernegara yang terus berubah. Selain itu, pengkajian UUD juga dimaksudkan untuk mengevaluasi penerapannya dalam ketentuan perundang-undangan di bawahnya.

Kajian akademik terhadap UUD dan implementasinya penting karena memberikan informasi objektif tentang sejauhmana implementasi UUD NRI Tahun 1945 telah sesuai dengan prinsip-prinsip umum kehidupan berbangsa dan bernegara. Dengan mengacu kepada tujuan bernegara dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945, seluruh peraturan perundang-undangan harus mencerminkan prinsip jaminan perlindungan terhadap segenap warga negara dan penduduknya, serta pemeliharaan atas seluruh sumber daya yang ada di dalamnya. Prinsip lain yang harus terpenuhi adalah pemajuan kesejahteraan umum: ekonomi, pendidikan dan kebudayaan, serta partisipasi Indonesia dalam menciptakan perdamaian dunia.

Buku ini memaparkan hasil kajian akademik terhadap rumusan UUD NRI Tahun 1945 dan implementasinya. Namun karena keterbatasan waktu, studi evaluasi yang dilaporkan di buku ini hanya memfokuskan pada empat bab, yaitu Bab X tentang Warga Negara dan Penduduk, Bab XA tentang Hak Asasi Manusia

(HAM), Bab XI tentang Agama, dan Bab XII tentang Pertahanan Negara dan Keamanan Negara.

Bab X: Warga Negara dan Penduduk

Bab X UUD NRI Tahun 1945 terdiri dari 3 Pasal yang memuat tentang konsep kewarganegaraan dan penduduk di Indonesia. Setelah amandemen kedua, Bab X mengalami perubahan muatan dengan dimasukkannya dua ayat tambahan pada Pasal 26, yaitu Ayat (2) tentang penduduk Indonesia dan Ayat (3) tentang pengaturan lebih lanjut ketentuan warga negara dan penduduk dalam undang-undang. Setelah amandemen ketiga, Pasal 27 mengalami perubahan dengan dimasukkannya Ayat (3) yang mengatur hak dan kewajiban warga negara untuk ikut dalam upaya pembelaan negara.

Definisi warga negara yang dimuat dalam Pasal 26 Ayat (1) tidak mengalami perubahan sejak disahkannya UUD Tahun 1945 (naskah asli). Namun demikian, persoalan siapa yang dimaksud dengan warga negara Indonesia telah dan terus menjadi topik yang diperdebatkan sejak perumusan UUD dalam sidang-sidang BPUPKI hingga amandemen konstitusi di tahun-tahun awal reformasi. Di kalangan akademik, isu ini masih diperdebatkan dan pokok permasalahannya terletak pada frasa “bangsa Indonesia asli” sebagai salah satu ketentuan menjadi warga negara Indonesia.

Pada masa-masa awal kemerdekaan, istilah “bangsa Indonesia asli” umumnya dimaknai dalam konteks perbedaan suku bangsa di Indonesia antara bangsa pribumi dan bangsa peranakan yang berasal dari suku bangsa asing, seperti China, Arab, India, dsb. Dalam perkembangan selanjutnya, terutama setelah era reformasi, pemaknaan yang berkonotasi perbedaan tersebut cenderung ditolak di kalangan para pemimpin politik Indonesia yang cara pandang politiknya telah semakin diwarnai oleh ide-ide kesetaraan dan anti diskriminasi. Meskipun istilah

“bangsa Indonesia asli” masih tertera dalam UUD, di tingkat undang-undang (UU No 12/2006) istilah tersebut lebih dipahami dalam kerangka orang-orang Indonesia yang dilahirkan di wilayah Indonesia, tidak lagi berkonotasi pembedaan pribumi-non-pribumi yang cenderung diskriminatif.

Mekipun demikian, diskursus akademik tentang isu ini menunjukkan bahwa penggunaan istilah “orang-orang bangsa Indonesia asli” dalam konstitusi masih dianggap rancu dan terkesan melanggengkan pembedaan antara warga negara pribumi dan non-pribumi. Bagi sebagian kalangan kesan pembedaan dalam istilah konstitusional menjadi semacam pembenaran sikap sebagian kelompok dalam masyarakat yang masih memelihara diskursus pribumi vs non pribumi dalam interaksi sosial dan politiknya. Konstitusi seharusnya dapat memastikan bahwa perlakuan diskriminatif tidak boleh terjadi baik di ranah sosial maupun di ranah normatif. Kajian terhadap Bab X mengetengahkan peta argumentasi kalangan ahli baik yang setuju istilah ini dipertahankan di UUD maupun yang menginginkannya diganti dengan istilah lain yang lebih menegaskan prinsip kesetaraan antara warga negara.

Studi dalam buku ini juga memaparkan hasil evaluasi terhadap UU Nomor 12 Tahun 2006 yang mengatur kewarganegaraan pada tataran implementasi. Diskusi bab ini menyoroti sejauh mana UU tersebut telah mempertimbangkan prinsip-prinsip keadilan dan non-diskriminasi dalam konteks situasi-situasi khusus yang diakibatkan oleh perubahan tatanan global. Misalnya, situasi-situasi khusus yang dialami perempuan Indonesia yang mengalami perkawinan campuran. Diskusi tentang isu ini menarik karena situasi-situasi psikologi yang dialami oleh perempuan dengan status perkawinan campuran diyakini meniscayakan adanya perlakuan khusus yang mengedepankan keadilan perempuan.

Isu lain yang tidak kalah pentingnya, terkait dengan UU Nomor

12 Tahun 2006 ini, adalah kemungkinan penerapan kewarganegaraan ganda (bipatride). Dalam UU kewarganegaraan Indonesia tidak dikenal kewarganegaraan ganda. Namun absennya asas ini dalam aturan dinilai oleh sebagian warga negara Indonesia, terutama WNI diaspora, menyulitkan karena tidak adaptif dengan perkembangan pengaturan kewarganegaraan di tingkat global. Bab ini memaparkan argumen yang menilai perlunya UU di Indonesia menerapkan asas kewarganegaraan ganda dalam konteks isu kewarganegaraan yang dihadapi oleh WNI diaspora.

BAB XA: HAK ASASI MANUSIA (HAM)

Bab XA UUD NRI Tahun 1945 berisi 10 pasal yang memuat sejumlah hak asasi manusia yang wajib dilindungi dan dipenuhi oleh pemerintah dan dihormati oleh sesama warga negara. Eksistensi Bab XA yang khusus memuat jaminan HAM dalam UUD menandai tonggak baru kehidupan yang lebih demokratis dalam bernegara, berbangsa dan bermasyarakat di Indonesia. Hal itu juga menunjukkan komitmen negara Indonesia yang semakin kuat terhadap tegaknya prinsip supremasi hukum.

Kuatnya komitmen negara terhadap jaminan HAM telah dibuktikan dalam sejumlah kebijakan hukum sebelum dan setelah amandemen UUD. Sebelum amandemen, muatan HAM telah disebutkan di Tap MPR No. XVII/MPR/1998, dan penjabarannya telah disahkan dalam UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM. Selain itu, berbagai instrumen HAM internasional telah diratifikasi dan hal itu mengisyaratkan bahwa NRI serius dalam memperjuangkan perlindungan HAM universal.

Kajian evaluatif terhadap pelaksanaan jaminan perlindungan HAM dalam buku ini menitikberatkan pada analisis normatif pelaksanaan UUD dalam peraturan perundang-undangan. Fokus ini sengaja dilakukan setelah memerhatikan bahwa muatan UUD tentang HAM nyaris tidak memunculkan perdebatan. Selain itu,

mengingat perlindungan HAM pada dasarnya menjadi prinsip yang harus mewarnai semua peraturan perundangan-undangan, maka studi implementasi HAM dalam buku ini dibatasi pada undang-undang yang mengatur hak-hak sipil dan politik karena hak-hak jenis ini telah sering menjadi sorotan dan dinilai berdampak bagi perkembangan demokrasi dan tegaknya supremasi hukum di Indonesia. UU terkait yang dijadikan objek kajian evaluatif di sini mencakup UU Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE) No 19 Tahun 2016 (UU ITE), UU Nomor 16 Tahun 2017 tentang Ormas (UU Ormas), dan UU Pemilu.

Diskusi evaluatif terhadap UU ITE menilai sejauhmana tujuan pemberlakuan UU tersebut (*rasio legis*) tercapai dengan baik namun tidak mencederai HAM. Pemberlakuan UU ITE yang menjadi sorotan di sini adalah Pasal 27 Ayat (3) yang bertujuan melindungi harga diri warga dari tindakan pencemaran nama baik, dan Pasal 28 Ayat (2) yang bertujuan melindungi hak-hak kelompok minoritas dari hasutan kebencian. Sejak diberlakukannya UU ITE kritik ditujukan kepada penerapan kedua pasal tersebut yang dinilai mengandung konsep yang ambigu dan berpotensi mengurangi kepastian hukum dalam perlindungan kebebasan berpendapat dan berekspresi. Sementara itu pembahasan UU Ormas menyoroti sejauhmana pelaksanaan pembubaran Ormas mencapai tujuan memelihara keamanan nasional, namun tetap menjamin kepastian hukum perlindungan terhadap hak-hak konstitusional warga dalam berserikat dan berkumpul. Terakhir, pembahasan tentang UU Pemilu juga menyoroti sejauh mana kebijakan *threshold* mencapai tujuan efisiensi dalam pelaksanaan pemilu, namun tetap memberikan jaminan kesamaan hak bagi warga negara untuk berpartisipasi dalam pemerintahan.

Bab XI: Agama

Bab XI UUD NRI Tahun 1945 memuat 1 pasal (Pasal 29) dan dua ayat. Ayat (1) menegaskan prinsip ketuhanan yang maha esa sebagai dasar negara, sebuah prinsip yang juga termaktub dalam sila pertama Pancasila. Sedangkan Ayat (2) memuat ketentuan dasar mengenai jaminan kebebasan beragama, dan prinsip yang sama dipertegas dan diperjelas dalam Pasal 28E Ayat (1) dan (2). Sejak disahkannya Pasal 29 dalam UUD 1945 (naskah asli) hingga amandemen UUD yang berlangsung empat kali, muatannya tetap dipertahankan sebagaimana aslinya. Sebagian ahli tata negara menilai dipertahankannya pasal ini apa adanya berangkat dari sikap menghindari perdebatan relasi agama dan negara yang cenderung sensitif dan menguras energi karena sarat dengan pertunjukan antagonisme ideologis. Substansi pasal ini sendiri menggambarkan kesepakatan jalan tengah di kalangan dua kelompok pendiri negara yang berlawanan: antara yang menghendaki negara didasarkan pada agama tertentu (Islam) dan negara didasarkan pada nilai-nilai kebangsaan. Dengan demikian, ketentuan pasal ini menegaskan negara Indonesia bukan negara agama, namun bukan pula sebuah negara sekuler yang meniadakan atau mengecilkan peran agama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Penyelesaian isu relasi agama-negara di level konstitusional tidak lantas menjamin kepastian hukum dalam implementasinya di level aturan perundang-undangan. Tulisan tentang agama di buku ini difokuskan pada penilaian terhadap UU dan kebijakan pelaksanaan jaminan kebebasan beragama yang selama ini menjadi sorotan karena dianggap tidak konsisten menjalankan amanat konstitusi. Tulisan ini tidak menilai muatan UUD karena diskursus publik mengenai kedua pasal UUD tersebut tampaknya menggemakan sikap dasar para pendiri negara yang mengambil jalan tengah untuk kepentingan persatuan dan integrasi nasional.

Evaluasi terhadap pelaksanaan Pasal 29 UUD NRI Tahun 1945 dalam kebijakan operasional tidak keluar dari perdebatan publik mengenai kebebasan beragama. Isu penistaan agama yang dimuat dalam UU No 1 PNPS 1965 masih menjadi sasaran kritik karena pelaksanaannya dianggap mencederai hak kelompok minoritas dalam mendapatkan jaminan kebebasan beragama yang diberikan konstitusi. Begitu pula halnya dengan kebijakan yang mengatur pendirian rumah ibadah dalam Peraturan Bersama Menteri (PBM) Tahun 2006. Aturan ini pada dasarnya dibuat untuk mencegah konflik antara umat beragama karena isu pembangunan rumah ibadah acap kali menimbulkan gesekan sektarian. Di sisi lain, pelaksanaan aturan ini dinilai telah mengurangi hak-hak dan kebebasan kelompok minoritas keagamaan di sebuah daerah lantaran pelaksanaan aturan tersebut justru membatasi haknya dalam beribadah.

BAB XII: Pertahanan Negara dan Keamanan Negara

Bab XII UUD NRI Tahun 1945 memuat satu pasal, yaitu Pasal 30 yang terdiri dari lima ayat. Pasal 30 mengatur tentang hak dan kewajiban warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan negara, sistem pertahanan keamanan rakyat semesta (Sishankamrata), Tentara Nasional Indonesia (TNI), Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI), dan pengaturan lebih lanjut hal-hal di atas dalam undang-undang. Bab XII dan Pasal 30 UUD termasuk yang mengalami perubahan dalam amandemen kedua. Sebelum amandemen, Bab XII hanya menyebutkan “Pertahanan Negara”, setelah amandemen ditambahkan frasa “keamanan negara” sehingga menjadi “Pertahanan Negara dan Keamanan Negara”. Sebelum amandemen, Pasal 30 hanya memuat 2 ayat, yaitu tentang hak dan kewajiban pembelaan negara oleh warga negara dan pengaturan lebih lanjut hal tersebut dalam UU. Setelah amandemen, substansi kedua ayat tersebut dipertahankan, namun ditambahkan ketentuan dasar lain mengenai

Sishankamrata sebagai landasan kebijakan pertahanan dan keamanan RI, tentang TNI dan POLRI, serta tentang pengaturan lebih lanjut mengenai ketiga hal tersebut dalam UU.

Kajian evaluasi terhadap muatan Pasal 30 menyoroti relevansi Sishankamrata yang dimuat dalam Ayat (2). Dimasukkannya Sishankamrata dalam pasal tersebut pada dasarnya bertujuan melibatkan rakyat sebagai kekuatan pendukung pertahanan dan keamanan negara. Perdebatan mengenai isu ini di kalangan pengamat berkisar pada relevansi partisipasi rakyat dalam pertahanan di tengah perubahan sistem global yang menekankan prinsip efisiensi dan efektifitas pertahanan. Tren pertahanan global menunjukkan doktrin perang mutakhir lebih menekankan perang singkat ketimbang perang yang berlarut-larut sehingga kemenangan ditentukan oleh penerapan teknologi militer yang canggih ketimbang mobilisasi prajurit dalam jumlah besar. Tulisan bab ini mendiskusikan isu ini dengan mempertimbangkan karakter kesejarahan dan geografis pertahanan dan keamanan Indonesia.

Isu kedua yang juga disoroti dalam evaluasi muatan Pasal 30 terkait dengan perspektif HAM dalam ketentuan bela negara. Pasal 30 Ayat (1) menyebutkan mengenai hak dan kewajiban warga negara dalam bela negara. Namun tidak dibuat ketentuan bahwa seorang warga negara berhak untuk menolak wajib militer, apabila keadaan menuntut, karena alasan agama atau kepercayaan lainnya. Dalam beberapa konstitusi negara lain, perspektif hak warga untuk menolak wajib militer diatur dengan jelas dalam UUD mereka. Pertanyaan yang dibahas dalam bab ini apakah perspektif ini penting untuk dipertimbangkan? Kalaupun penting, apakah harus dimuat dalam UUD atau cukup diatur dalam undang-undang? UU No 3/2002 tentang Pertahanan Negara pada Pasal 9 Ayat (2) mengatur kewajiban warga untuk ikut pelatihan dasar militer. Ketentuan ini mengesankan adanya kebijakan wajib militer dalam sistem pertahanan dan keamanan Indonesia. Perspektif

HAM menjadi relevan untuk menilai sejauh mana pengaturan wajib militer telah memenuhi prinsip HAM.

Isu implementasi Pasal 30 UUD yang lain terkait dengan pengaturan hubungan kelembagaan antara TNI dan POLRI. Diskusi dalam bab ini akan menyoroti kebijakan perundang-undangan yang mengatur hubungan kelembagaan antara TNI dan POLRI. Sementara pengelolaan sumber daya nasional untuk pertahanan negara telah diatur dalam UU No 23 Tahun 2019, bagaimana mensinergikan TNI, POLRI dan komponen cadangan dan komponen pendukung belum diatur dalam kebijakan tersendiri yang dapat menjadi aturan payung untuk semua kebijakan pertahanan dan keamanan. Sejauh mana UU yang memastikan sinergisitas antara semua kekuatan itu diperlukan menjadi pertanyaan penting dalam diskusi di bab ini.

B. Metodologi

Kajian akademik ini dilakukan secara kualitatif-tekstual dimana data primer bersumber dari hasil wawancara mendalam (*indept interview dan Focus Group Discussion/FGD*). Data tekstual bersumber dari dokumen UUD NRI Tahun 1945 khususnya Pasal-pasal dalam empat bab (X, XA, XI, dan XII) serta dari dokumen UU dan peraturan perundang-undangan yang merupakan pelaksanaan dari pasal-pasal konstitusi tersebut. Sementara data tekstual sekunder dikumpulkan dari literatur hukum konstitusi dan topik lain yang relevan.

Wawancara mendalam dilakukan terhadap sejumlah narasumber yang dinilai relevan, yaitu Akademisi Hukum Tata Negara, Anggota DPR RI dan Anggota MPR RI yang kompeten untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan terkait baik karena kepakaran ataupun pengalamannya. Wawancara mendalam dilakukan untuk menggali lebih dalam pokok-pokok temuan yang diperoleh dari hasil FGD yang masih di level pemetaan isu.

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam wawancara mendalam ini menganut prinsip *snow ball*. Yakni wawancara akan terus dilakukan sehingga tidak ada lagi informasi baru yang belum ter gali. Dengan kata lain, sepanjang masih ditemukan data yang berbeda antara satu narasumber dengan narasumber yang lain, wawancara mendalam akan terus dilakukan selama periode penghimpunan data bahkan penulisan. Dengan demikian narasumber untuk suatu topik tertentu tidak hanya satu orang melainkan lebih dari itu.

Focus Group Discussion (FGD) bertujuan untuk mendapatkan informasi dasar mengenai substansi kajian secara komprehensif. FGD difokuskan pada topik kajian akademik tentang UUD NRI Tahun 1945 khususnya BAB X Warga Negara dan Penduduk, BAB XA HAM, BAB XI Agama, BAB XII Pertahanan dan Keamanan Negara. Disamping itu, FGD mendiskusikan langkah-langkah strategis dan rekomendatif terkait lingkup kajian yang dibahas. FGD telah dilaksanakan empat (4) kali berdasarkan 4 bab pembahasan tersebut.

Dalam kajian akademik ini, secara sekuensial, studi literatur dilakukan dalam dua tahap. Tahap pertama, studi literatur yang bertujuan untuk mengidentifikasi dan mengkaji pasal-pasal BAB X, BAB XA, BAB XI, dan BAB XII UUD NRI Tahun 1945. Karena topik kajian akademik ini berkaitan dengan UUD NRI Tahun 1945, ada tiga perspektif yang digunakan untuk mengkaji kajian akademik ini yaitu perspektif filosofis, yuridis, dan sosiologis. Ketiga instrumen ini digunakan untuk membedah permasalahan kajian akademik ini terutama melihat argumen perlu tidaknya perubahan atau penyempurnaan UUD NRI Tahun 1945.

Sementara itu, studi literatur bertujuan untuk memberi penilaian atas temuan empirik dari hasil FGD dan wawancara mendalam. Penilaian ini dilakukan dengan cara mengkomparasikan dengan konsep ataupun berbagai teori yang relevan

dalam lingkup ilmu hukum konstitusi. Selain itu, data sekunder yang diperoleh dari berbagai sumber juga dapat memperjelas hasil kajian akademik ini. Data sekunder ini termasuk buku, jurnal, hasil penelitian terdahulu, dan tulisan di media massa.

C. Manfaat Studi

Konstitusi secara alamiah akan terus berkembang sesuai dengan dinamika dan kebutuhan masyarakatnya. Karena itu, konstitusi yang ada harus dapat terus menyesuaikan dengan tuntutan zaman, terutama dalam menghadapi tantangan kehidupan bernegara.

Kajian akademik yang ada di tangan pembaca diharapkan dapat meng-*update* wawasan penyelenggara negara khususnya pimpinan MPR RI mengenai perdebatan mutakhir terkait muatan UUD NRI Tahun 1945 dan implementasinya dalam bidang warga negara dan penduduk (Bab X), HAM (Bab XA), Agama (Bab XI) dan Pertahanan dan Kemanan Negara (Bab XII). Pemetaan diskursus kalangan ahli tata negara mengenai isu konstitusional di atas penting dilakukan guna menilai sejauhmana muatan UUD dan implementasinya kompatibel dengan prinsip-prinsip umum bernegara dan berbangsa serta relevan dengan perubahan strategis yang terjadi. Dengan begitu, diharapkan perubahan baik di level UUD maupun di tingkat aturan perundang-undangan tetap memerhatikan kompatibilitas dengan dimensi normatif dan teoritis fundamental.

BAB II
WARGA NEGARA DAN PENDUDUK
(Catatan Evaluasi Pelaksanaan Bab X UUD NRI Tahun 1945)

A. Pendahuluan

Sejauh ini, diskursus nasional seputar kewarganegaraan berkembang cukup dinamis. Hal itu karena, salah satunya, dipengaruhi oleh perkembangan lingkungan strategis dalam pergaulan global yang kian waktu kian erat terjalin. Globalisasi tidak saja membuat tapal batas antar negara menjadi samar. Lebih jauh lagi, ia telah menimbulkan persoalan baru yang menuntut adanya pergeseran konsep dan paradigma; juga—pada taraf tertentu—menuntut perubahan pada tataran regulasi mengenai warga dan relasinya dengan negara.

Secara garis besar, ada tiga isu utama kewarganegaraan yang kerap menjadi perbincangan publik. Masing-masing isu menyuguhkan spektrum perdebatan konseptual, baik pada level rumusan atau muatan materi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) maupun pada level implementasinya dalam peraturan perundang-undangan. Ketiga isu tersebut mencakup definisi warga negara, asas-asas kewarganegaraan, serta hak dan kewajiban warga negara.

Isu pertama berkaitan dengan siapa yang dapat menjadi warga negara. Isu ini bahkan sudah menjadi perdebatan sejak dilaksanakannya sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), terutama sidang pada tanggal 11 sampai 16 Juli 1945. Meski rumusan pasal mengenai masalah ini berhasil disahkan dalam UUD 1945, dan tetap dipertahankan pasca amandemen, perdebatan masih terus berlanjut hingga sekarang. Di sini yang menjadi pangkal persoalan adalah frasa “bangsa Indonesia asli” sebagai unsur definitif warga negara, sebagaimana termuat dalam Pasal 26 Ayat (1) UUD NRI 1945.

Isu kedua berkaitan dengan problem implementasi Pasal 26 UUD NRI 1945, khususnya mengenai asas yang digunakan untuk menentukan status kewarganegaraan. Dalam UU Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan, ada dua asas yang dianut, yaitu asas umum (universal) dan asas khusus (partikular). Berdasarkan kedua asas itu, UU tidak mengenal kewarganegaraan ganda (bipatride) atau tanpa kewarganegaraan (apatride). Namun masalahnya, aturan tentang kewarganegaraan tidaklah berdiri sendiri, dalam artian, selalu terkait dengan ketentuan di negara lain. Sementara itu, prinsip dan pengaturan di beberapa negara cenderung berbeda sehingga dalam praktik kerap kali melahirkan problem kewarganegaraan. Di sinilah kemudian muncul aspirasi terutama dari kalangan WNI diaspora untuk meninjau kembali UU tersebut.

Isu ketiga berkaitan dengan apa saja hak dan kewajiban warga negara dalam kerangka perbedaannya dengan penduduk. Dalam UUD NRI 1945 hasil amandemen, terdapat penambahan nomenklatur “penduduk” pada Bab X di mana sebelumnya hanya memuat dan mengatur “warga negara”. Penambahan itu terjadi pada amandemen kedua tahun 2000 sehingga rumusan ketentuan dan jumlah pasalnya pun ikut berubah. Persoalannya, dengan membuat garis demarkasi yang tegas antara warga negara dan penduduk, muncul implikasi yang tidak sepele dari aspek hak asasi manusia (HAM). Masalah mencuat ketika pada bab dan pasal tertentu frasa yang digunakan dianggap kurang konsisten sehingga berpotensi menimbulkan ambiguitas yang dapat mengarah kepada terjadinya pengabaian atas hak; Misalnya, penggunaan frasa “setiap warga negara” dan frasa “setiap orang” tidak selalu konsisten mengacu kepada makna yang dimaksud. Begitu juga dengan penggunaan kata “masyarakat”.

Tulisan ini akan mengulas masing-masing isu di atas dengan menggunakan pendekatan historis dan tekstual normatif yang

dihubungkan dengan problem faktual kekinian. Pendekatan historis mengacu pada original intent yang diperoleh melalui penelusuran terhadap perdebatan seputar perumusan pasal atau ayat dalam UUD 1945 sebelum perubahan. Pendekatan tekstual merujuk pada norma atau ketentuan yang terkandung dalam rumusan setiap pasal atau ayat dalam sistem perundang-undangan. Sedangkan problem faktual ditempatkan sebagai konteks sosiologis yang berguna sebagai bahan analisis untuk melihat urgensi dan signifikansi setiap isu dalam sistem perundang-undangan.

B. Definisi Warga Negara

Pasal 26 Ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa “Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara”. Bunyi pasal ini tidak mengalami perubahan sejak dirumuskan pertama kali oleh Panitia Perancang Undang-Undang Dasar BPUPKI hingga UUD NRI Tahun 1945 hasil amandemen. Secara sepintas, dipertahankan-nya pasal tersebut adalah mengindikasikan bahwa tidak ada problem serius dari segi rumusan dan muatan materi di dalamnya. Semua seolah tampak jelas, mudah dipahami dan diterima. Namun demikian, di balik lahirnya pasal tersebut sesungguhnya tersaji perdebatan yang cukup pelik antar anggota BPUPKI.

Original Intent

Bermula dari pidato Muhammad Yamin tanggal 29 Mei 1945 soal Azas dan Dasar Negara Kebangsaan Republik Indonesia, istilah “Indonesia asli” mencuat untuk pertama kalinya. Yamin menggunakan istilah itu untuk menggambarkan dasar permusyawaratan atau dasar kebulatan-kemufakatan sebagai sifat peradaban asli masyarakat Indonesia.¹ Istilah itu kemudian mewarnai spirit dan alam pikir anggota BPUPKI dalam upaya mencari dasar bagi terbentuknya Indonesia merdeka.

Jika Yamin menyebut “Indonesia asli” dalam pengertian yang luas, maka penggunaan secara spesifik yang dilekatkan pada bangsa atau warga negara mengemuka dalam pidato Supomo. Pada rapat yang digelar di Gedung Chuuoo Sangi-In Jakarta, 31 Mei 1945, Supomo mengenalkan istilah “bangsa Indonesia asli” sebagai salah satu syarat mutlak berdirinya negara merdeka. Ia mengatakan:

Tentang sjarat mutlak kedua, hal rakjat sebagai warga negara. Pada dasarnja ialah, sebagai warga negara jang mempunyai kebangsaan Indonesia, dengan sendirinja bangsa Indonesia asli. Bangsa Peranakan, Tionghoa, India, Arab jang telah berturun-temurun tinggal di Indonesia dan sebagai baru sadja diuraikan oleh anggota jang terhormat Dahler, mempunyai kehendak jang sungguh-sungguh untuk turut bersatu dengan bangsa Indonesia asli, harus diterima sebagai warga negara dengan diberi kebangsaan Indonesia (nasionalitiet Indonesia).²

Istilah “bangsa Indonesia asli” digunakan Supomo dalam kerangka pembedaannya dengan bangsa peranakan. Hal itu merujuk kepada pengertian bangsa atau masyarakat yang merupakan penghuni atau keturunan awal dari suatu tempat (teritorial) dan yang telah membangun kebudayaannya di tempat tersebut. Mereka dan keturunannya diberikan status asli (*indigenous*) karena untuk membedakannya dengan bangsa pendatang dari negara lain; persis relasi oposisional kata “pribumi” dan “non-pribumi”.

Dengan pengertian semacam itu, bagi Supomo, yang disebut warga negara adalah bangsa Indonesia asli, bukan pendatang atau peranakan dari bangsa lain. Namun begitu, karena ia menyadari bahwa para pendatang itu telah turun temurun tinggal di Indonesia, bahkan sebagian dari mereka bersama-sama ikut memperjuangkan kemerdekaan serta memiliki keinginan kuat untuk bersatu dengan bangsa Indonesia asli, Supomo membuka peluang agar mereka juga diakui sebagai warga negara. Hanya saja mengenai mekanismenya, apakah pengakuan itu diberikan secara

otomatis atau dengan cara sukarela, tetap menjadi perdebatan sengit pada sidang selanjutnya.

Pendapat Supomo sendiri cenderung ke cara kedua, yakni dengan menawarkan opsi kepada mereka untuk memilih kewarganegaraan. Cara ini ditempuh karena ditemukan fakta, sebagian dari mereka masih menyangkal status kewarganegaraan asal sehingga dikhawatirkan terjadi “*dubbele onderdaanschap*” (kewarganegaraan ganda) atau mungkin juga “*staatloosheid*” (kehilangan kewarganegaraan). Dua kondisi tersebut tidak diinginkan, dan karenanya, kata Supomo, keduanya sangat mungkin terjadi jika cara pertama yang diterapkan mengingat aturan tentang kewarganegaraan sangat terikat dengan aturan di negara lain.

Apa yang menjadi kekhawatiran Supomo sesungguhnya cukup dimaklumi. Sikap itu harus dibaca dalam konteks historis di mana suasana kebatinan saat itu sedang dilingkupi pengalaman traumatik imperialisme dan kolonialisme di satu sisi, dan ketegangan dinamika proses persiapan menuju kemerdekaan di sisi lain. Sebagai warga yang belum pernah merasakan kemerdekaan hakiki dari negaranya, walaupun mengakui kenyataan obyektif peranan kaum peranakan dalam perjuangan kemerdekaan, Supomo tetap menaruh syak wasangka. Itulah sebabnya ia hanya mengakui dan mengajukan dua asas kewarganegaraan bagi Indonesia, yaitu *ius sanguinis* dan *ius soli* tanpa mengenal asas kewarganegaraan ganda atau campuran.

Akan tetapi, pendapat Supomo yang dikemukakan dalam pidato pandangan umum itu pada dasarnya barulah pemantik awal. Pada sidang berikutnya, ragam pendapat mengemuka dalam berbagai argumen yang masing-masing memperkuat dua cara di atas. Namun secara umum, terdapat keinginan yang sama dari seluruh anggota sidang BPUPKI untuk mengakomodasi keinginan bangsa peranakan menjadi bagian dari warga negara Indonesia.

Liem Koen Hian, misalnya, memiliki pendapat berseberangan dengan Supomo. Dalam rapat besar yang digelar 11 Juli 1945, ia mengusulkan agar bangsa peranakan, dalam hal ini peranakan Tionghoa, dimasukkan otomatis sebagai warga negara. Ia mendasari pendapatnya atas fakta yang didapatinya selama 15 tahun berkiprah dalam Partai Tionghoa Indonesia, bahwa sebagian besar peranakan Tionghoa bersikap apatis dalam urusan politik. Apatisme itu terjadi akibat pengalaman buruk di masa lalu ketika politik diidentikkan dengan tekanan, intimidasi, pengintaian, dan pembatasan atas kebebasan. Akibatnya, jika diberikan penawaran untuk memilih kewarganegaraan, menurut Liem, kemungkinan besar mereka tidak akan menggunakan opsi itu.

Liem mengklaim pendapat tersebut sekaligus mewakili aspirasi dari pemuka Tionghoa di sejumlah tempat di Indonesia. Ia menyatakan:

Dan djika pada hari ini disuruh memilih, diminta memilih maukah atau tidak mendjadi orang Indonesia, mereka bingung semua. Oleh karena adanja pedoman ini, maka pemuka-pemuka dari bangsa Tionghoa di Malang dan Surabaja telah meminta kepada sadja, agar disampaikan kepada Badan Penyelidik, supaja di waktu mengadakan Undang-Undang Dasar Indonesia, biar ditetapkan sadja, bahwa semua orang Tionghoa mendjadi warga Indonesia. Djuga di Bandung, tuan Ketua, telah dinjatakan fikiran-fikiran begitu, meskipun tidak dengan terus terang.³

Senada dengan Liem, Oei Tjong Hauw mengemukakan pendapat yang kurang lebih sama. Dengan mendasarkan kepada hukum kebiasaan internasional, ia mengatakan bahwa suatu negara yang merdeka memiliki hak untuk menentukan kerakyatannya. Sedangkan kerakyatan bukanlah satu barang yang ditawarkan kepada orang melainkan ditetapkan oleh negara di dalam undang-undang. Soal apakah orang itu menerima atau tidak, kata Oei, itu bukan urusan negara.⁴

Masih dalam arus pendapat ini, AR Baswedan yang mewakili aspirasi golongan Arab mengutarakan pandangannya mengenai kehendak, pendirian, serta realitas sosio-kultural peranakan Arab. Dari sekian hal yang disampaikan dengan cukup jernih dan sistematis itu, ia hendak menegaskan bahwa alam pikir golongan Arab tidak jauh beda dengan kebanyakan masyarakat Indonesia yang memeluk Islam. Budaya mereka sangat berdekatan karena berada di bawah satu sistem nilai yang mengatur banyak hal dalam sendi kehidupan. Bahkan secara adat dan kebiasaan, peranakan Arab lebih identik dengan penduduk asli Indonesia karena sudah mengalami akulturasi sekian lamanya.

Di samping itu, dengan menelusuri asal muasal golongan Arab di Indonesia yang ternyata mayoritas berasal dari negeri Hadramaut, Baswedan mengungkapkan bahwa sesungguhnya mereka tidak dapat disebut sebagai bangsa Arab atau ras Arab. Pasalnya, Hadramaut sendiri lebih dikenal sebagai tempat atau lembah yang bercorak feodalistik, bukan negara yang diakui dalam pergaulan internasional. Di antara mereka pun banyak keturunan Persia bahkan Afrika. Karena itu, menurutnya, lebih tepat jika golongan Arab diidentifikasi berdasarkan kebangsaan sukunya, seperti bangsa Alatas, bangsa Alhabsyi, bangsa Alaydrus dan sebagainya.⁵

Djadi diambil dari sudut politik dan ras, tidak ada bangsa Arab. Oleh sebab itu, buat sementara, selama masih disebut golongan Arab, saja masih mempergunakan di sini perkataan golongan Arab, sampai nanti negara berdiri, dan mereka itu kelak dianggap bangsa Indonesia, karena tidak ada lagi golongan Arab, melainkan mereka itu termasuk bangsa Indonesia. ...bahkan bangsa Arab totok minta, supaya mereka dimasukkan dalam rakjat Indonesia. Begitulah keinginan mereka itu. Akan tetapi, perlu diterangkan di sini, bahwa sebagian daripada mereka itu belum dapat mengerti dengan sesungguhnya, apa jang disebut sistematik dan jang berhubungan

dengan soal bangsa. Tetapi kita dapat menarik kesimpulan, misalnya kita mengadakan keputusan—dan itulah yang diharapkan—supaya kerakjatan meliputi peranakan Arab dan peranakan lainnya, dengan memberi kesempatan bagi yang tidak setuju, supaya boleh menarik diri dari pemasukan itu.⁶

Meski Baswedan menginginkan opsi golongan Arab otomatis dimasukkan sebagai warga negara, ia tidak menutup peluang adanya pilihan bagi mereka yang menolak status kewarganegaraan. Baginya, yang penting pada saat Indonesia menyatakan kemerdekaannya keberadaan mereka diakui sebagai warga negara di dalam undang-undang dasar. Cara ini dianggap lebih baik dan lebih adil ketimbang membedakannya, juga bangsa peranakan lain, dengan bangsa Indonesia asli sejak awal penyusunan dan penetapan Undang-Undang Dasar.

Tentu saja, segenap pikiran dan pengharapan dari tokoh-tokoh tersebut—juga tokoh lain anggota BPUPKI—menjadi catatan tersendiri bagi Panitia (*Bunkakai*) Perantjang Undang-Undang Dasar. Pikiran itu sengaja diminta oleh Ketua Sidang Radjiman sebagai bahan pertimbangan yang penting dan istimewa sebelum panitia yang dipimpin Soekarno itu bekerja merumuskan Undang-Undang Dasar. Di dalam panitia yang beranggotakan 19 orang itu kemudian dibentuk lagi Panitia Ketjil Perantjang Undang-Undang Dasar yang diketuai Supomo dengan 7 orang anggota. Secara eksplisit, Soekarno menekankan kewajiban Panitia Ketjil ialah “merantjang Undang-Undang Dasar, dengan memperhatikan pendapat-pendapat yang telah dimaksudkan di Rapat Besar dan Rapat Panitia Perantjang Undang-Undang Dasar.”⁷

Bekerja dalam waktu yang relatif singkat sejak dibentuk tanggal 11 Juli 1945, Soekarno meminta Ketua Panitia Ketjil Perantjang Undang-Undang Dasar menyampaikan laporannya pada rapat internal 13 Juli 1945. Supomo menguraikan pasal demi pasal rancangan Undang-Undang Dasar yang terdiri dari XV bab dan

42 pasal. Adapun mengenai warga negara tercantum dalam Bab VIII Pasal 27 Ayat (1) dan Ayat (2). Berikut bunyi pasal tersebut: Pasal 27 Ayat (1): “Jang mendjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain jang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara.” Pasal 27 Ayat (2): “Sjarat-sjarat jang mengenai kewarganegaraan ditetapkan dengan undang-undang.”⁸

Dalam rapat internal, tidak terekam perkara serius yang dipersoalkan dari rumusan pasal di atas. Selanjutnya, rancangan Undang-Undang Dasar dibawa ke hadapan anggota Rapat Besar pada tanggal 14 dan 15 Juli 1945. Terutama dalam rapat yang digelar 15 Juli, Supomo, yang berpidato setelah Soekarno, menjelaskan pokok pandangan yang terkandung dalam rumusan Pasal 26 Ayat (1) dan (2).⁹ Dalam penjelasannya, Supomo menyadari betul adanya dua arus pendapat seputar mekanisme bangsa peranakan untuk dimasukkan ke dalam pengaturan tentang warga negara. Tetapi karena menurut pertimbangannya masalah itu menyangkut hal dinamis, maka tidak perlu dimasukkan ke dalam pengaturan Undang-Undang Dasar melainkan cukup diatur dalam undang-undang.¹⁰

Rupanya, penjelasan Supomo kurang memuaskan segenap anggota yang hadir. Yamin merasa keberatan dengan rumusan pasal itu karena tidak mengatur secara tegas kedudukan bangsa peranakan sebagai warga negara. Kalimat “disahkan” atau “ditetapkan dengan undang-undang” dianggap terlalu absurd. Seharusnya, kata Yamin, Undang-Undang Dasar terutama sekali menempatkan bangsa Indonesia asli sebagai pusat warga negara, sebagaimana diatur dalam ketentuan hukum internasional. Namun, lanjut Yamin, bangsa peranakan dapat dengan sendirinya menjadi warga negara Indonesia dengan diberikan hak “repudiate” (hak menolak atau tidak mau menjadi warga negara, misalnya dalam waktu 6 bulan setelah Indonesia berdiri), dan bisa juga dengan jalan naturalisasi.¹¹

Menanggapi pendapat itu, Supomo menceritakan kesukarannya memasukkan bangsa peranakan menjadi warga negara dalam satu rumusan pasal. Apalagi belum ada kebulatan pendapat dari semua anggota sidang mengenai perkara tersebut. Ia kemudian mengungkit pandangan Oei Tjong Hauw bahwa tidak semua bangsa peranakan, dalam hal ini Tionghoa, memiliki perasaan kebangsaan yang sama dengan orang-orang Indonesia. Sebagian dari mereka lebih merasa dirinya sebagai bangsa Tiongkok seraya meminta perasaan itu dihormati sebagai naluri alamiah. Karena itu, Supomo bersikukuh redaksi Pasal 27 tetap dipertahankan serta menyerahkan pengaturan lebih lanjut di dalam undang-undang. Cara ini dianggap lebih baik karena sifat undang-undang lebih supel, gampang diubah, ketimbang Undang-Undang Dasar.

Tanggapan juga datang dari Liem Koen Hian. Dengan mengangkat kembali aspirasi dari tokoh-tokoh Tionghoa di Malang, Surabaya, dan Bandung, ia menetapkan pendiriannya dan mendukung usulan Yamin. Baginya, bukan hal ganjil menetapkan bangsa peranakan sebagai warga negara di dalam Undang-Undang Dasar dengan memberinya hak repudiate. Ketetapan semacam itu dinilai tidak menyalahi hukum internasional karena tidak sedikit pun mengurangi hak keutamaan bangsa Indonesia asli. Sementara, mengenai adanya orang Tionghoa yang lebih merasa sebagai bangsa Tiongkok, ia menyebut itu hanyalah bagian kecil saja. Ia lantas menggarisbawahi karakter bangsa Tionghoa yang praktis, yakni di mana pun ia mempertahankan hidup, di situlah ia menjunjung tinggi tempat itu hingga lupa negara asal bahkan istri dan anaknya sekalipun.¹²

Mencoba menengahi perdebatan di atas, Dahler yang mewakili bangsa peranakan Eropa mengusulkan suatu alternatif. Ia meminta agar redaksi Pasal 27 Ayat (1) cukup menyebut “bangsa Indonesia asli” dengan menghilangkan “bangsa lain”. Adapun

ketentuan selanjutnya, bisa ditempatkan pada Ayat (2) dinyatakan bahwa “siapa jang mendjadi warga negara dan sjarat mengenai kewarganegaraan” ditetapkan dalam undang-undang.¹³ Melalui rumusan itu, ia berkeyakinan bangsa peranakan akan dengan sendirinya merasa sebagai orang Indonesia karena sudah lama tinggal, menetap, berjuang, dan bertekad menjadi bangsa Indonesia.

Namun usulan Dahler dianggap tidak tepat oleh Baswedan, dan harus segera disingkirkan jauh-jauh. Menurutnya, istilah “bangsa Indonesia asli” dengan sendirinya mengandung pengertian yang berbeda dengan “bangsa peranakan”. Tidak hanya itu, ia juga mencurahkan rasa kecewanya terhadap rancangan Undang-Undang Dasar karena dinilai jauh dari harapan dan aspisari bangsa peranakan Arab. Ia lantas mengingatkan, di luar sidang banyak peranakan Arab yang sedang menunggu dengan cemas keputusan soal nasib mereka. Karenanya, ia mendukung usulan Yamin agar memasukkan bangsa peranakan sebagai warga negara dalam Undang-Undang Dasar.¹⁴

Menyadari makin peliknya persoalan, Sukardjo Wirjopranoto menganjurkan semua anggota sidang menempuh jalan persatuan dalam membuat keputusan. Ia mengingatkan, kondisi yang dihadapi kala itu masih dalam suasana perang. Jika lantaran satu atau dua kalimat membuat persatuan terbelah, tandasnya, lebih baik diganti meski itu bukanlah rumusan yang sempurna dan memuaskan seluruh pihak. Ia lantas mengajukan usul supaya Undang-Undang Dasar hanya menyebut “hal warga negara dan penduduk negara ditetapkan dengan undang-undang”. Alternatif lain yang juga ia usulkan ialah menghapus kata “asli” sehingga menjadi “bangsa Indonesia” saja.¹⁵

Setelah cukup lama menyimak jalannya perdebatan, Ketua sidang Radjiman mencoba menarik benang merah dengan mengerucutkan berbagai usulan ke dalam satu rumusan pasal.

Sembari meminta persetujuan anggota sidang, ia tawarkan rumusan Pasal 27 menjadi “Jang mendjadi warga negara dan sjarat-sjarat mengenai warga negara ditetapkan dalam undang-undang”. Supomo hampir setuju dengan dengan rumusan ini. Tetapi karena anggota sidang lain, Sutardjo, menyelipkan pertanyaan kritis mengenai siapa yang akan menjadi warga negara pada hari berdirinya negara Indonesia—mengingat saat itu belum ada undang-undang bahkan Undang-Undang Dasar saja baru dirancang, maka Supomo kembali sangsi.

Tak ingin lama-lama disandera kesangsian, setelah berpikir keras, Supomo kemudian membulatkan pendiriannya untuk kembali ke rancangan awal yang dibuat oleh Panitia Perantjang Undang-Undang Dasar. Ia menegaskan:

Djikalau negara sudah mendjadi merdeka padahal belum ada aturan tentang status mengenai hal itu (warga negara), boleh djadi ada conflict, dipandang dari sudut hukum. Oleh karena itu maka teranglah, bahwa pertama-tama harus suatu groep jang lebih terang statusnja. Bangsa inilah yang menjadi warga negara dan sudah tentu, djikalau sudah ditetapkan bahwa itu mendjadi warga negara dalam negara jang merdeka, dengan sendirinya status djaman dulu sudah hilang.

Pendirian Supomo diikuti oleh Yamin. Ia menarik usulannya yang semula dimaksudkan untuk memberi pintu bagi golongan peranakan seperti Tionghoa, Arab, dan Eropa. Meski Yamin tidak mengungkap alasan mendasar di balik perubahan sikapnya, kecenderungan forum tampaknya menjadi salah satu pertimbangan. Terbukti, hampir seluruh anggota sidang mufakat bulat ketika diminta persetujuannya atas redaksi awal yang disusun panitia. Palu sidang pun diketuk, tanda diambilnya keputusan. Walaupun sempat terdengar untuk terakhir kalinya celetukan Dahler agar kata “asli” dibuang, tapi suara itu ciut oleh suara mayoritas.

Rumusan pasal mengenai warga negara tidak mengalami perubahan hingga rancangan Undang-Undang Dasar disahkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 18 Agustus 1945. Perubahan hanya terjadi pada penempatan bab dan susunan pasal. Ketentuan mengenai warga negara termuat dalam Bab X Pasal 26 Ayat (1) dan Ayat (2) yang mengatur tentang siapa yang menjadi warga negara.¹⁶ Kemudian, dimasukkan juga dalam bab itu Pasal 27 Ayat (1) dan Ayat (2) dan Pasal 28 yang masing-masing mengatur kedudukan dan hak warga negara.

C. Perubahan Paradigmatik

Empat tahun setelah Undang-Undang Dasar yang dirumuskan dan disahkan BPUPKI-PPKI berlaku, negara Indonesia terpaksa melakukan perubahan fundamental bentuk negara, dari Negara Kesatuan menjadi Republik Indonesia Serikat (RIS) sejak 27 Desember 1945. Perubahan itu terjadi akibat kesepakatan tiga pihak dalam Konferensi Menja Bundar (KMB) di Den Haag, Belanda, antara delegasi Republik Indonesia, delegasi *Bijeenkomst voor Federaal Overleg* (BFO), dan Pemerintah Belanda. Akibatnya, untuk wilayah di luar negara bagian Republik Indonesia (Yogyakarta), konstitusi yang berlaku adalah Konstitusi RIS.

Ketentuan mengenai warga negara termuat dalam Bagian IV Kewarganegaraan dan Penduduk Negara, yaitu Pasal 5 Ayat (1) dan (2). Pasal 5 Ayat (1) berbunyi: Kewarganegaraan Republik Indonesia Serikat diatur oleh undang-undang federal. Adapun ayat (2): Pewarganegaraan (naturalisasi) dilakukan oleh atau dengan kuasa undang-undang federal. Undang-undang federal mengatur akibat-akibat pewarganegaraan terhadap isteri orang yang telah diwarganegarkan dan anak-anaknya yang belum dewasa.

Dari rumusan pasal itu terlihat bahwa tidak terdapat ketentuan prinsipil mengenai siapa yang dapat menjadi warga negara RIS.

Pengaturan yang tegas hanya soal naturalisasi yang memuat prinsip yang perlu diatur dalam undang-undang. Namun begitu, sesungguhnya ada kesepakatan tentang pokok ketentuan warga negara yang tidak dapat dipisahkan dari hasil KMB. Inti kesepakatan itu, penduduk yang tadinya termasuk golongan Eropa (*Europeanen*) diberi waktu dua tahun (1949-1951) untuk menyatakan diri sebagai warga negara Indonesia dengan stelsel aktif. Sedangkan mereka yang tergolong Timur Asing (China, Arab, India, dan lain-lain) dalam waktu dua tahun diberi kesempatan untuk menolak kewarganegaraan Indonesia (*stelsel positif*) apabila tidak menghendaki menjadi warga negara Indonesia.¹⁷

Tak lama setelah berlakunya Konstitusi RIS, pada tanggal 15 Agustus 1950 bentuk negara Indonesia kembali lagi menjadi negara kesatuan. Secara otomatis, perubahan itu meniscayakan perubahan konstitusi dengan diberlakukan Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia 1950 (UUDS 1950) yang diatur dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950. Ketentuan mengenai warga negara terdapat dalam Bab IV Pasal (1) dan (2) yang dari sisi redaksional persis seperti Konstitusi RIS. Perbedaannya hanya terletak pada penghapusan kata “serikat”.¹⁸

Kurang lebih 9 tahun UUDS diberlakukan. Namun seiring meluasnya gejolak politik di berbagai daerah yang makin tak terkendali—ditambah ketidakberhasilan Konstituante menyusun Undang-Undang Dasar, maka Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit yang isinya kembali ke UUD NRI 1945. Dekrit tertanggal 5 Juli 1959 itu kemudian dikukuhkan secara aklamasi oleh DPR pada 22 Juli 1959. Semenjak itu, ketentuan mengenai warga negara dengan muatan kata “bangsa Indonesia asli” sebagaimana dirumuskan BPUPKPI-PPKI kembali dijadikan dasar pengaturan.

Sepanjang proses perubahan konstitusi, dari UUD 1945 ke Konstitusi RIS sampai berlakunya UUDS 1950, tidak terekam perdebatan konseptual yang menyoal “bangsa Indonesia asli”.

Kalau pun terjadi pembahasan, hal itu tidaklah dapat dikatakan sebagai diskursus kebangsaan yang sehat, rasional, dan bebas intimidasi karena prakondisinya tidak memungkinkan. Diskursus semacam itu baru terjadi kembali dalam proses amandemen UUD NRI 1945 yang berlangsung sejak tahun 1999 dalam rangka memenuhi agenda utama gerakan reformasi.

Dimulai dengan penyampaian pandangan umum fraksi dalam Sidang Umum MPR 1999, dibentuklah Badan Pekerja sebagai salah satu alat kelengkapan MPR. Selanjutnya, Badan Pekerja membentuk alat kelengkapan bernama Panitia Ad Hoc (PAH) di mana salah satunya adalah PAH III. Tugas PAH III ialah membahas dan menyiapkan bahan perubahan, termasuk mengenai warga negara, dalam waktu sekitar 10 hari. Namun, karena begitu luasnya usul perubahan UUD NRI 1945, PAH III tidak dapat menyelesaikan tugasnya pada Pembahasan Pertama. Pembahasan kemudian dilanjutkan ke tahap kedua dengan membentuk PAH I (1999-2002). Hasil pembahasan PAH I diserahkan kepada Komisi A untuk dibahas lebih lanjut. Dari Komisi A, rancangan perubahan dibawa ke Rapat Paripurna ST MPR (2000) untuk disetujui dan disahkan menjadi Undang-Undang Dasar.¹⁹

Di antara hal penting yang perlu digarisbawahi adalah pembahasan mengenai warga negara Pasal 26 Ayat (1), baik dalam PAH III, PAH I, Komisi A maupun Rapat Paripurna, selalu dikaitkan dengan Pasal 6 Ayat (1) mengenai syarat Presiden. Rumusan Pasal 6 Ayat (1) berbunyi: “Presiden ialah orang Indonesia asli”. Adapun pertimbangannya, di samping karena kedua pasal tersebut sama-sama memuat kata “asli” dalam UUD NRI 1945 lama, terdapat kesamaan pandangan di antara peserta bahwa jabatan Presiden dan Wakil Presiden merupakan hak yang melekat pada kedudukan warga negara sehingga pembahasannya tak dapat dipisahkan.

Hanya saja karena selalu ditempatkan dalam satu paket pembahasan, perhatian yang diberikan seringkali tidak

proporsional terhadap kedua isu itu. Apalagi urutan pasal tentang syarat Presiden dan Wakil Presiden berada di atas pasal pengaturan warga negara. Maka nuansa perdebatan yang muncul pun banyak didominasi perspektif politik ketimbang perspektif kewarganegaraan. Pemandangan semacam ini bisa dilihat dari beberapa pernyataan anggota PAH III pada saat rapat yang digelar 7 Oktober 1999. Salah satunya, Gregorius Seto Harianto dari Fraksi Utusan Golongan (F-UG):

Mengenai Presiden sendiri saya kira untuk Pasal 6 Ayat (1): “Presiden orang Indonesia asli”. Saya kira memang perlu diberikan penjelasan dan penjelasannya itu bisa kita angkat dari Pasal 26 Undang-Undang Dasar 1945, yang menyatakan bahwa “Warga Negara Indonesia adalah orang-orang bangsa Indonesia asli, dan orang-orang bangsa lain yang ditetapkan dengan undang-undang”. Itu artinya yang menjadi orang Indonesia asli adalah setiap warga negara Indonesia yang menjadi warga negara tanpa proses pewarganegaraan. Dengan demikian, maka biarpun keturunan, kalau dia sudah sekian generasi sehingga dia, anaknya itu, otomatis sudah menjadi warga negara tanpa proses pewarganegaraan, saya kira dia bisa menjadi Presiden. Artinya hanya soal hak.²⁰

Dalam pernyataan tersebut, Seto Harianto menempatkan Pasal 26 Ayat (1) tentang Warga Negara sebagai penjelas bagi Pasal 6 Ayat (1) tentang syarat Presiden. Meski ia memberi tafsir tentang pengertian “bangsa Indonesia asli”, yaitu merujuk pada seseorang yang menjadi warga negara tanpa proses pewarganegaraan, tetapi tafsir itu dilakukan dalam konteks persyaratan Presiden. Ini sekaligus menunjukkan betapa porsi pembahasan mengenai warga negara hanya menjadi topik elementer dalam amandemen UUD NRI 1945.

Begitu halnya apa yang disampaikan anggota rapat dari Fraksi Reformasi (F-Reformasi) Hatta Rajasa. Pada rapat ke-2 yang dilaksanakan 8 Oktober 1999, ia mengatakan:

Saya ingin dikaitkan (Pasal 6) dengan Pasal 26 soal ini. Pasal 26 itu menyatakan: Yang menjadi warga negara ialah orang-orang Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara. Jadi, kalau tidak bisa meredefinisi lagi Pasal 26 maka kami tetap berpegang bahwa Pasal 6 Ayat (1) ini, tetap. Kemudian Pasal 6 Ayat (2): “Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat.” Itu saya kira tadi sudah selesai.²¹

Hatta Rajasa tidak hanya menghendaki agar rumusan Pasal 6 Ayat (1) tetap sebagaimana rumusan awal. Dalam kesempatan rapat lain, ia juga mengajukan tafsir terhadap muatan Pasal 26 Ayat (1) dengan membedakan warga negara asli dan warga negara yang disahkan. Menurutnya, warga negara atau bangsa Indonesia asli adalah warga negara yang bukan “dadakan”, dalam arti warga negara yang status kewarganegaraannya diperoleh bukan melalui proses pewarganegaraan. Sedangkan warga negara yang disahkan, kata Hatta, berlaku sebaliknya. Namun sekali lagi, seperti Seto Harianto dan anggota PAH lainnya, tafsir itu dibuat dalam konteks pembahasan mengenai syarat Presiden.

Mengetengahkan konteks tersebut sangat penting untuk memetakan posisi pasal mengenai warga negara dalam amandemen UUD 1945. Terutama untuk kepentingan analisis, konteks itu berguna dalam menjawab pertanyaan: kenapa kata “asli” dalam pasal tentang syarat Presiden hasil amandemen diubah tetapi kata yang sama dalam pasal tentang warga negara tetap dipertahankan? Jawaban atas pertanyaan ini butuh pengungkapan lebih jauh terhadap proses jalannya amandemen. Yang jelas, kata “asli” telah mendapat sorotan keras dari anggota sidang.

Berdasarkan pembacaan terhadap proses amandemen, mulai sejak pembahasan dalam rapat PAH III hingga paripurna, terdapat beberapa pertimbangan mengapa “orang Indonesia asli” diubah dalam Pasal 6 Ayat (1). Di antara pertimbangan itu, yang paling kuat

dan dominan adalah karena kata “asli” dipandang memiliki konotasi diskriminatif dan rasis. Penggunaan kata “asli” tidak hanya dianggap telah menutup kesempatan bangsa peranakan untuk menjadi Presiden. Lebih dari itu, seringkali disematkan secara pejoratif untuk menyingkirkan peranan mereka dalam kehidupan sosial-politik.

Hampir seluruh fraksi menangkap makna diskriminatif dan rasis pada kata “asli” sehingga mengundang perdebatan panjang dan tidak mudah. Sekalipun ada sebagian yang menghendaki kata itu dipertahankan, tetapi kehendak itu disertai pula dengan usulan tafsir guna menjembatani dan menetralsir makna tersebut. Umumnya, pandangan dan sikap fraksi menghendaki kata “asli” dihapus serta menggantinya dengan rumusan redaksi lain dengan usulan yang beragam. Ini sebagaimana diungkap oleh Slamet Effendy Yusuf dari Fraksi Partai Golkar (F-PG).

...mengenai substansi, hampir tidak satu fraksi pun yang menginginkan UUD kita yang pada Pasal 6 asli berbunyi: “Presiden adalah orang Indonesia asli” yang dirasakan diskriminatif itu dibiarkan. Jadi, tidak hanya satu orang yang mengatakan bahwa kita tidak ingin menghapuskan kesan diskriminatif itu. Bukan hanya satu fraksi yang bisa mengklaim, hanya fraksi itu yang menginginkan agar kesan diskriminatif itu dihilangkan, tapi seluruh anggota PAH III dan seluruh fraksi mengatakan yang sama. Persoalannya kemudian adalah bagaimana merumuskan itu?²²

Pernyataan itu dikemukakan Effendy dalam rangka menanggapi pandangan Jacob Efinus Sahetapy dari Fraksi PDI Perjuangan (F-PDIP) yang menolak kata “asli”. Sahetapy bahkan menyebut penggunaan kata itu layaknya menaburkan bibit-bibit “nazisme” yang menyuburkan kebencian atas etnis dan ras tertentu. Karena itu, ia dan fraksinya mengusulkan agar Pasal 6 Ayat (1) berbunyi: Presiden dan Wakil Presiden adalah warga negara Indonesia yang kewarganegaraannya diperoleh bukan atas dasar pewarganegeraan.²³

Serupa dengan usulan Sahetapy, juru bicara F-PDKB K. Tunggal Sirait saat menyampaikan pandangan umum menawarkan redaksi perubahan: “Presiden adalah orang yang sejak kelahirannya berkewargangeraan Indonesia”. Tawaran ini, menurutnya, untuk menghindari makna dan kesan diskriminatif pada kata “asli”.²⁴ Selanjutnya, berbagai usulan mengemuka dan dibahas dalam rapat Pleno Komisi dan Rapat Lobi pada 18 Oktober 1999. Namun usulan itu tidak sampai menghasilkan rumusan bulat yang dapat diajukan dalam rancangan perubahan yang dilaporkan ke BP MPR.

Pembahasan kemudian dilanjutkan dalam rangkaian rapat PAH I BP MPR yang dilakukan menjelang Sidang Tahunan MPR 2000. Di sini pandangan tidak hanya dikemukakan para anggota majelis tetapi juga melibatkan partisipasi publik seperti akademisi dari berbagai perguruan tinggi, Persatuan Wartawan Indonesia (PWI), perwakilan kelompok atau organisasi etnis, dan sebagainya. Yang menarik, meski sebagian anggota majelis mencoba memfokuskan perhatian pada pasal warga negara, tetapi kecenderungan forum tetap mengaitkannya dengan syarat Presiden.

Hamdan Zoelva dari Fraksi Partai Bulan Bintang (F-PBB), misalnya, menanggapi Pasal 26 Ayat (1) dan Ayat (2) tentang syarat-syarat warga negara sebagai rumusan yang aneh. Pasalnya, melalui kedua pengaturan itu, satu sisi seseorang dapat menjadi warga negara dengan sendirinya (warga asli) namun sisi lain ditetapkan dengan undang-undang. Bagi Zoelva, penetapan melalui undang-undang terlalu tinggi tingkatannya karena dalam praktik cukup melalui penetapan pengadilan.²⁵ Ia lantas minta rumusan itu diperbaiki.

Namun rupanya permintaan itu tak searah dengan kecenderungan forum. Hal ihwal warga negara tetap menjadi pembahasan komplementer dari Pasal 6 Ayat (1). Suhadi Sanjaya dari Walubi berpendapat agar semua pasal yang memuat kata

“asli”, baik Pasal 6 Ayat (1) maupun Pasal 26 Ayat (1), dihapus. Pendapat itu ia nyatakan berdasarkan aspirasi yang berkembang di kalangan umat Budha yang melihat kedua pasal itu telah menjadi sumber perpecahan bangsa Indonesia. Sebagai gantinya ia mengusulkan Pasal 6 Ayat (1) berbunyi: “Presiden ialah warga negara Indonesia” sedang Pasal 26 Ayat (1) diusulkan berbunyi: “Yang menjadi warga negara Indonesia ialah orang yang lahir di dalam wilayah Republik Indonesia”.²⁶

Melalui usul perubahan itu, pihaknya berharap tidak ada lagi pemisahan golongan warga negara yang menimbulkan sikap dan perilaku diskriminatif dan rasis dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Di samping itu, hak dan kewajiban setiap warga negara juga dapat teraktualisasi dengan baik tanpa mengenal sekat-sekat kewargaan sebagaimana ditegaskan Pasal 27 Ayat (1), bahwa: “Seluruh warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualianya.”

Usulan itu ditanggapi oleh beberapa anggota majelis. Tanggapan paling menarik diberikan oleh Slamet Effendi Yusuf yang menyoal kesan diskriminatif dan rasis. Menurutnya, ada perbedaan makna kata “asli” antara yang terdapat dalam Pasal 6 Ayat (1) dengan Pasal 26 Ayat (1). Pada Pasal 6 Ayat (1), jelasnya, kata “asli” memang bernada diskriminatif karena menyangkut hak seorang warga negara menjadi Presiden. Tetapi pada Pasal 26 ayat (1), sambungnya, kata “asli” tidaklah demikian karena merujuk pada fakta atau kenyataan riil warga negara Indonesia. Dalam pandangannya, warga negara Indonesia memang terdiri dari bangsa asli dan bangsa tidak asli yang kemudian diangkat menjadi pasal dalam UUD NRI 1945.²⁷

Pandangan senada disampaikan oleh Patrialis Akbar dari Fraksi Reformasi (F-Reformasi). Dalam kesempatan berbeda, tepatnya pada rapat PAH I BP MPR ke-4 yang digelar 12 Juni 2000,

ia mengatakan bahwa rumusan Pasal 26 Ayat (1) sudah bagus sehingga sikap fraksinya cenderung untuk mempertahankan kata “asli”. Kata itu, menurutnya, sama sekali tidak mengandung konotasi diskriminatif karena lebih menggambarkan fakta dari asal usul bangsa Indonesia.

Yang pertama di dalam Ayat (1) di dalam Pasal 26 ini kami masih mencantumkan adanya kalimat bangsa Indonesia asli. Maksudnya pencantuman kalimat tentang kata-kata asli ini adalah lebih cenderung melihat bahwa ternyata asal-usul dari keberadaan bangsa Indonesia itu tidak bisa kita memisahkan atau menyampingkan suatu kenyataan bahwa bentuk asal-usul dari Bangsa Indonesia itu ada yang asli. Sehingga kalimat asli ini bukanlah merupakan suatu diskriminasi akan tetapi semata-mata menunjukkan kepada suatu fakta. Lain halnya dengan masalah kepresidenan, asli di Presiden itu merupakan suatu prasyarat tetapi pada waktu itu. Akan tetapi kita sudah menghilangkan prasyarat tentang asli itu, tetapi asal-usul satu bangsa tidak bisa kita menafikan tentang adanya asli atau tidak ini menunjukkan bahwa memang adanya asal usul satu bangsa. Kalimatnya demikian kami ingin jelaskan.²⁸

Baik pendapat Effendi Yusuf maupun pendapat Patrialis Akbar sama-sama mengedepankan pendekatan tekstual dalam mengungkap makna diskriminatif pada kata “asli”. Akibatnya, selama rumusan teks UUD tidak memuat pengaturan yang membedakan hak warga negara, maka rumusan tersebut tidak dinilai diskriminatif. Itulah sebabnya rumusan Pasal 26 Ayat (1) dianggap sudah baik. Hanya saja pendekatan model ini cenderung mengabaikan fakta sosiologis dalam kehidupan masyarakat di mana perbedaan golongan berdasarkan ras atau etnis, seperti “asli” versus “pendatang” atau “pribumi” versus “non-pribumi” dan sejenisnya, oleh kelompok tertentu kerap dijadikan dasar pandangan, sikap, dan perilaku rasis dan diskriminatif,

bahkan terhadap mereka yang sudah menjadi WNI sejak lahir sekalipun.

Namun rupanya, pendapat Effendi Yusuf dan Patrialis Akbar di atas menjadi kecenderungan umum pandangan anggota majelis hingga akhirnya kata “asli” tetap dipertahankan dalam amandemen UUD NRI 1945. Dengan demikian, frasa “bangsa Indonesia asli” sebagai unsur definitif warga negara dalam amandemen UUD NRI 1945 mengalami pergeseran paradigmatik, yaitu: (1) dari paradigma sosiologis dan hukum ketatanegaraan (hukum internasional) ke paradigma politik dan hukum tekstual-normatif, sehingga maknanya pun ikut bergeser menjadi; (2) dari semula merujuk kepada golongan “pribumi” yang dibedakan dengan golongan “pendatang” atau “peranakan” ke warga negara sejak lahir yang status kewarganegaraannya diperoleh bukan melalui proses pewarganegaraan (naturalisasi).

D. Urgensi Perubahan

Secara genealogis, munculnya frasa “orang-orang bangsa Indonesia asli” dalam UUD NRI 1945 tak bisa dilepaskan dari, setidaknya, empat hal: (1) konteks historis perjuangan menyatakan kemerdekaan dengan spirit nasionalisme yang tinggi serta perlawanan terhadap segala bentuk imperialisme dan kolonialisme; (2) kehendak bersama untuk mengatasi penggolongan kependudukan masa Hindia-Belanda, yang membagi penduduk ke dalam golongan Eropa, Bumiputra, dan Timur Asing, dengan mengakomodir bangsa peranakan menjadi warga negara Indonesia; (3) akomodasi pandangan yuridis hukum internasional yang mengharuskan adanya satu group penduduk asli sebagai warga negara; (4) kompromi politik atas tingginya kehendak bangsa peranakan menjadi warga negara di satu sisi, namun di sisi lain terdapat fakta sebagian di antara mereka menolak menjadi bagian dari warga negara Indonesia.

Melalui pengungkapan atas empat hal tersebut tidak berlebihan jika dikatakan bahwa Pasal 26 Ayat (1) UUD NRI 1945 merupakan rumusan “ideal sementara” yang dapat diberlakukan pada masa awal kemerdekaan. Disebut demikian karena ada kondisi “memaksa” yang tidak dapat dihindari para anggota sidang BPUPKI, meski rumusan tersebut disadari bukanlah rumusan terbaik yang menempatkan semua golongan pada posisi setara dalam terminologi warga negara. Artinya, ketika suatu saat konteks situasi dan kondisinya berubah, maka upaya menghadirkan rumusan pasal terbaik mengenai warga negara dapat dilakukan.

Setelah lebih separuh abad Indonesia merdeka, proses amandemen ke-2 UUD NRI 1945 ternyata menghasilkan kesepakatan untuk mempertahankan rumusan Pasal 26 Ayat (1). Seolah mengesampingkan perdebatan yang mengemukakan seputar proses lahirnya kata “asli” serta persoalan yang masih tersisa berikut dampak persoalan yang ditimbulkan, anggota majelis justru tidak menangkap kesan diskriminatif pada pasal tersebut. Bukan hanya itu, rumusan pasal itu bahkan dinilai sebagai rumusan terbaik meski konteks sosial-historis saat ini serta dinamika kebangsaan dan ketentuan internasional sudah jauh berbeda (tidak lagi “memaksa”). Perubahan hanya dilakukan terhadap Pasal 6 Ayat (1) karena penggunaan kata “asli” sebagai syarat Presiden dianggap memuat pengaturan yang diskriminatif.

Pasca amandemen UUD NRI 1945, sebagai konsekuensi dipertahankannya pasal kewarganegaraan, mengemuka sejumlah pandangan yang memberi tafsir atas Pasal 26 Ayat (1). Tafsir yang paling dominan ialah tafsir sebagaimana pandangan umum anggota majelis, yakni mengartikan “bangsa Indonesia asli” sebagai warga negara sejak lahir yang status kewarganegaraannya diperoleh tanpa proses pewarganegaraan. Ini misalnya dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie dalam buku “Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat”.

Jimly menafsirkan Pasal 26 Ayat (1) bahwa “Warga negara Indonesia meliputi golongan bangsa Indonesia asli, yaitu mendapatkan kewarganegaraan karena kelahiran (*citizenship by birth*), atau orang-orang bangsa lain yang mendapatkan status kewarganegaraan melalui pewarganegaraan (*citizenship by naturalization*). Menurutinya, pengertian orang bangsa Indonesia asli adalah orang yang mendapatkan kewarganegaraan sejak kelahirannya. Sedangkan di luar itu, dapat disebut sebagai orang bangsa lain yang bukan bangsa Indonesia asli. Dengan demikian, kata Jimly, tidak perlu lagi dipersoalkan mengenai apakah orang-orang Indonesia keturunan Arab atau keturunan Cina itu adalah orang Indonesia asli atau bukan.”²⁹

Akan tetapi, pandangan tersebut hanyalah salah satu tafsir saja. Dalam kenyataannya, terdapat pandangan di tengah masyarakat yang masih mengartikan “bangsa Indonesia asli” sebangun dengan pengertian pribumi versus non-pribumi, asli versus pendatang, asli versus peranakan, dan sejenisnya. Pandangan semacam itu tak dapat dikesampingkan keberadaannya, meski berbagai aturan perundang-undangan dengan tegas telah melarang segala bentuk tindakan rasis dan diskriminatif terhadap kelompok tertentu.³⁰ Kejadian-kejadian yang menimpa etnis Tionghoa pasca reformasi, misalnya—meski dengan skala kecil dan seringkali bersifat personal—berakar batu pada pandangan semacam itu.

Di sini tidak akan dirinci kasus per kasus dari kejadian yang dimaksud. Namun begitu, hasil penelitian Eunika Mutiara Hermawan mengenai persepsi warga negara Indonesia seputar peristiwa kekerasan “anti-Cina” saat kerusuhan Mei 1998, cukup menguatkan fakta di atas. Penelitian itu dilakukan sejak Januari hingga Maret 2020 dengan melibatkan 200 responden, terdiri 100 warga pribumi dan 100 “warga Cina”³¹ berusia 30 tahun ke atas yang memiliki pengetahuan terhadap tragedi tersebut. Salah satu

temuannya, dinyatakan bahwa setelah 22 tahun tragedi itu, ternyata prasangka negatif terhadap “etnis Cina” tetap bertahan sampai sekarang. Sebuah prasangka yang timbul karena adanya kesenjangan ekonomi yang kemudian berimbas pada aspek sosial lainnya. Prasangka itulah yang, menurutnya, menyebabkan tindakan rasis serta konflik dengan “etnis Cina” rentan terjadi.³²

Etnis Tionghoa, betapa pun sudah turun temurun tinggal di Indonesia bahkan jauh sebelum kemerdekaan, kerap kali tetap dipandang sebagai orang luar atau pendatang. Konstruksi identitas semacam ini tidak terjadi begitu saja melainkan sudah dibentuk sejak lama melalui proses panjang pergumulan asosiatif yang kental kepentingan kekuasaan. Padahal mulanya, hubungan antara penduduk pribumi dengan etnis Tionghoa berada dalam relasi sosial yang setara. Namun menjadi rusak akibat kesenjangan ekonomi yang diciptakan secara struktural oleh kekuasaan kolonial. Celaknya, kondisi tersebut cenderung dipertahankan oleh penguasa setelah kemerdekaan.

Diawali oleh kebijakan pemerintah Hindia-Belanda tahun 1954 yang menggolong-golongkan penduduk, Etnis Tionghoa yang masuk golongan Timur Asing diperlakukan sebagai kelas kedua setelah golongan Eropa. Namun, karena kepiawaian mereka dalam mengelola sektor bisnis dan perbankan, pemerintah Hindia-Belanda kemudian menunjuknya sebagai mitra ekonomi pemerintah. Adapun salah satu tugasnya ialah mengumpulkan pajak dan menjalankan bisnis kolonial.³³

Di sisi lain, kontras dengan perlakuan eksklusif terhadap etnis Tionghoa, pemerintah Hindia-Belanda memperlakukan golongan pribumi sebagai kelas terendah. Pekerja kasar, tidak berpendidikan, tidak beradab yang hanya pantas dijadikan objek eksploitasi. Akibatnya, hubungan yang semula baik-baik saja antara penduduk setempat dengan etnis Tionghoa rusak seketika. Persaingan ekonomi yang tidak berimbang antar keduanya

acapkali menimbulkan perkelahian jalanan. Hubungan itu makin runcing tatkala wawasan mengenai nasionalisme mulai berkembang di kalangan pengusaha bumiputra serta menyulut lahirnya sentimen anti-Cina. Di sinilah kemudian permusuhan terhadap Etnis Tionghoa memasuki babak baru yang mewujud dalam konflik komunal.³⁴

Pada masa kemerdekaan, konstruksi identitas “orang luar” terhadap etnis Tionghoa makin mengeras seiring membaranya spirit nasionalisme kalangan bumiputra. Lima tragedi kerusuhan dengan latar anti-Tionghoa di Jawa dan Sumatera tahun 1945 sampai 1947 menjadi salah satu buktinya. Kerusuhan tersebut memakan kurang lebih 3.000 korban jiwa dari etnis Tionghoa. Tragedi itu kemudian mendorong lahirnya isu asimilasi dan integrasi. Presiden Soekarno sendiri memilih kebijakan asimilasi dengan mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 1959. Salah satu isinya, melarang etnis Tionghoa melakukan perdagangan eceran di wilayah setingkat kabupaten. Di beberapa daerah, seperti di Cimahi Jawa Barat, militer turun tangan menjalankan peraturan tersebut dan memaksa sekitar 100 ribu peranakan Tionghoa meninggalkan Indonesia.³⁵

Konstruksi identitas tersebut mencapai puncaknya pada masa pemerintahan Orde Baru. Melalui sejumlah kebijakan rasis yang dikeluarkan, eksistensi etnis Tionghoa benar-benar berada di titik nadir. Mereka tidak hanya dianggap orang luar, tetapi juga dibatasi ruang geraknya, diamputasi hak-haknya, dan dieksploitasi sumber kekayaannya oleh pemerintah. Di masa ini, melalui Surat Edaran Presidium Kabinet Ampera Nomor 06/Pres.Kab/6/1967, penyebutan “orang Tionghoa” bahkan diganti dengan sebutan “orang Cina” dengan tendensi peyoratif, merendahkan dan menghina.³⁶ Inilah kebijakan rasis yang ditujukan untuk menyuburkan kebencian segenap bangsa Indonesia kepada etnis Tionghoa.

Yang menarik, menelisik berlanjutnya konstruksi identitas tersebut pada masa kemerdekaan, beberapa sarjana menunjuk produk dasar rancang-bangun negara Indonesia sebagai faktor penting. Dalam hal ini, UUD 1945 sebelum perubahan yang tidak memasukkan bangsa peranakan ke dalam warga negara asli disebut sebagai akar masalahnya. Ini misalnya dikemukakan oleh Aguilar (2001) dan Giblin (2003). Aguilar, sebagaimana dikutip Pratiwi (2021), dengan tegas menyatakan bahwa “diskriminasi terhadap keturunan Tionghoa merupakan produk ideologi dari proses sosial historis di Indonesia, terutama saat membangun negara [setelah meraih kemerdekaan].”³⁷

Lebih spesifik dari Aguilar, Giblin dalam pendapatnya mengungkap Pasal 6 Ayat (1) dan Pasal 26 Ayat (1) sebagai penyebab kentalnya segregasi pribumi dan non-pribumi. Kedua pasal tersebut, pada taraf lebih lanjut, dianggap telah menjadi pemicu lahirnya lima kerusuhan anti Tionghoa, hanya dalam rentang waktu dua tahun setelah kemerdekaan.³⁸ Ia juga menyinggung betapa peranakan Tionghoa jarang disebut dalam pidato resmi kenegaraan yang membahas tentang perbedaan budaya.

Pendapat lain dikemukakan oleh Daniel Chirot, profesor sosiologi Amerika. Ia, seperti ditulis Irawan Santoso (2020), mencoba menelusuri jenis nasionalisme yang ada di Indonesia. Dengan mendasarkan pandangannya atas pembagian etnis asli dan bukan asli, sebagaimana rumusan Pasal 26 Ayat (1), ia menyimpulkan bahwa jenis nasionalisme di Indonesia adalah nasionalisme etnis. Bukan nasionalisme sipil. Dalam nasionalisme jenis ini, hematnya, identitas nasional Indonesia dibentuk berdasarkan satu etnis tertentu atau ikatan darah satu kelompok, bukan dihasilkan dari nilai-nilai yang dibagi bersama lintas etnis dan kelompok masyarakat.³⁹ Sayangnya, etnis Tionghoa tidak masuk kategori asli yang memiliki kemelekatan wilayah seperti

etnis Sunda di Jawa Barat. Akibatnya, mereka tetap dipandang sebagai orang luar meski telah lama eksis dan membentuk komunitas jauh sebelum berdirinya negara Indonesia.⁴⁰

Tentu saja pendapat akademisi di atas terbuka untuk diperdebatkan. Akan tetapi, terlepas dari kekuatan argumen mereka, hingga kini logika oposisional asli vs pendatang, pribumi vs non-pribumi, asli vs peranakan, dan sejenisnya masih dijadikan dasar esensial untuk menilai keunggulan satu golongan atas golongan lain. Dalam logika semacam itu, ras, suku atau penduduk asli dirasakan sebagai superioritas, sementara ras, suku atau penduduk pendatang dipandang sebagai inferioritas. Dengan demikian, relasi sosial yang setara sulit terjalin sehingga rentan terjadinya tindakan rasis dan diskriminatif yang berujung pada konflik antar suku atau golongan.

Mengatasi pandangan yang sudah mengakar itu tak cukup hanya dengan pendekatan kebijakan yang parsial, yakni hanya di level peraturan pelaksana. Mengatasinya membutuhkan upaya totalitas dengan membongkar seluruh asumsi pada kerangka dasar konstitusi yang selama ini dijadikan landasan kebijakan. Dalam hal ini, Pasal 26 Ayat (1) UUD NRI 1945 yang ditengarai mengandung tendensi pengaturan berbau rasis dan diskriminatif yang memicu lahirnya ketidaksetaraan, baik dari aspek norma maupun praktik sosial, perlu diganti dengan pengaturan baru yang lebih mempromosikan kesetaraan.

Secara norma, Pasal 26 Ayat (1) mungkin dianggap tidak terlalu problematis karena pembagian warga negara tidak berakibat pada adanya pembedaan hak dalam hasil amandemen UUD NRI 1945. Pasal itu juga dapat ditafsirkan dengan tafsir yang menghindari pemaknaan rasis dan diskriminatif. Namun secara sosiologis, dalam realitas kehidupan sosial juga eksis suatu pandangan, sikap, dan perilaku yang mengafirmasi adanya tafsir lain. Celakanya, pandangan tersebut sudah menetap begitu lama

dan mendarah daging sehingga tidak bisa hanya diluruskan dengan pemberian tafsir baru, sebagaimana tafsir yang berkembang di antara pelaku amandemen UUD NRI 1945.

Mengharapkan perbaikan tatanan sosial dengan cara memberi tafsir baru terhadap pasal lama yang dianggap bermasalah, jelas sebuah kekeliruan. Pun demikian halnya dengan regulasi yang dibuat berdasarkan pasal bermasalah tersebut—meski ditujukan untuk menghapus diskriminasi, tidak akan benar-benar efektif. Ini karena akar masalahnya bukan di level undang-undang atau peraturan di bawahnya melainkan pada level aturan dasar. Selama asumsi dalam kerangka konstitusi itu tidak diubah, maka selama itu pula pandangan yang didasarkan pada relasi superior–inferior serta implikasinya dalam interaksi sosial yang konfliktual dan diskriminatif akan tetap bertahan.

Itulah yang menjelaskan mengapa persoalan seputar Pasal 26 Ayat (1) tidak pernah usai hingga 76 tahun usia kemerdekaan. Seolah tidak mau menginsyafi pengalaman buruk di masa lalu, prasangka-prasangka negatif di balik pasal itu tidak pernah serius dipersoalkan dalam momentum amandemen UUD NRI 1945. Bisa jadi hal itu karena prasangka tersebut sesungguhnya telah menjangkiti alam bawah sadar kita begitu dalam. Saking dalamnya, euforia untuk kembali memasukkan kata “asli” pada Pasal 6 Ayat (1)—seperti diusulkan dalam rekomendasi Mukhtar PPP Tahun 2016, serta penggunaan kata “pribumi” dalam pidato kemenangan Calon Gubernur DKI Jakarta Anies Baswedan pada Pilkada 2017, oleh sebagian kalangan dianggap wajar belaka.

Sentimen “pribumi” dan “non-pribumi” kerap dijadikan komoditas politik oleh kalangan tertentu demi meraup dukungan elektoral pada momentum Pemilu atau Pilkada. Dengan menggunakan narasi kampanye yang rasis, kesan buruk tentang calon 'pendatang', atau yang dianggap memiliki afiliasi kuat dengan etnis 'pendatang', dieksploitasi sedemikian rupa untuk

menumbuhkan kebencian di mata pemilih. Akibatnya, kontestasi demokrasi berlangsung tidak sehat serta cenderung melahirkan polarisasi di tengah masyarakat. Yang memprihatinkan, akibat polarisasi itu tidak hanya merusak kehangatan berwarganegara. Pada tingkat lebih dalam, juga sampai berimbas pada retaknya hubungan dalam keluarga.

Oleh karena itu, upaya mengakhiri diskursus seputar definisi warga negara serta menyudahi berbagai bentuk diskriminasi dan sentimen etnis, pendapat Akademisi Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta Eko Riyadi patut dipertimbangkan. Menurutnya, frasa “asli” dalam Pasal 26 Ayat (1) memang mengandung pengertian yang ambigu. Frasa itu dalam praktik sosial-politik juga dinilai secara nyata sering digunakan sebagai basis tindakan yang mendiskriminasi WNI “tidak asli” atau non-pribumi. Karenanya, ia mengusulkan agar pasal tersebut lebih baik dihapus dan diganti dengan rumusan yang lebih mengedepankan kesetaraan warga negara.

Sudah saatnya kita mengeleminasi penggunaan istilah pribumi atau warga negara Indonesia asli... Maka saat ini diskursusnya harus dibulatkan menjadi konsep *citizenship* (kewarganegaraan). Siapa pun dia sepanjang warga negara Indonesia maka dia berhak untuk mendapatkan perlindungan sebagaimana ditentukan di dalam konstitusi. Maka Pasal 26 itu, pembagian warga negara Indonesia dengan orang asing yang mendapatkan status kewarganegaraan, sebaiknya tidak ditulis seperti itu di dalam konstitusi. Maka (seharusnya) warga negara Indonesia adalah warga negara Indonesia saja.⁴¹

Bagi Eko Riyadi, kurang tepat jika konstitusi mengatur pembagian warga negara menjadi “orang-orang bangsa Indonesia asli” dan “orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara.” Sebab dalam pertimbangannya, dengan klausul pengaturan semacam itu terbuka peluang bagi

golongan tertentu mendiskriminasi golongan lain. Meskipun pada kenyataannya terdapat dua sebab atau cara seseorang memperoleh status kewarganegaraan, yaitu sebab kelahiran atau keturunan (WNI sejak lahir) dan sebab pewarganegaraan (naturalisasi), hal itu tidak dapat dijadikan dasar justifikasi untuk menyebut yang satu asli sementara lainnya tidak asli.

Ia meyakini, dengan menghapus dan mengganti Pasal 26 Ayat (1) akan menjadi langkah berarti dalam rangka mengatasi diskriminasi kewarganegaraan. Setidaknya, upaya itu bisa menyelesaikan tafsir yang problematis serta menutup peluang terjadinya tindakan diskriminatif atas nama konstitusi. Tidak berhenti di situ, Eko juga memandang urgen perubahan pasal tersebut dilakukan dalam konteks sekarang, terutama di tengah menguatnya populisme berbasis etnis. Apa yang terjadi seputar Pilkada DKI Jakarta, ungkapnya, memberi pelajaran berharga betapa transformasi konsep kewarganegaraan cukup mendasar dan mendesak untuk dilakukan.

Namun berbeda dengan Eko, khusus mengenai urgensi perubahan Pasal 26 Ayat (1), Akademisi dan Pakar Hukum Tata Negara Bivitri Susanti punya pendapat lain. Ia menyadari bahwa penggunaan frasa “asli” dalam pasal tersebut bukanlah rumusan terbaik. Akan tetapi, untuk menggantinya dengan rumusan yang ideal dalam konteks sekarang, ia belum menemukan alasan mendesak yang mengharuskan perubahan dilakukan secepat mungkin.⁴² Pertimbangannya cukup realistis dan pragmatis, yaitu upaya mengubah UUD NRI 1945;—di samping membutuhkan momentum konstitusional, juga memerlukan proses panjang serta energi luar biasa yang melibatkan banyak kepentingan. Mempertemukan kepentingan itu serta memastikan prosesnya sejalan dengan agenda publik adalah tantangan utamanya.

Terlepas dari perbedaan tersebut, menurut penulis, argumen Eko cukup kuat karena mengombinasikan pendekatan tekstual

dengan pendekatan sosiologis dalam memahami Pasal 26 Ayat (1). Melalui pembacaan model ini, rumusan pasal dalam UUD NRI 1945 dihubungkan dengan problem faktual untuk kemudian dilihat tingkat relevansi, urgensi, berikut implikasinya bagi upaya perbaikan kehidupan berbangsa dan bernegara. Sebab bagaimana pun, Pasal 26 Ayat (1) tidak bisa dibaca berdiri sendiri atau cukup dipahami kaitannya dengan norma yang terdapat dalam pasal-pasal lain. Pembacaan yang lebih komprehensif mutlak dihadirkan dengan mengaitkan norma hukum dengan realitas sosial di satu sisi, serta dengan pencapaian cita hukum di sisi lain.

E. Implementasi Pasal 26 UUD NRI Tahun 1945

Pada tataran implementasi, Pasal 26 Ayat (1) dan Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dioperasikan melalui UU Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan. UU tersebut mengubah undang-undang sebelumnya, yaitu UU Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 3 Tahun 1976 tentang Perubahan Pasal 18 UU Nomor 62 Tahun 1958. Adapun yang menjadi latar belakang pengubahan itu, antara lain: (1) secara filosofis, UU lama masih mengandung ketentuan yang tidak sejalan dengan Pancasila karena bersifat diskriminatif, kurang memberikan perlindungan terhadap perempuan dan anak; (2) secara yuridis, UU lama masih mengacu kepada UUDS sebagai landasan konstitusionalnya; (3) secara sosiologis, UU lama sudah tidak sesuai dengan perkembangan dan tuntutan masyarakat Indonesia sebagai bagian dari masyarakat internasional.⁴³

Oleh banyak kalangan, kehadiran UU Nomor 12 Tahun 2006 dinilai sebagai kemajuan positif karena mencerminkan usaha serius negara untuk menjamin dan melindungi persamaan hak dan kewajiban warganya. Perumusan UU itu juga telah mempertimbangkan berbagai konvensi internasional tentang hak asasi manusia, termasuk penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan (*The Convention on The Elimination of*

Discrimination Against Women/CEDAW),⁴⁴ yang telah diratifikasi melalui UU Nomor 7 Tahun 1984 dan UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Dari banyak hal penting yang dihasilkan dalam UU tersebut, setidaknya ada dua point yang bisa disebut revolusioner. Pertama, adanya afirmasi atas persamaan hak laki-laki dan perempuan dalam memperoleh, mengubah, mempertahankan, dan bahkan menurunkan status kewarganegaraannya. Kedua, adanya kelonggaran bagi anak hasil kawin campuran untuk memiliki kewarganegaraan ganda sampai usia 18 tahun. Disebut revolusioner karena dalam pengaturan sebelumnya, perempuan yang menikah dengan warga negara asing maka kewarganegaraannya mengikuti kewarganegaraan suami. Begitu pula anak yang lahir akibat perkawinan itu status kewarganegaraannya mengikuti kewarganegaraan ayahnya.

Perubahan yang demikian itu berkaitan erat dengan asas-asas kewarganegaraan yang dianut dalam UU tersebut. Sebagaimana diuraikan dalam bagian penjelasan UU Nomor 12 Tahun 2006, dinyatakan bahwa ada dua asas yang digunakan, yaitu asas umum dan asas khusus. Asas umum terdiri dari empat asas, yaitu: (1) *ius sanguinis*; (2) *ius soli*; (3) kewarganegaraan tunggal, dan; (4) kewarganegaraan ganda terbatas. Sedangkan asas khusus terdiri dari delapan asas: (1) kepentingan nasional; (2) perlindungan maksimum; (3) persamaan di depan hukum; (4) kebenaran substantif, (5) nondiskriminasi; (6) penghormatan terhadap hak asasi manusia; (7) keterbukaan; dan (8) publisitas.⁴⁵

Untuk poin revolusioner pertama, afirmasi atas persamaan hak merupakan konsekuensi langsung penggunaan asas *ius sanguinis* pada asas umum dan asas persamaan di depan hukum, asas nondiskriminasi, dan asas penghormatan terhadap hak asasi pada asas khusus. Karenanya, pasal-pasal yang memuat subjek pengaturan laki-laki dan perempuan selalu ditempatkan dalam

posisi yang setara dalam berbagai dimensi kewarganegaraan. Penggunaan asas *ius sanguinis*, misalnya, tidak hanya berlaku untuk garis ayah melainkan juga garis ibu. Keduanya sama-sama bisa menurunkan status kewarganegaraannya kepada sang anak sehingga mampu mengatasi diskriminasi gender.⁴⁶ Ini seperti diatur dalam Pasal 4 huruf c dan huruf d UU Nomor 12 Tahun 2006.

Untuk poin revolusioner kedua, kelonggaran untuk memiliki kewarganegaraan ganda bagi anak hasil kawin campuran merupakan konsekuensi penggunaan asas kewarganegaraan ganda terbatas. Meskipun pada dasarnya UU Nomor 12 Tahun 2006 tidak mengenal kewarganegaraan ganda (*bipatride*) atau tanpa kewarganegaraan (*apatride*), pengecualian diberikan bagi anak hasil kawin campuran di bawah usia 18 tahun. Barulah setelah berusia 18 tahun atau sudah menikah, anak tersebut diharuskan memilih salah satu kewarganegaraannya seperti bunyi Pasal 6 Ayat (1). Di samping itu, pemberian kelonggaran juga merupakan konsekuensi tidak langsung dari penerapan semua dimensi asas yang berlaku pada seorang ayah dan ibu dari anak tersebut.

Namun demikian, betapa pun UU Nomor 12 Tahun 2006 sudah menunjukkan langkah maju dan revolusioner, bukan berarti tidak terdapat kelemahan di dalamnya. Dalam pelaksanaan, problem muncul terutama karena UU itu dinilai kurang sensitif terhadap kondisi perempuan WNI kawin campuran serta belum cukup memberikan kemudahan bagi kalangan WNI diaspora.

Affirmative Action bagi Perempuan

Asas persamaan di depan hukum, nondiskriminasi, dan penghormatan terhadap HAM merupakan syarat mutlak bagi terwujudnya kesetaraan dan keadilan. Asas-asas tersebut secara konsep dan pelaksanaan telah disepakati dunia internasional sebagai prinsip pengaturan yang mesti dimasukkan dalam

kebijakan negara. Akan tetapi, dalam menerapkannya terdapat prasyarat yang perlu diperhatikan agar tidak kontraproduktif dengan cita-cita keadilan. Prasyarat itu ialah adanya kondisi yang sama pada setiap orang sebagai subjek hukum, dalam hal ini laki-laki dan perempuan.

John Rawls menyebut persamaan kondisi itu sebagai “posisi asali”. Sebuah situasi ideal yang mengandaikan adanya posisi yang sama dan setara pada setiap orang dalam masyarakat, baik dari segi kedudukan, situasi sosial, tingkat kecerdasan, kemampuan, dan kekuatan, dan sebagainya. Meski posisi asali itu bersifat imajiner, kata Rawls, ia harus diterima sebagai prasyarat yang memadai untuk melahirkan konsep keadilan yang menjamin kepentingan semua pihak secara fair.⁴⁷ Sebab, tanpa pengandaian itu keadilan sebagai prosedural murni atau keadilan sebagai fairness sulit dibayangkan.

Rawls meyakini semua pihak dalam posisi asali lebih suka memilih prinsip keadilan ketimbang prinsip manfaat (*utilitarianism*). Prinsip itu adalah: (1) setiap orang memiliki hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas bagi semua orang (prinsip kebebasan yang sama), (2) ketidaksamaan sosial dan ekonomi harus diatur sedemikian rupa sehingga (a) memberi keuntungan bagi orang-orang yang paling tidak beruntung (prinsip perbedaan), dan (b) semua posisi dan jabatan terbuka bagi semua orang (prinsip persamaan kesempatan).⁴⁸ Melalui prinsip tersebut, Rawls hendak menegaskan bahwa hak-hak dasar kebebasan tidak dapat ditukar dengan keuntungan sosial-ekonomi, dan bahwa ketidaksamaan dalam pencapaian nilai-nilai sosial-ekonomi (distribusi nilai) diperbolehkan sepanjang tetap membuka peluang bagi pihak lain untuk mendapatkan manfaat yang sama, sehingga tidak dapat disebut sebagai ketidakadilan.⁴⁹

Bertitik tolak dari kerangka teoritis di atas, penerapan asas-asas seperti disebut di muka dalam pasal-pasal kewarganegaraan

tampak sudah adil. Laki-laki dan perempuan ditempatkan pada posisi yang sama atau setara dalam berbagai dimensi pengaturan hak kewarganegaraan. Akan tetapi bila dicermati lebih jauh, pengaturan yang lebih menekankan prinsip persamaan itu ternyata dinilai tidak cukup efektif memberikan jaminan terhadap hak perempuan. Ini karena perbedaan situasi dan kondisi antara laki-laki dan perempuan (prinsip perbedaan) cenderung diabaikan, sehingga perempuan lebih rentan kehilangan haknya.

Pandangan semacam itu, misalnya, disampaikan oleh Amalia Damantina, akademisi Universitas Diponegoro Semarang. Dalam disertasinya yang mengangkat tema Perlindungan Hak Perempuan dalam Konteks Hukum Kewarganegaraan yang Berkeadilan dalam Perkawinan Campuran, ia menyoroti Pasal 26 UU Nomor 12 Tahun 2006. Pasal yang terdiri dari empat ayat itu mengatur soal hilangnya kewarganegaraan laki-laki dan perempuan akibat perkawinan campuran, juga mekanisme untuk tetap mempertahankannya.

Pasal 26 Ayat (1):

Perempuan Warga Negara Indonesia yang kawin dengan laki-laki warga negara asing kehilangan Kewarganegaraan Republik Indonesia jika menurut hukum negara asal suaminya, kewarganegaraan istri mengikuti kewarganegaraan suami sebagai akibat perkawinan tersebut.

Pasal 26 Ayat (2):

Laki-laki Warga Negara Indonesia yang kawin dengan perempuan warga negara asing kehilangan Kewarganegaraan Republik Indonesia jika menurut hukum negara asal istrinya, kewarganegaraan suami mengikuti kewarganegaraan istri sebagai akibat perkawinan tersebut.

Pasal 26 Ayat (3):

Perempuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) atau laki-laki sebagaimana dimaksud pada ayat (2) jika ingin tetap menjadi Warga Negara Indonesia dapat mengajukan surat pernyataan mengenai keinginannya kepada Pejabat atau Perwakilan Republik Indonesia yang wilayahnya meliputi tempat tinggal perempuan atau laki-laki tersebut, kecuali pengajuan tersebut mengakibatkan kewarganegaraan ganda.

Pasal 26 Ayat (4):

Surat pernyataan sebagaimana dimaksud pada Ayat (3) dapat diajukan oleh perempuan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) atau laki-laki sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) setelah 3 (tiga) tahun sejak tanggal perkawinannya berlangsung.

Bagi Amalia, nuansa penerapan asas nondiskriminasi sangat kental dalam rumusan pasal tersebut. Ketentuan yang berlaku bagi laki-laki berlaku sama kepada perempuan. Namun demikian, menurutnya, implementasi pasal itu dalam praktik tidak cukup fair bagi perempuan. Hal ini disebabkan perempuan dalam kawin campuran memiliki perbedaan posisi dengan laki-laki, sehingga prinsip persamaan itu potensial melahirkan ketidakadilan.⁵⁰ Perbedaan posisi yang dimaksud merujuk kepada kondisi dan situasi yang dihadapi perempuan yang tidak memungkinkannya memaksimalkan potensi yang dimiliki.

Kondisi dan situasi yang dihadapi perempuan, ungkapinya, sangat khas. Salah satunya karena adanya perbedaan biologis (kodrati), perlakuan subordinatif dalam keluarga dan masyarakat, juga pengalaman diskriminasi serta tanggungan beban akibat perlakuan diskriminasi di masa lalu.⁵¹ Dengan kondisi dan situasi itu, maka implementasi Pasal 26 UU Nomor 12 Tahun 2006 secara konsekuen akan membuat perempuan mengalami, setidaknya, dua kerugian. Pertama, sulit memanfaatkan peluang untuk mempertahankan kewarganegaraannya. Kedua, sulit menerima kenyataan hilangnya status kewarganegaraan.

Kerugian pertama terkait dengan batas waktu yang disediakan UU dalam mengajukan pernyataan untuk tetap menjadi WNI. Dalam pandangan Amalia, 3 tahun adalah waktu yang terlalu singkat mengingat kondisi dan situasi yang dihadapi perempuan sangat rentan. Secara kodrati, beberapa minggu setelah menikah perempuan bisa mendapati kehamilan dan berlanjut pada situasi melahirkan, menyusui dan mengurus anak, mengurus rumah tangga, dan seterusnya. Belum lagi menghadapi perbedaan bahasa, budaya, dan lingkungan sosial yang berbeda antar negara. Semua itu menjadi hambatan dan penghalang bagi perempuan untuk memanfaatkan peluang yang ada.

Kerugian kedua berkaitan dengan kerentanan psikologis saat perempuan benar-benar kehilangan status kewarganegaraannya. Bagaimana pun, hilangnya kewarganegaraan serta hidup di negara lain dengan lingkungan sosial dan budaya yang berbeda membuat perempuan mengalami alienasi, merasa tercerabut dari akarnya. Meski gejala ini bisa saja dialami oleh laki-laki, tetapi tantangannya tidak akan pernah sama. Perempuan akan kesulitan beradaptasi serta membangun peran sosialnya karena pengalaman subordinasi atau diskriminasi di masa lalu. Pengalaman itu sedikit banyak membentuk sebagian perempuan menjadi pribadi serba terbatas dan susah mandiri.

Oleh karena itu, penelitian Amalia menyimpulkan bahwa penerapan prinsip nondiskriminasi dalam Pasal 26 UU Nomor 12 Tahun 2006 kurang menjamin terhadap perlindungan hak asasi perempuan. Keberadaan pasal itu hanya menjamin hak perempuan secara *de jure*, tapi tidak secara *de facto*. Seharusnya, UU (juga) menggunakan prinsip persamaan substantif, sebagaimana dalam CEDAW, yang mengafirmasi perbedaan posisi pada perempuan. Dengan prinsip itu, perlakuan khusus dapat diberikan melalui tindakan khusus sementara (*affirmative action atau temporary special measures*) untuk mempercepat kesetaraan *de facto*.⁵²

Memberi perlakuan khusus kepada perempuan tidak bertentangan dengan prinsip keadilan lain seperti persamaan di depan hukum, nondiskriminasi, dan penghormatan terhadap HAM. Perlakuan itu juga tidak dapat dikatakan tidak adil karena ditujukan untuk mengatasi kesenjangan serta mempercepat terwujudnya kesempatan yang sama bagi perempuan, khususnya dalam mendapati dan menikmati haknya. Tindak khusus sementara adalah bentuk langkah negara dalam menjamin dan merealisasi hak perempuan sekaligus menjamin hasilnya. Dengan asumsi, jika tindakan khusus itu tidak dilakukan maka de facto perempuan sulit menikmati manfaat atas setiap peluang yang ada.

Perlakuan khusus sebagai manifestasi prinsip persamaan substantif CEDAW yang telah diratifikasi dengan UU Nomor 7 Tahun 1984, dibenarkan di dalam konstitusi. Pasal 28H Ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa “setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan”. Pasal ini tidak hanya mengandung norma tentang kesamaan hak melainkan juga memberi petunjuk arah tentang prosedur mencapai keadilan. Bahkan kemudahan dan perlakuan khusus itu ditempatkan sebagai bagian tak terpisahkan dari pelaksanaan hak tersebut. Selama tidak mengurangi peluang orang lain dalam menikmati atau memanfaatkan hak yang sama, maka perlakuan itu konstitusional.

Kewarganegaraan Ganda Tak Terbatas

Dalam UU Nomor 12 Tahun 2006, asas kewarganegaraan ganda terbatas diterapkan sebagai pengecualian. Pengecualian yang dimaksud asas itu hanya diberlakukan bagi anak WNI usia di bawah 18 tahun yang lahir akibat kawin campuran atau diangkat sebagai anak oleh WNA. Namun setelah mencapai usia 18 tahun atau menikah, maka asas yang berlaku ialah asas kewarganegaraan tunggal sehingga anak tersebut harus memilih salah satu

kewarganegaraannya. Isi seperti diatur dalam Pasal 6 Ayat (1) bahwa:

Dalam hal status Kewarganegaraan Republik Indonesia terhadap anak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf c, huruf d, huruf h, huruf l, dan Pasal 5 berakibat anak berkewarganegaraan ganda, setelah berusia 18 (delapan belas) tahun atau sudah kawin anak tersebut harus menyatakan memilih salah satu kewarganegaraannya.

Artinya, UU pada dasarnya tidak mengenal asas kewarganegaraan ganda atau tanpa kewarganegaraan. Selain karena menganut asas kewarganegaraan tunggal pada asas umum, hal itu juga terkait dengan asas kepentingan nasional pada asas khusus di mana pengaturan kewarganegaraan mengutamakan kepentingan nasional, dengan tekad mempertahankan kedaulatan NKRI yang memiliki cita-citanya sendiri. Tentu saja sebagai sebuah prinsip pengaturan, pilihan itu bisa diterima dan dibenarkan.

Akan tetapi, mengingat pesatnya perkembangan peradaban yang mengubah hampir semua sisi pergaulan di tingkat global, membuat penerapan asas kewarganegaraan tunggal banyak mendapat sorotan. Asas itu dianggap terlalu kaku di tengah mobilitas dunia yang makin tinggi, luwes, serta melipat tapal batas wilayah kenegaraan. Asas itu juga dinilai mengabaikan perlindungan hak atas kewarganegaraan di tengah lebih dari 50 negara telah mengizinkan warganya memiliki dwikewarganegaraan. Tak kalah penting, asas itu dipandang merugikan Indonesia dari sisi ekonomi karena potensi devisa, termasuk *human capital* dan *network*, tak dapat dimaksimalkan.

Sorotan paling tajam diberikan oleh para WNI diapora terutama yang tergabung dalam komunitas Indonesia Diaspora Network (IDN). Tercatat, sejak Kongres pertama di Los Angeles tahun 2012, IDN telah menuntut pemerintah Indonesia agar dibentuk UU yang

memungkinkan mereka memiliki kewarganegaraan ganda. Tuntutan itu dituangkan dalam petisi yang ditandatangani kurang lebih 5000 diapora dari berbagai belahan benua.⁵³ Setelahnya, tuntutan serupa terus disuarakan dalam kongres yang dilaksanakan tiaptahun sekali.

Intensnya kalangan diaspora menyuarkan tuntutan itu karena mereka merasakan langsung betapa kewarganegaraan tunggal jadi momok menakutkan. Mereka tidak hanya merasa kesulitan bepergian ke atau tinggal di luar negeri. Ruang gerak serta akses terhadap sumber kesejahteraan juga terbatas. Sementara, melepaskan status WNI bukanlah pilihan tepat karena secara psikologis mereka memiliki ikatan batin yang kuat dengan Indonesia. Diperkirakan jumlah WNI diaspora di berbagai negara sekitar 8 – 10 juta jiwa di mana lebih separuhnya (4,6 juta) masih berstatus WNI dan sisanya eks WNI.⁵⁴

Meskipun tuntutan atas kewarganegaraan ganda begitu intens disuarakan, hingga kini politik hukum kewarganegaraan tetap mengacu pada UU Nomor 12 Tahun 2006. Langkah-langkah konkrit merevisi UU tersebut belum tampak lagi setelah sebelumnya sempat menjadi keinginan pemerintah pada tahun 2016. Dipicu oleh dua kasus kontroversial, yakni mantan menteri ESDM Arcandra Tahar dan kasus Gloria Natapraja Hamel di mana keduanya diketahui memiliki paspor negara lain, pemerintah memasukkan revisi UU tersebut ke dalam Program Legislasi Nasional 2015-2019.⁵⁵ Namun rupanya sampai sekarang pembahasan revisi tersebut tidak terdengar lagi.

Harus diakui upaya merevisi UU Nomor 12 Tahun 2006 tak semudah membalikkan tangan. Tarik menarik pasti ada, yakni antara perspektif nasionalisme dengan perspektif yang berbasis kepentingan lain seperti ekonomi, globalisasi, HAM dan sebagainya. Namun demikian, sesungguhnya dari semua perspektif itu bisa dikombinasikan sehingga tidak saling

menegasikan antara satu sama lain. Terpenting, revisi itu memiliki basis pertimbangan yang matang baik secara filosofis, sosiologis maupun yuridis.

Secara filosofis, kewarganegaraan merupakan bagian dari konsep hak asasi manusia yang dari segi konsep terus mengalami perkembangan dinamis. Menurut Susi Dwi Harijanti seperti dikutip Supriadi Arief (2020), awalnya status kewarganegaraan yang dianut di berbagai negara adalah kewarganegaraan tunggal sebagai manifestasi dari doktrin kesetiaan abadi (*perpetual allegiance*) dan kewajiban rakyat kepada negara.⁵⁶ Di sini status kewarganegaraan masih ditentukan sepenuhnya oleh negara. Tetapi seiring perkembangan zaman, konsepsi HAM tentang kewarganegaraan berubah di mana kewarganegaraan ditempatkan sebagai hak individu yang boleh dipilih, dipertahankan atau ditolak. Karena diletakkan sebagai hak, kewarganegaraan ganda sama sekali tidak bertentangan dengan HAM.

Konsep HAM yang demikian itu juga ditegaskan dalam konstitusi, yakni Pasal 28E Ayat (1) bahwa “Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan”. Juga Pasal 28E: “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”. Kata “memilih” mensyaratkan adanya kebebasan, kesadaran juga daya/kekuatan. Tetapi faktanya, Pasal 26 Ayat (1) dan (2) UU Nomor 12 Tahun 2006 menghilangkan syarat tersebut, yakni status kewarganegaraan seseorang hilang akibat perkawinan yang menyebabkan kewarganegaraan ganda.

Padahal seharusnya, terhadap hak kewarganegaraan itu, seperti juga hak asasi manusia lainnya, negara dan pemerintah memberikan perlindungan. Ini sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 28D Ayat (1) bahwa “Setiap orang berhak atas pengakuan,

jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan sama di hadapan hukum”. Juga Pasal 28I bahwa: “Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah”.

Dengan demikian, bunyi Pasal 26 Ayat (1) dan (2) jelas menunjukkan sikap pasif negara dan pemerintah dalam melindungi hak kewarganegaraan warganya. Hanya gara-gara ketentuan hukum negara lain yang memberikan kewarganegaraan atas WNI akibat pernikahan, negara Indonesia kemudian berdiam diri dan bahkan justru menghapus kewarganegaraan WNI tersebut. Lalu, di mana peran dan wibawa Negara Indonesia sebagai negara yang berdaulat yang memiliki kewajiban konstitusional melindungi hak seluruh warga negaranya?

Secara sosiologis, kewarganegaraan ganda telah menjadi tuntutan luas dari kalangan WNI diaspora. Tuntutan itu merupakan akibat niscaya dari arus perkembangan global yang makin hari makin mendesak untuk diwujudkan. Meski tak dipungkiri terdapat plus & minus bagi negara, tetapi sisi manfaatnya lebih besar daripada sisi mudaratnya. Dari segi ekonomi, berdasarkan data Bank Indonesia yang mencatat pengiriman uang dari para pejuang devisa luar negeri, sepanjang tahun 2018 remitensi mencapai US\$ 10,971 miliar atau setara Rp 153,6 triliun. Jika potensi ini dikembangkan melalui pemberlakuan status kewarganegaraan ganda yang memudahkan ruang gerak ekonomi mereka, maka diyakini akan lebih besar lagi. Belum lagi berbicara soal keuntungan dari segi SDM, transfer pengetahuan, jaringan, dan sebagainya.⁵⁷

Lagi pula, saat ini terdapat kurang lebih 54 negara yang telah mengakui kewarganegaraan ganda dengan persyaratan yang cukup mudah, misalnya hanya dengan menghitung lamanya tinggal seperti di Jerman. Kondisi itu dapat melahirkan potensi hilangnya status kewarganegaraan WNI yang pada akhirnya merugikan Indonesia. Apalagi menjadi warga negara asing cukup menjanjikan

dari segi ekonomi. Seseorang yang menjadi warga negara di wilayah Eropa misalnya, bisa mendapat akses terhadap welfare system serta dapat dengan mudah berpindah kerja antar satu negara ke negara lain di wilayah yang sama.

Secara yuridis, penerapan prinsip kewarganegaraan ganda tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Ruang pengaturannya dalam undang-undang sangat memungkinkan, mengingat UUD NRI Tahun 1945 tidak membatasi diri pada keharusan menerapkan prinsip kewarganegaraan tunggal.⁵⁸ Sebaliknya, pengakuan, perlindungan, dan jaminan terhadap hak kewarganegaraan dijunjung tinggi dalam UUD NRI Tahun 1945 sehingga negara semestinya membuka peluang bagi kewarganegaraan ganda.

Hak Warga Negara dan Penduduk

BAB X UUD NRI Tahun 1945 hasil amandemen tidak hanya memuat pengaturan tentang warga negara. Di dalamnya juga diatur hal ihwal mengenai penduduk. Definisi warga negara termaktub dalam Pasal 26 Ayat (1) sebagaimana telah diulas panjang lebar sebelumnya. Adapun definisi penduduk ada pada Pasal 26 Ayat (2) bahwa “Penduduk ialah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia”. Melalui dua pasal itu, pelaku amandemen hendak menunjukkan bahwa warga negara dan penduduk, sebagai dua unsur yang berbeda dalam negara, sangat penting diatur secara prinsipil dalam UUD NRI Tahun 1945. Sebuah pertimbangan yang sesungguhnya sama sekali berbeda dengan alam pikir para anggota BPUPKI.

Dalam FGD ke-2 yang dilakukan tanggal 19 Juli 2021, Pakar Hukum Tata Negara Bivitri Susanti memandang pengaturan warga negara dan penduduk memang perlu dalam UUD NRI Tahun 1945. Hal ini karena di samping pengertian dan posisi keduanya berbeda, ikatan hukum beserta konsekuensi yang ditimbulkan dalam

relasinya dengan negara juga berbeda.⁵⁹ Warga negara adalah salah satu unsur konstitutif pembentuk negara. Ikatan hukum keduanya sangat erat dan luas serta menimbulkan akibat hukum yang bersifat timbal balik dan tidak terputus, selama ikatan itu masih melekat.⁶⁰ Sedangkan penduduk, meski memiliki pengertian lebih luas dari warga negara, ikatannya dengan negara beserta konsekuensi hukumnya lebih terbatas.⁶¹

Jimly Asshiddiqie menyebut hubungan timbal balik antara negara dan warga negara sebagai hak dan kewajiban. Menurutnya, setiap warga negara memiliki hak dan kewajiban yang bersifat timbal balik terhadap negaranya. Hak-hak warga negara tersebut wajib diakui (*recognized*) oleh negara dan wajib dihormati (*respected*), dilindungi (*protected*) dan difasilitasi (*facilitated*), serta dipenuhi (*fulfilled*) oleh negara. Sebaliknya, setiap warga negara juga memiliki kewajiban kepada negara di mana itu merupakan hak-hak negara yang juga wajib diakui (*recognized*), dihormati dan ditaati atau ditunaikan (*complied*) oleh setiap warga negara.⁶²

Konteks hak dan kewajiban antara negara dan warga negara sangat luas meliputi semua dimensi kehidupan berbangsa dan bernegara, seperti politik, ekonomi, sosial budaya, pendidikan, kesehatan, pertahanan dan keamanan, termasuk soal warisan dan sebagainya. Dalam pasal-pasal UUD NRI tahun 1945, pengaturan konteks tersebut biasanya menggunakan idiom “setiap warga negara”, “segala warga negara” atau “tiap-tiap warga negara”. Di samping itu, juga digunakan istilah lain yang memiliki kesamaan konotatif seperti “bangsa” atau “rakyat”. Sementara, untuk konteks hak dan kewajiban antara negara dan penduduk, dalam hal ini penduduk yang bukan warga negara, terbatas pada dimensi hak asasi manusia. Pengaturan konteks tersebut dalam UUD NRI Tahun 1945 tidak memakai istilah penduduk, melainkan istilah yang lebih umum, yakni “setiap orang”.

Menelaah perbedaan istilah itu serta penggunaannya dalam UUD NRI Tahun 1945, cukup menarik apa yang disampaikan Komisioner Hak Asasi Manusia, Choirul Anam. Ia menyatakan istilah “warga negara” lebih merujuk kepada identitas politik kenegaraan tertentu, sedangkan “penduduk” (*civil in population* atau *community population*) merujuk ke setiap orang yang berada dalam suatu wilayah atau otoritas tertentu. Karena itu, ungkapnya, dalam berbagai dokumen kesepakatan Hak Asasi Manusia, seperti International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), istilah yang digunakan untuk konteks warga negara adalah citizen, sedangkan untuk penduduk ialah orang (person), semua orang (*all persons*), setiap orang (*everyone*) atau individu (*individual*).⁶³

Masalahnya, kata Anam, penggunaan istilah tersebut dalam UUD NRI Tahun 1945 kurang konsisten sehingga berpotensi melahirkan pengabaian terhadap HAM. Inkonsistensi terlihat ketika pasal tertentu menggunakan idiom umum berkaitan dengan hak yang sama-sama dimiliki, baik oleh warga negara maupun penduduk. Salah satu contohnya, Pasal 34 Ayat (1) dan Ayat (2). Dalam Pasal 34 Ayat (1) dinyatakan bahwa “Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara”. Kemudian Ayat (2): “Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan”.

Jika pasal tersebut dikaitkan dengan hak warga negara dan penduduk, maka pertanyaannya: apakah penduduk dengan kategori “fakir miskin dan anak-anak-anak terlantar” masuk ke dalam subjek pengaturan Pasal 34 Ayat (1) sehingga wajib dipelihara oleh negara? Kemudian, apa yang dimaksud “masyarakat” pada Ayat (2) tersebut? Apakah penduduk yang lemah dan tidak mampu masuk ke dalam subjek yang harus diberdayakan oleh negara? Dari aspek HAM seharusnya penduduk juga masuk ke dalam pengaturan pasal itu mengingat hal tersebut

merupakan bagian dari hak setiap orang. Ini sebagaimana di atur dalam Bab Hak Asasi Manusia Pasal 28H Ayat (3) yang berbunyi: “Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat”.

Akan tetapi, pada tataran implementasinya, Pasal 34 hanya ditujukan kepada warga negara, bukan semua penduduk. Hal ini bisa dilihat dari berbagai aturan perundangan-undangan mengenai jaminan dan perlindungan sosial, di antaranya UU Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, juga UU Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial. Meski kedua UU tersebut sama-sama mengacu ke Pasal 34 dan Pasal 28H UUD NRI 1945, tidak satu pun yang memasukkan penduduk yang bukan WNI ke dalamnya. Kondisi semacam inilah yang bisa saja dibaca sebagai pengabaian terhadap hak asasi manusia.

Berangkat dari kondisi di atas, Anam mengusulkan agar dalam UUD NRI Tahun 1945 terdapat bridging point berupa satu pasal tambahan yang menghubungkan antara konsep hak warga negara dan hak penduduk. Pasal itu kira-kira berisi 'pengutamaan' dalam pemenuhan atau penikmatan hak atas kesejahteraan warga negara daripada penduduk. Pengutamaan itu menurutnya dibolehkan dalam konteks HAM mengingat warga negara memiliki posisi yang berbeda dengan penduduk.

Penjelasannya banyak, kenapa warga negara perlu diutamakan atau dalam konteks yang positif disebut diskriminasi yang positif misalnya untuk afirmasi, karena dia memang membayar pajak terus menerus, punya berbagai kewajiban dan lain sebagainya. Sementara penduduk itu tidak memiliki kewajiban yang sebanyak kewajiban warga negara. Sebagai penduduk (WNA) dia tidak mempunyai kewajiban warga negara, wong dia bukan di negaranya. Dia tidak punya kewajiban bela negara misalnya, itu memang konsekuensi dari itu semua, dibolehkan untuk melakukan

afirmasi terhadap warga Negara. Tetapi dengan kata mengutamakan itu, tidak berarti tidak memberikan basis pemenuhan hak kepada yang bukan warga negara, itu konsepnya.

Pandangan Anam cukup rasional dan dapat diterima. Pasalnya, UUD NRI Tahun 1945 memang tidak merinci dengan jelas apa saja hak yang melekat pada warga negara atau penduduk. Di samping itu, terutama sekali, penggunaan idiom-idiom yang kurang konsisten telah menyebabkan pengaturan mengenai hak warga negara dan penduduk menjadi rancu, bahkan berakibat pada pengabaian terhadap HAM. Meski paradigma yang digunakan telah mencerminkan hak asasi manusia, tapi sesungguhnya, masih terdapat persoalan serius yang perlu pemikiran cermat dan hati-hati untuk penyempurnaan lebih lanjut.

F. Kesimpulan dan Rekomendasi

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa pengaturan mengenai warga negara sebagaimana termuat dalam Bab X UUD NRI 1945 masih menyisakan beberapa persoalan mendasar. Pada level rumusan, Pasal 26 Ayat (1) yang membedakan warga negara “orang-orang bangsa Indonesia asli” dengan “orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara” telah melahirkan tafsir yang problematis. Meski terjadi pergeseran paradigmatis dalam memaknainya di antara pelaku amandemen pasca reformasi, paradigma lama dengan bangunan logika oposisional asli-pendatang, asli-peranakan, pribumi-nonpribumi, atau superior-inferior tetap eksis di tengah masyarakat. Rumusan pasal itu membuka peluang bagi kelompok tertentu untuk menjustifikasi pandangan, sikap, dan perilaku diskriminatif terhadap kelompok lain.

Pada level implementasi, keberadaan Pasal 26 UU Nomor 12 Tahun 2006 yang lebih menekankan asas nondiskriminasi kurang sensitif terhadap kondisi perempuan WNI kawin campuran.

Penerapan pasal itu secara konsekuen, tanpa melihat perbedaan kondisi antara laki-laki dan perempuan, potensial melahirkan ketidakadilan bagi perempuan. Di samping itu, persoalan lain yang juga penting pada level ini ialah dianutnya asas kewarganegaraan tunggal. Penerapannya di tengah tingginya mobilitas dunia dinilai terlalu kaku dan ketinggalan zaman. Asas itu juga cenderung bertentangan dengan konsepsi HAM dan UUD NRI 1945 yang menempatkan kewarganegaraan sebagai bagian dari hak asasi. Lebih jauh, asas itu merugikan Negara Indonesia karena berbagai potensi ekonomi tak dapat dimanfaatkan maksimal.

Di luar persoalan tersebut, adanya perbedaan yang tegas antara warga negara dan penduduk dalam Bab X UUD NRI 1945 ternyata melahirkan implikasi yang cukup serius dari aspek HAM. Ini karena perbedaan itu tidak disertai pengaturan yang jelas mengenai apa saja hak-hak warga negara yang dibedakan dengan hak penduduk. Beberapa pasal dalam konstitusi juga tidak selalu konsisten menggunakan frasa “setiap warga negara” atau “setiap orang” sehingga pengertiannya ambigu, apakah merujuk kepada subjek warga negara atau penduduk? Akibatnya, pada tingkat peraturan pelaksana, terdapat potensi yang mengarah pada terjadinya pengabaian atas hak.

Oleh karena itu, mengatasi persoalan yang ada, kajian ini merekomendasikan beberapa langkah berikut:

1. Meninjau kembali Pasal 26 Ayat (1) UUD NRI 1945 dengan mempertimbangkan diskursus yang selama ini berkembang, baik pada saat perumusan awal maupun pasca reformasi, serta mengaitkannya dengan realitas sosial hubungan antar sesama warga negara di mana pandangan, sikap, dan perilaku diskriminatif terhadap golongan tertentu masih berlangsung, bahkan gejalanya dalam politik menguat sampai sekarang. Di sini frasa “asli” sebaiknya diubah untuk mengakhiri tafsir yang problematis serta menutup peluang terjadinya tindakan diskriminatif atas nama konstitusi.

2. Meninjau kembali Pasal 26 UU Nomor 12 Tahun 2006 yang memberlakukan ketentuan sama (prinsip nondiskriminasi) bagi laki-laki dan perempuan kawin campuran, serta menggantinya dengan prinsip pengaturan yang lebih mempromosikan kesetaraan (prinsip persamaan substantif). Di sini yang diperlukan adalah adanya perlakuan khusus (*affirmative action*) bagi perempuan sehingga haknya dapat terjamin secara *de jure* dan *de facto*.
3. Mengakomodir aspirasi dan tuntutan kalangan WNI diaspora dengan mempertimbangkan penerapan asas kewarganegaraan ganda secara selektif dalam undang-undang kewarganegaraan. Pasal-pasal dalam UU Nomor 12 Tahun 2006 yang tidak sesuai dengan konteks perkembangan zaman sebaiknya direvisi.
4. Sebaiknya ada bridging point berupa satu pasal tambahan yang menghubungkan antara konsep hak warga negara dan hak penduduk dalam UUD NRI 1945.

Endnote:

¹ Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Himpunan Risalah Sidang-sidang dari: Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (Tanggal 29 Mei – 16 Juli 1945) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (Tanggal 18 – 19 Agustus 1945), yang Berhubungan dengan Penyusunan Undang-Undang Dasar 1945*, (tt, tp, tth), h. 12.

² Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Himpunan Risalah Sidang* h. 25.

³ Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Himpunan Risalah Sidang*, h. 157.

⁴ *Ibid*, h. 179.

⁵ Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Himpunan Risalah Sidang*, h. 180-183.

⁶ *Ibid*, h. 183 & 184.

⁷ *Ibid*, h. 194.

⁸ Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Himpunan Risalah Sidang*, h. 201.

⁹ Awalnya, pengaturan mengenai warga negara termuat dalam Pasal 27. Namun setelah rapat tanggal 14 Juli 1945, terjadi perubahan penempatan pasal sehingga warga negara diatur dalam Pasal 26.

- ¹⁰ *Ibid*, h. 245-246.
- ¹¹ *Ibid*, h. 268-269.
- ¹² Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Himpunan Risalah Sidang*, h. 278-281.
- ¹³ *Ibid*, h. 281-282.
- ¹⁴ Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Himpunan Risalah Sidang*, h. 282-285.
- ¹⁵ *Ibid*, h. 285.
- ¹⁶ Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Himpunan Risalah Sidang*, h. 356.
- ¹⁷ Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-202 (Buku VIII Warga Negara dan Penduduk, Hak Asasi Manusia, dan Agama)*, Edisi Revisi (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), h. 19-20.
- ¹⁸ Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar*, h. 21.
- ¹⁹ *Ibid*, h. 8.
- ²⁰ Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar*, h. 94-95.
- ²¹ *Ibid*, h. 96.
- ²² Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar*, h. 101.
- ²³ *Ibid*, h. 99.
- ²⁴ *Ibid*, h. 106.
- ²⁵ *Ibid*, h. 119.
- ²⁶ *Ibid*, h. 127.
- ²⁷ Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar*, h. 129-130.
- ²⁸ *Ibid*, h. 159-160.
- ²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002), h. 47.
- ³⁰ Misalnya Intruksi Presiden Nomor 26 Tahun 1998 tentang Menghentikan Penggunaan Istilah Pribumi dan Non Pribumi dalam Semua Perumusan dan Penyelenggaraan Kebijakan, Perencanaan Program, ataupun Pelaksanaan Kegiatan Penyelenggaraan Pemerintah. Juga Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis.
- ³¹ Penggunaan istilah “warga Cina” merujuk pada istilah yang digunakan dalam laporan penelitian Eunika Mutiara Hermawan.
- ³² Lihat <https://theconversation.com/22-tahun-setelah-kerusuhan-anti-cina-mei-1998-riset-ungkap-prasangka-dan-trauma-masih-ada-138962>. Artikel diakses tanggal 30 Juli 2021.
- ³³ Susan Giblin, “Civil society groups overcoming stereotypes? Chinese Indonesian civil society groups in post-Suharto Indonesia” dalam *Jurnal Asian Ethnicity*, Volume 4 Tahun 2003, h. 354-355.
- ³⁴ Lihat Irawan Santoso Suryo Basuki, “Mengapa Sentimen Negatif terhadap Cina Mengakar di Indonesia” dalam *The Conversation*. Dapat diakses di

<https://theconversation.com/mengapa-sentimen-negatif-terhadap-etnis-cina-mengakar-kuat-di-indonesia-144673>.

- ³⁵ Goenawan Mohamad, "Sebuah Catatan Lain" dalam <http://web.budaya-tionghoa.net/index.php/item/782-sebuah-catatan-lain-goenawan-mohamad>.
- ³⁶ Poin keempat dalam surat edaran tersebut: "Maka untuk mencapai uniformitas dari efektivitas, begitu pula untuk menghindari dualisme di dalam peristilahan di segenap aparat Pemerintah, baik sipil maupun militer, ditingkat Pusat maupun Daerah kami harap agar istilah "China" tetap dipergunakan terus, sedang istilah "Tionghoa/Tiongkok ditinggalkan".
- ³⁷ Mirah Pertiwi, "Perkembangan Sentimen Anti-Tionghoa di Indonesia" dalam Jurnal Kaganga, Volume 3 Nomor 1 Mei 2021, h. 83.
- ³⁸ Susan Giblin, "Civil society groups overcoming stereotypes?", h. 354-355.
- ³⁹ <https://theconversation.com/mengapa-sentimen-negatif-terhadap-etnis-cina-mengakar-kuat-di-indonesia-144673>
- ⁴⁰ *Ibid.*
- ⁴¹ Wawancara Eko Riyadi tanggal 21 September 2021.
- ⁴² Bivitri Susanti dalam FGD Ke-2 yang diadakan CSRC UIN Jakarta, 19 Juli 2021.
- ⁴³ Penjelasan UU Nomor 12 Tahun 2006, h. 1-2.
- ⁴⁴ Luh Suryatni, "UU Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia dalam Melindungi Hak perempuan dan Anak (Perspektif Perkawinan antara Warga Negara Indonesia dan Warga Negara Asing)", dalam Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara Fakultas Hukum Universitas Dirgantara Marsekal Suryadarma, Volume 10 Nomor 2 Maret 2020, h. 37-38.
- ⁴⁵ Penjelasan UU Nomor 12 Tahun 2006, h. 3.
- ⁴⁶ Amalia Diamantina, *Perlindungan Hak Perempuan dalam Konteks Hukum Kewarganegaraan yang Berkeadilan dalam Perkawinan Campuran (Ringkasan Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang)*, 2015, h. Tanpa halaman.
- ⁴⁷ John Rawls, *A Theory of Justice*, (London: Oxford University Press, 1971), h. 4-5.
- ⁴⁸ *Ibid*, h. 62.
- ⁴⁹ Iqbal Hasanuddin, "Keadilan Sosial: Telaah atas Filsafat Politik John Rawls", dalam Jurnal Refleksi UIN Jakarta, Volume 17, Nomor 2, Oktober 2018, h. 198-199.
- ⁵⁰ Amalia Diamantina, *Perlindungan Hak Perempuan dalam Konteks Hukum Kewarganegaraan yang Berkeadilan dalam Perkawinan Campuran*
- ⁵¹ *Ibid.*
- ⁵² Amalia Diamantina, *Perlindungan Hak Perempuan dalam Konteks Hukum Kewarganegaraan yang Berkeadilan dalam Perkawinan Campuran*.
- ⁵³ <https://www.voaindonesia.com/a/kongres-diaspora-indonesia-sepakati-pembentukan-jaringan-diaspora-indonesia/1381737.html>.
- ⁵⁴ Mengenai berapa jumlah sebenarnya tidak terdapat sumber data yang pasti dan otoritatif. Jumlah ini berdasarkan pemberitaan tahun 2020. Lihat

<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5fc897e4617e1/mendorong-dwi-kewarganegaraan-agar-bisa-diterapkan-di-indonesia>.

- ⁵⁵ https://mediaindonesia.com/editorials/detail_editorials/823-menimbang-revisi-uu-kewarganegaraan.
- ⁵⁶ Supriadi Arief, "Mengurai Kewarganegaraan Ganda (*Dual Citizenship*) di Indonesia dalam Perspektif Hak Asasi Manusia dan Kesejahteraan" dalam Jurnal Sasi Universitas Pattimura, h. 527-539.
- ⁵⁷ Lihat <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/04/08/remitansi-tenaga-kerja-indonesia-surplus-us-75-miliar-pada-2018>.
- ⁵⁸ Pandangan ini salah satunya dikemukakan Pakar Hukum Tatanegara Bivitri Susanti dalam FGD Ke-2 yang diadakan CSRC UIN Jakarta, 19 Juli 2021.
- ⁵⁹ *Ibid.*
- ⁶⁰ Lihat misalnya R.G. Kartasapoetra, *Sistematika Hukum Tatanegara*, (Jakarta: Bina Aksara, 1987), h. 211 & 236.
- ⁶¹ Isharyanto, *Hukum Kewarganegaraan Republik Indonesia: Dinamika Pengaturan Status Hukum Kewarganegaraan dalam Perspektif Perundang-undangan*, (Yogyakarta: Absolut Media, 2015), h. 21.
- ⁶² Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tatanegara Jilid II*, (Jakarta: Konpres, 2006), h. 132.
- ⁶³ Mohammad Choirul Anam dalam FGD Ke-2 CSRC Kajian Akademik UUD NRI 1945 UIN Jakarta, 19 Juli 2021.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly, 2002. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Asshiddiqie, Jimly, 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta: Konpres.
- Diamantina, Amalia, 2015. *Perlindungan Hak Perempuan dalam Konteks Hukum Kewarganegaraan yang Berkeadilan dalam Perkawinan Campuran* (Ringkasan Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang).
- Giblin, Susan, 2003. "Civil society groups overcoming stereotypes? Chinese Indonesian civil society groups in post-Suharto Indonesia" dalam *Jurnal Asian Ethnicity*, Volume 4.
- Isharyanto, 2015. *Hukum Kewarganegaraan Republik Indonesia: Dinamika Pengaturan Status Hukum Kewarganegaraan dalam Perspektif Perundang-undangan*. Yogyakarta: Absolut Media.
- Kartasapoetra, R.G., 1987. *Sistematika Hukum Tata Negara*. Jakarta: Bina Aksara.
- Rawls, John, 1971. *A Theory of Justice*. London: Oxford University Press.
- Sekretariat Negara Republik Indonesia, tanpa tahun. *Himpunan Risalah Sidang-sidang dari: Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (Tanggal 29 Mei - 16 Juli 1945) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (Tanggal 18 - 19 Agustus 1945), yang Berhubungan dengan Penyusunan Undang-Undang Dasar 1945*.
- Mahkamah Konstitusi, 2010. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002* (Buku VIII Warga Negara dan Penduduk, Hak Asasi Manusia, dan Agama), Edisi Revisi. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

- Arief, Supriadi,. “Mengurai Kewarganegaraan Ganda (Dual Citizenship) di Indonesia dalam Perspektif Hak Asasi Manusia dan Kesejahteraan” dalam *Jurnal Sasi Universitas Pattimura*.
- Hasanuddin, Iqbal. “Keadilan Sosial: Telaah atas Filsafat Politik John Rawls”, dalam *Jurnal Refleksi UIN Jakarta*, Volume 17, Nomor 2, Oktober 2018.
- Suryatni, Luh. “UU Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia dalam Melindungi Hak perempuan dan Anak (Perspektif Perkawinan antara Warga Negara Indonesia dan Warga Negara Asing)”, dalam *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara Fakultas Hukum Universitas Dirgantara Marsekal Suryadarma*, Volume 10 Nomor 2 Maret 2020.
- Pertiwi, Mirah. “Perkembangan Sentimen Anti-Tionghoa di Indonesia” dalam *Jurnal Kaganga*, Volume 3 Nomor 1 Mei 2021.
- Anam, Mohammad Choirul, dalam *FGD Ke-2 Kajian Akademik UUD NRI 1945 CSRC UIN Jakarta*, 19 Juli 2021.
- Susanti, Bivitri, dalam *FGD Ke-2 Kajian Akademik UUD NRI 1945 CSRC UIN Jakarta*, 19 Juli 2021.
- Riyadi, Eko, dalam *Wawancara Kajian Akademik UUD NRI 1945 CSRC UIN Jakarta*, 21 September 2021.
- Eunika Mutiara Hermawan dalam <https://theconversation.com/22-tahun-setelah-kerusuhan-anti-cina-mei-1998-riset-ungkap-prasangka-dan-trauma-masih-ada-138962>. Artikel diakses tanggal 30 Juli 2021
- Goenawan Mohamad, “Sebuah Catatan Lain” dalam <http://web.budaya-tionghoa.net/index.php/item/782-sebuah-catatan-lain-goenawan-mohamad>.
- Irawan Santoso Suryo Basuki, “Mengapa Sentimen Negatif terhadap Cina Mengakar di Indonesia” dalam *The Conversation*. Dapat diakses di <https://theconversation.com/mengapa-sentimen-negatif-terhadap-etnis-cina-mengakar-kuat-di-indonesia-144673>.

<https://www.voaindonesia.com/a/kongres-diaspora-indonesia-sepakati-pembentukan-jaringan-diaspora-indonesia/1381737.html>

<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5fc897e4617e1/mendorong-dwi-kewarganegaraan-agar-bisa-diterapkan-di-indonesia>

https://mediaindonesia.com/editorials/detail_editorials/823-menimbang-revisi-uu-kewarganegaraan

<https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/04/08/remitansi-tenaga-kerja-indonesia-surplus-us-75-miliar-pada-2018>.

Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen.

Undang-Undang Dasar 1945 setelah amandemen.

Undang-Undang Dasar Sementara 1950.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis.

Intruksi Presiden Nomor 26 Tahun 1998 tentang Menghentikan Penggunaan Istilah Pribumi dan Non Pribumi dalam Semua Perumusan dan Penyelenggaraan Kebijakan, Perencanaan Program, ataupun Pelaksanaan Kegiatan Penyelenggaraan Pemerintahan.

BAB III

EVALUASI TERHADAP PELAKSANAAN HAK ASASI MANUSIA

(BAB XA UUD NRI TAHUN 1945)

A. Pendahuluan

Dalam konteks negara hukum dan demokrasi, HAM merupakan komponen penting yang hubungannya tidak dapat dipisahkan antar satu sama lain. Konsep demokrasi menjadi landasan prinsip-prinsip HAM dan saat yang sama jaminan perlindungan dan pemenuhan HAM dibutuhkan dalam berjalannya demokrasi.¹ Jaminan perlindungan HAM tercermin dari konstitusi yang menjadi nafas ketatanegaraan dan dasar pembentukan suatu paradigma negara hukum sebuah bangsa dalam proses diakletika panjang sejarah peradabannya. Oleh karena itu, adalah kewajiban negara memastikan jaminan perlindungan HAM demi tegaknya supremasi hukum dan lancarnya penyelenggaraan negara yang demokratis.²

Jaminan perlindungan HAM dalam konstitusi di Indonesia mengalami perjalanan panjang seiring perubahan situasi politik yang memengaruhi landasan hukum tertinggi negara. Dalam pembentukan UUD 1945 (naskah asli) muatan terkait HAM hanya bersifat tersirat³ dan belum dijamin secara penuh oleh konstitusi (*constitutionally guaranteed rights*)⁴. Namun, sekarang jaminan konstitusi terhadap HAM telah mengalami lompatan jauh dengan dipisahkannya bab tersendiri dalam UUD NRI Tahun 1945 mengenai HAM. Muatan HAM sebetulnya telah terlebih dahulu disebutkan di Tap MPR No. XVII/MPR/1998 yang dijabarkan lebih lanjut dalam UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM. Setelah amandemen, Indonesia telah meratifikasi 7 (*tujuh*) instrumen HAM Internasional, yaitu Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan, Konvensi Hak Anak, Konvensi Menentang Penyiksaan, Konvensi tentang Penghapusan Segala

Bentuk Diskriminasi Rasial, Kovenan Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, Kovenan Hak-Hak Sipil dan Hak Politik dan Konvensi Hak Penyandang Disabilitas. Melalui rangkaian instrumen HAM yang dilandasi dengan jaminan konstitusi diharapkan iklim demokrasi dan pemenuhan HAM dapat terus meningkat lebih baik.

Selama 19 tahun pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945, telah terjadi banyak perubahan dalam kehidupan bernegara tidak hanya dalam konteks negara hukum dan demokrasi, namun juga jaminan perlindungan dan penegakan HAM. Evaluasi perlu dilakukan secara berkala untuk mengukur sejauh mana pelaksanaan jaminan perlindungan HAM di Indonesia telah efektif dan apa saja yang perlu diperbaiki dan ditingkatkan. Sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari muatan konstitusi, jaminan perlindungan HAM dapat dievaluasi melalui pendekatan normatif yang melihat persoalan HAM dari kaca mata muatan di dalam Undang-Undang Dasar dan pelaksanaannya di peraturan perundang-undangan. Mengingat HAM merupakan sendi dari negara hukum dan pembentukan perundang-undangan, pada hakikatnya tiap undang-undang pasti akan memuat perlindungan, pemenuhan dan penghormatan HAM. Atas dasar itu, kajian ini akan dibatasi pada persoalan muatan HAM dalam undang-undang yang fundamental, terus menjadi perdebatan, serta berpengaruh besar terhadap berjalannya demokrasi di masyarakat.

Pasal-pasal dalam Bab Hak Asasi Manusia muatannya terinspirasi dari hak-hak yang terdapat dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) yang secara garis besar terbagi menjadi hak ekonomi-sosial-budaya dan hak sipil-politik.

Perdebatan ahli mengenai pelaksanaan pemenuhan hak asasi manusia cenderung ada pada kelompok hak sipil-politik, sedangkan hak ekonomi-sosial-budaya terdapat kesepakatan yang sama di mana pelaksanaannya dapat dilakukan secara bertahap. Selain itu, isu soal hak asasi manusia yang berkembang fokus pada

pelaksanaannya, baik berkaitan dengan substansi hukum di undang-undang maupun pelaksanaan penegakan hukumnya. Pertimbangan membuat tulisan ini fokus pada pelaksanaan hak sipil-politik di undang-undang. Di antara sejumlah pasal hak sipil-politik dalam konstitusi, tulisan ini akan mengulas sebagian yang menjadi perdebatan selama 2 dekade pasca dilakukan amandemen undang-undang dasar.

Pertama, membahas mengenai perdebatan konseptual muatan hak asasi manusia dalam konstitusi Indonesia. Secara khusus bagian ini mendiskusikan pasal mengenai pembatasan hak asasi manusia di undang-undang dasar dan melihat sejauh mana pasal itu dilaksanakan. Kedua, kontroversi Undang-Undang Informasi yang akan mendiskusikan sejauh mana yurisdiksi negara di ruang internet yang berkaitan dengan 2 (dua) pasal di dalam UU ITE yang dinilai paling bermasalah, yaitu pasal pencemaran nama baik dan ujaran kebencian dalam kaitannya dengan hak menyatakan pendapat. Ketiga, perdebatan mengenai urgensi lahirnya Perppu Ormas dan aspek hukum dalam pembubaran ormas dalam kaitannya dengan hak berkumpul dan berserikat. Keempat, perkembangan konsep *threshold* yang mengilustrasikan adanya perbaikan dalam hal adanya kesempatan yang sama dalam pemerintahan, namun di sisi lain secara tidak langsung menghambat perkembangan partai politik kecil.

B. Konsepsi HAM dalam Sistem Hukum Indonesia

Nilai-nilai hak asasi manusia di konstitusi tidak sepenuhnya absen sejak UUD 1945 (naskah asli) sampai pada undang-undang dasar pasca amandemen. UUD 1945 (naskah asli) memuat prinsip dan nilai hak asasi manusia meskipun tidak dinyatakan secara terang dan sistematis. Menurut Majda setidaknya terdapat 3 (tiga) pandangan yang muncul mengenai sejauh mana UUD 1945 menjamin hak asasi manusia. Pendapat pertama menyatakan bahwa hak asasi manusia tidak dijamin secara komprehensif oleh

UUD 1945. Sedangkan pendapat kedua menilai justru hak asasi manusia telah dijamin secara komprehensif di UUD 1945. Di sisi lain, pandangan ketiga melihat bahwa UUD 1945 hanya menjamin muatan pokok saja dalam hak asasi manusia.⁵ Bagaimanapun, perdebatan tersebut tidak terlepas dari kondisi sosial-politik pada masa itu, sehingga wajar muatan nilai hak asasi manusia dalam konstitusi masih sangat sederhana.⁶

Berbeda dengan UUD 1945, Konstitusi RIS 1949 secara tegas memasukan prinsip hak asasi manusia dalam bab tersendiri yang berjudul Hak-hak dan Kebebasan-kebebasan Dasar Manusia. Hal ini tidak bisa dilepaskan dari lahirnya Universal Declaration of Human Rights (UDHR/DUHAM) yang memengaruhi konstitusi-konstitusi di dunia.⁷ UUDS 1950 dapat dikatakan sebagai terobosan hak asasi manusia, tidak hanya di konstitusi Indonesia namun juga di dunia. Hal ini karena UUDS 1950 memuat hak-hak yang tidak disebutkan dalam Universal Declaration of Human Rights (UDHR/DUHAM). Selain itu UUDS 1950 juga dinilai konstitusi Indonesia yang paling liberal di antara konstitusi lainnya, karena muatan hak asasi manusianya yang sangat komprehensif.

UUD NRI Tahun 1945 (UUD 1945 pasca amandemen) memiliki tempat tersendiri di konstitusi, yaitu BAB XA tentang Hak Asasi manusia. Bab baru mengenai hak asasi manusia sesungguhnya merupakan konsistensi bangsa Indonesia terhadap perlindungan dan pemenuhan HAM. Maka, muatan HAM yang sebelumnya ada pada tingkatan Tap MPR dan UU, kemudian dinaikan dan diadopsi menjadi muatan dalam konstitusi. Pasal-pasal mengenai hak asasi manusia mengandung semangat kedua aturan pendahulunya (Tap MPR dan Undang-Undang) serta memperhatikan dan mengingat DUHAM, ICCPR, dan berbagai konvensi internasional lainnya.

C. Prinsip Pembatasan Hak Asasi Manusia

Dalam kajian hak asasi manusia terdapat 2 (dua) pemikiran mengenai bagaimana validitas nilai dan penerapan norma hak asasi manusia. Pandangan pertama menilai hak asasi manusia bersifat universal yang nilainya didasari atas kesepakatan bersama yang berlaku universal di berbagai belahan dunia. Sedangkan, pemikiran kedua biasa dikenal dengan pemikiran HAM relatif (*cultural relativism*) yang didasari dari pemikiran bahwa penerapan hak asasi manusia sangatlah bergantung pada wilayah masing-masing di mana nilai itu berasal. Umumnya pandangan yang terakhir berkembang di negara-negara asia ataupun negara berkembang di mana hak asasi manusia samapai pada level tertentu diterapkan secara partikular. Terlepas dari perdebatan dan argumentasi yang mendasari keduanya, penerapan hak asasi manusia yang relatif (*cultural relativism*) merupakan fakta yang tidak dapat sanggah.⁸ Tulisan dalam subab ini akan menelusuri pandangan Indonesia tentang HAM dilihat dari sudut pandang pengaturan pembatasan HAM di konstitusi dan penerapannya.

Pemikiran Indonesia tentang hak asasi manusia secara aktual dapat terlihat dari analisa putusan mahkamah konstitusi dalam memutus perkara yang berkaitan tentang hak asasi manusia. Terdapat inkonsistensi dari bagaimana konsepsi hak asasi manusia diterapkan dalam sistem hukum Indonesia, hal ini karena tiap hakim mahkamah konstitusi memiliki pemahaman yang berbeda terkait konsepsi tersebut. Selain itu penilaian mahkamah konstitusi terkait pasal-pasal yang berhubungan dengan hak asasi manusia sangatlah bergantung kepada sensitivitas isu. Dalam beberapa perkara mahkamah konstitusi akan cenderung melihat hak asasi manusia sebagai kepentingan masyarakat internasional yang universal, namun tidak jarang konteks nasional menjadi pertimbangan utama dalam memutus perkara.⁹ Selain itu pandangan Indonesia tentang HAM juga tercermin dari rumusan

norma di undang-undang yang bersinggungan dengan hak asasi manusia, misalnya UU ITE dan hak berekspresi dan menyatakan pendapat.¹⁰ Pemikiran mengenai hak asasi manusia seringkali menimbulkan perdebatan terhadap pelaksanaannya yang mana secara umum tidak terlepas dari pembahasan sejauh mana negara dapat melakukan pembatasan hak asasi manusia dan bagaimana pengaturannya.

Pembatasan hak asasi manusia diatur di Pasal 28J ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan:

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

Beberapa unsur dalam ketentuan norma di atas adalah sebagai berikut: (i) Pembatasan HAM haruslah pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang; (ii) Pembatasan HAM haruslah dilakukan dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain; (iii) Pembatasan dilakukan berdasarkan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum. Tiga unsur tersebut haruslah terpenuhi dalam hal negara melakukan pembatasan ataupun pengurangan hak asasi manusia.

Interpretasi MK terkait pasal di atas dapat dibaca di Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2-3/PUU-V/2007 yang menguji ketentuan pidana mati dalam undang-undang narkoba. Dalam putusannya Mahkamah Konstitusi membaca keseluruhan pasal tentang hak asasi manusia dengan interpretasi sistematis yang melihat Pasal 28J mengikat seluruh ketentuan pasal-pasal lain. Artinya, keseluruhan norma hak asasi manusia di konstitusi mulai

dari Pasal 28A sampai pada 28I harus tunduk pada ketentuan Pasal 28J Ayat (2). Pasal ini menunjukkan bahwa hak asasi manusia di Indonesia tidak bisa dipahami sebagai hak individual saja, namun juga memperhatikan dan melindungi hak kolektif bangsa.¹¹

Pembatasan HAM di Indonesia sangat berkaitan erat dengan konsep kewajiban asasi yang tidak lazim dalam perkembangan pemikiran hak asasi manusia di dunia.¹² Kewajiban asasi manusia menekankan bahwa setiap individu wajib untuk menghormati hak orang lain sebagai bagian dari masyarakat sosial. Konsep ini lahir dari perkembangan pemikiran hak asasi manusia yang berakar dari pengakuan atas hak kebangsaan¹³ yang bermuara di Pasal 28J UUD NRI Tahun 1945 sebagai dasar konstitusional kewajiban hak asasi dan pembatasan ham di Indonesia. Lebih jauh lagi sebetulnya kewajiban asasi dapat dikatakan sebagai bentuk perlindungan HAM,¹⁴ dapat dikatakan demikian karena dengan terpenuhinya kewajiban asasi, maka otomatis hak orang lain akan terpenuhi.¹⁵ Sehingga, pembatasan HAM di Indonesia cenderung tidak memutlakan hak asasi manusia, karena dibatasi oleh hak yang melekat pada orang lain dan hak kolektif bangsa.

Pasal 28J UUD NRI Tahun 1945 juga menimbulkan sejumlah kritik, di antaranya membuka potensi adanya bias dalam pelaksanaan pemenuhan hak asasi manusia, utamanya berkaitan dengan hak yang tidak dapat dikurangi (*non derogable rights*).¹⁶ Bias ini ditimbulkan dari ketidakjelasan rumusan mengenai pembatasan ham terhadap *non derogable rights* yang pada prinsipnya tidak boleh dikurangi dalam keadaan apapun, namun ketentuan Pasal 28J Ayat (2) (pembatasan HAM) membuatnya menjadi rancu dan dapat dikurangi selama diatur undang-undang.¹⁷ Selain itu pasal ini juga dapat mengaburkan kewajiban negara terhadap hak asasi manusia dan menggeser penekanannya kepada kewajiban setiap orang untuk menghormati hak asasi

manusia.¹⁸ Argumentasi ini tidak bermaksud untuk menganulir pentingnya kewajiban asasi, namun lebih menyoroti peran negara sebagai pemangku kewajiban (*duty bearer*) hak asasi manusia dan bukan sebagai pemberi hak.

Persoalan mengenai pembatasan HAM akan sangat terkait dengan hak sipil dan politik yang mana negara berkewajiban untuk tidak mencampuri terlalu jauh kelompok hak tersebut.¹⁹ Meskipun demikian, dalam melaksanakan kewajibannya negara akan menghadapi dilema yang mengharuskan negara membatasi hak untuk memberikan ruang pelaksanaan hak yang lain.²⁰ Menurut Muhammad Nur Khoirun, mantan Komisioner Komnas HAM, dilema tersebut muncul karena pemerintah mengupayakan untuk menemukan komposisi yang proporsional antara penghormatan HAM dalam arti kebebasan seluas-luasnya dan kebutuhan mutakhir yang dihadapi suatu negara.²¹ Hal ini yang menyebabkan pembatasan HAM sampai batasan tertentu dapat dilakukan, namun jangan sampai paradigma keamanan maupun kepentingan nasional menciderai hak asasi manusia itu sendiri.²²

Berkaitan dengan pembatasan HAM dalam kasus tertentu terdapat bias yang cenderung diskriminatif kepada kelompok masyarakat rentan yang dinilai mengancam harmoni sosial.²³ Untuk itu dalam kasus yang demikian keseimbangan antara perlindungan hak minoritas dan pembatasan hak asasi harus tetap dijaga, karena seringkali kelompok minoritaslah yang menjadi korban. Muktiono, Ketua Pusat Pengembangan HAM dan Demokrasi Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, mengatakan:

“...antara perlindungan dan pembatasan itu kan harusnya sejalan. Boleh dibatasi, tapi negara juga wajib melindungi. Biasanya ada ketimpangan antara aspek pembatasan dengan aspek perlindungannya dalam konteks minoritas...maka terjadi gap antara perlindungan dengan pembatasan.”²⁴

Masalah yang muncul dalam pembatasan selain dari

kesenjangan antara pembatasan HAM dengan pemenuhan HAM, juga berkaitan dengan penilaian minimnya perpektif HAM, baik di kalangan *law maker* ataupun hakim dan penegak hukum.²⁵ Tata urutan peraturan perundang-undangan yang berlapis juga membuat pembuat kebijakan kesulitan untuk menjaga konsistensi penegakan HAM sampai pada tingkat peraturan pelaksana.

Limitasi terhadap hak asasi manusia sebetulnya lumrah dan tidak dapat dihindari, meskipun dalam ranah ideal hak asasi manusia saling terkait sehingga pemenuhan hak yang satu akan bergantung kepada hak lainnya, namun dalam situasi tertentu harus ada hak-hak yang didahulukan. Oleh karena itu, pelaksanaan pembatasan ham perlu memenuhi kriteria tertentu. Mengenai hal ini telah ada kesepakatan sebagai bagian dari protokol kovenan internasional hak sipil dan politik (ICCPR) yang dikenal dengan Prinsip-Prinsip Siracusa (*Siracusa Principles*). Prinsip ini memberikan ketentuan berupa kondisi-kondisi²⁶ yang diperbolehkan untuk membatasi hak asasi manusia. Hal ini semata-mata dilakukan untuk memberikan jaminan bahwa pembatasan ham tidak sewenang-wenang dan memang benar-benar dilakukan untuk melindungi kepentingan umum yang lebih mendesak. Apabila negara konsisten untuk memenuhi standar pembatasan HAM yang disepakati, maka limitasi yang dilakukan tidak akan berlebihan yang secara otomatis akan melindungi hak kelompok minoritas atau hak individu yang utamanya berasal dari kelompok minoritas.

D. Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik dan Hak Untuk Menyatakan Pendapat

Pandemi COVID-19 mengharuskan masyarakat menyesuaikan pola hidupnya untuk lebih memanfaatkan sarana digital dalam berkegiatan, seperti yang tampak pada tren *Work from Home* (WFH) yang dilakukan secara daring melalui ruang virtual. Interaksi sosial pun mengikuti arus perubahan digital sehingga mendorong

masyarakat lebih aktif berinteraksi melalui media sosial. Perubahan budaya komunikasi tersebut bukan tanpa resiko; transformasi ini membawa dampak pada persoalan jaminan kebebasan berekspresi, sebagaimana ditunjukkan oleh indeks kebebasan berekspresi di ruang digital yang mengalami penurunan hingga pada level status siaga 2.²⁷ Salah satu tolok ukur yang dilihat adalah banyaknya kasus yang terjadi di media sosial yang dilaporkan berdasarkan Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik (selanjutnya disebut UU ITE) yang merupakan landasan hukum aktivitas dunia maya (*cyberlaw*) di Indonesia.

Southeast Asia Freedom of Expression Network (SAFE-net) Indonesia mencatat setidaknya sampai 14 Juli 2021 terdapat 332 kasus pelanggaran UU ITE dengan komposisi paling banyak adalah kasus penghinaan dan/atau pencemaran nama baik sebanyak 211 kasus dan selanjutnya diikuti kasus ujaran kebencian sejumlah 82 kasus.²⁸ Kedua tindakan tersebut diatur di UU ITE dalam Pasal 27 Ayat (3) mengenai penghinaan dan/atau pencemaran nama baik, dan Pasal 28 Ayat (2) tentang ujaran kebencian. Mengingat banyaknya persoalan hukum yang timbul akibat keberadaan kedua pasal tersebut, maka fokus kajian akan menganalisa ketentuan pasal-pasal terkait dan pengaruhnya terhadap pembatasan hak kebebasan berpendapat dan berekspresi yang dilindungi konstitusi di Pasal 28E Ayat (3) dan Pasal 28F UUD NRI Tahun 1945, sebagai berikut:

Pasal 28E Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan, "Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya."

Pasal 28E Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan, "Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat."

Pasal 28F UUD NRI Tahun 1945 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.”

Perlindungan hak atas kebebasan berekspresi dan menyatakan pendapat merupakan aspek yang sangat esensial dalam berjalannya negara yang demokratis. Sebagai bagian dari hak sipil pengakuan dan perlindungan kebebasan berekspresi dan berpendapat telah disepakati oleh masyarakat internasional dan tercantum dalam berbagai instrumen internasional tentang hak asasi manusia. Dengan harapan menjaga iklim demokrasi, tentunya, pengakuan dan perlindungan kebebasan ini juga mengandung ketentuan restriksi yang semata-mata keberadaannya untuk menghormati hak dan martabat orang lain. Salah satu batasannya terdapat dalam Pasal 19 ayat (3) dan Pasal 20 ayat (2) ICCPR (International Covenant on Civil and Political Rights).

Article 19 number 3 stated, “The exercise of the rights provided for in paragraph 2 of this article carries with it special duties and responsibilities. It may therefore be subject to certain restrictions, but these shall only be such as are provided by law and are necessary: (a) For respect of the rights or reputations of others; (b) For the protection of national security or of public order (ordre public), or of public health or morals.”²⁹

Pelaksanaan hak-hak yang dicantumkan dalam Ayat 2 dalam Pasal ini menimbulkan kewajiban dan tanggung jawab khusus. Oleh karenanya dapat dikenai pembatasan tertentu, tetapi hal ini hanya dapat dilakukan sesuai dengan hukum sepanjang diperlukan untuk:

- (a) Menghormati hak atau nama baik orang lain:
- (b) Melindungi keamanan nasional atau ketertiban umum atau kesehatan atau moral masyarakat.)

Frasa “*rights provided for in paragraph 2*” mengacu kepada “*the right to hold opinions without interference*” yang menekankan pada prinsip kebebasan dalam berpendapat. Namun, dalam situasi-situasi tertentu jaminan pengakuan hak berekspresi dan berpendapat dapat dibatasi dengan penuh tanggung jawab demi kepentingan menghormati hak dan martabat orang lain, serta untuk melindungi keamanan nasional, kesehatan publik, dan atau moral bangsa.

Lebih jauh lagi ICCPR juga memberikan batasan pada kebebasan berbicara dalam hal hak berpendapat yang digunakan untuk menyebarkan kebencian pada kelompok masyarakat yang menyebabkan diskriminasi, permusuhan, dan kekerasan. Batasan tersebut disebutkan dalam Pasal 20 ayat (2) ICCPR yang menegaskan, “*Any advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence shall be prohibited by law.*”³⁰ (Segala tindakan yang menganjurkan kebencian atas dasar kebangsaan, ras atau agama yang merupakan hasutan untuk melakukan diskriminasi, permusuhan atau kekerasan, harus dilarang oleh hukum).

Internet atau sosial media menjadi ruang baru dalam diskursus jaminan penghormatan hak asasi manusia. Dalam perkembangannya kebebasan berpendapat di internet mengalami tantangan besar dalam hal sejauh mana negara dapat melakukan intervensinya tanpa menciderai hak internet masyarakat. Maka, batasan-batasan yang tegas perlu diberikan agar penggunaan internet atau media sosial dapat terselenggara dengan baik dan teratur. Pada pertemuan Informal Asia – Eropa (ASEM Meeting) ke-12 di Seoul pada 27-29 Juni 2012, terdapat agenda pembahasan

HAM dan Teknologi Informasi-Komunikasi (ICT). Melalui pembahasan tersebut terdapat konsensus bersama untuk melindungi HAM di ranah internet (online) yang bebas dari batasan dan berlaku bagi semua media.³¹ Pasca pertemuan tersebut nampaknya belum terjadi perubahan signifikan dalam penghormatan HAM di ranah internet di Indonesia. Masih terdapat beberapa ketentuan hukum yang dinilai berpotensi mengancam hak berpendapat masyarakat. Isu utama yang masih terus menjadi diskursus panjang adalah penghinaan dan/atau pencemaran nama baik serta ujaran kebencian yang diatur dalam Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE).

Pasal 27 Ayat (3) tentang Penghinaan dan/atau Pencemaran Nama Baik

Pasal 27 Ayat (3) UU ITE menyatakan perbuatan yang dilarang dalam penggunaan informasi elektronik yang memiliki unsur penghinaan, “Setiap Orang dengan sengaja dan tanpa hak mendistribusikan dan/atau mentransmisikan dan/atau membuat dapat diaksesnya Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik yang memiliki muatan penghinaan dan/atau pencemaran nama baik.” Persoalan hukum yang mendasar dari pasal tersebut adalah adanya tafsir yang luas mengenai unsur-unsur dan ketentuan dari tindakan yang diatur, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum.³² Salah satu unsur ketidakpastian dalam muatan pasal tersebut adalah menentukan siapa sasaran dan peruntukan pasal tersebut. Apakah frasa “setiap orang” merujuk pada sumber awal informasi elektronik atau pihak yang menyebarkanluaskannya.

Unsur subjektif dari pasal 27 Ayat (3), yaitu “dengan sengaja” dan “tanpa hak” seharusnya dipahami secara linear dengan unsur objektifnya (distribusi, transmisi, dan membuat dapat diaksesnya informasi elektronik). Artinya informasi yang mengandung penghinaan haruslah disebarluaskan dengan maksud untuk

menciderai martabat orang lain. Persoalannya, dengan mudahnya distribusi informasi teknologi, hubungan yang seharusnya linear ini menjadi kabur. Misalnya, Pihak A mengirimkan pesan ke Pihak B yang merendahkan martabat Pihak C, kemudian oleh Pihak B pesan itu disebarluaskan, sehingga umum mengetahuinya. Dalam kasus ini apakah kemudian Pihak A dan Pihak B sama-sama dapat dikatakan memenuhi unsur objektif dan subjektif pasal penghinaan ini. Sementara, maksud dan tindakan keduanya tidak dalam rangka melakukan penghinaan kepada C.

Ilustrasi tersebut bukan kasus khayal semata. Pada tahun 2008 seorang warga bernama Prita Mulyasari (PM) pernah terjerat oleh pasal penghinaan UU ITE yang dilaporkan oleh pihak Rumah Sakit (RS) Omni Internasional atas tuduhan penghinaan. Laporan tersebut didasarkan pada email berisi keluhan PM atas pelayanan RS Omni Internasional yang dikirimkan kepada teman dekatnya. Email tersebut terlanjur tersebar luas dan Pihak RS Omni Internasional menilainya telah menimbulkan kerugian materil dan immaterial bagi pihak rumah sakit. PM sempat ditahan di Lapas Wanita Tangerang selama hampir satu bulan. Namun, setelah 5 (lima) tahun menempuh berbagai upaya hukum, PM diputus tidak bersalah atas tindak pidana penghinaan. Kasus ini tentunya menimbulkan kebingungan dalam menganalisa siapa yang bersalah dan kausalitas tindakan dengan unsur kesalahan. PM dalam hal ini berbagi keluhan kesahnya melalui email yang merupakan ranah privatnya dan bukan diperuntukan di hadapan umum, sehingga seharusnya tidak dapat dikatakan bersalah. Di sisi lain, tindakan pihak yang menyebarkan email tersebut sebetulnya dapat dikatakan untuk maksud memenuhi kepentingan umum.

Belajar dari kasus tersebut sepertinya banyak pihak yang mulai ketakutan akan kehadiran pasal penghinaan UU ITE. Pada 2009

pasal ini diajukan untuk diuji ke Mahkamah Konstitusi, karena dianggap tidak sesuai dengan semangat negara hukum dan penghormatan HAM. Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/PUU-VII/2009, mahkamah menolak permohonan pemohon dan menyatakan pasal 27 Ayat (3) UU ITE konstitusional. Dasar pertimbangan mahkamah adalah bahwa negara tetap memiliki peran untuk melindungi martabat warga negara yang terancam dengan adanya tindakan penghinaan, sehingga kehadiran pasal ini tetap dirasa perlu. Namun, yang menjadi kelemahan argumentasi hakim adalah bahwa hakim menyamakan keberadaan pasal penghinaan UU ITE dengan pasal penghinaan yang terdapat dalam KUHP demi kepentingan melindungi kehormatan orang lain, sementara keduanya memiliki rumusan dan unsur yang berbeda secara fundamental.

Perbedaan pertama terletak pada definisi “di muka umum” dalam pasal penghinaan di dua undang-undang tersebut. Pasal penghinaan yang diatur dalam Pasal 310 dan 311 KUHP mengatur bahwa salah satu unsur yang harus dipenuhi agar suatu perbuatan dapat dikatakan tindak pidana penghinaan adalah perbuatan dilakukan di hadapan umum. Mengenai apa yang dimaksud “di hadapan umum”, Sianturi memberikan pendapat bahwa di hadapan umum adalah tempat yang bisa didatangi untuk dapat melihat, mendengar, dan/atau menyaksikan. Berdasarkan pengertian tersebut, kegiatan yang dilakukan di ruang publik dapat dikatakan sebagai suatu tindakan di hadapan umum, dengan begitu pembuktian akan jauh lebih mudah, mengingat saksi melihat, mendengar, dan/atau menyaksikan secara langsung tindakan penghinaan tersebut. Namun, hal ini tidak berlaku bagi perkataan yang berada di dalam jaringan internet atau di media sosial.

Banyak penelitian telah memberikan argumentasi bahwa media sosial telah membuat kabur batas antara ruang privat dan

ruang publik. Alexey Salikov dan Greg Yudin mencoba melihat batasan ini dengan kaca mata pemikiran Arendt dan Habermas.³³ Terdapat perbedaan mendasar dari kedua pemikir tersebut mengenai definisi dari ruang publik, yaitu pentingnya kehadiran fisik dalam suatu percakapan di muka umum. Arendt berpendapat bahwa kehadiran fisik menjadi penting bagi suatu ruang untuk dapat dikatakan ruang publik, sedangkan bagi Habermas ruang publik komunikasi antar pihak bisa dilakukan melalui berbagai media tanpa kehadiran fisik pembicara.³⁴ Perdebatan ini juga memunculkan pemikiran baru yang melihat media sosial sebagai ruang semi publik yang mencampurkan ruang privat dan ruang publik.³⁵ Perkembangannya, media sosial kini telah banyak yang menggunakan fitur privat sebagai opsi target audiens dari pengguna akun, misalnya dalam pengaturan akun Twitter pengguna dapat melihat untuk mengatur akunnya menjadi akun privat (*Private Account*), sehingga segala informasi yang dikeluarkan untuk pengguna bukanlah diperuntukkan agar semua orang dapat melihatnya, melainkan orang-orang terpilih saja yang dapat mengakses informasi tersebut.

Batasan ruang yang kabur membuat definisi di hadapan umum menjadi sulit diukur dalam ranah media sosial. Hal ini membuat objek pengaturan juga menjadi samar, sehingga tidak akan memberikan jaminan kepastian hukum. Lebih lagi, pengaturan ini juga harus dapat mengukur manfaat yang dirasakan oleh masyarakat. Dalam penghinaan langsung (bukan melalui media sosial) unsur di hadapan umum harus terpenuhi agar negara dapat melakukan intervensi untuk memulihkan kehormatan orang yang telah dihina. Dalam hal penghinaan dilakukan di ruang privat (bukan di hadapan umum), maka sebetulnya ini menjadi urusan masing-masing pihak dan negara tidak perlu ikut campur dalam urusan tersebut. Sedangkan, UU ITE dalam kenyataannya dinilai tidak memberi manfaat untuk melindungi hak dan martabat warga negara, sebaliknya kehadirannya dianggap membuat warga negara

menjadi takut untuk mengungkapkan pendapat dan pikirannya.³⁶

Persoalan lain yang dapat dilihat adalah frasa “memiliki muatan penghinaan dan/atau pencemaran nama baik” yang pemaknaannya berpotensi disederhanakan, sehingga selama pihak sasaran penghinaan tersinggung, maka bentuk ucapan apapun dapat dikatakan mengandung unsur penghinaan tanpa melihat unsur maksud untuk menghina.³⁷ Padahal unsur kesengajaan ini merupakan unsur yang akan menjadi pembatas mana penghinaan yang perlu ditangani jalur hukum dan mana yang tidak. Apalagi sebetulnya media sosial yang membuka ruang publik baru dan komunitas baru memiliki dinamika yang sulit dibatasi oleh hukum. Karenanya, pendekatan jalur hukum pidana haruslah menjadi jalan terakhir.

Masyarakat sesungguhnya memiliki peranan penting dalam berjalannya interaksi di media sosial.³⁸ Sifat media sosial yang semi-publik harus membuat pemerintah lebih berhati-hati dan perlu melibatkan masyarakat untuk dapat menerapkan aturan kepadanya. Orientasi pengaturannya haruslah demi kepentingan masyarakat dan bukan peraturan yang fokusnya hanya untuk menyelesaikan segala persoalan di masyarakat.³⁹ Dengan demikian, pengaturan yang multitafsir dan cenderung mengekang harus dirumuskan dengan lebih humanis dengan mempertegas rumusan pasal⁴⁰ dan mendorong penyelesaian kasus melalui mediasi.

Pasal 28 Ayat (2) UU ITE tentang Ujaran Kebencian

Pasal 28 Ayat (2) UU ITE menyatakan, “Setiap orang dengan sengaja dan tanpa hak menyebarkan informasi yang ditujukan untuk menimbulkan rasa kebencian atau permusuhan individu dan/atau kelompok masyarakat tertentu berdasarkan atas suku, agama, ras, dan antar golongan (SARA).” Pasal ini merupakan salah satu dari beberapa pasal lain dalam sejumlah undang-undang yang

masuk dalam kategori tindak pidana ujaran kebencian. Ujaran kebencian berbeda dengan penghinaan dan/atau pencemaran nama baik, karena konteks sosial-politik dalam penanganan kasus ujaran kebencian yang membuatnya memiliki kompleksitas yang berbeda. Namun, sayangnya ketentuan pasal penghinaan dan/atau pencemaran nama baik masih masuk dalam definisi ujaran kebencian. Hal ini dinilai menjadi problem dasar dari penerapan aturan ujaran kebencian.⁴¹

Mendefinisikan ujaran kebencian dan menentukan batasannya bukanlah perkara yang mudah. Ujaran kebencian dalam kerangka hukum di Indonesia sesungguhnya ada untuk memberikan perlindungan bagi identitas kelompok minoritas yang rentan terhadap bentuk diskriminasi dan kekerasan. Tindakan-tindakan yang dapat dikatakan ujaran kebencian yang melanggar hukum dapat dikategorikan pada tindak pidana yang diancam di KUHP maupun diluar KUHP. Tindakan-tindakan tersebut di antaranya, yaitu penghinaan, pencemaran nama baik, penistaan, perbuatan tidak menyenangkan, memprovokasi, menghasut, dan penyebaran berita bohong.⁴² Kesemua tindakan tersebut dapat dikatakan melanggar hukum ujaran kebencian apabila menimbulkan atau berpotensi menimbulkan diskriminasi, kekerasan, penghilangan nyawa, dan/atau konflik sosial.

Meskipun dengan kerangka hukum yang komprehensif penyelesaian kasus ujaran kebencian di lapangan tidaklah mudah. Harus dibentuk parameter regulasi ujaran kebencian yang dapat menjadi titik tengah antara perlindungan hak kebebasan berpendapat dan perlindungan hak minoritas.⁴³ Menurut Irfan Abubakar, dalam penanganan kasus ujaran kebencian harus diperhatikan parameter sebagai berikut:

a. Konten

Hal yang harus diperhatikan untuk menentukan suatu pernyataan dapat dikatakan ujaran kebencian adalah adanya identitas kelompok sasaran ujaran kebencian. Identitas kelompok yang dimaksud adalah suku, agama, aliran keagamaan, keyakinan/kepercayaan, ras, antargolongan, warna kulit, etnis, gender, kaum difabel (cacat), dan orientasi seksual.⁴⁴ Tipologi ujaran kebencian dapat berupa ujaran kebencian “tersurat” dan ujaran kebencian yang memiliki konten penistaan. Secara “tersurat” artinya tidak perlu ditafsirkan secara semantik untuk dapat menentukan adanya unsur merendahkan martabat identitas kelompok masyarakat tertentu. Untuk tipologi ujaran yang substansinya mengandung penistaan diperlukan tolak ukur lebih dalam, yaitu dilihat dari konteks relasi sosial di mana ujarana kebencian dilakukan.

b. Konteks

Persilangan ujaran kebencian sebagai tindak pidana dengan relasi sosial politik di masyarakat membuatnya tidak mudah untuk dideteksi. Karakteristik demikian membuat konteks memiliki peran penting dalam menentukan apakah suatu ujaran kebencian telah memenuhi unsur pelanggaran hukum. Analisis sejarah konflik antar kelompok identitas di masyarakat akan membantu dalam menentukan langkah yang harus diambil dalam penanganan ujaran kebencian. Tidak melulu seluruh bentuk ujaran kebencian harus ditangani secara hukum, apalagi dalam konteks politik seringkali pasal ini dimanfaatkan, sehingga mengaburkan maksud dan cita-cita hadirnya pengaturan ujaran kebencian. Selain itu, analisis sejarah konflik juga dapat membantu melihat tingkat keparahan yang ditimbulkan dari suatu ujaran kebencian.

c. Pelaku dan Sasaran Ujaran Kebencian

Sebagai kepanjangan dari parameter konteks, penting untuk dilihat siapa pelaku dan audiensnya dalam suatu perbuatan ujaran kebencian. Hal ini dilakukan dalam rangka menilai seberapa besar pengaruh pelaku terhadap timbulnya kebencian dan/atau diskriminasi yang ditimbulkan. *Track record* aktor ujaran kebencian juga dapat dijadikan parameter motif dari ucapan atau perbuatan apakah benar-benar dimaksudkan untuk menyerang identitas kelompok tertentu.

Tantangan baru dalam menangani kasus ujaran kebencian di internet adalah membendung kasus yang terus meningkat seiring kenaikan angka pengguna media sosial. Apalagi dalam momen tertentu, misalnya selama kontestasi politik, terdapat ledakan kasus karena strategi kampanye yang isinya mengandung kebencian dan serangan terhadap SARA.⁴⁵ Terlebih kalimat yang diucapkan seringkali tidak secara nyata terlihat unsur kebencian terhadap kelompok tertentu⁴⁶ dan dalam hal di mana ujaran kebencian dilakukan oleh akun yang anonim semakin mempersulit konteks serta identifikasi nuansa yang ditimbulkan dari ujaran kebencian.

Sebetulnya kehadiran Surat Edaran (SE) POLRI No 5/10/2015 telah membantu menafsirkan bahwa pasal ujaran kebencian hadir utamanya untuk melindungi kelompok minoritas rentan diskriminasi. Namun, dalam praktiknya masih saja terdapat kebingungan, utamanya ujaran kebencian yang penyebarannya melalui media sosial. Perlu rumusan norma yang mampu dengan tegas memuat maksud dan ruang lingkup pembedaan agar menghindari kriminalisasi masyarakat yang timbul dari pasal mengenai ujaran kebencian. Selain itu, penguraian kompleksitas penanganan ujaran kebencian juga terletak di pemahaman penegak hukum untuk mengidentifikasi dengan baik duduk persoalan dan

relasi sosial yang menyertainya. Dalam hal ini perlu ada upaya secara berkala yang dilakukan oleh pihak kepolisian untuk memberikan pemahaman yang komprehensif mengenai ukuran dan batasan ujaran kebencian.

E. Arah Kebijakan dan Pengaturan UU ITE di Masa Depan

Diskursus mengenai kehadiran UU ITE dan bahayanya terhadap kebebasan berpendapat sebetulnya telah dimulai sejak undang-undang tersebut pertama kali disahkan pada tahun 2008. Urgensinya mulai secara nyata terlihat sejak UU ITE berhasil menjerat Prita Mulyasari yang kasusnya cukup menyita perhatian publik. Begitu signifikannya kasus dan desakan masyarakat yang timbul karenanya terhadap perkembangan pengaturan UU ITE di Indonesia, peristiwa ini didapuk sebagai landasan revisi pertama UU ITE pada tahun 2016.⁴⁷ Namun, revisi pertama undang-undang tersebut masih saja menimbulkan persoalan, setidaknya terdapat 7 kasus besar (diantaranya Prita Mulyasari, Baiq Nuril, dan Dandhy Laksono) yang dinilai tidak mencerminkan keadilan dalam proses hukumnya.⁴⁸ Dorongan kuat dan desakan untuk kembali merevisi UU ITE timbul di masyarakat dan pada awal tahun 2021 mulai mendapatkan respon positif dari pemerintah.⁴⁹

Sebagai langkah awal pemerintah telah merancang Surat Keputusan Bersama (SKB) Nomor 229 Tahun 2021, Nomor 154 Tahun 2021, Nomor KB/2/VI/2021, tentang Pedoman Implementasi atas Pasal Tertentu dalam UU ITE. Surat keputusan bersama itu hasil diskusi Menteri Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia, Jaksa Agung Republik Indonesia, dan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia yang memberikan ketentuan teknis dalam pelaksanaan beberapa pasal di UU ITE yang sering menimbulkan persoalan. Keputusan bersama yang dilakukan oleh 3 (tiga) lembaga ini diharapkan dapat memberi arahan yang jelas bagi para penegak hukum dalam menangani kasus-kasus yang berkaitan dengan pasal-pasal kontroversial,

termasuk pasal penghinaan dan ujaran kebencian.

Respons dari adanya SKB tersebut cukup beragam ada yang menyambut baik,⁵⁰ namun sebagian juga ada yang kecewa. Tanggapan kekecewaan muncul dari Koalisi Serius Revisi UU ITE yang terdiri dari organisasi masyarakat sipil yang menyangkan minimnya partisipasi publik dalam penyusunan SKB tersebut.⁵¹ Selain itu SKB dianggap tidak menyelesaikan masalah UU ITE yang pokoknya terletak pada permasalahan norma yang multitafsir, sehingga penyelesaiannya pun harus diselesaikan di tataran norma. Pendapat senada juga dilontarkan ahli hukum pidana Suparji Ahmad yang menyebutkan bahwa meskipun kehadirannya dapat digunakan sebagai pedoman penegakan hukum UU ITE, SKB tetap tidak dapat disetarakan dengan norma hukum dalam peraturan perundang-undangan. Maka, harapannya kehadiran SKB digunakan sebagai transisi sebulum revisi UU ITE diselesaikan.

Dimensi persoalan yang timbul dari pelaksanaan pasal penghinaan dan ujaran kebencian UU ITE bukan terletak pada persoalan penegakan hukumnya, melainkan pada norma hukum dari undang-undang terkait. Persoalan efektivitas hukum yang timbul dari lembaga penegak hukum cukup diselesaikan dengan dokumen yang sifatnya teknis, seperti SKB sebagai implementasi UU ITE. Namun, dalam hal norma hukumnya yang bermasalah, maka harus diselesaikan dalam tataran norma. Dalam isu UU ITE keberadaan SKB tidak akan membantu banyak permasalahan norma hukum, sehingga jalan keluarnya adalah segera merevisi UU ITE demi menjamin kepastian hukum dan penghormatan terhadap hak berkespresi dan berpendapat masyarakat.

F. Undang-Undang Organisasi Kemasyarakatan dan Pembatasan Hak Berkumpul dan Berserikat

Tahun 2021 mencatat satu peristiwa baru dalam dinamika demokrasi di Indonesia yang ditandai dengan pembubaran Front

Pembela Islam (FPI) salah satu organisasi masyarakat.⁵² Ini merupakan peristiwa kedua sejak dikeluarkannya Perpu Nomor 2 Tahun 2017 yang telah disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 yang mengatur tentang organisasi kemasyarakatan (Ormas). Peristiwa pendahulunya adalah pembubaran ormas Hizbut Tahrir Indonesia (HTI) di tahun 2017. Pembubaran keduanya menuai reaksi yang beragam, utamanya dalam kasus pembubaran FPI. Menurut Azyumardi Azra dibubarkannya dua ormas ini menunjukkan sikap tegas Presiden Jokowi terhadap kelompok radikal yang berseberangan dengan ideologi bangsa.⁵³ FPI dan HTI tidak dapat digolongkan pada satu kelompok yang sama, di mana HTI gerakannya lebih ideologis dibanding HTI.⁵⁴ Sedangkan di lain sisi, Eryanto Nugroho⁵⁵ beranggapan bahwa persoalan pembubaran ormas, khususnya kasus FPI, kental dengan kepentingan politik. Pembubaran ormas yang minim *due process of law* akan mempersempit ruang kebebasan sipil dan menghambat pembangunan masyarakat.⁵⁶

Pembubaran kedua ormas tersebut sesungguhnya tidak didasari dengan landasan pembubaran yang sama. Dalam kasus pembubaran HTI pemerintah mengambil peran aktif untuk mencabut status badan hukum HTI, sedangkan dalam pembubaran FPI pemerintah cenderung lebih pasif dengan membiarkan FPI tidak melakukan perpanjangan Surat Keterangan Terdaftar (SKT) sebagai ormas kepada Kementerian Dalam Negeri. Meski demikian, kedua kasus sama-sama memancing diskursus dalam hal jaminan pemenuhan dan perlindungan hak asasi manusia. Pertanyaan yang seringkali diperdebatkan adalah apakah proses pembubaran ormas menurut Perpu Ormas merupakan pelanggaran terhadap pemenuhan hak berserikat dan berkumpul yang dijamin oleh Pasal 28 UUD NRI Tahun 1945, sebagai berikut:

Pasal 28 UUD NRI Tahun 1945 menyatakan:

“Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.”

Pasal 28E Ayat 3 Tahun 1945 menyatakan:

“Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat.”

Untuk menjawab pertanyaan tersebut perlu dilakukan analisis dengan pendekatan politik-hukum agar dapat diurai dimensi pembubaran ormas yang kompleks. Kemudian, perspektif *due process of law* dalam konsep negara hukum akan digunakan dalam menilai sisi legal dari pembubaran ormas. Dari analisis akan ditemukan peta perdebatan beserta argumentasi pihak pro dan kontra terhadap status *quo* pembubaran ormas di Indonesia. Pemetaan pendapat dilakukan untuk melihat sejauh mana diskursus berkembang sekaligus sebagai upaya mencoba merumuskan rekomendasi bagi perkembangan pengaturan ormas di Indonesia.

Politik Hukum Pengaturan Organisasi Kemasyarakatan

Dinamika kebijakan hukum dalam pengaturan mengenai organisasi masyarakat mengalami pasang surut. Sejarah pengaturan dapat ditarik pada masa Orde Baru dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 8 tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Saat itu pemenuhan hak berserikat bukanlah menjadi prioritas dari lahirnya UU Ormas Orde Baru. Hal yang menjadi orientasi dan arah kebijakan utama adalah pembangunan nasional dengan memastikan Pancasila sebagai asas tunggal.⁵⁷ Lebih lagi, landasan pemikiran lahirnya UU Ormas Orde Baru didominasi oleh kepentingan politik dan keinginan pemerintah mengontrol gerakan masyarakat. Hal ini terlihat dari lahirnya UU Ormas yang merupakan paket undang-undang politik

bersama dengan UU Partai Politik dan UU Pemilihan Umum.⁵⁸ Bahkan secara tegas undang-undang tersebut mengatur bahwa salah satu alasan pembubaran ormas adalah apabila ormas tersebut tidak menjadikan Pancasila sebagai satu-satunya asas, sebuah kebijakan yang semakin memperkuat kontrol pemerintah terhadap organisasi kemasyarakatan.⁵⁹

Dalam perkembangannya komitmen terhadap jaminan hak asasi manusia menjadi *driving force* berjalannya demokrasi pasca reformasi. Hal ini dapat terlihat dari dijaminnya hak asasi manusia oleh konstitusi dan lahirnya sejumlah undang-undang yang pro hak asasi manusia. UU Ormas pasca reformasi juga menjadi salah satu undang-undang yang mengikuti arus demokrasi. UU Ormas Orde Baru kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan yang menjadikan jaminan terhadap pemenuhan hak berserikat dan berkumpul sebagai landasan filosofis utamanya.⁶⁰ Tidak hanya itu, semangat pembentukan UU Ormas pasca reformasi didasari oleh adanya gesekan kepentingan antar ormas yang berpotensi menimbulkan konflik horizontal di masyarakat yang membahayakan iklim demokrasi yang toleran.⁶¹ Misalnya, dalam kasus perusakan masjid milik Jemaah Ahmadiyah pada tahun 2012 yang didahului kasus-kasus kekerasan di tahun sebelumnya.⁶²

Semangat perubahan pengaturan ormas salah satunya dapat terlihat dari dihapusnya ketentuan asas tunggal Pancasila. Ormas hanya diwajibkan untuk menjadikan Pancasila sebagai nafas, jiwa, dan semangat dalam menjalankan roda organisasinya tanpa perlu menjadikannya sebagai satu-satunya dasar ideologi organisasi.⁶³ Iklim demokrasi membuat adanya penguatan gerakan Islam di ruang publik yang melibatkan kontestasi antara Islam politik dan Islam kultural.⁶⁴ Meskipun orientasi Islam kultural masih mendominasi, wacana Islamisme tetap berkembang cukup kuat. CSRC UIN Jakarta mencatat bahwa 19,9% masyarakat Muslim

Indonesia memiliki orientasi Islamisme yang dinilai dari (3) tiga indikator, yaitu kewajiban penggunaan cadar, dukungan penegakan khilafah Islamiyah, dan membolehkan cara-cara kekerasan untuk memperjuangkan politik Islam.⁶⁵ Hal ini dapat dikatakan sebagai *drawback* dari iklim politik-demokrasi yang semakin terbuka. Sebagai konsekuensinya gerakan radikalisme semakin nampak padahal di bawah rezim Orde Baru gerakan demikian tidak akan memiliki ruang.⁶⁶

Mayoritas kelompok radikal mengkampanyekan ideologi Islamis yang menolak sistem demokrasi dan menuntut untuk segera menggantinya dengan sistem yang lebih mewakili Islam. Memang skala penolakan berbeda-beda, mulai dari yang halus sampai pada tahap ekstrim. Tidak jarang sistem demokrasi digunakan sebagian kelompok Islamis untuk mempertahankan eksistensinya, namun di sisi lain kampanye yang bernada kontra demokrasi tetap dilakukan.⁶⁷ Fenomena ini mengkonfirmasi teori *democracy trap* oleh Graham E. Fuller yang menyatakan bahwa demokrasi sangat mungkin ditunggangi oleh kelompok radikal guna merebut politik kekuasaan dan merongrong demokrasi.⁶⁸ Hal ini juga menunjukkan bahwa dengan sistem yang terbuka dan menghargai hak individu setiap manusia, demokrasi menjadi sistem yang rentan terhadap ancaman yang justru kontraproduktif dengan semangat demokrasi itu sendiri.

Diperlukan langkah yang sistematis untuk dapat mempertahankan kelanjutan sistem demokrasi. Doktrin demokrasi militan dijadikan sebagai landasan untuk menghadapi organisasi atau gerakan yang secara nyata telah mengancam kehidupan berdemokrasi. Doktrin ini memberi pembenaran agar negara tidak diam dan bersikap netral terhadap gerakan atau organisasi yang mengancam demokrasi tersebut. Cukup sejarah Jerman menjadi pembelajaran; karena telah bersikap toleran terhadap organisasi ekstrim anti demokrasi, Jerman harus menyaksikan lahirnya Rezim

Hitler.⁶⁹ Pendekatan ini akan membawa kita pada kesimpulan bahwa kebebasan hak berkumpul dan berserikat dapat dibenarkan selama tidak mengancam kehidupan demokrasi. Doktrin ini diadopsi di Indonesia dengan lahirnya UU Ormas reformasi yang mengatur bahwa ormas dilarang melakukan tindakan-tindakan intoleran berupa kekerasan yang mengganggu ketentraman.⁷⁰ Namun, tentunya harus ada rambu-rambu yang diperhatikan agar negara tidak secara eksekutif dalam melakukan pembatasan yang justru malah mengancam hak warga negara.

Hal Ikhwal Kegentingan yang Memaksa dalam Lahirnya Perppu Ormas

Pembatasan hak asasi manusia dalam isu pembubaran ormas menjadi sangat relevan sejak lahirnya Perppu Ormas.⁷¹ Lahirnya Perppu tidak bisa dilepaskan dari konteks kedaruratan beserta pengaturannya di undang-undang dasar. Artinya, Perppu Ormas seharusnya lahir dalam situasi darurat, sehingga dapat memenuhi ketentuan konstitusional. Mahkamah Konstitusi memberikan interpretasi terkait ketentuan untuk mengeluarkan Perppu melalui Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009. Dalam putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi memberikan 3 (tiga) kondisi di mana Perppu boleh dikeluarkan, yaitu (i) adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang; (ii) undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau (iii) ada undang-undang tetapi tidak memadai. Setidaknya salah satu dari kondisi tersebut harus dipenuhi untuk dapat membenarkan lahirnya perppu.

Dari tiga syarat di atas, setidaknya syarat nomor ii (terjadi kekosongan hukum) dapat dikecualikan, mengingat sebelum lahirnya Perppu Ormas terlebih dahulu sudah ada UU Ormas. Selanjutnya adalah menentukan apakah ada kebutuhan yang mendesak⁷² yang memerlukan keberadaan Perppu Ormas atau mengidentifikasi kelemahan UU Ormas yang lama sehingga

diperlukan Perppu Ormas. Menjawab pertanyaan pertama bisa dilihat dari fenomena menjamurnya kelompok radikal ekstrim yang menggunakan cara-cara kekerasan dalam menghadapi kelompok lain yang dinilai tidak sejalan dengan paham ideologinya. Yang lebih ekstrim adalah gerakan Islamic State of Iraq and Syria (ISIS) di Indonesia yang meskipun belum bisa dikatakan masif, benih-benih gerakannya sudah manifes. Ideologi ISIS mengusung gagasan khilafah Islamiyah yang juga disebarakan dengan metode kekerasan. Meskipun dapat mengganggu ketentraman dan merusak tatanan sosial, Ideologi ekstrimisme seperti ini telah menarik simpati berbagai kalangan, khususnya kaum muda.⁷³

Memang landasan lahirnya Perppu adalah untuk mencegah ajaran atau paham ideologi radikal. Namun secara politis kehadiran Perppu tersebut tidak dapat dipisahkan dari pembubaran HTI. Hal ini didasarkan pada penilaian komunikasi politis yang dibangun pemerintah untuk segera melakukan tindakan tegas terhadap HTI74 yang terbukti memiliki ideologi yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Kritik yang muncul ketika itu adalah seberapa mendesak kondisinya sampai harus dibentuk Perppu. Kritik tersebut mengantarkan kita pada pertanyaan kedua, apakah UU Ormas yang lama memang tidak memadai.

Perbedaan mendasar dari UU Ormas yang baru terletak pada mekanisme pembubaran yang menghapus sebagian ketentuan di UU Ormas yang lama. Beberapa perubahan di antaranya, (i) mengurangi mekanisme peringatan tertulis menjadi 1 (satu) kali saja; (ii) mempersingkat jarak antara waktu sanksi peringatan tertulis dengan sanksi penghentian kegiatan menjadi 7 (tujuh) hari; (iii) menghilangkan mekanisme penghilangan bantuan/hibah; (iv) mengubah penghentian kegiatan yang awalnya bersifat sementara menjadi penghentian kegiatan saja; (v) menghilangkan mekanisme pengadilan dalam pencabutan surat keterangan terdaftar atau

pencabutan status badan hukum; (vi) menyatakan dicabutnya status badan hukum ormas sudah sekaligus bubar.

Beberapa ketentuan perubahan berupa pengurangan waktu atau frekuensi sanksi dapat dipahami untuk mempersingkat proses administratif agar lebih efisien. Namun, yang perlu digaris bawahi adalah poin perubahan kelima (v) yang menghilangkan mekanisme pengadilan dalam pencabutan status ormas (badan hukum/keterangan terdaftar) dengan berdasar asas *contrarius actus*⁷⁵ dalam hukum administrasi. Hal ini akan berimbas langsung pada poin selanjutnya yang secara tegas menyatakan pencabutan status badan hukum sekaligus pernyataan pembubaran. Memang dihapusnya peran pengadilan di sini tidak sepenuhnya menghilangkan prinsip *due process of law*. Alasan mendasarnya adalah bahwa surat pencabutan status hukum ormas masih dapat digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) sampai mendapat putusan yang *inkracht*.⁷⁶ Hal ini terlihat dari pembubaran HTI melalui Putusan Mahkamah Agung Nomor 27 K/TUN/2019 yang menolak permohonan kasasi, sehingga putusan pengadilan tinggi TUN Jakarta yang memutuskan sahnya surat pencabutan status badan hukum HTI. Meskipun demikian yang penting menjadi catatan adalah seharusnya status pembubaran itu dibarengi dengan putusan pengadilan, bukan pencabutan status badan hukum sebagaimana diatur Perppu. Hal ini semata-mata agar deklarasi pembatasan hak (pembubaran) dilaksanakan setelah mengalami proses pembuktian di peradilan.

Perdebatan mengenai ada atau tidaknya *due process of law* menunjukkan bahwa sebetulnya tidak ada kekosongan hukum dalam UU Ormas. Selain mempersingkat tahapan pembubaran agar lebih efektif, kehadiran Perppu Ormas menjadi berbeda, karena menempatkan peran pengadilan di akhir proses pembubaran ormas. Tidak ada ketentuan baru yang mengisi ruang kosong dari UU Ormas, selain dari adanya pernyataan bubar.

Namun, nampaknya memang pernyataan status bubar ini yang menjadi alasan dibentuknya Perppu Ormas agar secara efektif dan efisien mempersempit ruang gerak kelompok radikal anti-demokrasi.

***Due Process of Law* dalam Proses Pembubaran Ormas**

Seperti yang secara singkat dikemukakan di atas terdapat perdebatan mengenai penerapan *due process of law* dalam pembubaran ormas. Di satu sisi sebagian menilai bahwa dengan dihilangkannya peran pengadilan dalam proses pencabutan status badan hukum atau surat keterangan terdaftar berarti hilangnya prinsip *due process of law* dalam pembubaran ormas. Di lain pihak, sebagian lagi berpendapat bahwa meskipun tidak dinyatakan secara eksplisit peran pengadilan dalam pembubaran ormas, surat pencabutan badan hukum atau surat keterangan daftar merupakan objek PTUN yang artinya dapat digugat, sehingga tidak benar-benar menghilangkan peran pengadilan. Prinsip *due process of law* haruslah dimaknai keterlibatan kekuasaan yudikatif dalam suatu proses hukum, apabila yang berkaitan dengan hak asasi.

Pentingnya peran pengadilan juga dilakukan untuk menjaga keseimbangan *check and balances* antara eksekutif dan yudikatif. Hal ini karena ditakutkan tindakan pembatasan hak yang dilakukan pemerintah eksekutif menjadi eksekutif, sehingga peran pengadilan yang tidak memihak dan bebas dari pengaruh politik menjadi urgen. Selain itu, peran pengadilan juga penting untuk membedakan tindakan yang sifatnya tanggungjawab individu dengan tindakan yang berada dalam ranah organisasi.⁷⁷ Lebih lagi peran pengadilan sebagai bentuk komitmen terhadap prinsip *due process of law* menjadi sangat esensial, karena berurusan dengan hak fundamental warga negara. Proses hukum dijadikan sebagai sarana pembuktian bahwa pembatasan HAM dilakukan berdasarkan *legitimate aim* (alasan yang dibenarkan) dan justifikasi⁷⁸ yang mana peranan kurang tepat jika tidak

dilaksanakan oleh pengadilan.

Hilangnya peran pengadilan dalam pencabutan status badan hukum atau surat keterangan terdaftar dalam Perppu Ormas masih membuka ruang penilaian objektif di pengadilan, namun titik lemahnya adalah waktu pernyataan pembubaran ormas. Seperti yang sebelumnya disinggung idealnya ormas dinyatakan bubar setelah mendapat putusan *inkracht*. Hal ini karena dengan adanya pernyataan bubar, maka disitulah terjadi pembatasan hak. Menggunakan logika Perppu Ormas dengan dicabutnya status badan hukum oleh Menteri Hukum dan HAM, maka seketika itu pula ormas telah bubar, artinya pembatasan hak terjadi tanpa melalui putusan pengadilan. Apalagi dengan memperhatikan asas *presumptio iustae causa*⁷⁹, maka sebelum dilaksanakannya gugatan sampai pada batas waktu maksimal⁸⁰ gugatan ke PTUN dilakukan surat pencabutan badan hukum dianggap sah dan akibat hukum yang menyertainya. Hal ini menjadi problematis bagi PTUN yang didesain untuk perkara yang sifatnya lebih ke arah administratif dan prosedural. Namun, dalam pengadilan pembubaran ormas PTUN harus memberikan pertimbangan konstitusional yang langsung berkaitan dengan hak warga negara.

Masa Depan Pengaturan Ormas dan Tantangannya

Meskipun terdapat beberapa ruang perbaikan dalam Perppu Ormas, setidaknya dalam jangka pendek pembubaran ormas tidak menimbulkan masalah berarti dan cenderung didukung oleh masyarakat. Hasil survei SMRC menunjukkan bahwa 59% masyarakat setuju dengan pembubaran FPI dan 8 dari 10 orang sepakat agar HTI dibubarkan.⁸¹ Memang reaksi penolakan lebih besar ada di kasus FPI, namun secara umum tidak terdapat backlash dari kelompok Muslim lain. Namun demikian, tentu saja ruang perbaikan tetap dipertimbangkan demi lancarnya kehidupan demokrasi di kemudian hari.⁸²

Latar belakang pengaturan pembubaran ormas ditujukan untuk bisa merawat demokrasi dengan melakukan tindakan terhadap kelompok ekstremis antidemokrasi berupa tindakan eliminasi. Namun, dilema yang dihadapi penanganannya di Indonesia adalah masyarakatnya yang cenderung konservatif, utamanya dalam beragama. Ekspresi konservatisme dapat mengambil bentuk mulai dari eksklusivisme, intoleran, radikalisme, hingga terorisme di mana semua bentuk ekspresi tersebut dalam tahap tertentu dapat dikatakan ekstrim. Tentunya strategi yang digunakan pada berbagai bentuk konservatisme haruslah berbeda. Pada kelompok dengan tendensi intoleran dan konservatis atau eksklusif pendekatan yang digunakan adalah penanganan yang mengedepankan kebebasan ko-eksistensi damai. Sedangkan, kelompok radikal dan teroris pendekatan yang dilakukan adalah eliminasi.⁸³

Aspek hukum kelompok radikal maupun teroris tentunya menjadi krusial dalam penanganan kelompok ekstrimis. Definisi dan batasan keduanya harus menjadi jelas dan memiliki kerangka hukum yang terpisah. Tindakan terorisme telah memiliki kerangka hukum tersendiri, sedangkan untuk kelompok radikal-intoleran ini yang diharapkan dapat dijangkau oleh Perppu Ormas. Masih terdapat ruang perbaikan untuk dapat memaksimalkan Perppu Ormas yang telah ada. Paling utama yang harus diperhatikan adalah larangan bagi ormas haruslah dapat menjangkau kelompok radikal. Selain itu penguatan PTUN juga sangat diperlukan, mengingat dalam kasus ini PTUN juga akan mengukur apakah secara ideologis sebuah ormas bertentangan dengan Pancasila dan keberadaannya benar-benar mengancam kehidupan demokrasi.

G. *Threshold* dan Hak atas Kesempatan yang Sama Dalam Pemerintahan

Secara sederhana *threshold* merupakan ambang batas bagi sebuah fraksi untuk mengutuskan wakilnya ke dalam suatu pemerintahan. Lalu, *threshold* juga diukur dalam bentuk angka dan persentase berdasarkan parameter-parameter tertentu. Konsepsi ini merupakan salah satu bentuk kekhususan negara dalam menyelenggarakan pemilu yang proporsional yang mana diatur lebih lanjut dalam suatu undang-undang. Selain itu, *Threshold* dapat digunakan untuk melihat tingkat kompetisi partai politik dalam memperebutkan kursi dalam suatu penyelenggaraan pemilu. Berkaca pada negara Jerman yang memberlakukan *parliamentary threshold* sebesar 5%.⁸⁴ Hal ini bertujuan untuk membatasi terpilihnya kelompok ekstremis serta menghentikan partai-partai kecil yang sulit mendapatkan suara. Di Polandia, *threshold* juga ditetapkan sebesar 5% untuk setiap partai politik dan 8% untuk gabungan partai politik. Salah satu alasannya adalah bentuk upaya untuk menyingkirkan kelompok komunis di Polandia pasca runtuhnya Uni Soviet. Dengan kata lain, *threshold* dapat berdampak signifikan terhadap partai lain apabila tidak terafiliasi dalam koalisi partai besar yang berkuasa saat itu. Indonesia mengenal 3 (*tiga*) istilah *Threshold*, yaitu *electoral threshold*, *parliamentary threshold* dan *Presidential Threshold*. Kini, hanya dua istilah yang digunakan yakni *parliamentary threshold* dan *Presidential Threshold*.

Perdebatan mengenai *Threshold* dalam kaitannya dengan hak asasi manusia akan sangat erat dengan Pasal 28D Ayat 3 UUD NRI Tahun 1945, "Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan." Diskusi mengenai isu ini akan melihat apakah konsep *threshold* tetap dapat memberikan hak atas kesempatan yang sama dalam pemerintahan.

Parliamentary Threshold di Indonesia

Threshold yang pertama kali diterapkan di Indonesia merupakan *electoral threshold* pada pemilu tahun 2004. Pasca pemilu tahun 1955, era demokratisasi banyak dikaitkan dengan pemilu tahun 2004, karena dalam pemilu tersebut untuk pertama kalinya diselenggarakan pemilu secara langsung. Sehingga diberlakukannya aturan baru dalam hukum pemilu yakni mekanisme ambang batas (*threshold*). *Threshold* atau pada saat itu *Electoral Threshold* masih merujuk pada ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum yang kemudian diperbaharui dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Adapun ketentuan mengenai *threshold* diatur dalam Pasal 143 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 yang mengatur bahwa:

“Partai Politik Peserta Pemilihan Umum tahun 1999 yang memperoleh kurang dari 2% (dua persen) jumlah kursi DPR atau memperoleh kurang dari 3% (tiga persen) jumlah kursi DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota yang tersebar sekurang-kurangnya di ½ (satu perdua) jumlah Provinsi dan di ½ (satu perdua) Kabupaten/Kota seluruh Indonesia, tidak boleh ikut dalam Pemilihan Umum berikutnya kecuali bergabung dengan Partai Politik lain.”

Akan tetapi, konsep demikian masih tergolong kurang efektif dalam menyederhanakan sistem multipartai yang cukup ekstrim saat itu. Pemilu Tahun 2004 tercatat diikuti oleh 24 Partai Politik dan sejumlah 16 Partai Politik terpilih di instansi DPR.⁸⁵ Masuknya partai Demokrat berimplikasi pada peta politik yang semakin menambah sengit tarik menarik kepentingan antar parpol di parlemen. Pada pemilu legislatif tahun 2004 jumlah partai politik semestinya semakin berkurang, namun pada kenyataannya tidak.

Selain itu, konsepsi *electoral threshold* yang membatasi partai kecil yang tidak mencapai *threshold* untuk ikut dalam kontestasi politik pemilihan umum berikutnya telah menciderai haknya untuk secara adil berpartisipasi dalam pemerintahan. Hal ini akan sangat menyulitkan bagi partai kecil tersebut untuk mengembangkan dirinya guna bersaing dengan partai-partai besar lainnya.

Perbaikan mulai dirasa dengan dikembangkannya konsep *Parliamentary threshold* pada Pemilu Tahun 2009. *Parliamentary threshold* tidak lagi membatasi keterlibatan partai politik untuk mengikuti pemilihan umum, melainkan membatasi partai politik pemenang pemilihan umum yang bisa menduduki kursi di lembaga parlemen. Pada pemilu Tahun 2009, pengaturan *Parliamentary threshold* tertera pada Pasal 202 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berbunyi: “Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% (*dua koma lima perseratus*) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR.”

Selanjutnya berdasarkan Pasal 203 Ayat (2) UU No. 10 Tahun 2008 yang mengatur bahwa:

“Suara untuk penghitungan perolehan kursi DPR di suatu daerah pemilihan ialah jumlah suara sah seluruh Partai Politik Peserta Pemilu dikurangi jumlah suara sah Partai Politik Peserta Pemilu yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara”

Menariknya adalah pada pemilu tahun 2009, jumlah partai politik makin bertambah⁸⁶ ketimbang pada pemilu sebelumnya, meskipun salah satu rasio legis *threshold* adalah penyederhanaan partai politik. Namun, apabila ditimbang dari segi kesempatan untuk andil dalam pemerintahan, maka *parliamentary threshold* memberikan solusi yang lebih baik disbanding *electoral threshold*.

Hal ini karena sistem *parliamentary threshold* memberikan kesempatan kepada partai politik kecil untuk ikut dalam kompetisi pemilu yang semakin memberikan peluang bagi partai politik untuk mengembangkan dirinya.

Hal ini dapat terlihat dari 2 partai politik baru yang dianggap fenomenal, yaitu partai HANURA dan GERINDRA. Bisa dikatakan kedua partai politik ini merupakan pecahan dari partai GOLKAR. Partai Hanura yang dipimpin Wiranto dan Partai Gerindra dengan pimpinan Prabowo Subianto mampu menarik dukungan elektoral dengan menembus *parliamentary threshold* 2.5 persen dan berhasil masuk dalam parlemen juga membuat peta politik di parlemen semakin terfragmentasi. Justru yang menarik adalah Demokrat mampu menggerus suara elektoral sebesar 150 persen dari 7,45 persen pada pemilu legislatif 2004 menjadi 20,85 persen di pemilu legislatif 2009 ini membuat partai politik seperti PDI-Perjuangan dan Golkar harus kehilangan banyak dukungan elektoral. Kekuatan figur Susilo Bambang Yudhoyono selaku ketua umum menjadi magnet kuat yang berimplikasi pada besarnya suara elektoral yang didapatkan partai Demokrat di pemilu legislatif 2009.⁸⁷

Lanjutnya, konsep *parliamentary threshold* masih diberlakukan pada penyelenggaraan Pemilu Tahun 2014 yang menggunakan dasar hukum Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Dewan Perwakilan Daerah. Adapun yang menjadi fokus pada regulasi kali ini adalah perubahan yang cukup signifikan mengenai besaran *parliamentary threshold* yang meningkat dari 2,5% pada tahun 2009 menjadi 3,5% pada tahun 2014. Selain itu, Pasal 208 UU Nomor 8 Tahun 2012 menyebutkan bahwa *parliamentary threshold* tersebut hanya dihitung berdasarkan perhitungan secara nasional bagi DPR sehingga untuk menentukan kursi DPRD provinsi maupun DPRD

kabupaten/kota perhitungan ini tidak berlaku. Hal ini menyebabkan pasal tersebut mengalami uji materiil yang diputus dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/ PUU-X/2012 poin 14 dan 19 yang menyebutkan bahwa Pasal 208 UU a quo sepanjang terdapat frasa “DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota” bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukumnya berpendapat bahwa pemberlakuan *parliamentary threshold* secara nasional tidak mengakomodasi semangat persatuan dalam keberagaman, berpotensi menghalangi aspirasi politik di tingkat daerah serta bertentangan dengan kebhinekaan dan kekhasan aspirasi politik yang beragam di setiap daerah. Dengan diberlakukannya *parliamentary threshold* secara nasional, maka dapat mengurangi, membatasi, dan menghilangkan hak berpolitik masyarakat di daerah. Karena bisa jadi suatu partai politik tidak lolos *parliamentary threshold* secara nasional, namun di beberapa daerah partai politik tersebut memperoleh suara cukup signifikan atau bahkan menjadi peraih suara mayoritas.

Pada Pemilu 2019 diterapkan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) sebesar 4% (*empat persen*) hal ini tertuang dalam pasal 414 dan 415 Undang-Undang No.7 Tahun 2017. Dengan regulasi tersebut, hanya 9 partai politik peserta yang mencapai ambang batas dengan fraksi PDI-P memuncaki klasemen dengan persentase suara 19,47% dan persentase kursi 22,26%.⁸⁸ Besaran ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) yang setiap periode pemilihan umum selalu bertambah membuat resah partai kecil atau partai baru, karena akan mempersulit kesempatan perolehan kursi di parlemen pusat. Salah satu argumen kuat penolakan *parliamentary threshold* bukan pada konsep pelaksanaannya, melainkan pada jumlahnya yang dinilai terlalu besar. Bahkan dalam beberapa literatur yang membahas

mengenai *parliamentary threshold* memandang bahwa konsep ini hanya sebagai ajang tarik menarik kepentingan antar partai politik dan menyampingkan kedaulatan rakyat.⁸⁹ Namun, perdebatan ini sepertinya tidak akan pernah habis dan akan terus berlangsung, karena meskipun perkara ini telah dibawa beberapa kali ke Mahkamah Konstitusi untuk dinyatakan inkonstitusional, mahkamah tetap memutus konstitusional dengan argumentasi yang lebih moderat dan terbuka.

Terdapat 2 (*dua*) argumen utama Mahkamah Konstitusi dalam menilai konstitusionalitas *parliamentary threshold*.⁹⁰ Pertama, mahkamah menilai kebijakan *parliamentary threshold* merupakan salah satu strategi yang baik untuk mendorong kompetisi sehat bagi partai politik untuk memperoleh suara di pemilihan umum yang sah. Dengan begitu, penilaian bahwa *parliamentary threshold* diskriminatif yang menyebabkan hilangnya hak atas kesempatan yang sama dalam pemerintahan menjadi gugur. Selama pemilu dilaksanakan dengan prosedur yang demokratis dan berdasar hukum, kesempatan dalam pemerintahan sepenuhnya diserahkan kepada kompetisi sehat dalam pemilihan umum. Kedua, jumlah yang ditentukan sebagai ambang batas parlemen merupakan *open legal policy* yang artinya diserahkan sepenuhnya kepada pembuat Undang-Undang. Hal ini didasari atas pertimbangan bahwa memang konstitusi membuka ruang penafsiran bagi para law maker untuk menentukan hukum pemilu yang dipakai dan mahkamah konstitusi sebagai negatif legislator tidak berwenang membuat ketentuan baru atau norma baru.

Presidential Threshold

Di sisi lain, bentuk *threshold* yang tidak kalah menariknya adalah *Presidential Threshold*. *Presidential Threshold* adalah pengaturan tingkat ambang batas dukungan dari DPR, baik dalam bentuk jumlah perolehan suara (*ballot*) atau jumlah perolehan kursi (*seat*) yang harus diperoleh partai politik peserta Pemilu agar dapat

mencalonkan Presiden dari partai politik tersebut atau dengan koalisi partai politik.

Pada awalnya melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, pemerintah menerapkan aturan baru untuk pilpres tahun 2004. Aturan baru tersebut lazim dikenal dengan istilah *Presidential Threshold* atau ambang batas suara minimum partai politik agar dapat mengirimkan calonnya dalam ajang pilpres. Regulasi mengenai *Presidential Threshold* dapat ditemukan dalam Pasal 5 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, yaitu:

“(4) Pasangan Calon sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) hanya dapat diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPR atau 20% (dua puluh persen) dari perolehan suara sah secara nasional dalam pemilu anggota DPR.”

Dalam pasal tersebut dijelaskan mengenai *Presidential Threshold* sebesar 15% dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat, atau 20% dari perolehan suara sah secara nasional dalam pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Besaran *Presidential Threshold* merupakan syarat bagi partai politik atau gabungan partai politik agar dapat mengajukan calon presiden dan wakil presiden dalam ajang pilpres. Dengan dikeluarkannya regulasi mengenai *Presidential Threshold* tersebut, maka sejak pemilu tahun 2004, Indonesia mengenal dua jenis *threshold*, yaitu *electoral threshold* dan *Presidential Threshold*.

Pemberlakuan *Presidential Threshold* ini merupakan konsekuensi dari diadopsinya pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyat. Namun sebenarnya penerapan *Presidential Threshold* juga berpotensi hilangnya kesempatan dan hak warga negara melalui partai politik yang tidak

memenuhi besaran angka yang telah ditentukan untuk mengajukan calonnya. Oleh sebab itu, perlu diperhatikan juga prinsip demokrasi dalam penentuan ambang batas *Presidential Threshold* agar tidak merugikan kelompok masyarakat tertentu terutama masyarakat minoritas. Sehingga, pemberlakuan *Presidential Threshold* harus mencerminkan dan memperhatikan keragaman masyarakat yang tercermin dalam aspirasi politik.

Selain itu, penentuan *Presidential Threshold* perlu dilakukan secara proporsional serta memperhatikan keseimbangan antara politik hukum penyederhanaan partai dan perlindungan terhadap keragaman politik. Oleh karenanya, penentuan *Presidential Threshold* tidak boleh berdasarkan pertimbangan keuntungan dan kerugian yang didapat oleh partai politik. Pengaturan mengenai *Presidential Threshold* juga mengalami perubahan pada pilpres tahun 2009, sebagaimana diatur dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, yaitu:

“Pasangan calon diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (*dua puluh persen*) dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat atau memperoleh 25% (*dua puluh lima persen*) dari suara sah nasional dalam pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat, sebelum pelaksanaan pemilu Presiden dan Wakil Presiden.”

Ketentuan mengenai *Presidential Threshold* tersebut mengalami perubahan pada besaran angka, dari 15% menjadi 20%. Sedangkan untuk pilpres tahun 2014, regulasi terkait *Presidential Threshold* tidak berubah dan tetap berpedoman pada ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Perubahan ketentuan terkait *Presidential Threshold* baru akan terjadi saat pemilu serentak di tahun 2019.

Pemilu serentak merupakan amanah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013. Dinamika penerapan *Presidential Threshold* dalam pemilu serentak di tahun 2019 akhirnya bermuara pada keputusan bahwa besaran angka *Presidential Threshold* sebagai syarat bagi parpol untuk bisa mengusung capres dan cawapres adalah merujuk pada hasil pemilu pada periode sebelumnya. Pemilu serentak memunculkan dilema dalam pengaturan *Presidential Threshold*. Di satu sisi pemilihan umum dipercaya membuat pelaksanaan pemilu lebih efektif dan efisien, namun di sisi lain membuat rujukan perhitungan *Presidential Threshold* hanya dapat menggunakan angka pemilu periode sebelumnya yang dinilai tidak adil dan tidak representatif. Berbeda dengan *parliamentary threshold*, ketentuan ambang batas presiden akan jauh lebih sulit untuk dinilai apakah meneciderai hak atas kesempatan yang sama dalam pemerintahan atau tidak. Tentunya menghadapi rumitnya persoalan yang timbul pilihan harus tetap diambil dan pelaksanaan *Presidential Threshold* jauh lebih baik dalam melaksanakan amanat konstitusi.

G. Kesimpulan dan Rekomendasi

Kesimpulan

Semangat untuk menjunjung tinggi hak asasi manusia terus diupayakan oleh negara, tidak hanya melalui peraturan hukum, namun melalui lembaga pemerintah yang mendukung pelaksanaan kewajiban negara terhadap hak asasi manusia. Salah satu perbaikan dapat terlihat dari aturan *threshold* yang lebih mengakomodasi hak atas kesempatan dalam pemerintahan dibanding di masa awal reformasi. Namun demikian, sementara pemenuhan hak asasi manusia terus diupayakan dan menjadi prioritas, beberapa dilema dalam pelaksanaannya tidak dapat dihindari. Terkadang hak yang satu harus diperhadapkan dengan hak lainnya ataupun dengan kepentingan nasional, seperti

stabilitas dan keamanan.

Muatan dalam pasal-pasal di Bab XA Hak Asasi Manusia telah mengandung semangat dan prinsip-prinsip hak asasi manusia yang universal, namun di tataran pelaksanaan masih terdapat inkosistensi dalam menterjemahkan norma hukum di konstitusi ke dalam muatan di undang-undang. Beberapa isu yang mencuat di antaranya, pasal-pasal bermasalah (pencemaran nama baik dan ujaran kebencian) dalam Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik, isu pembubaran ormas berdasarkan Undang-Undang Organisasi Kemasyarakatan, dan terakhir isu *Threshold* yang aturannya tersebar di berbagai undang-undang terkait pemilihan umum. Ketiga isu tersebut dinilai berdasarkan perspektif hak asasi manusia, utamanya terkait pembatasan HAM dan justifikasi atas pembatasan tersebut. Tendensi pelaksanaan pembatasan hak asasi manusia di Indonesia mempertimbangkan stabilitas nasional sebagai landasan utamanya.

Dalam beberapa kasus pertimbangan tersebut seolah mengesampingkan hak dasar warga negara dan membuat pembatasan HAM menjadi terkesan sewenang-wenang. Misalnya, dalam kasus pembubaran ormas, meskipun dapat dipahami pembubaran kedua ormas (FPI dan HTI) mendesak dan memiliki landasan filosofis yang kuat, proses hukum tetap harus mampu menjamin bahwa pembatasan hak yang terjadi tetap mengakomodir nilai-nilai keadilan.

Lebih dari itu, pembatasan hak asasi manusia di Indonesia tidak bisa dilepaskan dari pandangan bangsa Indonesia mengenai HAM. Norma pembatasan HAM di konstitusi (Pasal 28J UUD NRI Tahun 1945) mengandung muatan yang mengedepankan pentingnya penghormatan asasi manusia antar warga negara (kewajiban asasi), sehingga norma-norma hak asasi manusia diterjemahkan dengan memperhatikan konsep tersebut. Hal demikian bukan berarti salah, namun dapat mengakibatkan

ambiguitas dalam meletakkan urgensi perlindungan hak asasi manusia sebagai hak yang dibawa lahir oleh setiap manusia dan bukan timbul dari adanya kewajiban. Ambiguitas ini dapat terlihat di pasal pencemaran nama baik dan ujaran kebencian di UU ITE yang rasio-legisnya untuk melindungi kehormatan individu atau kelompok, utamanya kelompok minoritas. Namun, rumusan muatan dalam pasal tersebut sangat multitafsir dan tidak memberikan kepastian hukum, sehingga seolah menomorduakan kebebasan berpendapat.

Rekomendasi

Berdasarkan kajian di atas dapat diberikan beberapa rekomendasi sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik dan Hak untuk Menyatakan Pendapat.
 - 1) Perlu revisi Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE) terkait pasal-pasal multitafsir, terutama pasal pencemaran nama baik dan ujaran kebencian.
 - 2) Perlu dipertegas pasal-pasal multitafsir di UU ITE berdasarkan Surat Keputusan Bersama (SKB) Nomor 229 Tahun 2021, Nomor 154 Tahun 2021, Nomor KB/2/VI/2021, tentang Pedoman Implementasi atas Pasal Tertentu dalam UU ITE.
- b. Undang-Undang Organisasi Kemasyarakatan dan Pembatasan Hak Berkumpul dan Berserikat.
 - 1) Memperkuat Lembaga Peradilan, utamanya Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dengan memberikan pemahaman isu-isu konstitusional terkait dengan hak asasi manusia. Hal ini untuk mempertegas argumentasi sebagai dasar pertimbangan pembubaran ormas.

- 2) Tidak melakukan bentuk kebijakan berupa pembatasan hak yang berkaitan dengan hak berkumpul dan berserikat kepada ormas yang akan dibubarkan sebelum adanya putusan pengadilan yang *inkracht*.
- c. *Threshold* dan Hak atas Kesempatan yang Sama Dalam Pemerintahan.
- 1) Menetapkan batas *threshold* dengan mempertimbangkan representasi dan keragaman politik di parlemen maupun dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

Endnote:

- ¹ Manfred Nowak, Pengantar pada Rezim HAM Internasional, Edisi Terjemahan (Wina: Brill Academic Publisher, 2003), 4748.
- ² Majda El Muhtaj, Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia dari UUD 1945 sampai dengan Perubahan UUD 1945 Tahun 2002, Edisi Kedua (Jakarta: Kencana, 2015), 8586.
- ³ Ibid., 88.
- ⁴ Todung Mulya Lubis, "Menegakkan Hak Asasi Manusia, Menggugat Diskriminasi," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 39, no. 1 (2009): 60.
- ⁵ El Muhtaj, Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia dari UUD 1945 sampai dengan Perubahan UUD 1945 Tahun 2002, 87.
- ⁶ Ibid., 9293.
- ⁷ Ibid., 93.
- ⁸ Satya Arinanto, "Human Rights, Cultural Relativism and Non-Aligned Countries Perspective," *Jurnal Hukum & Pembangunan* Nomor 3, no. Tahun XXIV (Juni 1994).
- ⁹ Suparman Marzuki, "PERSPEKTIF MAHKAMAH KONSTITUSI TENTANG HAK ASASI MANUSIA," *Jurnal Yudisial* 6, no. 3 (25 November 2013): 205, <https://doi.org/10.29123/jy.v6i3.98>.
- ¹⁰ Pembahasan mengenai hal ini lebih lanjut dibahas dalam subtopik selanjutnya
- ¹¹ Qurrata Ayuni, "Pembatasan Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia," *Jurnal Ketatanegaraan* 12 (Februari 2019).
- ¹² Marzuki, "PERSPEKTIF MAHKAMAH KONSTITUSI TENTANG HAK ASASI MANUSIA."

- ¹³ Bambang Sutiyoso, "Konsepsi Hak Asasi Manusia dan Implementasinya di Indonesia," UNISIA 0, no. 44 (27 Juli 2016): 89, <https://doi.org/10.20885/unisia.v0i44.5879>.
- ¹⁴ Ayuni, "Pembatasan Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia."
- ¹⁵ Bala Bakri, "Relasi Hak dan Kewajiban Asasi Manusia: Upaya Penciptaan Harmoni dalam Kehidupan Bernegara," Jurnal Ketatanegaraan 12 (Februari 2019).
- ¹⁶ Galuh Candra Purnamasari, "Problematika Penerapan Aturan Pembatasan Hak Asasi Manusia Dalam Konstitusi Indonesia," Jurnal Hukum PRIORIS 6, no. 2 (2 September 2017): 183202.
- ¹⁷ Persoalan paling nyata berkaitan hal ini dapat dilihat dari perdebatan mengenai pidana mati yang dapat dibaca di Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2-3/PUU-V/2007
- ¹⁸ Purnamasari, "Problematika Penerapan Aturan Pembatasan Hak Asasi Manusia Dalam Konstitusi Indonesia."
- ¹⁹ Nowak, Pengantar pada Rezim HAM Internasional.
- ²⁰ Purnamasari, "Problematika Penerapan Aturan Pembatasan Hak Asasi Manusia Dalam Konstitusi Indonesia."
- ²¹ Wawancara Mendalam pada 20 Septmebr 2021
- ²² Muhammad Nur Khoirun, Wawancara Mendalam pada 20 Septmebr 2021
- ²³ *Ibid*
- ²⁴ Muktiono, Wawancara Mendalam pada 20 September 2021
- ²⁵ *Ibid*
- ²⁶ Kondisi-kondisis tersebut yaitu: a. *Prescribed by Law* (diatur berdasarkan hukum); b. *In a democratic society* (diperlukan dalam masyarakat demokratis); c. *Public Order* (untuk melindungi ketertiban umum); d. *Public Health* (untuk melindungi kesehatan publik); e. *Public Morals* (untuk melindungi moral publik); f. *National Security* (untuk melindungi keamanan nasional); g. *Public Safety* (untuk melindungi keselamatan publik); h. *Rights and freedoms of others or the rights or reputations of others* (melindungi hak dan kebebasan orang lain).
- ²⁷ Kompas Cyber Media, "SAFEnet Sebut Kondisi Kebebasan Berekspresi di Indonesia Memburuk pada 2020 Halaman all," KOMPAS.com, 14 April 2021, <https://nasional.kompas.com/read/2021/04/14/18434811/safenet-sebut-kondisi-kebebasan-berekspresi-di-indonesia-memburuk-pada-2020>.
- ²⁸ "Daftar Kasus Netizen yang Terjerat UU ITE SAFEnet," diakses 14 Juli 2021, <https://id.safenet.or.id/daftarkasus/>.
- ²⁹ United Nations, "International Covenant on Civil and Political Rights" (t.t.), Article 19 number 3.

- ³⁰ Ibid., Article 20 Number 2.
- ³¹ Dony B.U, "Internet, Kebebasan Berekspresi dan Hak Asasi Manusia (HAM) Referensi HAM," diakses 22 Juli 2021, <https://referensi.elsam.or.id/2015/04/internet-kebebasan-berekspresi-dan-hak-asasi-manusia-ham/>.
- ³² Argumentasi ini dijadikan alasan pokok pemohon dalam pengujian Pasal 27 ayat (3) UU ITE yang termuat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/PUU-VII/2009
- ³³ "Hannah Arendt, Jürgen Habermas, and Rethinking the Public Sphere in the Age of Social Media: The Russian Sociological Review," diakses 15 Juli 2021, <https://sociologica.hse.ru/en/2018-17-4/230082320.html>.
- ³⁴ Ibid., 93.
- ³⁵ Ibid., 91.
- ³⁶ Hasil Survei Indikator Politik Indonesia kepada 1.200 masyarakat di seluruh Indonesia menunjukkan 36% responden menyatakan Indonesia menjadi negara yang kurang demokratis. 47,7% responden menyatakan agak setuju bahwa warga makin takut menyatakan pendapat.
- ³⁷ Anton Hendrik Samudra, "PENCEMARAN NAMA BAIK DAN PENGHINAAN MELALUI MEDIA TEKNOLOGI INFORMASI KOMUNIKASI DI INDONESIA PASCA AMANDEMEN UU ITE," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 50, no. 1 (13 Juli 2020): 89, <https://doi.org/10.21143/jhp.vol50.no1.2484>.
- ³⁸ AP Edi Atmaja, "Kedaulatan Negara di Ruang-maya Kritik UU ITE dalam Pemikiran Satjipto Rahardjo," *Gema Keadilan* 1, no. 1 (1 Oktober 2014): 79, <https://doi.org/10.3592/2>.
- ³⁹ Ibid., 82.
- ⁴⁰ Melalui Kertas Kebijakan UU ITE yang dibuat oleh kumpulan organisasi masyarakat sipil, rumusan Pasal 27 ayat (3) harus seutuhnya mengadopsi ketentuan Pasal 310 KUHP dan bukan hanya merujuk.
- ⁴¹ "Alamsyah M. Djafar dan Faidah Mardika, *Meredam Kebencian Satu Dekade Pemantauan Siar Kebencian Keagamaan di Indonesia* (Wahid Foundation, 2020), 57. Dikutip dari Fadhli, M. "Kebebasan Berekspresi dalam Hukum Anti Ujaran Kebencian: Diskursus dan Pengalaman di Indonesia." Jakarta, ELSAM.
- ⁴² Surat Edaran Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor SE/6/X/2015 tentang Penanganan Ujaran Kebencian (Hate Speech)
- ⁴³ Irfan Abubakar, "Penanganan Ujaran Kebencian di Indonesia dan Tantangan Sosial-Politik," dalam *Meredam Kebencian Satu Dekade Pemantauan Siar Kebencian Keagamaan di Indonesia* (Jakarta: Wahid Foundation, 2020), 12.
- ⁴⁴ Surat Edaran Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor SE/6/X/2015 tentang Penanganan Ujaran Kebencian (*Hate Speech*)

- ⁴⁵ Abubakar, "Penanganan Ujaran Kebencian di Indonesia dan Tantangan Sosial-Politik," 2425.
- ⁴⁶ Ibid., 26.
- ⁴⁷ "Kominfo Ungkap Kasus Prita Mulyasari Jadi Awal Revisi UU ITE," diakses 23 Juli 2021, <https://www.cnnindonesia.com/teknologi/20190207075255-192-367027/kominfo-ungkap-kasus-prita-mulyasari-jadi-awal-revisi-uu-ite>.
- ⁴⁸ Kompas Cyber Media, "UU ITE yang Memakan Korban, dari Prita Mulyasari hingga Baiq Nuril Halaman 11," KOMPAS.com, 16 Februari 2021, <https://nasional.kompas.com/read/2021/02/16/17092471/uu-ite-yang-memakan-korban-dari-prita-mulyasari-hingga-baiq-nuril>.
- ⁴⁹ "Baleg: Revisi Prolegnas 2021 Hanya Menambah RKUHP dan UU ITE - Medcom.id," diakses 23 Juli 2021, <https://www.medcom.id/nasional/politik/1bVAjmaN-baleg-revisi-prolegnas-2021-hanya-menambah-rkuhp-dan-uu-ite>.
- ⁵⁰ Andi Saputra, "Ahli Harap Tak Ada Warga Dikriminalisasi Pasca-SKB Pedoman UU ITE," detiknews, diakses 23 Juli 2021, <https://news.detik.com/berita/d-5622454/ahli-harap-tak-ada-warga-dikriminalisasi-pasca-skb-pedoman-uu-ite>.
- ⁵¹ Andi Saputra, "SKB Dinilai Tak Selesaikan Masalah, Pemerintah Didesak Revisi UU ITE," detiknews, diakses 23 Juli 2021, <https://news.detik.com/berita/d-5619490/skb-dinilai-tak-selesaikan-masalah-pemerintah-didesak-revisi-uu-ite>.
- ⁵² Istilah pembubaran cukup diperdebatkan di kalangan akademisi untuk menggambarkan peristiwa yang terjadi pada FPI, namun demi kepentingan praktis penulisan istilah ini digunakan.
- ⁵³ Azyumardi Azra, "Radikalisme Pasca-FPI: Perspektif UU No.16/2017 tentang Ormas and beyond" (Outlook 2021: Pembubaran FPI dan Tantangan Ekstrimisme di Indonesia, Jakarta, 15 Januari 2021).
- ⁵⁴ Ibid.
- ⁵⁵ Eryanto Nugroho merupakan peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia
- ⁵⁶ Admin, "Sengkarut Hukum Pembubaran Ormas," pshk.or.id (blog), 5 Januari 2021, <https://pshk.or.id/blog-id/sengkarut-hukum-pembubaran-ormas/>.
- ⁵⁷ MA Nursasmita, "Dinamika Pengaturan Pendirian dan Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan" (Malang, Universitas Brawijaya, 2018).
- ⁵⁸ Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Organisasi Masyarakat, Jakarta: DPR RI, 2011, hlm. 4.
- ⁵⁹ Pasal 2 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1985 Tentang Organisasi Kemasyarakatan
- ⁶⁰ Nursasmita, "Dinamika Pengaturan Pendirian dan Pembubaran Organisasi

Kemasyarakatan.”

- ⁶¹ Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Organisasi Masyarakat, Jakarta: DPR RI, 2011, hlm 39.
- ⁶² “Rentetan Kekerasan terhadap Ahmadiyah 2011 - Nasional Tempo.co,” diakses 30 Juli 2021, <https://nasional.tempo.co/read/384806/rentetan-kekerasan-terhadap-ahmadiyah-2011/full&view=ok>.
- ⁶³ Nursasmita, “Dinamika Pengaturan Pendirian dan Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan.”
- ⁶⁴ Amelia Fauzia dkk., *Islam di Ruang Publik : Politik Identitas dan Masa Depan Demokrasi di Indonesia* (Jakarta: CSRC UIN Jakarta, 2011).
- ⁶⁵ Ibid.
- ⁶⁶ Masdar Hilmy, “RADIKALISME AGAMA DAN POLITIK DEMOKRASI DI INDONESIA PASCA-ORDE BARU,” *MIQOT: Jurnal Ilmu-ilmu Keislaman* 39, no. 2 (5 Desember 2015), <https://doi.org/10.30821/miqot.v39i2.33>.
- ⁶⁷ Ibid.
- ⁶⁸ Ibid.
- ⁶⁹ "Muchamad Ali Safaat, “Demokrasi Militan | Muchamad Ali Safaat,” 2021, <http://safaat.lecture.ub.ac.id/2021/01/demokrasi-militan/>.
- ⁷⁰ Ibid.
- ⁷¹ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan yang telah disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017
- ⁷² Kebutuhan yang mendesak haruslah merupakan persoalan yang mengancam eksistensi negara. Ancaman yang masuk dalam kategori hal ikhwal kegentingan memaksa merujuk pada ancaman keselamatan kepada suatu ide, prinsip-prinsip, atau nilai-nilai luhur, sehingga penyelesaiannya diperlukan pengeluaran Perppu
- ⁷³ "–Masdar Hilmy, “Genealogi Dan Pengaruh Ideologi Jihadisme Negara Islam Iraq Dan Suriah (NIIS) Di Indonesia,” *Teosofi: Jurnal Tasawuf Dan Pemikiran Islam* 4, no. 2 (8 Desember 2014): 40428, <https://doi.org/10.15642/teosofi.2014.4.2.404-428>.
- ⁷⁴ Laudy Gracivia, “Kronologi Pembubaran HTI,” *nasional*, diakses 31 Juli 2021, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20170719191128-15-229017/kronologi-pembubaran-hti>.
- ⁷⁵ Asas *contrarius actus* adalah asas yang menyatakan bahwa suatu badan atau pejabat Tata Usaha Negara menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara (TUN) dalam kasus *a quo* merupakan Kemenkumham, dengan sendirinya juga (otomatis), Badan atau Pejabat TUN

yang bersangkutan yang berwenang membatalkannya

- ⁷⁶ Putusan inkraacht adalah proses penyelesaian akhir dari suatu perkara yang telah diputus oleh pengadilan. Putusan perkara yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) dan tidak ada lagi upaya hukum atau batas waktu untuk melakukan upaya hukum telah habis.
- ⁷⁷ "Ali Safaat, "Demokrasi Militan | Muchamad Ali Safaat."
- ⁷⁸ Muktiono, Wawancara mendalam 20 September 2020
- ⁷⁹ Asas yang menyatakan bahwa suatu KTUN tetap dianggap sah. Adanya gugatan tak menghalangi berlakunya KTUN.
- ⁸⁰ Pasal 55 UU PTUN menyatakan, "Gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu Sembilan puluh hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkan Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara".
- ⁸¹ Redaksi, "Sikap Publik Nasional terhadap HTI dan FPI," SaifulMujani (blog), 6 April 2021, <https://saifulmujani.com/sikap-publik-nasional-terhadap-hti-dan-fpi/>.
- ⁸² "Azymardi Azra: Pembubaran FPI dan HTI Tak Timbulkan Reaksi Keras dari Kelompok Muslim Lain," diakses 2 Agustus 2021, <https://nasional.kompas.com/read/2021/01/15/20483731/azyumardi-azra-pembubaran-fpi-dan-hti-tak-timbulkan-reaksi-keras-dari>.
- ⁸³ Budhy Munawar-Rachman, "Pembubaran FPI dan Tantangan Ekstremisme di Indonesia" (Outlook 2021: Pembubaran FPI dan Tantangan Ekstremisme di Indonesia, Jakarta, 15 Januari 2021).
- ⁸⁴ *Ibid.*
- ⁸⁵ Adam, Aenal Fuad, Wellem Levi Betaubun, and Nur Jalal. "Quo Vadis *Parliamentary threshold* di Indonesia." *JIIP: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan* 6.1 (2021): 5
- ⁸⁶ Jumlah keseluruhan Partai Politik Peserta Pemilu Tahun 2009 adalah 44 partai politik, yakni 38 parpol nasional ditambah 6 parpol lokal di provinsi Aceh
- ⁸⁷ Bachmid, Fahri. "Eksistensi Kedaulatan Rakyat dan Implementasi *Parliamentary threshold* dalam Sistem Pemilihan Umum di Indonesia." *SIGn Journal of Law (SIGn Jurnal Hukum)* 2.2 (2021): 94
- ⁸⁸ Bachmid, *Op. Cit*, hal. 96
- ⁸⁹ Aenal Fuad Adam, Wellem Levi Betaubun, dan Nur Jalal, "Quo Vadis *Parliamentary Threshold* di Indonesia," *JIIP: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan* 6, no. 1 (25 Maret 2021)
- ⁹⁰ Sholahuddin Al-Fatih, "Akibat Hukum Regulasi tentang *Threshold* dalam Pemilihan Umum Legislatif dan Pemilihan Presiden," *Jurnal Yudisial* 12, no. 1 (31 Mei 2019)

DAFTAR PUSTAKA

- Abubakar, Irfan. "Penanganan Ujaran Kebencian di Indonesia dan Tantangan Sosial-Politik." Dalam *Meredam Kebencian Satu Dekade Pemantauan Slar Kebencian Keagamaan di Indonesia*. Jakarta: Wahid Foundation, 2020.
- Adam, Aenal Fuad, Wellem Levi Betaubun, dan Nur Jalal. "Quo Vadis Parliamentary Threshold di Indonesia." *JlIP: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan* 6, no. 1 (25 Maret 2021): 1–17.
- Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK). "Sengkarut Hukum Pembubaran Ormas." pshk.or.id (blog), 5 Januari 2021. <https://pshk.or.id/blog-id/sengkarut-hukum-pembubaran-ormas/>.
- Al-Fatih, Sholahuddin. "Akibat Hukum Regulasi Tentang *Threshold* Dalam Pemilihan Umum Legislatif dan Pemilihan Presiden." *Jurnal Yudisial* 12, no. 1 (31 Mei 2019): 17–38. <https://doi.org/10.29123/jy.v12i1.258>.
- Ali Safa'at, Muchamad. "Demokrasi Militan | Muchamad Ali Safa'at," 2021. <http://safaat.lecture.ub.ac.id/2021/01/demokrasi-militan/>.
- Arinanto, Satya. "Human Rights, Cultural Relativism and Non-Aligned Countries Perspective." *Jurnal Hukum & Pembangunan* Nomor 3, no. Tahun XXIV (Juni 1994).
- Atmaja, AP Edi. "Kedaulatan Negara di Ruang-maya Kritik UU ITE dalam Pemikiran Satjipto Rahardjo." *Gema Keadilan* 1, no. 1 (1 Oktober 2014): 75–108.
- Ayuni, Qurrata. "Pembatasan Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia." *Jurnal Ketatanegaraan* 12 (Februari 2019).
- Azra, Azyumardi. "Radikalisme Pasca-FPI: Perspektif UU No.16/2017 tentang Ormas and beyond." Dipresentasikan pada Outlook 2021: Pembubaran FPI dan Tantangan Ekstrimisme di Indonesia, Jakarta, 15 Januari 2021.
- Bakri, Bala. "Relasi Hak dan Kewajiban Asasi Manusia: Upaya Penciptaan Harmoni dalam Kehidupan Bernegara." *Jurnal Ketatanegaraan* 12 (Februari 2019).B.U, Dony. "Internet, Kebebasan Berekspresi dan Hak Asasi Manusia (HAM) – Referensi HAM." Diakses 22 Juli 2021.
- El Muhtaj, Majda. Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia dari UUD

1945 sampai dengan Perubahan UUD 1945 Tahun 2002. Edisi Kedua. Jakarta: Kencana, 2015.

Fauzia, Amelia, Andy Agung Prihatna, Irfan Abubakar, Muchtadlirin, Ridwan al-Makassary, Rita Pranawita, Sholehudin A. Aziz, Sri Hidayati, dan Sukron Kamil. *Islam di Ruang Publik: Politik Identitas dan Masa Depan Demokrasi di Indonesia*. Jakarta: CSRC UIN Jakarta, 2011. "Hannah Arendt, Jürgen Habermas, and Rethinking the Public Sphere in the Age of Social Media : The Russian Sociological Review." Diakses 15 Juli 2021. <https://sociologica.hse.ru/en/2018-17-4/230082320.html>.

Hilmy, Masdar. "Genealogi Dan Pengaruh Ideologi Jihadisme Negara Islam Iraq Dan Suriah (NIIS) Di Indonesia." *Teosofi: Jurnal Tasawuf Dan Pemikiran Islam* 4, no. 2 (8 Desember 2014): 404–28. <https://doi.org/10.15642/teosofi.2014.4.2.404-428>.

———. "Radikalisme Agama dan Politik Demokrasi di Indonesia Pasca-orde Baru." *MIQOT: Jurnal Ilmu-ilmu Keislaman* 39, no. 2 (5 Desember 2015).

"Kominfo Ungkap Kasus Prita Mulyasari Jadi Awal Revisi UU ITE." Diakses 23 Juli 2021. <https://www.cnnindonesia.com/teknologi/20190207075255-192-367027/kominfo-ungkap-kasus-prita-mulyasari-jadi-awal-revisi-uu-ite>.

Lubis, Todung Mulya. "Menegakkan Hak Asasi Manusia, Menggugat Diskriminasi." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 39, no. 1 (2009): 58–73.

M. Dja'far, Alamsyah, dan Faidah Mardika. *Meredam Kebencian Satu Dekade Pemantauan Siar Kebencian Keagamaan di Indonesia*. Wahid Foundation, 2020.

Marzuki, Suparman. "Perspektif Mahkamah Konstitusi Tentang Hak Asasi Manusia." *Jurnal Yudisial* 6, no. 3 (25 November 2013): 189–206.

Munawar-Rachman, Budhy. "Pembubaran FPI dan Tantangan Ekstremisme di Indonesia." Dipresentasikan pada *Outlook 2021: Pembubaran FPI dan Tantangan Ekstremisme di Indonesia*, Jakarta, 15 Januari 2021.

Nations, United. *International Covenant on Civil and Political Rights* (t.t.).

Nowak, Manfred. *Pengantar pada Rezim HAM Internasional*. Edisi Terjemahan. Wina: Brill Academic Publisher, 2003.

Nursasmita, MA. "Dinamika Pengaturan Pendirian dan Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan." Universitas Brawijaya, 2018.

- Purnamasari, Galuh Candra. "Problematika Penerapan Aturan Pembatasan Hak Asasi Manusia Dalam Konstitusi Indonesia." *Jurnal Hukum PRIORIS* 6, no. 2 (2 September 2017): 183–202. Samudra, Anton Hendrik. "PENCEMARAN NAMA BAIK DAN PENGHINAAN MELALUI MEDIA TEKNOLOGI INFORMASI KOMUNIKASI DI INDONESIA PASCA AMANDEMEN UU ITE." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 50, no. 1 (13 Juli 2020): 91.
- Sutiyoso, Bambang. "Konsepsi Hak Asasi Manusia dan Implementasinya di Indonesia." *UNISIAO*, no. 44 (27 Juli 2016): 84–94.
- "Azyumardi Azra: Pembubaran FPI dan HTI Tak Timbulkan Reaksi Keras dari Kelompok Muslim Lain." Diakses 2 Agustus 2021.
<https://nasional.kompas.com/read/2021/01/15/20483731/azyumardi-azra-pembubaran-fpi-dan-hti-tak-timbulkan-reaksi-keras-dari>.
- "Baleg: Revisi Prolegnas 2021 Hanya Menambah RKUHP dan UU ITE - Medcom.id." Diakses 23 Juli 2021.
<https://www.medcom.id/nasional/politik/1bVAjmaN-baleg-revisi-prolegnas-2021-hanya-menambah-rkuhp-dan-uu-ite>.
- "Daftar Kasus Netizen yang Terjerat UU ITE - SAFEnet." Diakses 14 Juli 2021.
<https://id.safenet.or.id/daftarkasus/>.
- Gracivia, Laudy. "Kronologi Pembubaran HTI." *nasional*. Diakses 31 Juli 2021.
<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20170719191128-15-229017/kronologi-pembubaran-hti>.
- Media, Kompas Cyber. "SAFEnet Sebut Kondisi Kebebasan Berekspresi di Indonesia Memburuk pada 2020 Halaman all." *KOMPAS.com*, 14 April 2021.
<https://nasional.kompas.com/read/2021/04/14/18434811/safenet-sebut-kondisi-kebebasan-berekspresi-di-indonesia-memburuk-pada-2020>.
- . "UU ITE yang Memakan Korban, dari Prita Mulyasari hingga Baiq Nuril Halaman all." *KOMPAS.com*, 16 Februari 2021.
<https://nasional.kompas.com/read/2021/02/16/17092471/uu-ite-yang-memakan-korban-dari-prita-mulyasari-hingga-baiq-nuril>.
- Redaksi. "Sikap Publik Nasional terhadap HTI dan FPI." SaifulMujani (blog), 6 April 2021. <https://saifulmujani.com/sikap-publik-nasional-terhadap-hti-dan-fpi/>.

“Rentetan Kekerasan terhadap Ahmadiyah 2011 - Nasional Tempo.co.”
Diakses 30 Juli 2021.

<https://nasional.tempo.co/read/384806/rentetan-kekerasan-terhadap-ahmadiyah-2011/full&view=ok>.

Saputra, Andi. “Ahli Harap Tak Ada Warga Dikriminalisasi Pasca-SKB Pedoman UU ITE.” *detiknews*. Diakses 23 Juli 2021.
<https://news.detik.com/berita/d-5622454/ahli-harap-tak-ada-warga-dikriminalisasi-pasca-skb-pedoman-uu-ite>.

———. “SKB Dinilai Tak Selesaikan Masalah, Pemerintah Didesak Revisi UU ITE.” *detiknews*. Diakses 23 Juli 2021. <https://news.detik.com/berita/d-5619490/skb-dinilai-tak-selesaikan-masalah-pemerintah-didesak-revisi-uu-ite>.

BAB IV
TINJAUAN AKADEMIS PELAKSANAAN UUD NRI TAHUN 1945
(BAB XI TENTANG AGAMA)

A. Pendahuluan

Sebagaimana diketahui, Pasal 29 UUD NRI Tahun 1945 terdiri dari dua ayat yang berbunyi (1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa, dan (2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu. Pasal 29 merupakan satu-satunya pasal dalam Bab XI UUD dan mengatur norma dasar tentang kedudukan dan pelaksanaan agama di Indonesia.

Bab lain yang berbicara mengenai agama adalah Bab X tentang Hak Asasi Manusia (HAM), yaitu Pasal 28E dan Pasal 28I. Dua pasal ini mengatur tentang jaminan konstitusional atas kebebasan menganut dan memeluk agama di Indonesia. Ayat (1) Pasal 28I sendiri menyebutkan hak beragama sebagai jenis hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun (*non derogable rights*). Sebagaimana hak hidup, hak beragama juga disebutkan dalam Pasal 4 Undang-Undang (UU) No. 39 Tahun 1999. Di situ kebebasan beragama dikategorikan sebagai hak dasar yang tidak dapat dikurangi oleh siapapun. Dalam penjelasannya disebutkan bahwa frasa “oleh siapapun” mengacu kepada negara, baik pemerintah ataupun anggota masyarakat.

Apakah dua bab ini saling tumpang tindih atau berulang? Tentunya bila menilik Pasal 28E Ayat (1) dan Pasal 29 Ayat (2) terasa ada kesan pengulangan. Namun, mengingat pasal agama di kedua bab ini memiliki konteks yang berbeda maka keduanya

harus dilihat saling melengkapi dan memperkuat. Pasal 28E berbicara mengenai agama sebagai HAM, sementara Pasal 29 berbicara mengenai nilai ketuhanan sebagai dasar negara, selain jaminan konstitusional terhadap kebebasan beragama.

Hingga amandemen keempat tahun 2002, bunyi muatan dua ayat Pasal 29 dalam UUD 1945 naskah asli tidak mengalami perubahan. Namun, ketetapan menerima pasal tersebut selama amandemen bukan tanpa perdebatan. Penerimaan pasal tersebut didahului oleh perdebatan terkait sisi tekstual bunyi ayat dan juga *original intent*-nya. Kajian ini akan mencoba melihat bagian ini seraya fokus pada isu teks dan implementasinya. Dua isu besar yang akan dibahas adalah relasi agama dan negara yang tidak bisa lepas dari pembahasan Ayat (1) sebagai *philosophie grondslag*. Isu terkait kebebasan beragama yang lebih fokus pada aspek implementasinya, yaitu pendirian tempat ibadah, pengakuan agama resmi oleh negara, penistaan agama dan ujaran kebencian.

B. Perdebatan Seputar Pasal 29

UUD 1945 telah mengalami empat kali amandemen melalui sidang MPR. Pasal 29 termasuk ke dalam pasal yang masuk pembahasan dalam amandemen sampai memunculkan polemik pro-kontra terhadap adanya ide perubahan di Sidang Tahunan tahun 2001. Tuntutan perubahan datang dari beberapa partai Islam dan berkuat pada upaya pengembalian tujuh kata (yaitu: kewajiban menjalankan Syari'ah Islam bagi pemeluk-pemeluknya) yang sebelumnya tertuang dalam Piagam Jakarta. Namun sampai dengan sidang keempat pada 2002 tidak ada kesepakatan untuk mengamandemen Pasal 29. Tidak ada perubahan sedikitpun pada teks Pasal 29 baik di ayat pertama maupun ayat kedua. Upaya menghidupkan kembali Piagam Jakarta ini memang tidak dapat dilepaskan dari fenomena gerakan formalisasi syariat Islam. Secara formal upaya tersebut terlihat pada upaya untuk mengembalikan spirit Piagam Jakarta. Namun, partai-partai Islam

berbeda dalam rumusan perubahan yang diajukan. Kelompok pertama mengajukan dikembalikannya redaksi Piagam Jakarta pada Pasal 29 Ayat (1), sedangkan kelompok kedua mengajukan penambahan redaksi pada Ayat (2) dengan muatan yang dianggap lebih inklusif.¹

Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Bulan Bintang (PBB) mengusulkan penambahan kalimat “dengan kewajiban menjalankan Syari’at Islam bagi pemeluk-pemeluknya” di Ayat (1) setelah kalimat “...Ketuhanan Yang Maha Esa”. Dukungan terhadap pengembalian tujuh kata ini berasal khususnya dari kalangan ormas Islam. Bahkan mereka melakukan unjuk rasa di gedung DPR. Mereka antara lain Komite Persiapan Penegakan Syari’at Islam (KPPSI) Sulawesi Selatan, Lembaga Penelitian Pengkajian Islam (LPPI), Persaudaraan Pekerja Muslim Indonesia (PPMI), Front Mahasiswa Islam (FMI), Persatuan Islam Tionghowa Indonesia (PITI), Himpunan Aksi Mahasiswa Muslim Antar Kampus (HAMMAS), Gerakan Reformis Islam (GARIS), Lasykar Jihad Ansharullah Jakarta dan Maluku, Front Hizbullah Jakarta, Front Pembela Islam (FPI), Kesatuan Aksi Mahasiswa Muslim Indonesia (KAMMI), Gerakan Pemuda Islam (GPI), Pelajar Islam Indonesia (PII), Pergerakan Islam Untuk Tanah Air (PINTAR), Himpunan Mahasiswa Islam (HMI), Komite Indonesia untuk Solidaritas Dunia Islam (KISDI), Dewan Dakwah Islam Indonesia (DDII), Front Pemuda Islam Surakarta (FPIS), Ikatan Keluarga Muslim Internasional (IKMAL), Badan Kerja Sama Pondok Pesantren Indonesia (BKSPPI), Al-Irsyad Al-Islamiyah, Persatuan Islam (PERSIS), Ikatan Masjid Indonesia (IKMI), Forum Peduli Krisis Bangsa (FPKB), dan Persatuan Pelajar Islam (PPI).²

Di tahun sebelumnya, menjelang Sidang Tahunan MPR tahun 2000, Partai Keadilan (PK) (sekarang PKS [Partai Keadilan Sejahtera]) memelopori terjadinya pertemuan ormas-ormas Islam di Masjid Al-Azhar hingga menghasilkan tuntutan untuk

mengembalikan tujuh kata tersebut. Akan tetapi bersama dengan Partai Amanat Nasional (PAN), PK justru berlainan dengan PPP dan PBB yang lantang menyuarakan pengembalian tujuh kata tersebut. Pada saat itu keduanya tidak menyentuh Ayat (1) namun justru menginginkan perubahan terjadi pada ayat (2) menjadi “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap warga negara untuk memeluk agamanya dan untuk beribadat menurut agamanya” dan menambahkan redaksi “Tiap pemeluk agama diwajibkan melaksanakan ajaran agamanya masing-masing.” Bila dirangkai dengan Ayat (1) akan menjadi “Negara berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa dengan kewajiban menjalankan ajaran agama bagi masing-masing pemeluknya”. Rumusan ini dianggap Hidayat Nur Wahid sebagai klausul Piagam Jakarta yang Berwawasan Piagam Madinah. Pendekatan ala Piagam Madinah ini menurutnya lebih inklusif karena berbagai agama memiliki hak yang sama dalam menjalankan ajaran agamanya. Bagi PK sendiri perubahan seperti ini menjadi penting untuk lebih mempertegas identitas religius bangsa Indonesia.³

Sikap Partai Keadilan ini ditentang oleh Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) yang menganggap perubahan tersebut justru memungkinkan Indonesia menjadi negara agama. Pandangan agar bunyi ayat tersebut tidak diubah memang disuarakan oleh mayoritas kekuatan politik di MPR. Selain PDIP dan Partai Golkar. Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) juga berada di barisan ini walaupun awalnya sempat mendukung alternatif kedua. Tidak sedikit pula dukungan terhadap sikap kelompok “anti perubahan” ini. Bahkan cendekiawan Muslim pun turut menyuarakan tidak perlunya mengembalikan tujuh kata tersebut pada saat itu dimana gesekan dan konflik bernuansa agama terjadi di beberapa tempat di tanah air.

Dinamika usulan perubahan tidak sebatas pada dua pilihan di atas. Partai Golkar awalnya justru mengusulkan penambahan ayat-

ayat baru pada Pasal 29 UUD 1945. *Pertama*, negara melindungi penduduk dari penyebaran paham-paham yang bertentangan dengan Ketuhanan yang Maha Esa. *Kedua*, penyelenggaraan negara tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai, norma-norma, dan hukum agama. *Ketiga*, negara menjunjung tinggi nilai-nilai etika dan moral kemanusiaan yang diajarkan oleh setiap agama.⁴ Demikian juga dengan PPP yang sempat mengusulkan penghapusan kata “kepercayaan” di Ayat (2) yang menurutnya seringkali disalahtafsirkan dan disalahgunakan untuk menumbuhsuburkan aliran kepercayaan. PPP juga menginginkan penambahan ayat (3) dengan bunyi “Negara melindungi penduduk dari penyebaran paham-paham yang bertentangan dengan Ketuhanan Yang Maha Esa”. Dengan penambahan Ayat (3) ini PPP menginginkan larangan konstitusional terhadap komunisme sebagaimana termaktub dalam TAP Nomor XXV/MPRS/1966. Bahkan sempat pula muncul alternatif agar Ayat (1) dibunyikan lengkap semua sila pada Pancasila, sehingga menjadi “Negara berdasar atas Ketuhanan yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam per-musyawaratan/perwakilan, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Namun tampaknya usulan ini kurang mendapat perhatian dari berbagai fraksi yang ada di DPR. Kondisi beginilah yang disebut “membuka kotak pandora” oleh Budhy Munawar-Rachman dan karenanya ia menyarankan agar Pasal 29 ini tidak perlu dipermasalahkan lagi.⁵

Upaya pengembalian tujuh kata yang diusulkan memang jelas mengindikasikan hadirnya romantisme Piagam Jakarta atau juga disebut *gentlement agreement*. Piagam Jakarta dirumuskan oleh Panitia Sembilan (yaitu Soekarno, Mohammad Hatta, A. A. Maramis, Abikoesno Tjokrosuejoso, Abdoel Kahar Moezakkir, Agoes Salim, Achmad Soebardjo, Wachid Hasjim, dan Muhammad Yamin) dan ditandatangani pada 22 Juni 1945.⁶ A. A. Maramis adalah satu-satunya non-Muslim dalam Panitia Sembilan. Dalam

sidang BPUPK pada 10 Juli 1945, Soekarno sebagai Ketua Panitia 9 menyampaikan bahwa “Piagam Jakarta” merupakan hasil akhir dari kompromi yang diperoleh secara susah payah dari kalangan nasionalis dan kalangan Islam. Sehari setelahnya, yaitu pada 11 Juli 1945, Latuharhary menolak adanya kalimat “kewajiban menjalankan syari’at Islam bagi pemeluknya”. Seorang tokoh Muhammadiyah, Ki Bagus Hadi Kusumo (yang didukung oleh Kyai Sanusi) kemudian sampai dua kali mengusulkan agar kalimat “bagi pemeluk-pemeluknya” dihapus yaitu pada sidang tanggal 14 Juli 1945 dan 15 Juli 1945. Akan tetapi Sidang pada 15 Juli 1945 tetap memutuskan dipertahankannya kalimat tersebut dan secara mufakat menyetujui hasil panitia yang berbunyi (1) Negara berdasar atas Ke-Tuhanan, dengan kewajiban menjalankan Syari’at Islam bagi pemeluk-pemeluknya, dan (2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agama lain dan untuk beribadat menurut agamanya masing-masing.

Perubahan bunyi Pasal 29 pada Piagam Jakarta tersebut justru terjadi sehari setelah Indonesia merdeka; perubahan tersebut dilakukan demi toleransi kepada sebagian anak bangsa yang non-Muslim dan untuk menghindari perpecahan bangsa pada saat awal kemerdekaan. Kalimat yang terdiri dari tujuh kata tersebut dihapuskan sehingga bunyi Pembukaan dan Pasal 29 adalah seperti UUD NRI Tahun 1945 yang berlaku sekarang ini. Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) mengubah ketentuan BPUPK yang memuat “kewajiban menjalankan syari’at Islam bagi pemeluk-pemeluknya” setelah muncul keberatan dari golongan Kristen dan Katolik dari Indonesia bagian Timur yang mengancam akan memisahkan diri dari negara kesatuan Indonesia karena merasa didiskriminasi dengan kalimat tersebut. Penghapusan ini diumumkan oleh Mohammad Hatta di rapat PPKI pada 18 Agustus 1945 dan Soekarno dalam pidatonya pun menyampaikan, “Tuan-tuan tentu mengerti, bahwa ini adalah sekedar Undang-Undang Dasar, Undang-Undang Dasar kilat, bahwa barangkali boleh

dikatakan pula, inilah *revolutiegrondwet*. Nanti kita membuat Undang-undang Dasar yang lebih sempurna dan lengkap”. Pidato Soekarno inilah yang kemudian dicatat dan dipahami bahwa sifat keberlakuan UUD 1945 sementara; juga dianggap sebagai sebuah janji bahwa tujuh kata dalam Piagam Jakarta akan dibahas kembali di saat situasi negara sudah aman dan memungkinkan. Inilah semangat yang dipegang oleh golongan Islam untuk terus memperjuangkan tujuh kata.

C. Dasar Negara (*Philosophie Grondslag*): Relasi Negara dan Agama

Topik ini menarik diurai karena menjadi inti dari kandungan Pasal 29 Ayat (1). *Original intent* ayat ini menjelaskan tentang dasar negara dan relasi negara dan agama di Indonesia. Pemaknaan seperti ini dapat ditarik dari dialektika pembahasan para perumusanya.

Dasaad adalah salah satu anggota BPUPK yang dianggap pertama kali mewacanakan negara berdasarkan agama saat pidato di Sidang Pertama pada 29 Mei – 1 Juni 1945. Dalam pidatonya dia mengatakan, “Sebab itu, maka pemerintahan Indonesia merdeka itu haruslah berdasar pada iman dan tawakkal kepada Tuhan Allah Yang Mengendalikan langit dan bumi”.⁷ Sejak saat itulah perdebatan mengenai negara yang berdasarkan agama dan dasar negara Islam mengemuka dan meruncing sejak sidang hari kedua BPUPK pada 30 Mei 1945. Pandangan Dasaad ini mendapatkan dukungan dari A. Rachim Pratykrama yang mengukuhkan bahwa persatuan adalah kunci, namun karena Islam dipeluk mayoritas penduduk Indonesia, Islam dapat menjadi agama negara dan kepala negara pun otomatis harus seorang Muslim; dengan catatan kemerdekaan sepenuhnya bagi mereka yang memeluk agama selain Islam.⁸

Tentu saja pandangan Dasaad dan A. Rachim Pratykrama ini bukan tanpa pertentangan. Justru munculnya pandangan ini

mengundang perdebatan dua golongan, yaitu yang biasa disebut sebagai golongan kebangsaan dan golongan Islam.⁹ Karenanya, perdebatan tentang dasar negara yang berkembang pada saat itu pun terbelah dalam dua konsep, yaitu dasar negara kebangsaan dan dasar negara Islam. Yang pertama diusung oleh tokoh-tokoh seperti Soekarno, Mohammad Hatta, Muhammad Yamin, Soepomo, dan lain-lain. Sementara kelompok kedua direpresentasikan oleh Wachid Hasjim, Ki Bagoes Hadikoesoemo, dan Kahar Muzakir yang berlatar belakang santri.¹⁰ Ki Bagoes Hadikoesoemo misalnya menyatakan bahwa Islam mengandung ideologi negara, sehingga Islam dan negara tidak dapat dipisahkan.¹¹ Sedangkan golongan kebangsaan terbelah dalam dua pandangan, yaitu golongan yang menginginkan agar tegas memisahkan urusan agama dan negara dan golongan yang menghendaki tidak sepenuhnya memisahkan agama dan negara. Soekarno berhasil menjembatani pandangan dua golongan ini lewat pidatonya pada 1 Juni 1945. Menurutnya, negara mengakui keberadaan Tuhan Yang Maha Esa dan tiap orang dapat menyembah Tuhannya dengan leluasa. Dalam hal ini hubungan negara dan agama tidaklah terpisahkan, namun negara tidak berdasarkan satu agama tertentu.¹²

Sejatinya perdebatan semacam ini sudah sempat meruncing di tahun 1940-an antara Soekarno dan Muhammad Natsir. Soekarno memandang agama berada di wilayah privat dan baginya penilaian terakhir bukan terletak pada ajaran, tapi pada akal.¹³ Soekarno menginginkan ajaran Islam diinterpretasikan secara modern dan mengajak umat Islam Indonesia untuk berpikir merdeka, bertafsir merdeka, berijtihad merdeka dengan berpedoman pada jiwa Islam.¹⁴ Pandangan Soekarno ini ditentang oleh tokoh-tokoh Islam khususnya Muhammad Natsir yang menganggap ajaran Islam melingkupi seluruh aspek kehidupan dan ukuran terakhirnya adalah Islam, bukan akal.¹⁵

Perdebatan tersebut tampaknya masih terus terjadi dan terbawa ke sidang BPUPK. Golongan kebangsaan tetap berpendirian agar agama dipisahkan dari ranah negara. Hal ini misalnya dengan tegas dikemukakan oleh Mohammad Hatta. Pendekatan budaya dalam menolak ide golongan Islam diungkapkan oleh Soepomo misalnya dalam pidato di Sidang BPUPK pada 31 Mei 1945 yang akhirnya dikenal dengan konsep dasar negara integralistik dengan mengatakan:

“Maka teranglah tuan-tuan yang terhormat, bahwa jika kita hendak mendirikan Negara Indonesia yang sesuai dengan keistimewaan sifat dan corak masyarakat Indonesia, maka negara kita harus berdasar atas aliran pikiran (staatsidee) negara yang integralistik, negara yang bersatu dengan seluruh rakyatnya, yang mengatasi seluruh golongan-golongannya dalam lapangan apapun... Oleh karena itu saya menganjurkan dan saya mufakat dengan pendirian yang hendak mendirikan negara nasional yang bersatu dalam arti totaliter seperti yang saya uraikan tadi, yaitu negara yang tidak akan mempersatukan diri dengan golongan yang terbesar, akan tetapi yang akan mengatasi segala golongan dan akan mengindahkan dan menghormati keistimewaan dari segala golongan, baik golongan yang besar maupun golongan yang kecil. Dengan sendirinya dalam negeri nasional yang bersatu itu, urusan agama akan terpisah dari urusan negara dan dengan sendirinya dalam negara nasional yang bersatu itu urusan agama akan diserahkan kepada golongan-golongan agama yang bersangkutan.”¹⁶

Pidato Soekarno pada 1 Juni tersebut dimana melahirkan lima asas yang dinamainya sebagai Pancasila (Kebangsaan Indonesia, Internasionalisme atau Perikemanusiaan, Mufakat atau Demokrasi, Kesejahteraan Sosial, dan Ketuhanan) rupanya berusaha menengahi polemik antara kubu kebangsaan dan kubu Islam. Memang pidatonya ini mendapatkan sambutan baik, namun golongan Islam masih merasa belum puas karena kepentingan mereka belum terakomodasi. Mereka masih menganggapnya

sebagai ancaman bagi ajaran Islam yang fundamental.¹⁷ Namun nyatanya, walaupun mayoritas anggota BPUPK beragama Islam, ide dasar negara Islam yang diusungnya tidak mendapatkan dukungan oleh sebagian besar anggotanya. Dari 68 orang anggotanya, hanya 15 (kira-kira 25%) orang saja yang merepresentasikan aspirasi politik golongan Islam.¹⁸ Namun untuk sementara polemik ini berakhir dengan ditandatanganinya Piagam Jakarta pada 22 Juni 1945 oleh sembilan anggota panitia kecil dengan menyebutkan 7 kata yang sangat terkenal yang masuk di dalam *Preamble*.

Latuharhary tegas menyatakan keberatannya terhadap masuknya 7 kata tersebut walaupun Soekarno sudah mengatakan bahwa itu hasil kompromi antara golongan kebangsaan dan golongan Islam. Menurutnya:

“Saya tidak setuju dengan semuanya, yaitu dengan perkataan ke-Tuhanan. Akibatnya akan besar sekali. Umpamanya terhadap pada agama lain. Umpamanya dalam hal ini... yang mewajibkan syariat Islam pada pemeluk-pemeluknya, yaitu bagaimana mewajibkan untuk menjalankannya? Salah satu anggota menyatakan pada saya bahwa terhadap pada adat istiadat di Minangkabau, rakyat yang menjalankan agama Islamnya harus meninggalkan adat-istiadatnya. Dan umpamanya di Maluku, hak tanah bersandar atas adat-istiadat sepenuhnya. Agama Islam maupun Kristen dalam hal ini tidak dapat mencampuri. Kalau diwajibkan pada pemeluk-pemeluknya agama Islam untuk menjalankan syariat Islam, sudah tentu kalimat ini akan dipergunakan terhadap pada adat-istiadat di sini, umpamanya terhadap hak tanah. Tanah itu bukan saja diwariskan pada anak-anak yang beragama Islam, tetapi juga yang beragama Kristen. Jadi kalimat semacam itu dapat membawa kekacauan yang bukan kecil terhadap pada adat-istiadat. Oleh sebab itu baiklah kita mencari modus lain yang tidak membawa akibat yang bisa mengacaukan rakyat.”

Jelas bahwa suasana kebatinan (*geistlichen hinterground*) pada penolakan yang ada pada saat itu lebih mengedepankan nilai-

nilai kebangsaan dan persatuan daripada kepentingan golongan semata. Kehendak yang lahir dari kalangan Islam juga bisa dipahami sebagai upaya mengamalkan ajaran Islam yang mereka pahami. Namun dengan didukung oleh Hoesein Djajadiningrat, Wongsonegoro menyampaikan keberatannya dengan menyatakan bahwa anak kalimat tersebut bisa saja menimbulkan fanatisme, karena seolah-olah memaksakan syariat bagi orang-orang Islam.¹⁹ Dalam melihat relasi negara dan agama, Muhammad Yamin juga dengan tegas menyatakan bahwa “Republik ini bukan negara yang anti Tuhan, melainkan republik yang ber-Tuhan. Konstitusi Republik Indonesia berlandung kepada Tuhan Yang Maha Kuasa”. Selaras dengan Muhammad Yamin, Soepomo juga memiliki pandangan yang tidak jauh berbeda. Menurutnya, “Negara berdasar asas ke-Tuhanan, menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab”.²⁰

Penolakan Latuharhary juga berlanjut pada rancangan UUD Pasal 29 (saat itu masih Pasal 28) Ayat (1). Ia berpandangan bahwa rumusan pasal tersebut berakibat besar sekali terhadap agama lain dan dapat menimbulkan benih-benih atau kemungkinan yang dapat diartikan macam-macam yang dapat membawa perasaan tidak senang kepada golongan yang bersangkutan.²¹ Menyikapi perdebatan dalam sidang BPUPK terhadap Pasal 29 baik Ayat (1) maupun (2) Soepomo sebagai salah satu panitia perumus UUD menyatakan:

UUD merupakan hasil kompromis kaum kebangsaan dan kaum Islam. Namun yang harus diingat adalah negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agama lain dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya masing-masing. Sekali-kali bukan maksudnya kompromis untuk membatasi kemerdekaan penduduk untuk beragama lain, sama sekali tidak! Kita menghendaki dasar ke-Tuhanan dan dasar kemanusiaan di atas dasar-dasar itu kita menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agama apapun dan beribadat menurut agama dan kepercayaannya masing

masing.²²

Bunyi Pasal 29 Ayat (1) dan (2) ini berkali-kali ditentang oleh Ki Bagoes Hadikoesoemo karena menurutnya sikap negara tidak tegas terhadap Islam. Bahkan menurut golongan Islam pasal ini dapat menyinggung kaum muslimin karena sebagai sugesti kaum muslimin untuk meninggalkan agamanya. Mereka meminta agar kata “untuk” yang pertama di Ayat (2) diganti dengan “yang” dan perkataan “dan” dibuang sehingga bunyinya menjadi “negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk yang memeluk agama lain untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya masing-masing”. Walaupun sempat disetujui Soepomo namun Latuharhary segera menolak usul tersebut karena menurutnya bunyi “negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk yang memeluk agama lain” justru mengubah maksud awal untuk melindungi agama dan bergeser menjadi melindungi orang yang memeluk agama. Selanjutnya Dahler pun mengusulkan bunyi Ayat (2) yang kemudian disepakati oleh semua peserta rapat BPUPK menjadi “negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya dan beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya masing-masing”.²³

Hasil rancangan BPUPK ini kemudian dibawa ke dalam sidang PPKI yang menyelenggarakan sidang pertama kalinya pada 18 Agustus 1945 dan bermaksud mengesahkannya dan naskah Piagam Jakarta seluruhnya akan dijadikan sebagai Pembukaan UUD 1945. Akan tetapi, adanya penolakan terhadap tujuh kata di alinea keempat dari wakil Protestan dan Katolik membawa kepada kesepakatan untuk menghapus tujuh kata tersebut. Yudi Latif menggambarkan bila suasana kebatinan dan situasi politik berubah secara dramatis pada sidang pertama ini dikarenakan sebelumnya proklamasi kemerdekaan Indonesia dikumandangkan. Penghapusan tersebut telah mengakibatkan hilangnya keistimewaan Islam.²⁴ Dengan demikian Pasal 29 Ayat (1)

pun berubah menjadi “Negara berdasar Ketuhanan Yang Maha Esa” dengan penghapusan tujuh kata di belakangnya sebagaimana tertuang dalam Piagam Jakarta.

Dari suasana kebatinan yang tampak dari perdebatan dalam perumusan Pasal 29 ini dapat ditarik apa yang diinginkan oleh para perumus dengan tetap menjaga makna, maksud dan tujuannya (*original intent*). Perdebatan panjang tersebut sangat terkait erat dengan dasar negara dan bagaimana hubungan antara negara dan agama yang kemudian turut menyeret pasal-pasal lain, misalnya Pasal 4 Ayat (1) tentang keharusan presiden beragama Islam. Demikian juga sebaliknya suasana kebatinan dalam perumusan pasal-pasal lain juga berhubungan dengan Pasal 29. Dialektika perubahan yang terjadi merupakan proses pemikiran panjang bagaimana para tokoh memposisikan relasi negara dan agama khususnya Islam sebagaimana di banyak negara juga menjadi isu yang fundamental dalam proses pembentukan sebuah negara.

Penegasan Muhammad Yamin bahwa “Republik ini bukan negara yang anti Tuhan, melainkan republik yang ber-Tuhan. Konstitusi Republik Indonesia berlandung kepada Tuhan Yang Maha Kuasa” menunjukkan bahwa Indonesia bukanlah negara agama atau agama tertentu khususnya Islam. Akan tetapi Indonesia adalah negara yang mengakui eksistensi Tuhan dan karenanya ber-Ketuhanan pun dijamin kebebasannya oleh negara dengan didasari sikap saling menghormati, menghargai dan mengakui keberadaan keyakinan orang lain sebagaimana dinyatakan Soekarno dalam pidatonya, “Ke-Tuhanan yang saling hormat-menghormati dan semua orang dapat menyembah Tuhannya dengan leluasa.” Soepomo pun menyatakan “negara berdasar atas ke-Tuhanan, menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab”.²⁵ Moh. Mahfud MD menekankan pentingnya memerhatikan politik hukum agar hubungan agama dan negara menjadi lebih harmonis dan dapat berdampingan karena di Indonesia hubungan agama dan negara tidak terlepas dari politik hukum dan itulah yang terjadi

dalam dialektika perumusan konstitusi 1945.²⁶

Bila menengok pada paradigma hubungan agama dan negara dalam khazanah politik ketatanegaraan Islam (*fiqih siyasah*), maka praktik yang dijalankan di Indonesia tidak menunjukkan adanya kecenderungan untuk mengintegrasikan antara agama (Islam) dengan negara atau pemisahan keduanya secara tegas, serta menolak hubungan integralistik dan simbiotik interdependen antar keduanya.²⁷ Dalam praktiknya Indonesia tidak sama sekali memarjinalkan agama. Agama menjadi faktor yang diperhatikan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara meskipun, seperti pendapat Masykuri Abdillah, negara juga telah melakukan modernisasi dan sekularisasi politik bersamaan dengan proses globalisasi. Menurutnya, perdebatan-perdebatan pada rapat-rapat persiapan kemerdekaan adalah upaya modernisasi politik yang dalam rentang sejarah Indonesia mengalami pasang surut sejalan dengan kecenderungan politik pemerintah yang berkuasa. Modernisasi politik secara demokratis baru terjadi pada Era Reformasi terutama melalui amandemen UUD 1945.²⁸ Muh. Yamin menyebut negara Indonesia negara merdeka yang ber-Ketuhanan, sebagai bukti bangsa yang beradaban luhur dan peradabannya memiliki Tuhan Yang Maha Esa.²⁹

Namun demikian dalam praktiknya merujuk pada teori *desecularization of the world* Peter L. Berger³⁰ yang dikemukakannya di akhir dasawarsa 1990, di Indonesia juga telah terjadi desekularisasi di akhir 1980-an sebagai counter terhadap kebijakan sekulerisasi pemerintah Orde Baru. Pada masa-masa awal pemerintahannya rezim Orde Baru dianggap lebih cenderung mendukung sekularisasi politik dengan tema “de-ideologisasi politik”, terutama dengan menjadikan Pancasila sebagai satu-satunya asas yang berimplikasi pada pelarangan simbol-simbol agama dalam politik. Desekularisasi itu tampak antara lain ditandai dengan revisi kebijakan pemerintah yang mengakomodir sebagian aspirasi umat Islam. Misalnya, UU

Peradilan Agama No. 7 tahun 1989, UU No. 2 Sistem Pendidikan Nasional tahun 1989 yang mengakomodasi pendidikan agama dan UU No. 7 Tahun 1992 yang mengakomodir praktik perbankan syari'ah. Gejala ini semakin menguat di masa Reformasi dengan kembali berdirinya partai-partai Islam dan semangat mengembalikan Piagam Jakarta, walaupun ini tidak diterima oleh MPR.³¹

Senada dengan *original intent* perumusan Pasal 29 dan praktik ketatanegaraan yang dijalankan pada saat ini, hubungan antara agama dan negara di Indonesia mengambil bentuk intersectional di mana negara dan agama tidak sepenuhnya terintegrasi, tapi tidak pula sepenuhnya terpisah.³² Ada aspek-aspek keagamaan yang masuk dalam negara dan ada pula aspek-aspek kenegaraan yang masuk dalam atau memerlukan legitimasi agama. Maka pernyataan Indonesia bukanlah negara agama dan bukan pula negara sekuler menjadi relevan. Masykuri Abdillah menyebut secara kelembagaan memang Indonesia berbentuk sekuler tetapi secara filosofis mengakui eksistensi agama dalam kehidupan bernegara sebagaimana tertuang secara eksplisit dalam Pasal 29 Ayat 1, Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.³³ Dengan berdasarkan Sila Pertama Pancasila dan Pasal 29 inilah sejumlah ahli hukum tata negara mengatakan bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia mengakui tiga bentuk kedaulatan, yaitu kedaulatan rakyat, kedaulatan hukum dan kedaulatan Tuhan. Namun hanya dua kedaulatan yang diakui resmi dan diwujudkan dalam bentuk lembaga negara, yakni kedaulatan rakyat dalam bentuk Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan kedaulatan hukum dalam bentuk Mahkamah Konstitusi (MK).³⁴

Dengan demikian Pasal 29 Ayat (1) yang juga termaktub dalam Sila Pertama Pancasila dapat dipahami dalam konteks persatuan dan persaudaraan. Kerelaan tokoh-tokoh Islam terhadap penghapusan tujuh kata dalam Piagam Jakarta yang disebut Alamsjah Ratu Prawiranegara sebagai hadiah umat Islam

Indonesia³⁵ tidak terlepas dari cita-cita memelihara semangat persatuan dan kesatuan sesama anak bangsa. *Bhinneka Tunggal Ika* menjadi *point of reference* (titik acuan) dalam melihat masalah kebangsaan. Maka walaupun Indonesia bukanlah negara agama, “Ketuhanan Yang Maha Esa” tetap harus menjadi landasan dalam proses pengelolaan negara dan diejawantahkan dalam berbagai persoalan kebangsaan. Problem yang kemudian muncul adalah apakah dengan Pasal 29 Ayat (1) ini juga harus dimaknai bahwa negara melarang dan menolak paham-paham yang tidak berketuhanan seperti komunisme atau Ateisme, bahkan Ayat (2) tidak memberikan jaminan kebebasan untuk tidak berketuhanan atau beragama. Karenanya rencana penghapusan Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966 Tahun 1966 yang sempat mencuat di era pemerintahan Abdurrahman Wahid pun ditolak oleh banyak kalangan, khususnya oleh MPR. Dalam sidang tahunan MPR 2003, Ketua MPR saat itu, M. Amien Rais, menandakan bahwa MPR telah mencapai keputusan untuk tetap mempertahankan TAP MPRS tersebut. Dahlan Ranuwihardjo menekankan agar pemerintah melakukan pembinaan dan pendidikan kepada rakyatnya untuk berketuhanan sebagai konsekuensi dari adanya Pasal 29 Ayat (1). Ia menyatakan:

*Ketentuan bahwa negara berdasar atas KeTuhanan Yang Maha Esa dalam Pasal 29 Ayat (1) menunjukkan bahwa negara membebani diri untuk membimbing dan mengarahkan kehidupan religius rakyat kepada meyakini, meresapi dan menghayati adanya Tuhan Yang Maha Esa... Pada hemat saya, sampai hari ini negara atau pemerintah kita, belum banyak berbuat untuk melakukan bimbingan terhadap rakyat yang masih percaya kepada yang lain selain Tuhan Yang Maha Esa...*³⁶

D. Implementasi Jaminan Kebebasan Beragama: Antara Cita dan Fakta

Secara muatan, Pasal 29 Ayat (2) mengandung makna adanya kebebasan beragama. Suasana kebatinan dan *original intent* dari

perdebatan selama proses perumusannya jelas menunjukkan pentingnya jaminan hak dan kebebasan beragama. Soekarno pernah menegaskan prinsip ketuhanan baik dalam Pasal 29 Ayat (1) maupun Pancasila bukan saja menunjukkan bangsa Indonesia ber-Tuhan, melainkan juga mengharapkan tiap orang Indonesia ber-Tuhan dengan dijamin kebebasan yang diistilahkannya dengan ketuhanan yang berkebudayaan, ketuhanan yang berbudi pekerti luhur dan saling hormat-menghormati. “Hendaknya Negara Indonesia ialah negara yang tiap-tiap orangnya dapat menyembah Tuhannya dengan cara leluasa,” demikian harapan Soekarno.³⁷ Pasal ini dinilai cukup jelas sehingga Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang diberi kewenangan untuk menafsirkan pun tidak memberikan penafsiran. Dipastikan tidak akan ada yang menolak bahwa UUD 1945 mengakui dan memberikan jaminan terhadap kebebasan beragama dan berkeyakinan.³⁸ Walaupun ada perdebatan antara golongan kebangsaan dan golongan Islam di saat perumusan Pasal 29 ini, pada prinsipnya suasana kebatinan yang terlihat dari dua kelompok ini menginginkan jaminan kebebasan beragama oleh negara.³⁹

Fakta demikian sejalan dengan Pasal 28E Ayat (1) dan (2) UUD 1945 yang masuk dalam Bab XA tentang Hak Asasi Manusia (HAM). Bab XA berikut pasal-pasal yang tertuang di dalamnya merupakan perubahan kedua sebagai hasil Sidang Tahunan MPR 7-18 Agustus 2000. Ayat (1) menyebutkan bahwa “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 dan berhak kembali.” Secara substantif bunyi pasal 28E Ayat (1) ini tidak memiliki perbedaan yang signifikan dengan Pasal 29 Ayat (2) karena keduanya berbicara mengenai prinsip kebebasan beragama dan berkeyakinan. Pasal 28E Ayat (2) berbunyi, “Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap sesuai dengan hati nuraninya.”

Ketentuan-ketentuan tersebut mengafirmasi bahwa negara dalam kondisi apa pun, tidak boleh mengurangi hak kebebasan beragama sebagai hak intrinsik setiap warga negara. Kebebasan beragama adalah nilai dasar kemanusiaan yang melekat pada manusia. Dengan demikian, kebebasan beragama dari perspektif konstitusi sudah benar-benar jelas keberadaannya dan jaminannya. Hak ini dikukuhkan dengan adanya Pasal 28I yang menegaskan hak untuk beragama (memilih atau memeluk agama) adalah hak yang tidak dapat dikurangi atau dibatasi dalam keadaan apapun (*non derogable rights*). Namun, hak dan kebebasan beragama berbeda implikasinya dengan hak dan kebebasan seseorang mengekspresikan ajaran agamanya. Yang kedua ini dikategorikan hak yang dapat dibatasi (*derogable rights*), di mana pembatasan terhadapnya harus didasarkan pada alasan fundamental untuk menjaga ketertiban umum (*public order*), kesehatan dan moral masyarakat, dan pembatasan tersebut harus pula dinyatakan dengan undang-undang.

Kebebasan beragama dijamin dalam Deklarasi Universal HAM (DUHAM) PBB⁴⁰ atau International Covenant on Civil and Human Rights (ICPPR). Jaminan kebebasan beragama dan berkeyakinan dalam perspektif HAM terbagi menjadi kebebasan internal (*forum internum*) dan kebebasan eksternal (*forum externum*). Kebebasan internal meliputi kebebasan untuk menganut atau menetapkan agama atau kepercayaan atas pilihannya sendiri termasuk untuk berpindah agama atau kepercayaan, dan hak ini termasuk ke dalam *non derogable rights*. Sementara itu kebebasan eksternal mencakup kebebasan untuk memmanifestasikan agama atau kepercayaannya di dalam pengajaran, pengamalan, dan peribadaannya. Kebebasan eksternal ini dikategorikan *derogable rights* sebagaimana dijelaskan di atas.

Dengan kondisi demikian, maka baik pemerintah maupun masyarakatnya tidak boleh melakukan pembatasan terhadap

setiap warganya untuk memeluk dan menganut agama yang diyakini dan dipilihnya serta beribadah sesuai dengan agama dan keyakinannya tersebut. Perilaku dan tindakan membatasi hak dan kebebasan orang lain dalam konteks ini tentunya bermakna pelanggaran terhadap prinsip dan nilai konstitusi. Kesepakatan untuk menghapus 7 kata dalam Piagam Jakarta juga harus dimaknai sebagai semangat membangun kesetaraan dan menghilangkan keistimewaan satu golongan tertentu. Semua warga negara adalah sama di mata konstitusi, dan tindakan intimidatif dan diskriminatif terhadap golongan atau kelompok lain terhitung pelanggaran terhadap konstitusi. Di sinilah peran dan fungsi pemerintah harus hadir untuk mengamalkan konstitusi dengan memberikan jaminan terpenuhinya hak warga negara untuk beragama dan beribadat.

Pertanyaan selanjutnya sejauh mana jaminan konstitusional ini terwujud dalam kenyataan real? Merujuk berbagai fakta hasil riset dan monitoring oleh beberapa lembaga, nyatanya pelanggaran terhadap kebebasan beragama terus berulang terjadi.⁴² Permasalahan yang paling sering melingkupi pelanggaran kebebasan beragama adalah diskriminasi dan intoleransi terhadap kelompok agama minoritas, pembedaan antara agama resmi yang diakui dan agama yang tidak diakui, isu pendirian tempat ibadah yang seringkali memicu konflik, kasus penistaan terhadap agama tertentu, ujaran kebencian dan lain sebagainya. Beberapa isu ini akan diuraikan di bawah ini.

1. Agama “Resmi” atau “Diakui”

Kata agama resmi atau diakui seringkali didengar atau dibaca dalam berbagai tulisan maupun reportase. Namun masalahnya, benar tidaknya secara legal formal Indonesia mengenal agama resmi atau diakui perlu didalami lebih lanjut. Beberapa kalangan menilai pembedaan status agama ini mengandung unsur diskriminatif terlebih dengan pembatasan

terhadap hanya enam agama saja. Dalam laman resmi Republik Indonesia pun memang hanya mencantumkan 6 agama tersebut, yaitu Islam (dengan populasi 87,2%), Protestan (6,9%), Katolik (2,9%), Hindu (1,7%), Buddha (0,7%), dan Khonghucu (0,05%).⁴² Bahkan di Kementerian Agama yang notabene sebagai kementerian yang mengurus agama hanya ada 6 agama yang tercantum dalam mimbar agamanya dengan lima Bimas tanpa Bimas Khonghucu dalam strukturnya.⁴³

Sejumlah penggiat advokasi kebebasan beragama dan berkeyakinan, seperti Anick HT, telah sering mengajukan pertanyaan “adakah klausul dalam regulasi negara ini yang menyatakan dan menyebut istilah 'agama resmi' atau 'agama yang diakui' negara?” kepada para pejabat negara khususnya pejabat Kementerian Agama. Ia tidak menemukan adanya jawaban yang solid serta meyakinkan untuk menyatakan bahwa enam agama itu adalah agama resmi atau agama yang diakui. Lantas, menurutnya, mengapa tujuh atau delapan dari sepuluh orang di Indonesia secara spontan akan menjawab enam jika ditanya jumlah agama di Indonesia? Mengapa kebanyakan kantor Kementerian Agama di semua wilayah berhiaskan enam simbol agama? Mengapa masih banyak acara resmi negara bertajuk dialog antaragama hanya menyertakan representasi enam agama? Mengapa laporan sensus penduduk hanya mengategorikan mereka dalam satu entitas; (agama) lainnya? Inilah yang justru menjadi pertanyaan fundamental untuk mengurai permasalahan ini.⁴⁴

Ucapan selamat Hari Raya Nawruz oleh Menteri Agama saat ini, Yaqut Cholil Qoumas, kepada penganut Baha'i telah mengundang kontroversi. Sebagian disadarkan tentang keberadaan agama-agama lain selain enam yang disebutkan di atas, namun sebagian lain memprotes dan menghujat ucapan tersebut. Hujatan tersebut antara lain dilatarbelakangi

oleh pemahaman tentang agama “resmi” yang hanya mengakui eksistensi enam agama. Momen ini makin menunjukkan bahwa orang atau komunitas di luar agama resmi seringkali menjadi pihak yang dirugikan, termasuk juga kelompok adat yang masuk kategori tidak beragama. Tanpa menyangang label agama resmi, nyatanya membuat seseorang kesulitan dalam menerima atau memperoleh pelayanan publik dan hak-hak sipil.

Bila dirunut, tidak ada keputusan resmi dari pemerintah terkait pemberlakuan agama resmi kecuali pada Surat Edaran (SE) Menteri Dalam Negeri No. 477/74054/1978 tentang Petunjuk Pengisian Kolom Agama pada lampiran SK Menteri Dalam Negeri No. 221a tahun 1975. SE ini berkaitan dengan kolom agama pada KTP yang menyebutkan bahwa bagi mereka yang tidak menganut salah satu dari “kelima agama yang resmi diakui” oleh pemerintah⁴⁵ seperti antara lain penganut kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan lain-lain maka pada kolom agama pada formulir dimaksud cukup diisi dengan tanda garis pendek mendatar atau (-). SE Mendagri ini dianggap Mahfud MD telah melewati wewenang Mendagri dengan membuat kebijakan baru. Seharusnya SE tersebut hanya berisi petunjuk teknis meliputi cara pengisian, bentuk penulisan huruf, kode blangko, penjelasan kolom-kolom, jumlah rangkapan dan petunjuk tindakan untuk instansi tertentu.⁴⁶

Pengakuan terhadap enam agama ini juga didasarkan pada penafsiran yang keliru atas salah satu penjelasan dalam UU PNPS No 1 Tahun 1965 yang menyebutkan bahwa “Agama yang dianut di Indonesia adalah Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha, dan Konghucu”. Penyebutan nama-nama agama itu dianggap hanya penulisan contoh nama agama-agama yang dianut penduduk Indonesia. Dalam penjelasan itu pun

dinyatakan bahwa tidak berarti penganut agama di luar 6 (*enam*) agama yang disebutkan di atas dilarang di Indonesia, melainkan tetap mendapatkan jaminan dan perlindungan yang sama berdasarkan konstitusi. Dalam putusannya terhadap *judicial review* UU No 1 PNPS 1965, Nomor 140/PUU-VII/2009, MK menyatakan bahwa UU No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan Penodaan Agama tidak membatasi pengakuan atau perlindungan hanya terhadap enam agama, tetapi mengakui semua agama yang dianut oleh rakyat Indonesia.⁴⁷

Beberapa pengamat, seperti Sumanto al-Qurtuby, menilai proses diskriminasi dan marjinalisasi berbagai agama asli (*indigenous religions*) dan kepercayaan lokal (*local beliefs*) di Indonesia telah berlangsung cukup intens dan masif. Ia membandingkan dengan eksistensi enam agama yang disebutkan di atas yang notabene asing dan impor justru bisa leluasa berkembang dan didukung intensif baik oleh masyarakat sendiri (proses religius kultural) maupun oleh negara (proses politik-struktural). Menurutnya, selama era Orde Baru, keduanya saling berkelindan melalui proses *bottom up* maupun *top down* untuk “melegalkan” proses marjinalisasi dan diskriminasi tersebut dalam bentuk aturan-aturan pelarangan terhadap agama dan kepercayaan lokal.⁴⁸ Penyebutan dua istilah ini (agama dan kepercayaan) juga dianggap problematis yang lahir dari adanya penafsiran terhadap bunyi Ayat (2) yang jelas menyebutkan “agama dan kepercayaan”. Tafsir atas penyebutan dua kata ini memunculkan masalah tersendiri dalam memaknai apakah keduanya merupakan entitas yang terpisah ataukah dipahami sebagai suatu kesatuan. Ini berimbas pada pemaknaan adanya agama dan aliran kepercayaan yang seringkali dimaknai sebagai kepercayaan lokal.⁴⁹

Di masa Reformasi mulai muncul secercah harapan bagi kelompok-kelompok minoritas. Perjuangan untuk menghormati dan bahkan mengakui eksistensi mereka makin massif dan intens. Usaha untuk melindungi hak-hak mereka juga terus dilakukan. Lahirnya UU Administrasi dan Kependudukan (Admindak) No. 23 Tahun 2006 yang direvisi menjadi UU No. 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan menjadi kabar gembira bagi penghayat kepercayaan karena muncul klausul “bagi penduduk yang agamanya belum diakui sebagai agama sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan atau bagi penghayat kepercayaan tidak diisi, tetapi tetap dilayani dan dicatat dalam database kependudukan”. Kebijakan ini membuat pengikut agama non-enam dan penghayat kepercayaan terbebas dari kewajiban “memilih satu dari enam agama” yang selama ini diberlakukan, meskipun tanpa dasar hukum yang memadai.⁵⁰

Namun demikian, klausul pada UU No. 24 Tahun 2013 tersebut masih menyebutkan istilah “agama yang belum diakui”. UU ini kemudian diuji di MK dan Mahkamah membatalkan klausul tersebut lewat Putusan MK Nomor 97/PUU-XIV/2016. Dalam pertimbangannya MK menyatakan bahwa pengakuan agama yang terbatas tersebut bertentangan dengan tujuan negara untuk menciptakan jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum, serta perlakuan yang sama di mata hukum bagi seluruh warga negaranya.⁵¹ Tentunya putusan MK ini berbanding lurus dengan *original intent* Pasal 29 dan Pasal 28E Ayat (1) dan (2) yang memberikan jaminan terhadap hak beragama dan meng-ekspresikan keberagamaannya.

Pasal 28J UUD NRI Tahun 1945 menegaskan kewajiban penghormatan atas hak asasi manusia orang lain (Ayat [1]) dan

pembatasan atas hak dan kebebasan hak asasi manusia (Ayat [2]). Memang sejatinya kebebasan beragama dan beribadat menurut agama dan kepercayaan dalam pelaksanaannya menuntut setiap orang menghormati hak asasi manusia lainnya demi tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hanya saja klausul “wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang” dinilai berpotensi menghadirkan masalah dan kontradiktif dengan hak beragama yang tergolong non derogable rights sebagaimana termaktub dalam Pasal 28I Ayat (1). Beberapa pengamat, seperti Komisioner Komnas HAM, Choirul Anam, dan Bivitri Susanti, meyakini bahwa Pasal 28J khususnya Ayat (2) ini perlu diuji ulang mengingat potensi yang mengarah pada pemelintiran atas klausul “pembatasan” untuk tujuan tertentu atau kepentingan kelompok tertentu.⁵² Mereka menilai pemerintah sebagai pengemban amanat konstitusi tidak boleh memberi peluang lahirnya produk-produk hukum yang dapat dijadikan payung hukum bagi suatu kelompok untuk mengintimidasi ataupun mendiskriminasi kelompok lain.

2. Penistaan atau Penodaan Agama

Isu lain yang dianggap bersinggungan dengan Pasal 29, Pasal 28E dan 28J adalah isu penodaan atau penistaan agama. UU NO. 1/PNPS/1965 yang mengatur perilaku keagamaan dibuat dalam rangka untuk mengamankan negara dan masyarakat dari perbuatan yang dipandang dapat mengancam revolusi. Munculnya berbagai aliran yang dianggap bertentangan dengan ajaran dan hukum agama tertentu dianggap mengancam ketahanan nasional sehingga perlu dikeluarkan undang-undang demi menjaganya.⁵³ Pro-kontra terhadap peraturan ini berangkat dari sebuah cara pandang bahwa perilaku yang disebut “penistaan agama” merupakan bagian dari kebebasan berekspresi yang dijamin oleh konstitusi. Di sisi

lain, tidak sedikit yang menilai perilaku tersebut dapat menimbulkan keresahan karena bertentangan dengan paham keagamaan mainstream sehingga harus dibatasi oleh hukum. Namun, alih-alih menciptakan sikap saling hormat-menghormati dan suasana kerukunan dalam kehidupan keagamaan, aturan tersebut justru berpotensi memicu konflik.

Setara Institute mencatat bahwa sepanjang tahun 1965 hingga tahun 2017 terdapat 97 kasus penistaan agama di Indonesia dan Islam mendapatkan kasus penistaan agama terbanyak dengan total 88 kasus. Setiap tahun tercatat kasus penistaan agama terus meningkat. Sebagai gambaran perbandingan misalnya, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) mencatat di tahun 2020 hingga bulan Mei saja sudah terdapat 38 kasus penistaan agama.⁵⁴ Dalam catatan Zainal Abidin Bagir pasca Reformasi memang khususnya pasca tahun 2005 kasus penistaan agama di kalangan Muslim meningkat tajam. Data ini ia sampaikan pada 31 Januari 2013 saat menjadi saksi ahli di sidang Mahkamah Konstitusi (MK) atas perkara pengujian UU No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana dan UU No. 1/PNPS Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama. Jadi selama hampir 40 tahun mulai dari 1965 dimana UU No. 1/PNPS Tahun 1965 mulai disahkan sampai dengan 2005 terdapat hanya sekitar 15 kasus. Namun dalam hanya dalam waktu 7 tahun, yaitu sejak 2005 sampai dengan 2012 justru muncul sekitar 40 kasus.⁵⁵

Perkembangan teknologi informasi dianggap memiliki peran yang signifikan dalam munculnya kasus-kasus semacam ini. Mudahnya akses internet tanpa batas waktu dan wilayah menjadikan orang dengan begitu mudah berbicara dan mengekspresikan pendapatnya di muka umum. Masyarakat pun seperti tidak ada lagi penghalang untuk mengaksesnya,

bahkan bisa dalam waktu yang bersamaan. Media internet dinilai telah memberikan sumbangsih terhadap maraknya tindakan dan kasus penistaan agama. Kasus terakhir dialami oleh M. Kece, seorang Youtuber, yang dilaporkan oleh Majelis Ulama Indonesia (MUI) ke polisi atas perbuatan menghina Nabi Muhammad yang sangat dihormati dalam Islam. Sebelumnya, Youtuber lain, Joseph Paul Zhang, dilaporkan dengan penistaan agama karena mengaku Nabi ke-26 dan melecehkan tokoh suci umat Islam. Kasus yang paling menyita perhatian dan berskala nasional menimpa Gubernur DKI, Ahok (Basuki Tjahaya Purnama), yang dilaporkan ke polisi karena dituduh melakukan penistaan agama, dan kasusnya dikenal dengan Al-Maidah 51. Atas perbuatannya tersebut Ahok dinyatakan bersalah dan divonis 2 tahun penjara. Menurut pengamat HAM, Rumadi Ahmad, vonis tersebut subyektif dan diambil karena tekanan massa.⁵⁶

Turunan UU No. 1/PNPS Tahun 1965 dimuat di Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Pasal 156 huruf a. Pasal ini menyebutkan pidana penjara selama-lamanya lima tahun bagi mereka yang sengaja di muka umum mengeluarkan perasaan atau melakukan perbuatan yang pada pokoknya bersifat permusuhan, penyalahgunaan, atau penodaan terhadap suatu agama yang dianut di Indonesia. Dengan adanya Pasal 156a KUHP ini diharapkan masyarakat Indonesia dapat menjunjung tinggi sikap toleransi antar umat beragama. Salah satunya agar mereka lebih bijak dalam mengungkapkan pendapatnya terutama berkaitan dengan Suku Agama, Rasa dan Antar Golongan (SARA); juga lebih selektif dalam bermedia sosial dan tidak mudah terprovokasi.⁵⁷

Menurut Rumadi Ahmad, rumusan pasal di atas mengandung pasal karet dan unsur subyektif sehingga bisa dikenakan kepada siapa saja, walaupun orang tersebut tidak

memiliki niat untuk melakukan penodaan agama. Dikatakan subjektif karena definisi penodaan agama itu sendiri yang tidak jelas.⁵⁸ Baik KUHP maupun UU No.1/PNPS/1965 tidak memberikan penjelasan mengenai kriteria apa saja yang harus terpenuhi untuk dapat dikatakan sebagai perbuatan penodaan agama. Bisa jadi yang dianggap seseorang penodaan agama belum tentu dianggap demikian oleh orang lain. Ketidakjelasan inilah yang dapat membuka peluang adanya interpretasi subjektif dari masing-masing pihak. Padahal asas legalitas menjadi salah satu asas fundamental dalam hukum pidana dan dalam asas tersebut terkandung prinsip *lex certa* (hukum pidana harus relatif jelas). Padahal penafsiran yang baik dan tepat atas rumusan pasal-pasal yang terdapat di dalam undang-undang diperlukan dalam rangka memberikan penghargaan yang setinggi-tingginya terhadap hak asasi manusia, menghindari kesewenang-wenangan (subjektivitas) penguasa, dan tentunya menghadirkan kepastian hukum dan keadilan sebagai cita-cita tertinggi.⁵⁹

Dalam risetnya atas kasus-kasus penodaan agama di Indonesia, Rumadi menyimpulkan bahwa hampir tak ada kasus penistaan yang tak melibatkan massa sehingga membentuk sebuah pola. Kasus selalu diawali dengan demonstrasi dan pengerahan massa oleh sejumlah orang yang kemudian diikuti tindakan aparat penegak hukum; pelaku dijadikan tersangka, diadili di pengadilan, dan selanjutnya dihukum. Kecenderungannya, semakin kuat tekanan massa, semakin tinggi hukumannya. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa tekanan massa ikut berimplikasi pada berat rendahnya hukuman dan aparat penegak hukum terjebak pada nalar *argumentum ad populum*.⁶⁰

Di era digital seperti sekarang ini, pasal lain yang juga sering digunakan untuk memvonis seseorang melakukan

penodaan agama adalah Pasal 28 Ayat (2) UU No. 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik/ITE (yang telah diubah oleh Undang-Undang No. 19 Tahun 2016). Banyak orang yang telah terjerat dengan pasal ini. Misalnya, Martinus Gulo di Medan, Abraham Ben Moses di Tangerang, Dwi Handoko di Surabaya, dan lain sebagainya. Walaupun undang-undang ini tidak dikhususkan untuk mengatur larangan penodaan agama, Pasal 28 ayat (2) mengatur perbuatan penodaan agama yang dilakukan melalui platform digital. Pasal ini juga digunakan untuk menjerat kasus ujaran/syiar kebencian (*hate speech*) yang dilakukan dengan berbagai macam motif dan kondisi yang melatarbelakanginya. Dengan kata lain, konsep penodaan agama dicampuradukkan dengan ujaran kebencian.⁶¹

Judicial review terhadap ketentuan pasal penodaan agama pada UU No.1/PNPS/1965 pernah beberapa kali diajukan karena dianggap melanggar prinsip-prinsip kebebasan beragama yang dijamin oleh konstitusi. Akan tetapi MK menolaknya melalui Putusan Mahkamah Konstitusi No. 140/PUU-VII/2009 dan Putusan Nomor 84/PUU-X/2012 dengan alasan tidak melanggar konstitusi yang berkaitan dengan hak asasi manusia dan kebebasan beragama. UU ini menurut MK tidak berhubungan dengan kebebasan beragama, tapi hanya terkait dengan penodaan agama. Keberadaannya pun demi perlindungan umum (*general protection*).⁶² Memang secara historis kelahiran PNPS No. 1 Tahun 1965 yang kemudian ditetapkan menjadi UU ini dibentuk dalam keadaan darurat untuk menertibkan aliran-aliran yang menjadi ancaman revolusi. Namun apakah kemudian dengan situasi yang sudah berbeda peraturan semacam ini masih tetap relevan tentunya perlu kembali diuji. Bahkan bila ditinjau dari kaca mata ICPPR, maka pasal penodaan agama tentunya bertentangan dengan prinsip

kebebasan berbicara dan mengeluarkan pendapat terlebih lagi Pasal 18 ICPPR yang mengatur kebebasan beragama.⁶³ Memang dalam kerangka forum internum, kebebasan beragama termasuk hak yang tidak dapat dibatasi maupun dikurangi dalam keadaan apapun sebagaimana termaktub dalam Pasal 28I dan Pasal 29 UUD NRI Tahun 1945. Namun konstitusi sebagaimana disebutkan dalam Pasal 28J memberikan kewenangan kepada negara untuk melakukan pembatasan terhadapnya.

3. Pendirian Tempat Ibadah

Pendirian tempat ibadah merupakan bagian dari jaminan kebebasan agama yang telah dinyatakan dalam Pasal 29 Ayat (2) UUD 1945 yang diperkuat juga dengan Pasal 28E. Konstitusi memberikan jaminan kebebasan kepada warga negaranya untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya; jaminan yang sama juga diberikan oleh DUHAM sebagai bagian dari forum externum dimana Indonesia juga sudah meratifikasinya. Masyarakat Indonesia sangat majemuk dalam agama dan kepercayaan sehingga negara dituntut untuk mengelola kemajemukan tersebut. Salah satu tantangannya, bagaimana negara mengelola isu pendirian tempat ibadat sebagai sarana mengekspresikan agama dan kepercayaannya tersebut. Meskipun telah ada kebijakan pengelolaan, faktanya isu pendirian rumah ibadah tidak jarang menyulut konflik yang bahkan disertai dengan kekerasan.⁶⁴

Konflik yang menyertai pendirian rumah ibadah telah mendorong pemerintah untuk mengeluarkan Peraturan Bersama Menteri (PBM) No. 8 dan 9 tahun 2006. Jumlah rumah ibadah semua kelompok agama yang ada di Indonesia setelah SKB No. 1 Tahun 1969 diberlakukan, berkembang dengan pesat. Sebagai gambaran saja, bila dibandingkan antara data tahun 1977 dan 2004, ternyata rumah ibadah

Islam bertambah jumlahnya dari 392.044 pada tahun 1977 menjadi 643.834 pada tahun 2004 (kenaikan sebesar 64%). Rumah ibadah Kristen bertambah dari 18.977 pada tahun 1977 menjadi 43.909 pada tahun 2004 (kenaikan sebesar 131%). Rumah ibadah Katholik bertambah dari 4.934 pada tahun 1977 menjadi 12.473 pada tahun 2004 (kenaikan sebesar 153%). Rumah ibadah Budha bertambah dari 1.523 pada tahun 1977 menjadi 7.129 pada tahun 2004 (kenaikan sebesar 368%).⁶⁵ Ketentuan pendirian tempat ibadah di Indonesia diatur dalam Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No.01/Ber/Mdg-Mag/1969 yang kemudian direvisi menjadi Peraturan Bersama Menteri (PBM) No. 8 dan 9 tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadah.

Hadirnya peraturan ini tidak serta merta menyelesaikan konflik antar umat beragama dan tidak juga meningkatkan jaminan kebebasan beribadat bagi semua penganut agama. Di lapangan benturan terus terjadi antar pemeluk agama dalam kasus pendirian rumah ibadah yang biasanya dilakukan oleh kelompok minoritas di lingkungan komunitas mayoritas. Reaksi yang diberikan oleh kelompok-kelompok yang mengatasnamakan mayoritas tidak jarang berupa penolakan disertai aksi-aksi demonstrasi dan bahkan kekerasan. Aksi-aksi intoleransi tersebut, menurut penelitian Mujiburrahman, muncul dari perasaan terancam (*feeling threatened*) dengan eksistensi agama minoritas yang dikhawatirkan terus berkembang dan dapat menggerus eksistensi mayoritas.⁶⁶ Modus yang dituduhkan kepada panitia pembangunan biasanya adalah penipuan dan manipulasi data dalam proses perijinannya. Kasus begini berawal dari syarat-syarat dalam

PBM yang sulit dipenuhi oleh pemeluk agama minoritas walaupun PBM berlaku untuk semua agama. Dalam praktiknya, PBM acap digunakan sebagai pembenar tindakan intoleransi dan diskriminatif terhadap kelompok minoritas keagamaan.

Pelanggaran terhadap kebebasan beragama meskipun dengan hadirnya PBM bertolak belakang dengan jaminan kebebasan beragama yang diatur dalam Pasal 29 Ayat (2) UUD 1945, Pasal 28E Ayat (1) dan (2). Paradoksnya, salah satu dasar hukum lahirnya PBM adalah UUD pasal 29 ayat (2). Pembatasan memang dapat dilakukan pemerintah terhadap kebebasan eksternal (*forum externum*), namun ketentuan pembatasan tetap harus dalam kerangka menjamin kebebasan beragama. Pemerintah hanya boleh melakukan pembatasan dengan alasan untuk menjaga ketertiban umum (*public order*), kesehatan dan moral masyarakat (*public health and morals*) serta kebebasan fundamental lainnya. Ketentuan selanjutnya menyebutkan pembatasan tidak diperbolehkan apabila peraturan tersebut mengintervensi kebebasan memanisfestasikan agama atau keyakinan seseorang.⁶⁷

Sebagian kalangan, khususnya pemerintah, menilai PBM penting kehadirannya untuk mengatur interaksi umat beragama yang acap kali diwarnai gesekan dan ketegangan. Karena urgensi pengaturan seperti ini, Kementerian Agama memandang status PBM perlu dinaikkan menjadi Peraturan Presiden (Perpres).⁶⁸ Dalam konteks mengelola kemajemukan kehidupan beragama di Indonesia peraturan semacam memang dibutuhkan untuk mencegah dan memitigasi konflik. Hanya saja, pengaturan kehidupan beragama harus tetap dilandasi oleh prinsip menjamin kebebasan beragama dan mencegah diskriminasi kelompok tertentu berdasar besar atau kecilnya pemeluk agama.⁶⁹

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) cenderung mengeritik PBM pendirian rumah ibadah sebagai pangkal masalah diskriminasi terhadap minoritas sehingga mengusulkan agar presiden membuat Perpres mengenai Pendirian Rumah Ibadah. Ketua Komnas HAM, Ahmad Taufan Damanik, pada 16 November 2020 menyatakan, “Kami menginginkan suatu pengaturan yang lebih adil berbasis kepada kebebasan dari setiap warga negara untuk mengekspresikan agama mereka, karena itu butuh suatu revisi terhadap peraturan bersama menteri yang sudah ada. Kami inginkan ada suatu pengaturan yang lebih tinggi, kami usulkan Perpres”. Komisioner Komnas HAM, Beka Ulung Hapsara, menyampaikan bahwa kasus-kasus intoleransi dan diskriminasi terkait pendirian rumah ibadah mencerminkan relasi yang senjang antara mayoritas dan minoritas di mana kelompok mayoritas cenderung menekan atau memaksa kelompok minoritas untuk tunduk.⁷⁰

Sejumlah organisasi termasuk majelis agama juga sudah lama meminta revisi PBM dengan semangat untuk mempermudah masyarakat mendirikan rumah ibadah sekaligus mempertegas peran pemerintah daerah dalam memfasilitasi tempat ibadah apabila ada penolakan warga. Setara Institute, misalnya, mengusulkan salah satu yang harus direvisi dalam PBM adalah formula 90/60 sebagai syarat pendirian rumah ibadah yang justru dianggap mempersulit minoritas mendirikan tempat ibadah.⁷¹ Inilah dilema mayoritas-minoritas yang perlu dikelola dengan baik oleh pemerintah. Namun bagaimanapun juga keberadaan peraturan semacam ini masih sangat dibutuhkan sebagaimana juga pernah disampaikan oleh Yunahar Ilyas, salah satu pimpinan PP Muhammadiyah. Menurutnya, peraturan pemerintah justru diperlukan untuk mengatur kehidupan umat beragama ketika belum adanya kondisi yang ideal untuk hidup rukun antar umat

beragama tanpa adanya peraturan pemerintah.⁷² Yang terpenting adalah bagaimana agar semangat dan nilai yang dikandung peraturan seperti PBM ini tidak lagi mengkhianati amanat konstitusi karena bertentangan dengannya, yaitu ketentuan pada Pasal 28E Ayat (1) dan (2) dan Pasal 28I Ayat (1) tentang hak asasi manusia, dan Pasal 29 Ayat (2) UUD 1945 tentang kebebasan beragama dan berkeyakinan.

E. Kesimpulan dan Rekomendasi

Perdebatan dalam proses perumusan Pasal 29 ini menyiratkan semangat persatuan dan kesatuan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Demikian pula dalam proses amandemen pasal ini di Era Reformasi perdebatan panjang seputar pasal ini juga berujung pada kesepakatan untuk menetapkan rumusan yang dihasikan para pandiri bangsa. Tidak ada perubahan dalam teks pasal ini baik di Ayat (1) maupun (2). Ide dasar para pendiri bangsa dapat dipahami sebagai upaya untuk memahami bagaimana bentuk hubungan negara dan agama di negeri ini. Mereka menginginkan agar Indonesia menjadi sebuah negara yang religius, tapi bukan negara agama. Agama tetap menjadi instrumen penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara sebagai negara yang beradab. Dengan demikian negara menegaskan jaminan kemerdekaan setiap penduduknya untuk memeluk agamanya sekaligus mengekspresikan keberagamaannya.

Perdebatan di masa amandemen masih berkutat pada keinginan sebagian kalangan Islamis untuk mengembalikan tujuh kata dalam Piagam Jakarta “...dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya”. Akan tetapi tetap saja berakhir untuk tetap mempertahankan penghapusan tujuh kata tersebut. Ini setidaknya mengindikasikan dua hal. Pertama, hubungan negara dan agama menjadi netral. Kedua, UUD NRI 1945 tetap kokoh berdiri di atas nilai-nilai kebersamaan dan kesetaraan serta tetap pada lajur gagasan negara persatuan yang

mengatasi paham perseorangan ataupun golongan sebagaimana diungkapkan oleh Soepomo.

Permasalahan yang justru muncul adalah masih adanya gap antara gagasan Pasal 29 dengan tataran implementasinya. Semangat pasal menghendaki terwujudnya jaminan kebebasan beragama dan per-lindungan hak setiap orang untuk mengungkapkan keberagamaannya sesuai dengan agama dan kepercayaannya. Namun turunan peraturannya justru masih ada lubang di sana sini. Berbagai masalah sebagaimana diungkapkan di atas memberikan gambaran bagaimana seharusnya proses implementasi perlu dikembalikan dan merujuk pada konstitusi. Oleh karena itu tulisan ini merekomendasikan beberapa hal, antara lain:

1. Perjalanan waktu telah membuktikan bahwa Pasal 29 baik Ayat (1) maupun Ayat (2) berada pada tataran ideal dalam kerangka negara “persatuan”. Karenanya memperlumaskan bunyi Pasal ini justru dapat menghadirkan masalah baru yang justru kontraproduktif bagi tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara khususnya dalam urusan agama dan keberagamaan.
2. Perlu dimunculkan upaya-upaya untuk lebih menunjukkan bahwa negara benar-benar menjamin kebebasan beragama dan berkeyakinan mengingat masih adanya jarak antara semangat dan nilai yang dikandung dalam Pasal 29 dengan peraturan pelaksanaab di bawahnya. Perlu diupayakan agar peraturan pelaksanaan seperti PBM misalnya selaras dengan amanat konstitusi, khususnya Pasal 28E Ayat (1) dan (2) dan Pasal 28I Ayat (1) tentang Hak Asasi Manusia dan Pasal 29 Ayat (2) UUD 1945 yang memuat kebebasan beragama dan berkeyakinan.
3. Perlu ada penegasan terhadap tafsir atas agama dan

kepercayaan yang selama ini masih kurang solid, apakah keduanya saling berkelindan dan terhubung ataukah sebagai entitas yang berbeda. Konsekuensi atas tafsir ini mencuatkan praktik yang berbeda dalam menyikapi definisi antara agama “pendatang” dengan agama asli atau kepercayaan lokal. Tindakan ini diperlukan justru untuk menghindari diskriminasi terhadap agama ataupun kepercayaan tertentu yang dianut oleh masyarakat.

Endnote:

- ¹ Muh. Nursalim, “Politik Hukum dalam Amandemen Pasal 29 UUD 1945: Telaah terhadap Upaya Penerapan Syari’ah Islam di Indonesia”, *UNISIA*, Vol. XXX, No. 64, Juni 2007, h. 147-148.
- ² M. Imdadun Rahmat, *Ideologi Politik PKS: Dari Masjid Kampus ke Gedung Parlemen*, (Yogyakarta: LKiS, 2011), Cet. ke-5, h. 51.
- ³ M. Imdadun Rahmat, *Ideologi Politik PKS*, h. 50-51.
- ⁴ <https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol310/materi-amandemen-pasal-29-uud-1945-bakal--diwarnai-perdebatan>, diakses pada 6 Agustus 2021.
- ⁵ Wawancara dengan Budhy Munawar-Rachman pada 15 Oktober 2021.
- ⁶ Sebenarnya mulai dari 2 Juni hingga 9 Juli 1945 adalah masa reses sidang BPUPKI. Karenanya sidang beberapa anggota BPUPKI dan hasilnya yang diselenggarakan pada waktu tersebut tergolong tidak resmi untuk membahas hal-hal yang dianggap mendesak. Lihat di A. K. Pringgodigdo, *Sejarah Pergerakan Rakyat Indonesia*, (Jakarta: Dian Rakyat, 1994), h. 18
- ⁷ RM. A. B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945: Memuat Salinan Otentik Badan Oentoeik Menyelidiki Oesaha-Oesaha Persiapan Kemerdekaan*, (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), h. 114.
- ⁸ RM. A. B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, h. 120
- ⁹ Saafroedin Bahar & Nannie Hudawati, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*, (Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1988), h. 376.
- ¹⁰ Ahmad Syafii Maarif, *Islam dan Masalah Kenegaraan*, (Jakarta: LP3ES, 1987), h. 102.
- ¹¹ Saafroedin Bahar & Nannie Hudawati, *Risalah Sidang Badan Penyelidik*, h. 376.
- ¹² Yudi Latif, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, (Jakarta: Gramedia, Pustaka Utama, 2011), h. 24.
- ¹³ Deliar Noer, *Gerakan Moderen Islam Indonesia 1900-1942*, (Jakarta: LP3ES, 1994), h. 342.
- ¹⁴ Bernhard Dahm, Soekarno dan Perjuangan Kemerdekaan, (Jakarta: LP3ES, 1987), h. 232.

- ¹⁵ Deliar Noer, *Gerakan Moderen Islam Indonesia*, h. 342.
- ¹⁶ Saafroedin Bahar & Nannie Hudawati, *Risalah Sidang Badan Penyelidik*, h. 55; Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Jajasan Prapantja, 1959), h. 113; dan RM. A. B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, h. 130.
- ¹⁷ Endang Saefudin Anshari, *Piagam Jakarta 22 Juni 1945*, (Jakarta: Rajawali: 1986), h. 17-27.
- ¹⁸ Ahmad Syafi'i Maarif, *Islam dan Masalah Kenegaraan*, h. 102.
- ¹⁹ Endang Saefudin Anshari, *Piagam Jakarta 22 Juni 1945*, h. 35
- ²⁰ Saafroedin Bahar & Nannie Hudawati, *Risalah Sidang Badan Penyelidik*, h. 209-210.
- ²¹ Saafroedin Bahar & Nannie Hudawati, *Risalah Sidang Badan Penyelidik*, h. 239.
- ²² Saafroedin Bahar & Nannie Hudawati, *Risalah Sidang Badan Penyelidik*, h. 291. Pada saat itu Ayat (2) masih berbunyi "Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agama lain dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya masing-masing".
- ²³ Saafroedin Bahar & Nannie Hudawati, *Risalah Sidang Badan Penyelidik*, h. 364-376.
- ²⁴ Yudi Latif, *Negara Paripurna*, h. 84.
- ²⁵ Saafroedin Bahar & Nannie Hudawati, *Risalah Sidang Badan Penyelidik*, h. 101-102.
- ²⁶ M. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 1997).
- ²⁷ Dalam khazanah fiqh siyasah dikenal 3 paradigma kecenderungan. *Pertama*, antara agama (Islam) dengan negara adalah satu (*integrated*) dan tidak dapat dipisahkan. Negara merupakan lembaga politik dan keagamaan sekaligus. *Kedua*, sekuleristik yang menolak hubungan integralistik dan simbiotik interdependen. Dengan kata lain, antara agama dengan negara terpisah hubungan sama sekali. *Ketiga*, *intersectional* yang memandang agama dan negara memiliki persinggungan dan berhubungan secara simbiotik-interdependen, yang memiliki berhubungan timbal balik dan saling mempengaruhi. Agama memerlukan negara karena melalui negara agama dapat berkembang dan sebaliknya negara memerlukan agama, karena dengan agama negara dapat berkembang dalam bingkai etika dan moral. Lihat di Masykuri Abdillah, "Hubungan Agama dan Negara dalam Konteks Modernisasi Politik di Era Reformasi", *Ahkam*, Vol. XIII, No. 2, Juli 2013, h. 248 atau Ali Ismail Shaleh dan Fifiana Wisnaeni, "Hubungan Agama dan Negara Menurut Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945", *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, Vol. 1, No. 2, Tahun 2019, h. 240-241.
- ²⁸ Masykuri Abdillah, "Hubungan Agama dan Negara", h. 248.
- ²⁹ Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid I, h. 94.
- ³⁰ Dengan teori ini seolah Peter L. Berger ingin menolak teori *secularisation* yang pernah dikemukakannya pada akhir dasawarsa 1960-an dalam Peter L. Berger et al., *The Desecularization of the World: Resurgent Religion and World Politics*, (Washington DC: Ethics and Public Policy Center, 1999), h. 1-4.
- ³¹ Masykuri Abdillah, "Hubungan Agama dan Negara", h. 249-250.
- ³² Budhy Munawar-Rachman lebih suka menyebutnya dengan Demokrasi Pancasila. Wawancara dengan Budhy Munawar-Rachman.

- ³³ Hal senada juga disampaikan oleh Budhy Munawar-Rachman melalui wawancara.
- ³⁴ Masykuri Abdillah, "Hubungan Agama dan Negara".
- ³⁵ Alamsjah R. Perwiranegara, *Islam dan Pembangunan Politik di Indonesia*, (Jakarta: CV. Haji Masaagung, 1987).
- ³⁶ Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), Cet. Ke-2, Buku Satu, h. 301.
- ³⁷ Saafroedin Bahar & Nannie Hudawati, *Risalah Sidang Badan Penyelidik*, h. 101.
- ³⁸ Moh. Mahfudh MD, *Kebebasan Beragama dalam Perspektif Konstitusi*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2009).
- ³⁹ Moh. Mahfudh MD, *Kebebasan Beragama dalam Perspektif Konstitusi*, h. 6.
- ⁴⁰ Terletak di artikel ke-18 yang berbunyi, "Setiap orang mempunyai hak kebebasan berpikir, berkeyakinan dan beragama; hak ini mencakup kebebasan untuk beralih agama atau kepercayaan, dan juga kebebasan, baik secara sendiri-sendiri atau bersama-sama dengan orang lain, serta baik di depan umum maupun pribadi, untuk memperlihatkan agama atau kepercayaannya, dengan jalan mengajarkan, mempraktikkan, beribadat atau melakukan kewajiban-kewajiban agama",
- ⁴¹ Misalnya the Wahid Foundation yang secara rutin merilis Laporan Hasil Pemantauan Kasus-kasus Kemerdekaan Beragama dan Berkeyakinan (KBB) di Indonesia atau Setara Institute yang rajin membuat Laporan Kondisi Kebebasan Beragama/Berkeyakinan di Indonesia dan juga membuat Indeks Kota Toleran (IKT) atau juga Yayasan Lembaga Studi Sosial dan Agama (eLSA) yang melaporkan Intoleransi, Konflik, dan Kemajuan Kebebasan Beragama di Jawa Tengah 2020 dan masih beberapa lagi lembaga yang melakukan hal serupa.
- ⁴² <https://www.indonesia.go.id/profil/agama>, diakses pada 16 Agustus 2021.
- ⁴³ <https://kemenag.go.id/>, diakses pada 16 Agustus 2021.
- ⁴⁴ Anick HT, "Gus Menteri dan Baha'I", *Media Indonesia*, 4 Agustus 2021, h. 6.
- ⁴⁵ Yaitu Islam, Kristen, Katolik, Hindu dan Budha. Pada saat itu Khonghucu masih belum diakui oleh pemerintah dan baru di masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid Khonghucu diakui pasca pencabutan Instruksi Presiden Nomor 14 Tahun 1967 tentang Agama, Kepercayaan, dan Adat Istiadat Cina pada 17 Januari 2000. Padahal baik Soekarno maupun Soeharto pernah menyatakan bahwa Khonghucu mendapatkan tempat di Indonesia. Bahkan Soekarno mengiyakan Khonghucu sebagai agama yang mendapat jaminan perlindungan dan bantuan pemerintah sesuai Undang-Undang Dasar Pasal 29 ayat 2 tentang kebebasan beragama. Siswo Mulyartono, "Terang-Pudar Khonghucu di Indonesia", pada <https://geotimes.id/kolom/sosial/terang-pudar-khonghucu-di-indonesia/>, diakses pada 15 Agustus 2021.
- ⁴⁶ Anick HT, "Gus Menteri dan Baha'I".
- ⁴⁷ Anick HT, "Gus Menteri dan Baha'I".
- ⁴⁸ Sumanto al Qurtuby, "Derita Agama dan Kepercayaan Asli di Indonesia", <https://www.msn.com/id-id/berita/other/derita-agama-dan-kepercayaan-asli-di->

indonesia/ar-AAN203T, diakses pada 11 Agustus 2021.

- ⁴⁹ Wawancara dengan Budhy Munawar-Rachman dan Wawancara dengan Alamsyah M. Dja'far pada 17 Oktober 2021.
- ⁵⁹ Anick HT, "Gus Menteri dan Baha'I".
- ⁵¹ Anick HT, "Gus Menteri dan Baha'I".
- ⁵² FGD II Kajian Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pelaksanaannya yang diselenggarakan oleh CSRC UIN Syarif Hidayatullah Jakarta pada 19 Juli 2021.
- ⁵³ Asnawati, "Penistaan/Penodaan Agama dalam Perspektif Pemuka Agama Islam di Provinsi Nusa Tenggara Barat", *Harmoni: Jurnal Multikultural & Multireligius*, Vol. XV, No. 1, Januari-April 2016, h. 129.
- ⁵⁴ <https://suakaonline.com/penistaan-agama-menurut-hukum-indonesia/>, diakses pada 16 Agustus 2021.
- ⁵⁵ Risalah Sidang Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 84/PUU-X/2012 perihal Pengujian UU No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana dan UU No. 1/PNPS Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama, Kamis, 31 Januari 2013, h. 4.
- ⁵⁶ <https://www.bbc.com/indonesia/trensosial-38001552>, diakses pada 13 Agustus 2021.
- ⁵⁷ <https://suakaonline.com/penistaan-agama-menurut-hukum-indonesia/>
- ⁵⁸ <https://www.bbc.com/indonesia/trensosial-38001552>.
- ⁵⁹ Nefa Claudia Meliala, "Ketidakjelasan Kriteria Penodaan Agama dalam Pasal 156 Huruf a KUHP: Quo Vadis Lex Certa?", <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5b90b2ec6e2bf/ketidakjelasan-kriteria-penodaan-agama-dalam-pasal-156-huruf-a-kuhp-quo-vadis-lex-certa?page=2>, diakses pada 16 Agustus 2021.
- ⁶⁰ <https://www.bbc.com/indonesia/trensosial-38001552>.
- ⁶¹ Rumadi et al., *Mengelola Toleransi dan Kebebasan Beragama: 3 Isu Penting*, (Jakarta: The Wahid Institute, 2012), h. 34.
- ⁶² Rumadi et al., *Mengelola Toleransi dan Kebebasan Beragama: 3 Isu Penting*, h. 24-25.
- ⁶³ Nefa Claudia Meliala, "Ketidakjelasan Kriteria Penodaan Agama dalam Pasal 156 Huruf a KUHP".
- ⁶⁴ Imam Tholkhah, *Mewaspada dan Mencegah Konflik Antar Umat Beragama*, (Jakarta: Balitbang Departemen Agama RI, 2001), h. 48-49.
- ⁶⁵ Muhammad M. Basyuni, Sambutan Menteri Agama RI Pada Sosialisasi Peraturan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/Nomor 8 Tahun 2006, Jakarta, 17 April 2006, <https://www.kemendagri.go.id/berita/baca/9954/sambutan-menteri-agama-ri-pada-sosialisasi-peraturan-bersama-menteri-agama-dan-menteri-dalam-negeri-nomor-9-tahun-2006-nomor-8-tahun-2006>, diakses pada 15 Agustus 2021.
- ⁶⁶ Bisa dilihat di Mujiburrahman, *Feeling Threatened: Muslim-Christian Relations in Indonesia's New Order*, (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006).

- ⁶⁷ Manfred Nowak dan Tanja Vospernik, "Pembatasan-pembatasan yang Diperbolehkan terhadap Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan", dalam Tore Lindholm et al., *Kebebasan beragama atau Bekeyakinan: Seberapa Jauh? Sebuah Referensi tentang Prinsip-Prinsip dan Praktek*, (Jakarta: Kanisius, 2010), h. 210.
- ⁶⁸ <https://nasional.tempo.co/read/1402157/kemenag-ingin-peraturan-rumah-ibadah-jadi-perpres-setara-harus-ada-perbaikan/full&view=ok>, diakses pada 16 Agustus 2021.
- ⁶⁹ Manfred Nowak dan Tanja Vospernik, "Pembatasan-pembatasan yang Diperbolehkan terhadap Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan", h. 8.
- ⁷⁰ <https://nasional.tempo.co/read/1405939/pbm-pendirian-rumah-ibadah-diskriminatif-komnas-ham-usul-jokowi-buat-perpres>, diakses pada 16 Agustus 2021.
- ⁷¹ <https://nasional.tempo.co/read/1402157/kemenag-ingin-peraturan-rumah-ibadah-jadi-perpres-setara-harus-ada-perbaikan/full&view=ok>.
- ⁷² Suhadi Cholil (ed), *Resonansi Dialog Agama dan Budaya: Dari Kebebasan Beragama, Pendidikan Multikultural, Sampai RUU Anti Pornografi*, (Yogyakarta: CRCS UGM, 2008), h. 143.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdillah, Masykuri. 2013. "Hubungan Agama dan Negara dalam Konteks Modernisasi Politik di Era Reformasi". *Ahkam*. Vol. XIII, No. 2. Juli
- Alqurtuby, Sumanto. "Derita Agama dan Kepercayaan Asli di Indonesia". <https://www.msn.com/id-id/berita/other/derita-agama-dan-kepercayaan-asli-di-indonesia/ar-AAN203T>, diakses pada 11 Agustus 2021.
- Anshari, Endang Saefudin. 1986. *Piagam Jakarta 22 Juni 1945*. Jakarta: Rajawali.
- Asnawati, 2016. "Penistaan/Penodaan Agama dalam Perspektif Pemuka Agama Islam di Provinsi Nusa Tenggara Barat". *Harmoni: Jurnal Multikultural & Multireligius*. Vol. XV, No. 1. Januari-April.
- Bahar, Saafroedin & Nannie Hudawati. 1988. *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*. Jakarta: Sekretariat Negara RI.
- Basyuni, Muhammad M. "Sambutan Menteri Agama RI Pada Sosialisasi Peraturan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006/Nomor 8 Tahun 2006, Jakarta, 17 April 2006". <https://www.kemendagri.go.id/berita/baca/9954/sambutan-menteri-agama-ri-pada-sosialisasi-peraturan-bersama-menteri-agama-dan-menteri-dalam-negeri-nomor-9-tahun-2006nomor-8-tahun-2006>, diakses pada 15 Agustus 2021.
- Berger, Peter L. et al. 1999. *The Desecularization of the World: Resurgent Religion and World Politics*. Washington DC: Ethics and Public Policy Center.
- Cholil, Suhadi (ed.). 2008. *Resonansi Dialog Agama dan Budaya: Dari Kebebasan Beragama, Pendidikan Multikultural, Sampai RUU Anti Pornografi*. Yogyakarta: CRCS UGM.
- Dahm, Bernhard. 1987. *Soekarno dan Perjuangan Kemerdekaan*. Jakarta: LP3ES.
- FGD II Kajian Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pelaksanaannya yang diselenggarakan oleh CSRC UIN Syarif Hidayatullah Jakarta pada 19 Juli 2021.

- HT, Anick. 2021. "Gus Menteri dan Baha'i", *Media Indonesia*, 4 Agustus.
<https://kemenag.go.id/>, diakses pada 16 Agustus 2021.
- <https://nasional.tempo.co/read/1402157/kemenag-ingin-peraturan-rumah-ibadah-jadi-perpres-setara-harus-ada-perbaikan/full&view=ok>, diakses pada 16 Agustus 2021.
- <https://nasional.tempo.co/read/1405939/pbm-pendirian-rumah-ibadah-diskriminatif-komnas-ham-usul-jokowi-buat-perpres>, diakses pada 16 Agustus 2021.
- <https://suakaonline.com/penistaan-agama-menurut-hukum-indonesia/>
<https://suakaonline.com/penistaan-agama-menurut-hukum-indonesia/>, diakses pada 16 Agustus 2021.
- <https://www.bbc.com/indonesia/trensosial-38001552>, diakses pada 13 Agustus 2021.
- <https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol310/materi-amandemen-pasal-29-uud-1945-bakal-diwarnai-perdebatan>, diakses pada 6 Agustus 2021.
- <https://www.indonesia.go.id/profil/agama>, diakses pada 16 Agustus 2021.
- Kusuma, RM. A. B. 2004. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945: Memuat Salinan Otentik Badan Oentoeik Menyelidiki Oesaha-Oesaha Persiapan Kemerdekaan*. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Latif, Yudi. 2011. *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Maarif, Ahmad Syafi'i. 1987. *Islam dan Masalah Kenegaraan*. Jakarta: LP3ES.
- Mahfud MD, M. 1997. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press.
- _____. 2009. *Kebebasan Beragama dalam Perspektif Konstitusi*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi.
- Meliiala, Nefa Claudia. "Ketidakjelasan Kriteria Penodaan Agama dalam Pasal 156 Huruf a KUHP: Quo Vadis Lex Certa?".
<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5b90b2ec6e2bf/ketid-akjelasan-kriteria-penodaan-agama-dalam-pasal-156-huruf-a-kuhp-quo-vadis-lex-certa?page=2>, diakses pada 16 Agustus 2021.

- Mujiburrahman. 2006. *Feeling Threatened: Muslim-Christian Relations in Indonesia's New Order*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Mulyartono, Siswo. "Terang-Pudar Khonghucu di Indonesia", pada <https://geotimes.id/kolom/sosial/terang-pudar-khonghucu-di-indonesia/>, diakses pada 15 Agustus 2021.
- Noer, Deliar. 1994. *Gerakan Moderen Islam Indonesia 1900-1942*. Jakarta: LP3ES.
- Nowak, Manfred dan Tanja Vospernik. 2010 "Pembatasan-pembatasan yang Diperbolehkan terhadap Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan". dalam Tore Lindholm et al. *Kebebasan beragama atau Bekeyakinan: Seberapa Jauh? Sebuah Referensi tentang Prinsip-Prinsip dan Praktek*. Jakarta: Kanisius.
- Nursalim, Muh. 2007. "Politik Hukum dalam Amandemen Pasal 29 UUD 1945: Telaah terhadap Upaya Penerapan Syari'ah Islam di Indonesia". *UNISIA*. Vol. XXX, No. 64. Juni.
- Perwiranegara, Alamsjah R. 1987. *Islam dan Pembangunan Politik di Indonesia*. Jakarta: CV. Haji Masaagung.
- Pringgodigdo, A. K. 1994. *Sejarah Pergerakan Rakyat Indonesia*. Jakarta: Dian Rakyat.
- Rahmat, M. Imdadun. 2011. *Ideologi Politik PKS: Dari Masjid Kampus ke Gedung Parlemen*. Yogyakarta: LkiS. Cet. ke-5.
- Risalah Sidang Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 84/PUU-X/2012 perihal Pengujian UU No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana dan UU No. 1/PNPS Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama, Kamis, 31 Januari 2013, h. 4.
- Rumadi et al. 2012. *Mengelola Toleransi dan Kebebasan Beragama: 3 Isu Penting*. Jakarta: The Wahid Institute.
- Shaleh, Ali Ismail dan Fifiana Wisnaeni. 2019. "Hubungan Agama dan Negara Menurut Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945". *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*. Vol. 1, No. 2.
- Tholkhah, Imam. 2001. *Mewaspada dan Mencegah Konflik Antar Umat Beragama*. Jakarta: Balitbang Departemen Agama RI.
- Tim Penyusun. 2010. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang*,

BAB V
BEBERAPA CATATAN
KEBIJAKAN PERTAHANAN DAN KEAMANAN NEGARA
(Implementasi Pasal 30 UUD NRI Tahun 1945)

A. Pendahuluan

Dalam sebuah negara-bangsa (*nation-state*) yang merdeka dan berdaulat, adanya wilayah negara yang definitif serta pertahanan dan keamanan (hankam) yang kuat merupakan sesuatu yang mendasar dalam menjamin kelangsungan hidup negara. Tanpa mampu mempertahankan diri terhadap ancaman dari luar dan dalam, suatu negara tidak akan dapat mempertahankan keberadaannya. Di sisi lain, pertahanan dan keamanan tidaklah berdiri sendiri, tapi selalu terkait dengan aspek kenegaraan lainnya, misalnya politik dalam negeri, politik luar negeri, dan pembangunan ekonomi nasional. Setiap perkembangan di berbagai dimensi tersebut akan berdampak terhadap dinamika pertahanan.

Pengelolaan bidang hankam yang efektif dan efisien akan memberikan dampak yang positif bagi pencapaian tujuan bernegara. Adanya stabilitas politik dan keamanan yang kuat akan menjamin proses pembangunan berbagai bidang. Begitu pula, negara tersebut akan disegani oleh negara-negara lain. Sebaliknya, manakala kondisi hankamnya lemah, dampak negatifnya akan terasakan di berbagai bidang, dan tidak menutup kemungkinan negara-negara lain akan memandang sebelah mata eksistensi negara tersebut.

Dalam perspektif Indonesia, pertahanan nasional merupakan kekuatan bersama (sipil dan militer) yang penyelenggaraannya

dimaksudkan untuk menjamin integritas wilayah, melindungi warga, serta menjaga segenap kepentingannya. Upaya pertahanan nasional Indonesia bersifat semesta, di mana penyelenggaranya didasarkan pada kesadaran atas hak dan kewajiban warga negara dan keyakinan pada kekuatan sendiri.

Sementara itu, keamanan berkaitan dengan ketertiban masyarakat yang meniscayakan penegakan hukum secara efektif. Kepatuhan masyarakat terhadap aturan hukum, serta profesionalitas aparat penegak hukum, merupakan prasyarat bagi terwujudnya stabilitas keamanan nasional. Hal tersebut merupakan modal yang berharga bagi negara Indonesia dalam mengimplementasikan berbagai kebijakan pembangunan bagi terwujudnya cita-cita nasional.

Sebagai negara-bangsa modern yang diproklamasikan pada 17 Agustus 1945, Indonesia memiliki pengalaman sejarah yang panjang, baik pada masa penjajahan maupun setelah kemerdekaan. Indonesia memiliki pengalaman mempertahankan kemerdekaan secara fisik pada era Revolusi Fisik, baik yang dilakukan melalui pendekatan militer maupun perundingan.

Hingga dewasa ini, Indonesia sebagai negara-bangsa dihadapkan pada perkembangan global yang dinamis. Era globalisasi ditandai oleh semakin kaburnya batas-batas antar-negara, seiring dengan perkembangan pesat di bidang teknologi transportasi maritim dan kedirgantaraan maupun teknologi informasi. Kendati demikian, batas wilayah negara tetap penting dipertahankan karena menandai keberadaan suatu negara yang berdaulat.

Pertahanan dan keamanan negara Indonesia dalam perwujudannya tidak dapat dilepaskan dari fungsi dan peran TNI dan POLRI. Pada awalnya TNI dan POLRI berada dalam naungan dan dwi-fungsi ABRI. Namun, setelah reformasi, fungsi keduanya

dipisahkan untuk tujuan profesionalisme keduanya dalam menjalankan fungsi pertahanan dan keamanan negara. Setelah secara kelembagaan dipisah, TNI membidangi pertahanan, dan POLRI, bidang keamanan.

Pemisahan kelembagaan TNI dan Polri dalam implementasinya bukan tanpa kendala yang dapat menghambat terwujudnya sistem Hankamrata sebagaimana amanat konstitusi Pasal 30 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Belum terjalannya mekanisme hubungan antara TNI dan Polri dengan baik dinilai menurunkan kapasitas dan kapabilitas masing-masing aktor dalam menjalankan tugasnya. Kelemahan struktural, prosedural dan substansial dalam sistem pertahanan dan keamanan dalam negeri merupakan faktor dominan yang dapat melemahkan kemampuan para aktor keamanan dalam menghadapi ancaman-ancaman yang membahayakan negara.

Mengingat perubahan lingkungan struktural yang demikian cepat dan dinamis, peraturan perundangan mengenai sistem pertahanan dan keamanan mesti dimutakhirkan dari masa ke masa. Selain memiliki komponen utama, yakni TNI dan POLRI, pertahanan dan keamanan negara juga diperkuat oleh dua komponen nasional lainnya yang berada di luar kekuatan organisasi militer, yakni sumber daya manusia, sumber daya alam, dan sumber daya buatan. Yang menjadi permasalahan adalah seberapa jauh integrasi sejumlah komponen pertahanan dan keamanan tersebut telah sungguh-sungguh dipersiapkan dalam mengakomodasi sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta sesuai UUD NRI Tahun 1945? Bagaimana pemberdayaannya? Jika belum, faktor apa yang menjadi penghambatnya? Dan jalan keluar seperti apa yang tepat untuk meningkatkan pemberdayaannya? Kira-kira seperti itulah analisa kajian yang akan didalami dalam bab ini.

B. Kondisi Geografis dan Kewilayahan Negara Kesatuan Republik Indonesia

Secara geografis dan kewilayahan, Indonesia merupakan negara di Asia Tenggara yang berada di antara benua Asia dan Australia, serta antara Samudera Pasifik dan Samudera Hindia. Posisinya terletak pada koordinat 6°LU – 11°08' LS dan dari 95° BT – 141°45' BT. Indonesia dilintasi garis khatulistiwa dan beriklim tropis, memiliki dua musim, serta melimpah kekayaan flora dan fauna yang khas.

Wilayah Indonesia terbentang sepanjang 3.977 mil di antara Samudera Hindia dan Pasifik. Luas daratannya 1.900.000 Km², luas perairan 6.400.000 Km², dan panjang garis pantainya berukuran sejauh 108.000 Km. Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia yang terdiri dari 17.504 pulau besar dan kecil, dan sekitar 6.000 di antaranya tidak berpenghuni. Indonesia terdiri dari 5 pulau besar: Jawa dengan luas 132.107 km², Sumatera 473.606 km², Kalimantan 539.460 km², Sulawesi 189.216 km², dan Papua 421.981 km².

Batas wilayah Indonesia diukur dari kepulauan dengan menggunakan teritorial laut 12 mil laut, serta Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) 200 mil laut, searah penjurur mata angin, yaitu: di utara berbatasan dengan Negara Malaysia yang perbatasannya sepanjang 1.782 km, Singapura, Filipina dan Laut China Selatan. Di Selatan berbatasan dengan Negara Australia, Timor Leste, dan Samudera Indonesia. Di Barat berbatasan dengan Samudera Indonesia sedangkan di Timur berbatasan dengan Negara Papua Nugini dengan perbatasan sepanjang 820 Km, Timor Leste, dan Samudera Pasifik. Secara keseluruhan Indonesia berbatasan dengan 3 negara di wilayah darat dan 10 negara di wilayah laut.

Indonesia sebagai Negara Maritim

Sebagai negara maritim terbesar di dunia, sesuai dengan Konvensi Hukum Laut 1982, Indonesia memiliki beberapa rezim laut yang dibedakan berdasarkan derajat dan tingkat kewenangan dalam kaitannya dengan pengelolaan sumberdaya kelautan.

Pertama, wilayah laut dengan hak kedaulatan penuh bagi Indonesia atau dikenal sebagai wilayah kepulauan Indonesia yang meliputi Perairan Pedalaman, Perairan Kepulauan dan Laut Teritorial.

Kedua, wilayah laut dengan hak berdaulat atas kekayaan alam yang dikandung serta memiliki kewenangan untuk mengatur hal-hal tertentu yang meliputi wilayah perairan Zona Tambahan, Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE), dan Landasan Kontinen.

Ketiga, wilayah laut, di mana Indonesia memiliki kepentingan, namun tidak memiliki kedaulatan kewilayahan ataupun kewenangan dan hak berdaulat atas laut tersebut, meliputi wilayah perairan laut lepas dan dasar laut internasional di luar Landas Kontinen Indonesia.

Keempat, wilayah laut dengan hak kedaulatan penuh, berarti bahwa di wilayah ini, Indonesia memiliki kedaulatan mutlak atas ruang udara dan dasar laut serta tanah di bawahnya, yang meliputi:

- a. *Perairan Pedalaman* sebagai bagian dari perairan Nusantara. Pada wilayah ini, Indonesia memiliki kedaulatan mutlak dan kapal-kapal asing tidak mempunyai hak lintas. Ketentuan mengenai penetapan Perairan Pedalaman diatur dalam Konvensi Hukum Laut 1982, namun hingga saat ini Indonesia belum menetapkan Perairan Pedalaman tersebut.
- b. *Perairan Nusantara* atau *Perairan Kepulauan*, yakni bagian luar Perairan Pedalaman. Wilayah perairan ini

dapat dipahami sebagai laut yang terletak di antara pulau, dibatasi atau dikelilingi oleh garis pangkal, tanpa memperhatikan kedalaman dan lebar laut tersebut. Pada wilayah Perairan Nusantara ini, kapal asing memiliki hak lintas berdasarkan prinsip Lintas Damai (*innocent passage*) dan bagi kepentingan pelayaran internasional, kapal asing juga mempunyai hak lintas melalui *sea lines* atau Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI).

- c. *Laut Teritorial*, yakni wilayah perairan di luar Perairan Nusantara yang lebarnya tidak melebihi 12 mil laut diukur dari garis pangkal. Di wilayah laut ini, Indonesia memiliki kedaulatan penuh. Seperti halnya yang berlaku di wilayah Perairan Nusantara, kapal-kapal asing memiliki hak lintas berdasarkan Lintas Damai dan hak lintas melalui ALKI yang merupakan kelanjutan ALKI yang telah ditentukan pada Perairan Nusantara.

Pertahanan dan Keamanan dalam Konstitusi: Lintasan Sejarah

Di dalam 30 tahun saja, Tuan-tuan dan Nyonya-nyonya yang terhormat, kita mengalami 2 peperangan, bahkan jikalau saya hendak saksama, saya berkata di dalam 30 tahun itu kita mengalami peperangan: Peperangan dunia I 1914-1918; Peperangan 1939, yaitu peperangan dari kaum sekutu melawan Jermania; Kita mengalami peperangan Asia Timur Raya, yang pecahnya sejak J.M.M. Tenno Heika pada tanggal 8 Desember beberapa tahun yang lalu memerintahkan kepada segala rakyat Dai Nippon Teikoku untuk mengangkat senjata terhadap kepada Amerika dan Inggris.

Penggalan di atas diambil dari Pidato Soekarno di Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPPKI) pada tanggal 15 Juli 1945. Dalam kapasitasnya sebagai Ketua Panitia Rancangan Undang-Undang, Soekarno menjelaskan

tentang suasana perang yang sudah dihadapi dan perang yang sedang berlangsung. Konteks zaman dalam suasana perang sangat memengaruhi proses perumusan Undang-Undang Dasar. Dalam konteks itu pula, Soepomo, salah seorang peserta sidang yang vokal, menyampaikan bahwa "...kita membentuk Undang-Undang Dasar dalam suasana perang, oleh karena itu pertahanan negara ialah soal maha penting, maka perlu dimasukkan juga dalam Undang-Undang Dasar."

Dalam pidatonya di mimbar sidang Panitia Rancangan Undang-Undang Dasar, Soepomo menjelaskan bahwa Indonesia yang dibangun ke depan dengan konsep kekeluargaan yang saling bergotong royong dalam usaha mempertahankan kemerdekaan. Soepomo mengajukan rumusan Pasal 30 UUD 1945 yang kemudian diterima dan disepakati oleh forum sidang, sebagai berikut: (1) Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pembelaan negara; (2) Syarat-syarat tentang pembelaan diatur dengan undang-undang.

Konteks Perang Dunia II dan dalam rangka mengantisipasi Perang Revolusi telah memengaruhi paradigma pertahanan dan keamanan para penyusun UUD, baik di BPUPKI maupun di PPKI. Tidak heran fokus materi pasal pertahanan dan keamanan yang ditetapkan mengatur hak dan kewajiban warga dalam usaha bela negara. Para penyusun UUD bekerja dalam tempo singkat dan berpacu dengan waktu sebelum Perang Dunia II terjadi. Soekarno sendiri mengakui bahwa Undang-Undang Dasar yang disusun masih belum sempurna.

Undang-Undang Dasar yang dibuat sekarang adalah Undang-Undang Dasar sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan, ini adalah Undang-Undang Dasar kilat. Nanti kalau kita telah bernegara, di dalam suasana yang lebih tenteram, kita tentu akan mengumpulkan Kembali Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dapat membuat Undang-Undang Dasar yang lebih lengkap dan

lebih sempurna.

Pasal 30 Undang-Undang Dasar tersebut bertahan selama 55 tahun (1945-2000) hingga pada Tahun 2000 terjadi amandemen UUD, dimana bab Pertahanan Negara mengalami perubahan signifikan dari segi materi, kuantitas pasal, dan judul pasal. Dalam Rapat Panitia *Ad-Hoc* I tentang pembahasan rumusan Bab XII UUD 1945 pada tanggal 20 Juni 2000, sebagian fraksi yang hadir setuju perubahan Pasal 30 kecuali Fraksi TNI-Polri yang menolak perubahan. Sutjipto, anggota PDI-Perjuangan, salah satu fraksi yang mendukung perubahan, berpendapat.

Nah, apabila kita lakukan analisa singkat saja dari bahan-bahan tekstual konstitusional tersebut maka jelas dan gamblang bahwa pesan-pesan dan amanat-amanat tentang pertahanan negara yang termuat dalam Preambule yang nilai dan maknanya begitu luas, berbobot, berat serta sangat fundamental tidak nampak terjemahannya pada pasal-pasalnya secara baik dan juga tidak terjabarkan secara mudah dan gamblang dan bahkan terlalu singkat.

Dua ayat pada Pasal 30 UUD sebelum perubahan muatan materinya terbatas hanya mengatur tentang usaha pembelaan negara dan syarat-syarat pembelaan negara yang diatur dalam undang-undang. Sementara itu, semangat awal Reformasi menghendaki agar adanya pemisahan tugas dan kewenangan TNI dan Polri secara tegas. Tuntutan Reformasi selanjutnya menginginkan untuk TNI dan Polri fokus meningkatkan profesionalitas dalam menjaga pertahanan dan keamanan negara dan meninggalkan posisi strategis dalam kekuasaan politik dan ekonomi.

Di sisi lain, Fraksi TNI-Polri menilai materi Pasal 30 tentang Pertahanan Negara tidak perlu diubah. Wakil Fraksi TNI-Polri, Hendi Tjaswadi, menyatakan posisi fraksinya, “Kami dari Fraksi TNI/Polri, untuk Bab XII dengan judul Pertahanan Negara ini, Pasal 30, kami

masih menganggap bahwa pasal ini masih relevan bisa kita pertahankan, sehingga kami usulkan adalah tetap.”

Lebih lanjut Hendi berargumen bahwa Fraksi TNI/Polri menilai pemisahan tugas dan fungsi pertahanan dan keamanan tidak perlu dilakukan karena Angkatan Darat, Udara, Laut dan Polri saling terkait dalam menjaga pertahanan dan keamanan negara. Hendi juga menyampaikan bahwa isu profesionalisme bisa diatasi dengan menyediakan dukungan teknologi pertahanan yang canggih dan anggaran yang maksimal. Hendi juga menegaskan bahwa pentingnya pembagian tugas dan kewenangan yang jelas bagi panglima TNI dan kepala staf.

Sementara itu, Agun Gunandjar Sudarsa dari Partai Golkar menyampaikan pandangan fraksinya yang mendukung perubahan. Dia menilai bahwa Pasal 30 Ayat (1) dan (2) UUD 1945 belum memadai dan belum menyentuh esensi pertahanan negara. Menurutnya kepentingan pertahanan negara begitu luas, namun pengaturannya sebatas pembelaan negara.

Atas dasar itu, Fraksi Partai Golkar mengusulkan perubahan judul pasal, pemisahan tugas dan kedudukan TNI-Polri, dan partisipasi warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan. Partai Golkar menyampaikan perlunya pemisahan secara tegas tugas dan kedudukan TNI-Polri. Meskipun bidang pertahanan dan keamanan diakui saling terkait, tetap diperlukan pemisahan TNI dan Polri agar kedua institusi ini memiliki fungsi yang jelas, sedangkan koordinasi sinergis diantara keduanya dapat diatur dalam undang-undang. Partai Golkar juga mengusulkan perubahan judul bab dengan menambahkan kata “keamanan” sehingga menjadi Bab Pertahanan dan Keamanan. Selanjutnya redaksi “hak dan kewajiban bela negara” diganti dengan “hak dan kewajiban dalam usaha pertahanan keamanan negara.” Materi perubahan ini dipandang lebih sesuai dengan usulan judul bab, sementara itu materi tentang bela negara sudah diatur pada Bab X

tentang Warga Negara dan Penduduk.

Pokok materi penting selanjutnya yakni tentang sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta (Sishankamrata). Konsep Sishankamrata ini tidak ditemukan dalam Risalah Amandemen baik yang disusun oleh Sekretariat Jenderal MPR maupun Naskah Komprehensif yang disusun oleh Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi (MK). Sementara itu, sejumlah pengamat dan akademisi dewasa ini menyampaikan catatan kritis terhadap pencantuman Sishankamrata dalam konstitusi sebagai sesuatu yang berlebihan, seharusnya cukup menjadi dokumen militer internal TNI dan tidak perlu dinaikkan pangkatnya menjadi doktrin kenegaraan. Namun lebih dari dua dekade lalu, Letnan Jenderal Sayidiman Suryohadiprodo dalam tulisannya “Ketahanan Nasional Indonesia”, diterbitkan *Jurnal Ketahanan Nasional*, Tahun 1997, telah menegaskan, “Sistem pertahanan dan keamanan ini adalah sistem pertahanan keamanan rakyat semesta yang merupakan doktrin hankam Indonesia.”

Sishankamrata sesuai dengan karakter Indonesia yang ditunjukkan oleh hubungan erat tentara dengan rakyat. Menurut Sayidiman hubungan ini sangat dipengaruhi oleh faktor sosial dan historis bangsa Indonesia terutama selama masa Perang Revolusi, 1945. Ada sinergisitas yang kuat antara tentara Indonesia dengan rakyat dalam mempertahankan kemerdekaan Indonesia. Konsep ini juga terinspirasi dari pandangan tradisional Jawa *Manunggaling kawulo lan gusti* (bersatunya rakyat dengan raja). Karena itu, Sishankamrata menekankan pentingnya tentara bersatu dengan rakyat dalam menjaga pertahanan dan keamanan.

Pada masa Orde Baru, ide kemanunggalan ini tidak hanya diyakini oleh elite militer, tapi juga melekat dalam pikiran rakyat sehingga sinergisitas tentara dengan rakyat tidak hanya penting dalam bidang hankam tetapi juga diperlukan dalam bidang sosial, ekonomi, dan politik. Konsep ini menjadi cikal bakal Dwi Fungsi

ABRI. Sayidiman juga menambahkan bahwa sistem ini efektif karena menggunakan pendekatan teritorial dan karenanya cocok untuk model negara kepulauan seperti Indonesia yang memiliki pintu masuk yang banyak bagi musuh dari luar. Rakyat perlu diajak partisipasi aktifnya untuk membangun sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta sehingga dapat menangkal musuh masuk kedalam wilayah Indonesia.

Konsep Sishankamrata juga masuk dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 1982 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia. Pasal 1 UU ini menjelaskan bahwa:

Sistem Pertahanan Keamanan Rakyat Semesta adalah tatanan segenap komponen kekuatan pertahanan keamanan negara, yang terdiri atas komponen dasar Rakyat Terlatih, komponen utama Angkatan Bersenjata Republik Indonesia beserta Cadangan Tentara Nasional Indonesia, komponen khusus Perlindungan Masyarakat dan komponen pendukung sumber daya alam, sumber daya buatan dan prasarana nasional, secara menyeluruh, terpadu dan terarah.

Susunan pasal UU tersebut hampir mirip dengan Pasal 30 Ayat 2 Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945. Pasal konsitusi ini berbunyi “Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai kekuatan utama, dan rakyat, sebagai kekuatan pendukung.” Selain karena alasan sosial-historis, ada kemungkinan dimasukkannya Sishankamrata dalam konstitusi diinspirasi oleh, kalau bukan mengacu kepada, bunyi pasal dalam UU RI Nomor 20 Tahun 1982 yang memang secara substansi memiliki kemiripan redaksional dengan Pasal 30 Ayat 2 UUD NRI Tahun 1945.

*Dalam Sidang Paripurna tanggal 18 Agustus 2000, Pimpinan MPR menetapkan perubahan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 sebanyak 5 Bab dengan 25 Pasal. Termasuk yang berubah adalah Bab Pertahanan Negara yang judulnya berubah menjadi Bab XII Pertahanan dan Keamanan Negara. Adapun materi bab ini mencakup Pasal 30 yang terdiri dari 5 ayat. Ayat (1), *Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara. Ayat (2), Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai kekuatan utama, dan rakyat, sebagai kekuatan pendukung. Ayat (3), Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara. Ayat (4), Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum. Dan, Ayat (5), Susunan dan kedudukan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, hubungan dan kewenangan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang.**

Pertahanan dan Keamanan: Perbandingan antara Konstitusi RI dan Korea Selatan

Salah satu negara yang dapat menjadi perbandingan konstitusional dengan Indonesia dalam bidang pertahanan dan keamanan adalah Korea Selatan. Negara tersebut memiliki beberapa kesamaan dengan Indonesia. *Pertama*, sistem pemerintahan Korea Selatan adalah republik. *Kedua*, Presiden dipilih langsung oleh rakyat. *Ketiga*, Korea Selatan juga pernah menjadi negara jajahan dari Jepang, China, dan Amerika. *Keempat*, Korea Selatan pernah mengalami perang dengan Korea Utara pada tahun 1950-1953.

Berbeda dengan konstitusi Indonesia, sistem konstitusi Korea Selatan tidak mengatur pertahanan dan keamanan dalam bab tersendiri. Bidang tersebut masuk dalam Ketentuan Umum Konstitusi Korea Selatan, tepatnya dalam Pasal 5. Pada Ayat (1) pasal tersebut diatur bahwa negara Korea Selatan akan berusaha memelihara perdamaian internasional dan menolak perang agresif. Ayat (2) menegaskan bahwa tentara Korea Selatan bertugas menjalankan amanah suci keamanan nasional dan pertahanan negeri, dan harus menjaga netralitas dalam politik.

Meskipun Korea Selatan tidak mengatur pertahanan dan keamanan dalam bab tersendiri, kekuatan militer mereka berdasarkan laporan dari Global Firepower (GFP) 2021 berada di peringkat 6 dunia. Sementara posisi Indonesia berada pada peringkat 16 dunia, dan nomor 9 di Asia. Global Firepower ini mengukur ranking berdasar pada kemajuan teknologi persenjataan, kemampuan personel baik secara kuantitas dan kualitas, serta kemampuan dukungan anggaran untuk pertahanan dan keamanan. Korea Selatan meningkatkan kemampuan pertahanan dan keamanannya pada level kebijakan dan perjanjian kerjasama dengan Amerika Serikat, Jepang, Rusia dan China. Kerjasama tersebut dilakukan untuk menjaga dan melindungi Korea Selatan dari ancaman nuklir Korea Utara. Selain itu, Korea Selatan memiliki dukungan ekonomi yang kuat sehingga mampu menyediakan anggaran yang besar untuk menjaga keamanan penduduk dan wilayah.

Hal penting selanjutnya yang dilakukan oleh Korea Selatan adalah kebijakan wajib militer bagi penduduk pria dari usia 19 tahun hingga 35 tahun selama 21 bulan sampai 24 bulan. Dari kebijakan tersebut Korea Selatan memiliki kekuatan militer cadangan sekitar 3,1 juta penduduk. Sementara Indonesia memiliki personel cadangannya sekitar 400 ribu penduduk. Korea Selatan mengatur kebijakan wajib militer pada undang-undang

wajib militer yang bertujuan untuk membentuk semangat nasionalisme pada kalangan anak muda agar memiliki rasa cinta tanah air sekaligus memiliki kekuatan militer cadangan. Adapun Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 Pasal 27 Ayat 3 mengatur hak dan kewajiban warga dalam upaya pembelaan negara, dan Pasal 30 Ayat 1 tentang hak dan kewajiban dalam usaha pertahanan dan keamanan. Namun, dari beberapa penelitian menunjukkan bahwa ada perbedaan konsep antara wajib militer di Korea Selatan dengan usaha pembelaan negara dan usaha pertahanan keamanan warga negara Indonesia. Menurut penelitian terbaru masih perlu dievaluasi kembali antara penurunan nilai bela negara pada level konstitusi dengan implementasi kebijakan pada level undang-undang.

Korea Selatan meningkatkan kemampuan pertahanan dan keamanannya pada level kebijakan dan perjanjian kerjasama dengan Amerika Serikat, Jepang, Rusia dan China. Kerjasama tersebut dilakukan untuk menjaga dan melindungi Korea Selatan dari ancaman nuklir Korea Utara. Selain itu, Korea Selatan memiliki dukungan ekonomi yang kuat sehingga mampu menyediakan anggaran yang besar untuk menjaga keamanan penduduk dan wilayah.

Sebagai salah satu negara yang berpengaruh secara ekonomi di Asia Timur Korea Selatan menghendaki stabilitas politik wilayah semanjung Korea terjaga agar perekonomian terus tumbuh; agar tidak terulang krisis masa perang pada tahun 1950-an. Sejak berakhirnya perang Korea pada Juli 1953, Korea Selatan menjalin kerjasama erat bidang pertahanan dan keamanan dengan Amerika Serikat melalui perjanjian *Mutual Security Agreement* pada 1 Oktober 1953. Kerjasama ini menjelaskan bahwa Amerika Serikat siap membantu Korea Selatan jika terjadi perang dengan Korea Utara lagi. Posisi Amerika Serikat ini juga memiliki kepentingan terhadap keamanan wilayah semanjung Korea yakni untuk

memastikan negara-negara di Asia Timur terlindungi dari ancaman Korea Utara dan mereka akan semakin tergantung dengan peranan Amerika. Sejak itu Perjanjian *Mutual Security Agreement* menjadi salah satu awal tonggak pengaruh Amerika Serikat terhadap Korea Selatan dalam bidang pertahanan dan keamanan.

Salah satu kebijakan pertahanan dan keamanan kerjasama Korea Selatan dan Amerika Serikat adalah program *Proliferation Security Initiative* (PSI) di tahun 2010 pada masa kepemimpinan Presiden Korea Selatan Lee Myung Bak (2008-2013). Amerika memberikan dukungan ke Korea Selatan karena Korea Utara semakin agresif dalam pembangunan teknologi nuklir. Dalam perjanjian tersebut Korea Selatan dapat menghentikan secara paksa kapal-kapal laut Korea Utara yang membawa bahan-bahan untuk pembuatan nuklir dan misil balistik.

Dalam masa pemerintahan selanjutnya, Presiden Park Gyeun Hye (2013-2016) mencapai kesepakatan dengan Presiden Barack Obama untuk memperkuat kerjasama di bidang pertahanan dan keamanan kedua negara dengan mengembangkan sistem *Kill Chain* (sistem pertahanan rudal milik Korea Selatan) dan *Korean Air and Missile Defence* (KAMD). Sistem KAMD bertujuan untuk mengembangkan secara serius pertahanan anti rudal yang dapat menghalau rudal dari Korea Utara yang akan menyerang. Sistem radar KAMD melindungi wilayah penting seperti markas militer, ibu kota negara dan titik-titik strategis lainnya. Korea Selatan dalam pengembangan sistem tersebut diwakili oleh *The Korean Institute for Defense Analyses* bekerja sama dengan Amerika Serikat yang diwakili oleh *The US Missile Defense Agency*. Untuk pengembangan kerjasama ini, Presiden Park Gyeun Hye memberikan dukungan anggaran sebesar 63 milyar USD dari total anggaran Korea Selatan 192, 6 milyar selama tahun 2014-2018. Efektivitas KAMD yang dikembangkan paling terbaru yakni PATRIOT PAC-3 sekitar diatas 70 % untuk melindungi dari ancaman rudal.

Pada tahun 2017, Korea Selatan meningkatkan sistem anti rudalnya dengan kebijakan Terminal High Altitude Area Defense (THAAD) kerjasama dengan Amerika Serikat. Sistem ini dibuat oleh Lockheed Martin perusahaan teknologi persenjataan dari Amerika Serikat yang ada dibawah supervisi *The US Missile Defense Agency*. THAAD menggunakan teknologi *hit-to-kill* yang mampu menghancurkan rudal ketika masuk di atmosfer sehingga pecahan targetnya tidak akan membahayakan wilayah dan penduduk yang dilindungi.

Kemampuan THAAD dan BMD fungsinya sama sebagai perisai untuk melindungi dari ancaman nuklir. Namun, THAAD memiliki kemampuan yang lebih tinggi dari BMD karena kemampuan radar dapat melindungi seluruh wilayah Korea Selatan. Kedua sistem ini menurut Presiden Park Gyeun Hye diintegrasikan sehingga dapat melindungi Korea Selatan dari ancaman rudal Korea Utara. Korea Selatan sudah menetapkan lokasi pemasangan THAAD di daerah Seongju, Provinsi Gyeongsang Utara. Daerah tersebut dipilih karena lokasi yang strategis dan dapat melindungi penduduk setempat.

Namun, pemasangan THAAD ini menuai protes dari dalam negeri dan regional di Asia Timur. Penduduk setempat merasa terganggu karena THAAD menimbulkan polusi udara dan jalan warga setempat menjadi rusak karena kendaraan berat banyak melintas. Penolakan datang dari China karena merasa bahwa pemasangan THAAD untuk mengawasi kekuatan militer mereka. Ditambah lagi, ada keterlibatan Amerika Serikat dalam proyek ini membuat China menjadi khawatir. Melihat berbagai penolakan ini, Pemerintah Korea Selatan menghentikan sementara proyek ini menunggu situasi mereda baik di internal dalam negeri dan domestik. Perkembangan sistem perisai anti rudal milik Korea Selatan baik KAMD dan THAAD menunjukkan bahwa negara tersebut fokus dalam kemajuan teknologi militer yang akan

menjadi kekuatan utama untuk melindungi wilayah dan penduduknya serta melindungi kepentingan nasionalnya dari ancaman kekuatan asing. Kemajuan teknologi militer menjadi salah satu faktor kunci untuk memajukan bidang pertahanan dan keamanan di masa depan.

C. Dinamika Lingkungan Strategis Indonesia Saat Ini

Dinamika lingkungan strategis pada abad ke-21 ini menunjukkan pola perubahan yang mengarah kepada keterbukaan. Kemajuan pesat teknologi telah melahirkan dunia “tanpa tapal batas”, sebuah tatanan dunia yang juga dikenal dengan istilah globalisasi. Perubahan tatanan ini telah mendorong berbagai perubahan global yang melibatkan semua aspek kehidupan berbangsa dan bernegara.

Pada satu sisi, kemajuan pesat teknologi dan arus globalisasi telah memudahkan masyarakat dunia untuk mendapatkan akses informasi dan pengetahuan, serta saling bertukar informasi, tanpa mengenal batas ruang dan waktu. Meski demikian, para pakar ilmu sosial menilai proses globalisasi kerap berdampak kepada kemerosotan idealisme dan nilai-nilai kebangsaan, serta menguatnya materialisme dan pragmatisme. TAP MPR Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa telah mengingatkan pengaruh globalisasi dalam dua aras: pertama, globalisasi semakin memengaruhi segi-segi kehidupan disertai persaingan antar bangsa yang semakin tajam; kedua, intervensi kekuatan global semakin intens dalam memengaruhi perumusan kebijakan nasional. Faktor-faktor global tersebut *tak* ayal berpotensi memperlemah kemampuan bangsa dalam mengaktualisasikan segenap potensi yang dimilikinya untuk mencapai persatuan, mengembangkan kemandirian, mencipta keharmonisan, dan menghadirkan kemajuan.

Tantangan yang muncul saat ini tentu berbeda dengan yang

dihadapi pemerintahan terdahulu. Selama rezim otoriter Orde Baru, upaya untuk memelihara kesatuan bangsa cenderung dilakukan secara sentralistik dan mengedepankan cara-cara yang militeristik. Sistem seperti ini mengandung potensi penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) yang cukup besar, bahkan cenderung merepresi kebebasan warganya. Atas nama “nasionalisme”, “keamanan nasional” ataupun “stabilitas pembangunan”, tak jarang warga negara justru ditempatkan sebagai ancaman dan diperlakukan secara represif.

Indonesia era reformasi dihuni oleh masyarakat cerdas (*smart society*) yang tengah menghadapi fase Revolusi Industri 4.0 (bahkan sebagian menuju 5.0). Dalam rezim demokratis, kebebasan warga dijamin, Hak Asasi Manusia (HAM) dilindungi, dan tata kelola pemerintahan harus dilakukan dengan baik dan bersih (*good and clean governance*). Dalam konteks ini, cara-cara represif tidak cocok dan tidak dapat dibenarkan. Seiring dengan perubahan sistem politik dan kondisi lingkungan strategis, semakin diperlukan pendekatan baru dalam menjaga persatuan dan kesatuan bangsa yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945.

Tantangan yang tengah dihadapi bangsa Indonesia dalam menjaga persatuan dan kesatuan bangsa bersifat kompleks; mencakup tantangan ideologis, politis, serta pertahanan dan keamanan. Dalam bidang ideologi, seperti yang hangat dibicarakan beberapa tahun terakhir, muncul isu kebangkitan komunisme. Hampir setiap menjelang peringatan G 30 S, pada 30 September, isu ini menyeruak di permukaan. Memang terdapat kekaburan mengenai fakta historis tentang latar belakang Gerakan 30 September, apakah didalangi oleh PKI semata atau ada campur tangan internal TNI Angkatan Darat. Namun, yang pasti, konteks politik domestik saat itu memang diwarnai oleh kompetisi politik antara PKI dengan TNI-AD di satu sisi, dan pertarungan Komunisme vs Liberalisme di tingkat politik internasional, di sisi lain.

Ketidakjelasan lini sejarah ini menjadikan isu kebangkitan komunisme membawa keresahan tersendiri di masyarakat. Terdapat sebagian pihak yang setuju bahwa komunisme bangkit kembali, namun beberapa pandangan akademisi justru menolak dan melihat bahwa berkembangnya isu komunisme cenderung memiliki nuansa politis daripada ancaman nyata terhadap Pancasila dan UUD 1945. Isu ini tetap berpengaruh terhadap dinamika lingkungan strategis yang dihadapi Indonesia, namun bukanlah di dalam persoalan ideologi, melainkan lebih kepada persoalan kehidupan berpolitik yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945.

Isu lain adalah pendirian negara Islam atau yang dikenal juga dengan istilah negara khilafah. Di Indonesia sendiri, terdapat beberapa organisasi masyarakat keagamaan yang terus mempropagandakan ide pendirian negara Islam selama puluhan tahun terakhir. Meski demikian, persoalan ini baru mengundang perhatian publik secara luas setelah munculnya momentum politik mengenai kasus penodaan agama pada kontestasi politik Pilkada DKI 2017 lalu. Hal ini kemudian berdampak pada kekhawatiran publik mengenai perkembangan diskursus ini dihadapkan dengan Ideologi Pancasila. Perkembangan diskursus semacam ini memang mengkhawatirkan masyarakat, namun persoalan lain yang sebenarnya jauh lebih genting adalah penggunaan kekerasan atau aksi-aksi terorisme untuk mencapai tujuan ideologis pendirian negara Islam.

Dari sudut pandang politik, dewasa ini kehidupan publik Indonesia dihadapkan pada soal pragmatisme politik di kalangan elit. Tendensi pragmatis dalam berpolitik ini mengkhawatirkan karena mengambil bentuk pemanfaatan identitas primordial: suku, agama, ras dan golongan, untuk tujuan meraih kekuasaan. Politik identitas jelas berbahaya karena dapat memecah belah persatuan bangsa Indonesia yang beragam suku, budaya dan agama. Politik

identitas juga berpotensi merusak nilai-nilai Pancasila yang menekankan kesadaran akan dan penerimaan atas keragaman kelompok-kelompok identitas.

Adapun aspek terakhir terkait isu keamanan dan pertahanan. Isu utama keamanan menyangkut penegakan hukum tindak pidana korupsi dan pidana penyebaran berita bohong. Hingga kini, kedua isu ini terus menyita perhatian publik. Sementara dalam aspek pertahanan, ancaman tradisional berupa peperangan harus selalu diantisipasi. Meski demikian, sebagaimana yang dinyatakan di dalam Buku Putih Pertahanan 2015, kemungkinan bentuk peperangan konvensional ini sangat kecil terjadi. Dalam menghadapi ancaman perang konvensional, harus dikatakan, pembangunan profesionalisme militer lebih mendesak daripada menyiapkan jumlah pasukan yang besar melalui kebijakan bela negara.

Dalam konteks itu, kebijakan program bela negara harus bisa menjawab dinamika lingkungan strategis kontemporer yang dihadapi Indonesia saat ini, Cakupan bela negara tidak lagi sebatas persiapan perang fisik, tapi harus mampu meningkatkan kesadaran warga negara akan pentingnya mewujudkan nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945. Dengan kata lain, orientasi bela negara harus diarahkan untuk meningkatkan partisipasi warga dalam membangun negara, membantu tegaknya tertib sosial dan hukum, serta merawat kebhinekaan di Indonesia. Dalam konteks ini, bela negara tidak sama dengan wajib militer. Di banyak negara, wajib militer sudah banyak dihapuskan karena sudah tidak terlalu relevan dengan perkembangan dinamika lingkungan strategis global. Kebanyakan negara justru lebih memilih untuk fokus mengembangkan profesionalisme militer, kesejahteraan prajurit, dan pembangunan Alutsista.

Dalam rangka mengimplementasikan amanat UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terutama Pasal 25A dan Pasal 30,

negara telah menetapkan berbagai Ketetapan MPR dan peraturan perundang-undangan yang terkait, antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1954 tentang Pertahanan Negara Republik Indonesia;
2. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia;
3. Undang-Undang No. 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan *United Nations Convention on The Law of The Sea* (UNCLOS) (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut);
4. Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan POLRI;
5. Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran POLRI;
6. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara;
7. Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia;
8. Undang-undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia;
9. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 Tentang Wilayah Negara;
10. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2011 Tentang Intelijen Negara;
11. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2012 tentang Industri Pertahanan;
12. Undang-undang Nomor 5 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 Tentang Penetapan

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Menjadi Undang-Undang;

13. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Sumber Daya Nasional Untuk Pertahanan Negara;
14. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2014 tentang Penataan Wilayah Pertahanan Negara;
15. Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 12 Tahun 2010 Tentang Badan Nasional Pengelola Perbatasan;
16. Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 97 Tahun 2015 tentang Kebijakan Umum Pertahanan Negara Tahun 2015-2019.

Pengamatan menunjukkan berbagai peraturan perundang-undangan di atas, belum sepenuhnya efektif dan optimal dalam menjawab kebutuhan mewujudkan sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta. Mengingat tantangan pertahanan dan keamanan yang dihadapi bangsa Indonesia semakin kompleks, dinamis, dan multidimensional, dirasakan perlunya perbaikan dan peningkatan implementasi peraturan perundang-undangan tersebut.

D. Catatan Seputar Implementasi Kebijakan Pertahanan dan Keamanan

Setelah amandemen UUD 1945, paradigma konstitusional pertahanan dan keamanan mengalami perubahan, meskipun dalam beberapa aspek prinsipil tetap dipertahankan. *Pertama*, hak dan kewajiban warga untuk ikut serta dalam usaha bela negara tetap dipertahankan, namun konsep bela negara berubah menjadi “pertahanan dan keamanan negara.” *Kedua*, setelah amandemen kedua, perubahan dilakukan dengan memasukkan konsep tentang Sistem Pertahanan dan Keamanan Rakyat Semesta

(Sishankamrata). *Ketiga*, ditambahkannya Ayat (3) yang mengatur secara tegas susunan dan tugas TNI di bidang pertahanan; dan ayat (4) yang mengatur tugas POLRI di bidang keamanan. Penyebutan TNI dan POLRI secara terpisah di Pasal 30 menandai pemisahan kelembagaan TNI dan POLRI serta penghapusan dwi fungsi ABRI yang sebelumnya merupakan paradigma pertahanan dan keamanan yang dianut Indonesia.

Dua dekade telah berlalu setelah amandemen kedua UUD 1945 dan berbagai perubahan strategis telah berlangsung cepat dan dinamis baik tingkat nasional maupun global. Evaluasi terhadap Pasal 30 UUD NRI Tahun 1945 memunculkan beberapa catatan kritis khususnya terkait implementasi Bab Pertahanan dan Keamanan tersebut dalam peraturan perundang-undangan maupun kebijakan pelaksanaan di bawahnya.

Konsep Partisipasi Rakyat dalam Usaha Pertahanan dan Keamanan

Pada perubahan pertama UUD 1945 tentang pertahanan dan keamanan, disebutkan sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta dilaksanakan oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai kekuatan utama, dan rakyat, sebagai kekuatan pendukung. Perubahan ini perlu dikaji implementasinya dalam konteks wilayah negara dan praktik pertahanan dan keamanan. Pertanyaannya sejauh mana rakyat berperan dalam upaya bela negara serta pertahanan dan keamanan negara?

Di sisi lain, konsep bela negara yang melibatkan rakyat luas dari waktu ke waktu dipengaruhi oleh semakin kompleksnya kehidupan warga dan semakin bervariasinya ancaman terhadap negara. Modernisasi kehidupan ekonomi dan industri ditandai dengan semakin beragamnya peran dan profesi warga. Begitu pula dengan bentuk ancaman terhadap kedaulatan negara; tidak hanya

sekadar ancaman militer, tapi juga ancaman non militer dan kombinasi keduanya. Bentuk ancaman yang terakhir ini juga disebut hibrida mengombinasikan ancaman konvensional, asimetrik, teroris, perang cyber, serta berbagai bentuk kejahatan yang beragam dan dinamis. Dengan beragamnya bentuk ancaman tersebut, pelaksanaan kebijakan bela negara menuntut adanya sinergisitas dan koordinasi antara berbagai bidang baik antara pemangku kebijakan internal militer dan kepolisian maupun sektor lainnya di dunia sipil. Pertanyaannya, sejauhmana Sishankamrata telah menjawab tantangan yang semakin kompleks tersebut?

Implementasi Sistem Pertahanan dan Keamanan Rakyat Semesta

Keamanan dan kesejahteraan (*security and prosperity*) merupakan dua tujuan negara yang saling mendukung dan saling memengaruhi satu sama lain. Ancaman dan gangguan terhadap keamanan nasional akan mengganggu usaha dan kondisi kesejahteraan nasional, sebaliknya kondisi kesejahteraan nasional yang buruk juga akan menumbuhkan berbagai persoalan di bidang keamanan nasional. Dengan demikian, mendefinisikan konsep keamanan nasional tidak dapat hanya dibatasi pada pengertian tradisional yang hanya berorientasi kepada alat pertahanan dan keamanan negara saja, namun harus dipandang sebagai bagian integral dari berbagai gatra kehidupan berbangsa dan bernegara: ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, serta pertahanan dan keamanan. Pemikiran ini jelas melampaui konsep keamanan nasional tradisional yang cakupannya hanya terbatas pada keamanan teritorial dan/atau pendekatan kemiliteran.

Lebih jauh, indikator keamanan nasional tidak bisa sekadar dibatasi pada rendahnya angka kriminal ataupun menguatnya aksi-aksi kekerasan separatis dan teroris, tapi harus dilihat mencakup peningkatan di berbagai sektor kehidupan nasional. Misalnya,

indikator hadirnya pemerataan kehidupan ekonomi yang berkeadilan, terjaminnya kebebasan individu, serta terwujudnya perlindungan dan pemenuhan HAM oleh negara. Singkatnya, keamanan suatu bangsa dapat dikatakan terjamin apabila militer, ekonomi, dan teknologi telah terbangun dengan baik, kondisi politik stabil, serta kehidupan sosial dan budayanya berlangsung kohesif dan terpadu.

Pemisahan TNI dan POLRI dan Pembangunan Politik yang Demokratis

Pemisahan TNI dan Polri tampaknya berangkat dari paradigma yang memisahkan antara konsep pertahanan dan keamanan yang pada dasarnya saling berhubungan.

Pemisahan kedua konsep ini membawa konsekuensi tersendiri pada tataran praktis. Salah satunya masalah keterpaduan dan koordinasi antara bidang pertahanan dan keamanan. Dalam praktek yang lebih teknis, kurangnya koordinasi kedua aparat negara yang memiliki senjata ini terbukti menimbulkan gesekan-gesekan. Oleh karena itu, diperlukan evaluasi penerapan pemisahan konsep ini dan aplikasinya sampai ke level teknis di lapangan.

Setelah dihapusnya dwi fungsi ABRI, TNI dan Polri tidak lagi terlibat dalam politik praktis. Mereka menjalankan tugasnya berdasarkan kebijakan dan keputusan politik negara. Meski demikian, dalam praktiknya godaan untuk berpolitik selalu ada. Sumber daya kepemimpinan TNI dan Polri dianggap mumpuni dan dibutuhkan untuk mengisi struktur sipil dan pengambilan kebijakan politik. Beberapa posisi yang berkaitan erat dengan peran TNI dan Polri memang diduduki oleh sumber daya TNI dan Polri. Berdasarkan regulasi, pengangkatan Panglima TNI dan Kapolri oleh Presiden Republik Indonesia harus mendapatkan persetujuan DPR. Keterlibatan parlemen dalam pengangkatan Panglima TNI dan

Kapolri dianggap mengurangi kewenangan Presiden yang ditentukan oleh konstitusi sebagai pemegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara. Keterlibatan parlemen juga dianggap akan membuka ruang politisasi yang dinilai berpengaruh buruk bagi profesionalisme TNI dan Polri. Dalam konteks politik elektoral, terdapat wacana mengenai keikutsertaan TNI dan Polri dalam pemilihan umum baik untuk memilih maupun dipilih (*right to vote and right to be candidate*).

Sinergisitas Pertahanan dan Keamanan dalam Penanganan Bencana

Indonesia merupakan negara kepulauan yang dilingkari cincin api (*ring of fire*), sehingga rawan bencana. Karenanya, diperlukan sinergisitas antara TNI, Polri dan segenap pemangku kepentingan (pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan yang lain) untuk memastikan bahwa penanganan bencana alam dapat dilakukan secara baik dan efektif. Terlebih, penanganan bencana di daerah yang status kebencanaannya ditingkatkan sebagai bencana nasional.

Menjaga Keutuhan Wilayah Republik Indonesia dengan Karakter Kepulauan yang Bercirikan Nusantara

Salah satu isu pertahanan kedaulatan nasional yang masih mengemuka menyangkut status penyelesaian garis batas antar negara. Persoalan krusial yang sering muncul, seperti pemindahan patok batas, kerusakan lingkungan, dan berbagai pelanggaran perbatasan, serta aktivitas ilegal lainnya. Kompleksnya permasalahan di perbatasan tidak diimbangi dengan jumlah aparat pertahanan dan keamanan serta sarana dan prasarana pendukung pelaksanaan kegiatan yang memadai. Belum lagi dibandingkan dengan kebutuhan menurut panjangnya garis batas.

Pendekatan keamanan dalam menjaga kedaulatan negara di perbatasan tetap penting sebagai pengejawantahan amanat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, “melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.” Namun demikian, pendekatan kesejahteraan juga tidak kalah pentingnya; pembukaan konstitusi pun mengamanatkan usaha “memajukan kesejahteraan umum,” termasuk kesejahteraan warga di kawasan perbatasan.

Kawasan wilayah perbatasan, termasuk pulau-pulau kecil terluar memiliki potensi SDA yang cukup besar serta merupakan wilayah yang sangat strategis bagi pertahanan dan keamanan negara. Walaupun demikian, pembangunan di beberapa wilayah perbatasan masih sangat jauh tertinggal dibandingkan dengan pembangunan di wilayah negara tetangga. Kondisi sosial ekonomi masyarakat yang tinggal di daerah tersebut umumnya jauh lebih rendah dibandingkan dengan kondisi sosial ekonomi warga negara tetangga. Permasalahan utama dari ketertinggalan pembangunan di wilayah perbatasan adalah arah kebijakan pembangunan kewilayahan yang selama ini cenderung berorientasi “*inward looking*” (kawasan belakang NKRI), sehingga seolah-olah kawasan perbatasan hanya menjadi halaman belakang dari pembangunan negara. Akibatnya, wilayah-wilayah perbatasan dianggap bukan merupakan wilayah prioritas pembangunan oleh pemerintah pusat maupun daerah. Oleh karena itu, langkah perubahan yang dapat dilakukan adalah dengan mengubah orientasi kesejahteraan di wilayah-wilayah itu, menjadi “teras depan” NKRI.

E. Kesimpulan dan Rekomendasi

1. Setelah mengevaluasi berbagai permasalahan seputar pertahanan dan keamanan, dapat disimpulkan bahwa Sistem Pertahanan dan Keamanan Rakyat Semesta (Sishankamrata) sebagai sebuah sistem yang mendasari kebijakan di bidang pertahanan dan keamanan negara kita tetap perlu untuk

dipertahankan. Meskipun berbagai perubahan lingkungannya terjadi begitu pesat, baik secara legal maupun operasional, paling tidak dari sisi semangatnya, konsep Sishankamrata, tidak dapat dilepaskan dari ciri khas sejarah politik pertahanan Republik Indonesia.

2. Perlu adanya perundang-undangan tentang Pertahanan dan Keamanan (Hankam) Negara guna memayungi UU yang mengatur TNI dan Polri sebagaimana amanah Pasal 30 Ayat (5) UUD Negara RI Tahun 1945. Permasalahan di kepulauan (maritim) di wilayah Indonesia memerlukan perlindungan yang bukan saja berbasis pemahaman darat, laut, dan udara, melainkan juga pemahaman pada dimensi antariksa, laut dan dasar laut, termasuk tanah di bawahnya, udara di atas daratan serta udara di atas laut. Perlindungan dengan basis yang sangat luas tersebut memerlukan sinergi kelembagaan, peraturan perundang-undangan yang mendukung, serta standar teknologi dan SDM yang memadai. Untuk itu, diperlukan upaya penyempurnaan struktur hukum yang lebih efektif dalam berbagai perundang-undangan yang telah ada selama ini, baik UU Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara; UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia; UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.
3. Pembangunan wilayah perbatasan dengan paradigma sebagai “beranda depan” negara perlu dilakukan lebih intensif terutama dengan fokus peningkatan kesejahteraan rakyat. Kesejahteraan masyarakat perbatasan berkorelasi positif dengan perlindungan kedaulatan negara.
4. Konsep partisipasi bela negara perlu dimutakhirkan, baik secara metode maupun jenis partisipasi yang dapat dilakukan warga negara, mengingat perkembangan ancaman serta semakin beragamnya profesi dan aktivitas warga negara. Juga

perlu ditingkatkan partisipasi warga negara yang berada di luar negeri (diaspora Indonesia) mengingat potensinya yang sangat besar.

5. Pengaturan hak dan kewajiban warga dalam usaha pertahanan dan keamanan negara perlu dilaksanakan dengan tetap menghormati dan melindungi HAM. Salah satunya dengan membuat ketentuan bahwa warga berhak menolak berpartisipasi dalam usaha pertahanan dan keamanan yang bersifat militer dengan alasan keagamaan, misalnya. Ketentuan tersebut dapat diatur dalam peraturan perundang-undangan.
6. Mempertimbangkan perkembangan teknologi dan selalu dikembangkan untuk menghadapi hakekat ancaman yang makin canggih dengan spektrum yang makin luas. Pembangunan industri pertahanan harus memberikan dampak positif pada pertumbuhan ekonomi, pembukaan lapangan pekerjaan, kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta kemandirian.

DAFTAR PUSTAKA

- Faiz, Pan Mohamad. Amandemen Konstitusi: Komparasi Negara Kesatuan dan Negara Federal, Jakarta: Rajawali Press. 2019.
- Sekretariat Jenderal MPR. Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Tahun Sidang 2000 Buku Enam. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR. 2010.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR: 2015.
- Sekretariat Negara. Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPPKI). Sekretariat Negara, 1998.
- Subekti, Valina Singka. Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945. PT Raja Grafindo, 2008.
- Yamin, Muhammad Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Jilid Pertama. Jakarta: Penerbit Yayasan Prapanca, 1959.
- Kementerian Pertahanan Republik Indonesia. Buku Putih Pertahanan Indonesia. Edited by Kementerian Pertahanan Republik Indonesia. Kementerian Pertahanan RI, 2014. MPR RI. Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi Dan Status Hukum Ketetapan MPRS Dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002. Sekretariat Jenderal MPR RI, 2014. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2014. Samego, Indria. "Pertahanan Dalam Perspektif Perubahan the Contextualization of Sishanneg: The Empowerment of Regional Defense in a Changeover Perspective" 5, no. April 2015 (2015): 114.

<http://jurnal.idu.ac.id/index.php/JPBH/article/view/345>.
Suryohadiprojo, Sayidiman “Ketahanan Nasional Indonesia”,
Jurnal Ketahanan Nasional, (1997), Vol 1 (1).

Thalib, Haekal Hasan. “Kebijakan Pertahanan Keamanan Korea Selatan Dalam Menghadapi Ancaman Nuklir Korea Utara Tahun 2000-2012”, Jurnal Hubungan Internasional, (2015), Vol 1, (3).

Muhaimin, Yahya. “Pokok-Pokok Pikiran Partisipasi Warga Negara Dalam Pertahanan Keamanan”, Jurnal Ketahanan Nasional (1997), Vol. II, (1).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 1982 Ketentuan-Ketentuan Pokok-Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia.

<https://www.globalfirepower.com/countries-listing.php> dikases pada 29 Agustus 2021.

<https://www.republika.co.id/berita/qn28m5459/kekuatan-militer-indonesia-di-peringkat-16-dari-138-negara> diakses pada 29 Agustus 2021

<https://www.kompas.com/global/read/2021/01/02/195922870/10-negara-dengan-militer-terkuat-di-asia-pada-2020-indonesia> diakses pada 29 Agustus 2021

<https://english.ccourt.go.kr/> diakses pada 29 Agustus 2021.

BAB VI

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

A. Kesimpulan

Perubahan strategis yang sangat cepat di tingkat nasional, regional dan global dewasa ini menuntut MPR RI melakukan review berkala terhadap sistem ketatanegaraan agar tetap relevan dan dapat beradaptasi dengan derap perubahan. Salah satunya ditempuh dengan pengkajian evaluatif terhadap konstitusi dan penerapannya dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi turunannya. Kajian evaluasi kali ini difokuskan pada Pasal-Pasal UUD NRI Tahun 1945 di 4 Bab: Bab X tentang Warga Negara dan Penduduk, Bab XI tentang Hak Asasi Manusia (HAM), Bab XII tentang Agama, dan Bab XIII tentang Pertahanan Negara dan Keamanan Negara.

Studi ini menunjukkan bahwa rumusan Pasal-Pasal UUD NRI Tahun 1945 pada empat bab di atas masih relevan dan perlu dipertahankan. Setelah mengalami amandemen pada masa reformasi, pasal-pasal pada empat bab tersebut telah memenuhi prinsip-prinsip umum yang dikehendaki semangat reformasi, yaitu prinsip kesetaraan, non-diskriminasi, kewargaan, demokratis, dan penghormatan terhadap hak asasi manusia (HAM).

Hanya saja, catatan diberikan kepada muatan Pasal 26 Ayat (1) tentang definisi warga negara yang membedakan antara “orang-orang bangsa Indonesia asli” dan “orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara.” Penggunaan istilah “orang-orang bangsa Indonesia asli” dinilai

tetap menimbulkan multi tafsir di tengah publik kendati klarifikasi konseptual telah diberikan dalam undang-undang dan oleh sejumlah pakar hukum konstitusi. Istilah “orang-orang Indonesia asli” masih menghadirkan kesan pembedaan antara warga negara pribumi dan non-pribumi. Konotasi pembedaan ini dinilai menjustifikasi persepsi sebagian masyarakat yang masih mendikotomikan warga negara antara pribumi dan non-pribumi, suatu pemaknaan yang tidak menguntungkan bagi pembangunan dan pemeliharaan harmoni dan integrasi sosial di tengah masyarakat Indonesia yang plural.

Namun demikian, evaluasi terhadap implementasi pasal-pasal dari empat bab di atas menunjukkan beberapa kelemahan di sejumlah aturan perundang-undangan meskipun diakui terdapat banyak kemajuan dan peningkatan yang diperoleh selama beberapa dekade terakhir. Kelemahan ini dianalisis dengan mempertimbangkan tujuan penerapannya secara faktual-empiris dan kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip umum dan tujuan-tujuan normatifnya. Padal level faktual penerapan sejumlah aturan dalam UU dinilai telah mencapai tujuan pada dirinya. Namun, dilihat secara konseptual dan normatif penerapannya cenderung mengabaikan prinsip-prinsip umum penegakan hukum, termasuk di dalamnya prinsip keadilan gender, kebebasan berpendapat, keadilan hukum, dan hak berpartisipasi dalam pemerintahan.

UU Nomor 12 Tahun 2006, Pasal 26, yang mengatur kewarganegaraan memang telah menekankan asas nondiskriminasi. Namun pengamatan secara faktual menunjukkan penerapannya kurang sensitif terhadap kondisi perempuan WNI dengan status perkawinan campuran. Kenyataannya terdapat perbedaan antara perempuan dan laki-laki yang memiliki status pernikahan dengan WNA dimana perempuan memiliki lebih banyak mengalami keterbatasan psikologis daripada laki-laki. Konsekuensinya, penerapan pasal itu secara konsekuen, tanpa

melihat perbedaan kondisi antara laki-laki dan perempuan, potensial melahirkan ketidakadilan bagi perempuan.

Dalam bidang HAM, meskipun telah menunjukkan adanya perbaikan dan progress, sejumlah UU mendapatkan sorotan kritis, terutama yang mengatur pembatasan kebebasan berpendapat dan berekspresi serta pembatasan hak berkumpul dan berserikat. Muatan UU yang mengatur hak-hak tersebut dinilai belum sepenuhnya konsisten dengan norma hukum dalam konstitusi terutama di Bab XA tentang HAM. Sorotan pertama diberikan kepada UU Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE) No 19 Tahun 2016 yang dinilai menyimpan kelemahan pada pasal-pasal pencemaran nama baik dan ujaran kebencian. Pasal terkait pencemaran nama baik (Pasal 27, ayat 3) mengandung istilah-istilah yang menimbulkan ambiguitas. Tujuan penerapan pasal ini pada dasarnya melindungi kehormatan individu, namun penerapannya dalam konteks komunikasi digital dinilai belum sepenuhnya mempertimbangkan secara cermat karakteristik komunikasi digital yang berbeda dengan komunikasi tatap muka. Ketidaktercermatan ini dalam praktiknya dapat mengancam hak kebebasan berpendapat di internet. Sementara itu, penerapan Pasal 28 Ayat (2) yang mengatur ujaran kebencian bertujuan melindungi hak-hak kelompok minoritas dari hasutan kebencian. Namun penerapannya dihadapkan pada isu bagaimana menentukan parameter ujaran kebencian agar pembatasan hak berpendapat dan berekspresi terutama untuk tujuan kritik sosial dan publik tetap dapat terjamin, namun perlindungan hak-hak kelompok minoritas dapat tercapai.

Sorotan kedua pada UU Nomor 16 Tahun 2017 tentang Ormas. Disyahnannya UU Ormas dilandasi oleh tujuan utama memelihara stabilitas keamanan nasional di tengah ancaman gerakan ekstremisme dan terorisme yang menguat sejak awal masa reformasi. Evaluasi terhadap penerapan UU Ormas menunjukkan

relatif tercapainya tujuan tersebut dengan pembubaran HTI yang selama ini aktif mempropagandakan ideologi yang bertentangan dengan Pancasila, dan “pembubaran” secara hukum FPI yang dinilai meresahkan masyarakat karena aksi-aksi kekerasan atas nama agama yang dilakukannya. Namun pelaksanaan pembubaran Ormas yang disebut terakhir dinilai kurang mengedepankan asas keadilan hukum (*due process of law*) karena pernyataan bubar tidak diumumkan setelah adanya putusan pengadilan yang inkrah. Minimnya *due process of law* dalam pembatasan hak tersebut dapat mempersempit ruang kebebasan sipil dan menghambat pembangunan masyarakat.

Dalam bidang agama, Pasal 29 UUD NRI Tahun 1945 menghendaki terwujudnya jaminan kebebasan beragama dan perlindungan hak setiap orang untuk mengungkapkan keberagamaannya sesuai dengan ajaran agama dan kepercayaannya. Pasal ini juga mengindikasikan bahwa relasi negara-agama di Indonesia dilandasi pandangan bahwa NRI bukan negara agama, namun agama diletakkan sebagai sumber nilai penting dalam mewarnai kehidupan bernegara dan berbangsa. Namun demikian, pelaksanaan ajaran agama haruslah sejauh mungkin diselaraskan dengan nilai-nilai kebersamaan dan kesetaraan serta persatuan yang mengatasi paham perseorangan ataupun golongan.

Evaluasi terhadap pelaksanaan Pasal 29 UUD NRI Tahun 1945 dalam kebijakan operasional di bawahnya menunjukkan UU yang mengatur perihal agama masih belum sepenuhnya memenuhi tujuan normatif yang diamanatkan konstitusi.

Setelah amandemen kedua, muatan Bab XII tentang pertahanan dan keamanan negara mengalami beberapa perubahan, termasuk yang dinilai strategis adalah dimasukkannya dalam Pasal 30 Ayat (2) sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta (Sishankamrata) sebagai landasan kebijakan negara

dalam bidang pertahanan dan keamanan. *Original intent* dimasukkannya Sishankamrata dalam pasal tersebut untuk memastikan partisipasi rakyat sebagai kekuatan pendukung pertahanan negara yang dilaksanakan oleh TNI dan keamanan negara oleh Polri. Penilaian terhadap sistem ini secara empirik dan teoritis menunjukkan bahwa sistem ini masih relevan untuk dilaksanakan meski perubahan lingkungan strategis yang berlangsung super cepat di semua level.

Namun demikian, pada tataran implementasi evaluasi menunjukkan beberapa kesenjangan dalam aspek sistematisasi pengaturan di bidang Sishankamrata. Beberapa kritik ditujukan kepada belum terpadunya UU yang tersedia dimana masing-masing sektor pertahanan dan keamanan telah memiliki UU tersendiri. Namun, belum tersedia UU yang memayungi semua kebijakan pelaksanaan pertahanan negara dan keamanan negara. Hal ini dinilai urgen mengingat berbagai bentuk ancaman pertahanan nasional telah berkembang sangat kompleks, melampaui ancaman militer konvensional. Ancaman yang lebih rumit dewasa ini adalah ancaman hibrida (kombinasi) antara ancaman konvensional, asimetrik, terorisme, dan perang siber (*cyber war*). Konsekuensinya, dituntut adanya keterpaduan di berbagai level: kebijakan, kelembagaan, dan sektor yang meliputi TNI, Polri, Pemerintah, dan masyarakat sipil.

Studi evaluasi terhadap muatan UUD NRI Tahun 1945 dan implementasinya dalam kebijakan perundang-undangan diharapkan dapat mengupdate dan memperluas pemahaman pimpinan dan anggota MPR RI terkait relevansi UUD NRI Tahun 1945 khusus Bab X, XI, XII, dan XIII di tengah perubahan dinamika kehidupan yang cepat. Selain itu studi ini memberikan masukan mengenai sejumlah kelemahan dan keterbatasan implementasi pasal-pasal tersebut dalam kebijakan operasionalnya. Terakhir tentu saja studi ini memberikan masukan berupa rekomendasi

perubahan UUD dan perbaikan implementasinya dalam sejumlah UU yang relevan.

B. Rekomendasi

Rekomendasi dibawah ini disusun menurut urutan Bab dalam UUD NRI Tahun 1945, dimulai dari Bab X, Bab XA, Bab XI, dan berakhir di Bab XII.

A. Bab X (Warga Negara dan Penduduk)

1. MPR RI diminta untuk meninjau kembali Pasal 26 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 mengenai definisi warga negara Indonesia yang menyebutkan frasa “orang bangsa Indonesia asli”. Frasa tersebut dapat diganti dengan misalnya “orang-orang yang lahir di Indonesia.” Perubahan ini diperlukan untuk menghilangkan konotasi pembedaan antara warga pribumi dan non-pribumi yang masih hidup di kalangan masyarakat, guna memperkuat pembangunan harmoni, kohesi dan integrasi sosial di tengah masyarakat Indonesia yang plural.
2. DPR dan atau pemerintah direkomendasikan untuk mempertimbangkan perubahan UU No 12 Tahun 2006 dengan memasukkan asas kewarganegaraan ganda secara selektif. Hal ini dinilai urgen dalam rangka memenuhi aspirasi dan tuntutan kalangan WNI diaspora yang menilai pasal-pasal dalam UU Nomor 12 Tahun 2006 tidak sesuai dengan konteks perkembangan kehidupan global.
3. DPR dan atau pemerintah meninjau kembali Pasal 26 UU Nomor 12 Tahun 2006 yang memberlakukan ketentuan sama (prinsip nondiskriminasi) bagi laki-laki dan perempuan kawin campuran, serta menggantinya dengan prinsip pengaturan yang lebih mempromosikan

kesetaraan (prinsip persamaan substantif). Di sini yang diperlukan adalah adanya perlakuan khusus (*affirmative action*) bagi perempuan sehingga haknya dapat terjamin secara *de jure* dan *de facto*.

B. Bab XA (HAM)

1. DPR dan atau pemerintah perlu melakukan revisi Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE) terkait pasal-pasal multitafsir, terutama pasal pencemaran nama baik dan ujaran kebencian. Revisi UU ini urgen dilakukan untuk meningkatkan kepastian hukum dan penghormatan terhadap HAM.
2. Guna mempertegas makna dari pasal-pasal multitafsir di UU ITE direkomendasikan untuk mengacu kepada Surat Keputusan Bersama (SKB) Nomor 229 Tahun 2021, Nomor 154 Tahun 2021, Nomor KB/2/VI/2021, tentang Pedoman Implementasi atas Pasal Tertentu dalam UU ITE (*instrumental*).
3. Kepada pemerintah direkomendasikan dalam melakukan kebijakan berupa pembatasan hak yang berkaitan dengan hak berkumpul dan berserikat kepada ormas tidak mengumumkan pembubarannya sebelum adanya putusan pengadilan yang inkrah. Hal ini mengingat kebijakan pembubaran Ormas berkaitan dengan perlindungan HAM warga negara.

C. Bab XI (Agama)

1. Pemerintah terkait perlu meninjau kembali Pertauran Bersama Menteri (PBM) dalam pengaturan pendirian rumah ibadah agar lebih sesuai dengan prinsip-prinsip umum HAM dan kebebasan beragama sebagaimana amanat UUD NRI Tahun 1945, Pasal 28E Ayat (1) dan (2),

Pasal 28l Ayat (1), serta Pasal 29 Ayat (2) UUD 1945.

D. Bab XII (Pertahanan dan Keamanan)

1. DPR dan atau Pemerintah perlu mengkaji perlunya UU Pertahanan dan Keamanan (Hankam) Negara guna memayungi UU yang mengatur TNI dan Polri sebagaimana amanah Pasal 30 Ayat (5) UUD Negara RI Tahun 1945. UU Hankam kehadirannya dirasakan mendesak untuk menjamin terbangunnya perturan perundang-undangan yang mendukung mengingat luasnya dimensi wilayah pertahanan dan keamanan yang harus dilindungi.
2. Terkait dengan pengaturan hak dan kewajiban warga dalam usaha pertahanan dan keamanan negara pemerintah perlu membuat ketentuan peraturan perundang-undangan bahwa warga berhak menolak berpartisipasi dalam usaha pertahanan dan keamanan yang bersifat militer dengan alasan keagamaan, misalnya. Ketentuan tersebut perlu dibuat dalam rangka penghormatan terhadap hak asasi manusia warga.
3. Pembangunan wilayah perbatasan dengan paradigma sebagai “beranda depan” negara perlu dilakukan lebih intensif terutama dengan fokus peningkatan kesejahteraan rakyat. Kesejahteraan masyarakat perbatasan berkorelasi positif dengan perlindungan kedaulatan negara.

PROFIL PENULIS

Idris Hemay, Direktur Center for the Study of Religion and Culture (CSRC) UIN Syarif Hidayatullah Jakarta dan Dosen FISIP UIN Jakarta. Idris berpengalaman dalam melakukan penelitian dibidang sosial politik keagamaan, perilaku politik, politik identitas, radikalisme, demokrasi dan HAM, serta resolusi konflik dan pembangunan perdamaian. Idris lahir di Pamekasan Madura 3 April 1982. Menyelesaikan pendidikan di SDN Kertagena Tengah Kadur Pamekasan, MTs Khairul Falah Bungbaruh Kadur Pamekasan, MA. 2 PP. Annuqayah Guluk-Guluk Sumenep, S1 Politik Islam di UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, S2 Pascasarjana Ilmu Politik Universitas Nasional Program Studi Magister Ilmu Politik dan S3 Pascasarjana Ilmu Politik FISIP UNPAD. Pada tahun 2015-2017, Idris pernah menjadi koordinator program “Pesantren for Peace (PFP): a Project Supporting the Role of Indonesian Islamic Schools to Promote Human Rights and Peaceful Conflict Resolution” kerjasama antara CSRC UIN Jakarta dan Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) Jerman dengan dukungan Uni Eropa. Disamping CSRC UIN Jakarta, Idris juga aktif sebagai Direktur riset di INDEX INDONESIA sebuah lembaga survei opini publik khususnya survei politik.

Pria saat menjadi mahasiswa aktif di Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) ini sudah mempublikasikan hasil penelitiannya dalam bentuk buku dan jurnal diantaranya: “Pesantren Resilience: The Path to Prevent Radicalism and Violent Extremism” Vol. 27, No. 2, 2020, Jurnal Studia Islamika (indexed in Scopus Q1). “Resiliensi Komunitas Pesantren terhadap Radikalisme: Social Bonding, Social Bridging, dan Social Linking”, CSRC, PPIM, Convey, UNDP, 2020. “Revitalisasi Nilai-Nilai Pancasila di Kalangan Anak Muda Milenial Indoensia”, Badan Pengkajian MPR RI 2020. “Pancasila Sebagai Rumah Kebangsaan: Peran MPR RI dalam Mengawal Ideologi dan Merawat Kebhinnekaan”, Badan Pengkajian MPR RI 2020. “Membumikan Pancasila untuk Bina Damai dan Resolusi Konflik Sosial”, Badan Pengkajian MPR RI, 2018; Pesan Damai Pesantren Modul Kontra Narasi Ekstremis, CSRC UIN Jakarta dan Konrad Adenauer-Stiftung (KAS), 2018; “Literasi Keagamaan Takmir Masjid, Imam dan Khatib”, CSRC, PPIM, CONVEY dan UNDP, 2018; “Kaum Muda Muslim Milenial: Konservatisme, Hibridasi Identitas, dan Tantangan Radikalisme”, CSRC, PPIM, CONVEY dan UNDP, 2017; “Menilai

Politik Elektoral dengan Troping Prinsip Musyawarah Mufakat”, Jurnal Majelis Media Aspirasi Konsitusi, 2018; “Aktualisasi Nilai-Nilai Demokrasi Pancasila dalam Masyarakat Indonesia”, Jurnal Majelis Media Aspirasi Konsitusi, 2017; “Cerita Sukses Pendidikan Perdamaian di Ambon” CSRC UIN Jakarta-The Asia Foundation, 2015; Modul “Pencegahan Terorisme di Daerah”, BNPT 2013; “Benih-benih Islam Radikal di Masjid Studi Kasus Jakarta dan Solo, CSRC UIN Jakarta, 2010; dan “Pengaruh Politik Identitas Kesukuan dan Citra Figur Kandidat Gubernur terhadap Perilaku Pemilih Menjelang Pilkada Provinsi Bengkulu Tahun 2015”, UNAS, 2016. Idris dapat dihubungi di idris.hemay@gmail.com.

Irfan Abubakar, lahir di Bima 7 Mei 1967, adalah seorang peneliti di CSRC UIN Jakarta, dosen dan penggiat perdamaian, toleransi dan kontra narasi. Sejak tahun 2004, Irfan Abubakar telah terlibat dalam sejumlah penelitian nasional dan internasional di bidang Pembangunan Perdamaian dan Resolusi Konflik, isu-isu 4 Pilar Bangsa, Radikalisme Keagamaan, Kontra Narasi Ekstremis, Ujaran Kebencian, dan Filantropi untuk Keadilan Sosial. Berkat kontribusinya dalam pengembangan kajian-kajian strategis di atas, Irfan Abubakar terpilih di antara 20 Akademisi Top Indonesia di bawah usia 45 tahun (dirilis Majalah Kampus Indonesia, Edisi Agustus, Vol 5, 2011). Pada Tahun 2010, Irfan, begitu panggilan akrabnya, menjadi Direktur CSRC UIN Jakarta, dan pada 2014, ia memimpin lembaga ini untuk kedua kalinya hingga tahun 2018. Hingga kini, Irfan Abubakar masih aktif di CSRC selain sebagai peneliti, juga sebagai trainer dan pembicara di berbagai seminar nasional dan internasional. Di tahun 2019, di bawah kepemimpinan Prof Azyumardi Azra, CBE, Irfan Abubakar tercatat sebagai anggota Advisory Board pada lembaga studi yang berada di bawah naungan UIN Jakarta ini. Dosen pada Fakultas Adab dan Humaniora UIN Jakarta ini telah menulis dan menyunting puluhan buku, artikel jurnal, maupun modul-modul pelatihan yang dipublikasikan dan digunakan oleh CSRC UIN Jakarta selama 15 tahun terakhir.

Karya-karyanya dalam 5 tahun terakhir ini antara lain: “Pesantren Resilience: the Path to Prevent Radicalism and Violent Extremism” dalam *Studia Islamika*, Vol 27, No 2 (2020); “Penanganan Ujaran kebencian di Indonesia dan Tantangan Sosial Politik,” dalam *Meredam Kebencian: Satu Dekade Pemantauan Siar Kebencian Keagamaan di Indonesia*, Wahid Foundation (2020); *Resiliensi Komunitas Pesantren terhadap Radikalisme: Social Bonding, Social Bridging dan Social Linking*, (2020); *Masjid di Era Milenial*

Arah Baru Literasi Keagamaan, (2019); Kaum Muda Muslim Milenial: Konservatisme, Hibridasi Identitas, dan Tantangan Radikalisme, (2018); “Toleransi Pancasila, Hak-hak Individu dan Kepentingan Komunal: Menimbang Perspektif Kaum Muda Muslim Milenial,” dalam Jurnal Majelis (2018); Pesan Damai Pesantren (2018); Literasi Keagamaan Takmir Masjid, Imam, dan Khatib (2018); “Managing Hate Speech or Muzzling Freedom of Expression,” in <http://indonesiaatmelbourne.unimelb.edu.au/surat-edaran-hate-speech-freedom-expression/> (2015). Selain menamatkan S1 dan S2 di almamaternya, Ayah dari Mira dan Ramang ini pernah menimba ilmu di the Department of Philosophy, the Faculty of Arts, McGill University, Montreal, Canada (2000), belajar Peace Studies bersama AMAN di Bangkok (2005); dan mendalami Security Studies di APCSS Honolulu, Hawaii (2015). Tahun 2016, APCSS, Hawaii, menerbitkan hasil penelitiannya dengan judul “Effective Strategic Communication in Countering Radicalism in Indonesia,” (January, 2016). Irfan Abubakar dapat dihubungi melalui irfan.abubakar@uinjkt.ac.id.

Chaider S. Bamualim, lahir di Kupang, 24 Mei 1966. Ia Menempuh studi S1-nya di Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta (1990-1995). Pada tahun 1997, ia memperoleh beasiswa dari pemerintah Belanda melalui program Indonesian Netherlands Cooperation in Islamic Studies (INIS), untuk studi tingkat MA di Universitas Leiden, Belanda. Sekembalinya ke tanah air 1997, ia ditugaskan sebagai dosen di UIN Syarif Hidayatullah Jakarta. Awalnya mengajar mata kuliah Pembaharuan Pemikiran Islam di Fakultas Ushuluddin dan Filsafat, kini ia diberi tugas mengajar Politik Identitas dan Ideologi Politik di Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik (FISIP) UIN Jakarta. Selama 2008-2011, National University of Singapore (NUS) a/n Ministry of Education (MoE) Singapore, memberinya grant sebagai Research Fellow di Department of History, Faculty of Arts and Social Sciences (FASS). Di NUS ia bergabung bersama Professor M.C. Ricklefs, sejarawan terkemuka asal Australia, dan A/P Michael Feener, ahli Aceh ternama, yang kini bertugas sebagai Sultan of Oman Fellow, Oxford Center for Islamic studies, Inggris. Dari dukungan grant MoE, ia berhasil merampungkan disertasi doktoralnya berjudul *Negotiating Islamisation and Resistance: A Study of Islam, Politics and Social Change in West Java since the Early 20th Century to the Present*. Pada September 2015, Universitas Leiden mengundangnya untuk ujian disertasi dan dinyatakan lulus.

Selain mengajar, ia juga aktif di CSRC UIN Jakarta sebagai peneliti. Sejumlah publikasi atas namanya secara individual maupun bersama koleganya, sebagai penulis maupun penyunting, telah terbit, termasuk satu artikel di jurnal Internasional berjudul *Islamic Militancy and Resentment against Hadhramis in Post-Suharto Indonesia: A Case Study of Habib Rizieq Syihab and His Islamic Defenders Front (Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East, 2011)*. Sejak 2016 ia terlibat aktif mendukung pendirian Universitas Islam Internasional Indonesia (UIII) bersama tim panitia bentukan Kementerian Agama RI pimpinan Profesor Komaruddin Hidayat dan Profesor Bahtiar Effendy. Sejak 2019, ia sebagai Sekretaris Universitas Islam Internasional Indonesia (UIII). Kampus ini berdiri megah merupakan legacy pemerintahan Jokowi-JK sebagai upaya untuk membangun pusat peradaban Islam di dunia. Sejak 2017, ia mendapat tugas di Unit Kerja Presiden Pembinaan Ideologi Pancasila (UKP-PIP) sebagai Tenaga Ahli Utama.

Muchtadlirin, adalah Peneliti dan Program Koordinator di CSRC UIN Syarif Hidayatullah Jakarta. Dalam 10 tahun terakhir ia banyak terlibat dalam berbagai penelitian tentang Radikalisme, Ekstremisme, Demokrasi dan HAM, Pembangunan Perdamaian, Empat Pilar dan Sistem Ketatanegaraan. Muchtadlirin pernah nyantri di Madrasah Aliyah Program Khusus (MAPK) Surakarta dan menyelesaikan studinya di Fakultas Ushuludin IAIN Syarif Hidayatullah Jakarta (kini telah berubah menjadi Universitas Islam Negeri). Beberapa karya hasil penelitiannya yang dipublikasikan, diantaranya: Buku “Resiliensi Komunitas Pesantren terhadap Radikalisme: Social Bonding, Social Bridging, dan Social Linking”, CSRC, PPIM, Convey, UNDP, 2020; Buku “Evektivitas Pelaksanaan Sosialisasi Empat Pilar dan Ketetapan MPR RI”, Badan Pengkajian MPR RI, 2018; Buku “Membumikan Pancasila untuk Bina Damai dan Resolusi Konflik Sosial”, Badan Pengkajian MPR RI, 2018; Buku “Pesan Damai Pesantren Modul Kontra Narasi Ekstremis, CSRC UIN Jakarta dan Konrad Adenauer-Stiftung (KAS), 2018; Buku “Kaum Muda Muslim Milenial: Konservatisme, Hibridasi Identitas, dan Tantangan Radikalisme”, CSRC, PPIM, CONVEY dan UNDP, 2017; “Cerita Sukses Pendidikan Perdamaian di Ambon” CSRC UIN Jakarta-The Asia Foundation, 2015; Modul “Pencegahan Terorisme di Daerah”, BNPT 2013; Buku “Benih-benih Islam Radikal di Masjid Studi Kasus Jakarta dan Solo, CSRC UIN Jakarta, 2010. Selain aktif di CSRC, juga aktif mengajar di Institut Pembina Rohani Islam

Jakarta (IPRIJA). Di samping itu ia juga sering menjadi trainer dan fasilitator untuk beberapa pelatihan dan workshop khususnya terkait isu CVE (Counter Violent Extremis) dan perdamaian.

Mohalli Ahmad, peneliti CSRC UIN Syarif Hidayatullah Jakarta. Terlibat dalam sejumlah penelitian tentang masalah kebangsaan dan ketatanegaraan sejak 2013 hingga sekarang. Beberapa karya tulis hasil penelitiannya diterbitkan, salah satunya, dalam buku *Bhinneka Tungga Ika dan Integrasi Nasional* (2014), *Laporan Survei Nasional tentang Pengkajian Sistem Ketatanegaraan dan Evaluasi Efektifitas Pemasarakat Empat Pilar oleh MPR RI* (2017), *Laporan Survei Nasional Studi Evaluasi Efektifitas Pemasarakatan dan Pengkajian Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara* (2018), dan buku *Revitalisasi Pancasila di Kalangan Anak Muda Milenial* (2019).

Pria kelahiran Sumenep, 12 November 1985, ini menamatkan pendidikan dasar di tempat kelahirannya, di SDN Meddelan, Lenteng, tahun 1997. Setamat SD, ia kemudian nyantri di Pondok Pesantren Annuqayah dan menuntaskan studi di MTS 1 Annuqayah (2000) dan berlanjut hingga sekolah menengah atas di MA 1 Annuqayah (2003). Lulus SMA, ia merantau ke Jakarta guna melanjutkan studi di Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah Jakarta dengan mengambil jurusan Aqidah Filsafat Fakultas Ushuluddin (2010). Setelah berhasil meraih gelar sarjana, ia melanjutkan studi Magister di Universitas Nasional dengan mengambil konsentrasi Ilmu Administrasi Publik (2014).

Selain di CSRC, ia bersama koleganya juga mendirikan kantor Konsultan Dimensi Research & Consulting di bawah bendera PT. Dimensi Multiriset Indonesia sejak tahun 2017. Di lembaga yang bergerak di bidang penelitian sosial dan politik ini ia menjabat sebagai salah satu direktur dan secara inten melakukan penelitian, baik mandiri maupun yang bekerja sama dengan instansi pemerintah atau pihak swasta. Hingga kini, sudah puluhan bahkan ratusan penelitian dilakukannya sebagai bentuk sumbangsih bagi kemajuan demokrasi dan pemerintahan daerah di Indonesia.

Sajida Humaira, lahir di Karawang, 28 Januari 1998 adalah sarjana Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Brawijaya mengambil fokus Hukum Tata Negara. Skripsinya dengan judul “Penetapan Status Darurat Bencana dalam Penanggulangan Dampak Pandemi COVID-19 ditinjau dari Perspektif Hukum Tata Negara Darurat”. Sebelumnya, peminat studi kenegaraan ini

tergabung dalam Forum Mahasiswa Konsentrasi Hukum Tata Negara (FORMATERA) di universitas yang sama. Selain aktif di forum kajian, Mira, panggilan akrabnya, juga terlibat dalam sejumlah penelitian. Antara lain Studi “Kriteria Amar Putusan Bersyarat (Conditionally Constitutional/Unconstitutional) (Studi Terhadap Putusan Bersyarat MK Tahun 2003-2017) pada tahun 2018. Ia juga pernah mengikuti sejumlah program pertukaran mahasiswa internasional, yaitu Summer School Program “Enough is Enough” yang diselenggarakan oleh DAAD (German Academic Exchange Service) yang mendiskusikan masalah “Toleransi dan Kebebasan Beragama” dari perspektif berbagai negara (Jerman, Amerika Serikat, Indonesia, dan Turki) (2017). Tahun 2019 dia juga terlibat dalam Program Law and Culture Student Exchange Program kerjasama Universitas Brawijaya, Universitas Negeri Jakarta (UNJ), dan Leipzig University dengan topik “Women's Suffrage and Legal Development of Political Equality” dari perspektif Jerman dan Indonesia.

Selain berminat dalam dunia akademik, Mira juga seorang aktivis mahasiswa. Diantaranya pengurus inti Badan Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Brawijaya (BEM FH UB) (2019), Ketua Bidang Pembinaan Anggota Forum Studi Agama Islam Fakultas Hukum Universitas Brawijaya (FORSA FH UB) (2019), dan Ketua Bidang Penelitian dan Pengembangan Himpunan Mahasiswa Islam Komisariat Hukum Brawijaya (2019). Selama aktif dalam kegiatan organisasi, ia banyak menyelenggarakan pelatihan keterampilan hukum dan lomba hukum, salah satunya berperan sebagai vice project officer dalam kompetisi hukum tingkat nasional, Brawijaya Law Fair (2017). Dalam bidang non-hukum ia juga pernah melaksanakan penelitian di desa yang hasilnya dituangkan dalam “Hasil Kerja Pengkajian Penghidupan Lestari di Dusun Boro, Desa Tawangargo, Kabupaten Malang” (2019). Sajida Humaira dapat dihubungi di sajidahumaira@gmail.com []

Pradita Devis Dukarno, adalah alumni Jurusan Sejarah FIB UGM lulus tahun 2013. Tahun 2013-2014, Adit-panggilan sapaannya-, kemudian mendapatkan Maarif Fellowship dari MAARIF Institute for Culture and Humanity dengan judul penelitian Sunda Kecil Pascakolonial: Desentralisasi Wilayah dan Pembentukan Identitas. Karir Adit berlanjut di media tepatnya pada September 2014-Februari 2015, ia menjadi wartawan di Majalah Kontan Kompas Gramedia Group. Terhitung sejak 1 Maret 2015, Adit menjadi PNS di Sekretariat Jenderal MPR, dan diangkat menjadi peneliti pada tahun 2020

dengan riset utama terkait sejarah konstitusi. Beberapa penelitian terbarunya tentang perbandingan Konstitusi Indonesia dan Korea Selatan: Catatan Kebijakan Pertahanan Indonesia dan Korea Selatan. Sejak 1 Januari 2022, Adit menjadi peneliti Pusat Riset Kewilayahan BRIN, sekarang sedang menggeluti tema tentang global history khususnya pada kawasan Indonesia timur dan Pasifik. Adit dapat dihubungi melalui alamat e-mail pradita.devis@gmail.com dan pradita.devis.dukarno@brin.go.id.

Otto Trengginas Setiawan, lahir di Jakarta pada tahun 1988. Telah menempuh pendidikan Ilmu Filsafat (S1) Universitas Indonesia dan pendidikan Magister Manajemen (S2) Perbanas Institute. Sejak 2012 menggeluti dunia konstitusi di Biro Pengkajian Setjen MPR RI dan sekarang (2022) kesehariannya menjadi peneliti di Pusat Riset Politik, Badan Riset dan Inovasi Nasional.[]



Majelis Permusyawaratan Rakyat
Republik Indonesia

Badan Pengkajian MPR RI
Tahun 2022