



**MAHKAMAH KONSTITUSI  
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN  
PERKARA NOMOR 140/PUU-VII/2009**

**Tentang**

**Konstitusionalitas Peran Negara Dalam  
Pencegahan Penodaan Agama**

- Pemohon** : **I. Para Pemohon Badan Hukum Privat :**
1. Perkumpulan Inisiatif Masyarakat Partisipatif untuk Transisi Berkeadilan (IMPARSIAL) ;
  2. Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) ;
  3. Perkumpulan Perhimpunan Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia (PBHI) ;dkk
- II. Para Pemohon Perorangan :**
1. K.H. Abdurrahman Wahid;
  2. Prof.Dr. Musdah Mulia;
  3. Prof. M. Dawam Rahardjo, dkk.
- Jenis Perkara** : Pengujian Undang-Undang Nomor 1/PNPS/ 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama (UU Pencegahan Penodaan Agama) terhadap Undang-Undang Dasar 1945.
- Pokok Perkara** : Pasal 1, Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 3, serta Pasal 4 huruf a UU Pencegahan Penodaan Agama mengenai larangan terhadap perbuatan untuk melakukan penafsiran tentang suatu agama yang dianut di Indonesia dan mengenai pemberian sanksi pidana bertentangan dengan:
- Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 mengenai persamaan kedudukan segala warga negara dalam hukum dan pemerintahan;
  - Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 mengenai persamaan kedudukan segala warga negara dalam hukum dan pemerintahan tanpa kecuali;
  - Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 mengenai hak atas pengakuan jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum;
  - Pasal 28E ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UUD 1945 mengenai hak kebebasan untuk memeluk dan meyakini agama dan kepercayaan, serta hak kebebasan untuk berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat;
  - Pasal 28I ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 mengenai hak kebebasan dari segala bentuk penyiksaan dan hak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif.
  - Pasal 29 ayat (2) mengenai jaminan Negara kepada tiap-tiap penduduk untuk memeluk agama dan kepercayaan.

**Amar Putusan** : Menyatakan menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya  
**Tanggal Putusan** : Senin, 19 April 2010.  
**Ikhtisar Putusan** :

Para Pemohon dalam Perkara Nomor 140/PUU-VII/2009 terdiri atas Badan Hukum Privat dan perorangan warga negara Indonesia yang memiliki perhatian dalam bidang hak asasi manusia, pluralisme, dan demokrasi Indonesia, menganggap hak konstitusionalnya yang telah diberikan oleh Pasal 1 ayat (3), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (1), ayat (2) dan ayat (3), Pasal 28I ayat (1) dan ayat (2), seerta Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 telah dilanggar oleh Pasal 1, Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 3, dan Pasal 4 huruf a UU Pencegahan Penodaan Agama.

Mengenai kewenangan Mahkamah, berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK) *juncto* Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menentukan bahwa salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Oleh karena permohonan Pemohon adalah mengenai pengujian UU Pencegahan Penodaan Agama terhadap UUD 1945, maka Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan para Pemohon.

Menyangkut kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon, terdapat Pemohon sebagai badan hukum privat dan Pemohon perorangan. Pemohon sebagai badan hukum Privat (Pemohon I s.d. Pemohon VII) menyatakan bahwa keberlakuan pasal-pasal *a quo* berpotensi melanggar hak kerugian konstitsional para Pemohon baik seara langsung maupun tidak langsung dalam menjalankan tugas dan peranan untuk perlindungan pemajuan dan pemenuhan hak asasi manusia, pemajuan dan perlindungan di bidang social, pluralisme, keagamaan, kemasyarakatan dan Pendidikan di Indonesia. Adapun Pemohon perseorangan (Pemohon VIII s.d. XI) adalah perorangan warga negara Indonesia, yang telah lama melakukan upaya pengkajian, penelitian, Pendidikan, diseminasi, publikasi keagamaan serta terlibat dalam berbagai advokasi yang mendorong pliralisme dan toleransi beragama. Para Pemohon telah memenuhi syarat menjadi Pemohon berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta penjelasannya, sehingga permohonan para Pemohon *prima facie* mempunyai kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan pengujian pasal-pasal UU penodaan agama. Terhadap Pemohon, yakni K.H. Abdurahman Wahid, telah meninggal dunia pada 30 Desember 2009, sehingga kedudukan Pemohon dalam permohonan *a quo* menjadi gugur.

Sebelum menilai pokok permohonan para Pemohon, Mahkamah mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

- a. Dalam menilai sustansi perkara yang menyangkut dengan aspek-aspek yang sensitif, Mahkamah perlu memperhatikan arus penguatan HAM di Indonesia. Hal ini dilakukan sesuai dengan tafsir Mahkamah terhadap pasal-pasal dalam konstitusi yang berhubungan dengan kebebasan memeluk agama, meyakini kepercayaan sesuai dengan hati nurani, kebebasan menyatakan pendapat, dan hak beragama tiap-tiap warga negara untuk tidak didiskriminasi, mendapatkan kepastian hukum, serta sejauhmana intervensi negara dalam beragama sebagaimana yang diatur dalam UUD 1945;
- b. Dalam memberikan pendapat hukum, pendapat Mahkamah di dasarkan pada berbagai perspektif lain, yaitu perspektif negara hukum, demokrasi, HAM, ketertiban umum, dan nilai-nilai agama yang dianut di Indonesia.

Terkait dengan dalil-dalil permohonan, Mahkamah mengemukakan pokok-pokok permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah penyebutan enam agama di Indonesia sebagaimana yang terdapat dalam Penjelasan Pasal 1 UU Pencegahan Penodaan Agama merupakan bentuk diskriminasi terhadap agama dan kepercayaan selain enam agama tersebut;

2. Apakah hak negara dalam melakukan intervensi atas tafsiran terhadap keyakinan atau kepercayaan seseorang atau kelompok untuk berhenti menyebarkan ajaran keagamaan yang telah diyakini dan memberi label sebagai organisasi atau aliran terlarang atas nama ketertiban umum;
3. Apakah UU Pencegahan Penodaan Agama sebagai penpres yang secara historis dibentuk dalam keadaan darurat revolusi masih relevan dengan keadaan dan kondisi Indonesia yang berbeda dengan masa genting pada saat UU Pencegahan dan Penodaan Agama dilahirkan, dan apakah substansi UU *a quo* sudah tidak relevan dengan kondisi keberagaman di Indonesia yang lebih dewasa dan majemuk;
4. Apakah pembatasan mengenai penafsiran terhadap agama dan pelarangan terhadap keyakinan seseorang atau kelompok orang merupakan bentuk pelanggaran HAM yang dapat dibenarkan atau tidak dapat dibenarkan menurut instrumen UUD 1945 dan menurut instrumen hukum internasional;
5. Apakah ancaman pidana yang terkandung dalam Pasal 1 *juncto* Pasal 3 UU Pencegahan Agama dan Pasal 156 huruf a dan huruf b pada KUHP yang ditambahkan oleh Pasal 4 UU *a quo* adalah bentuk kriminalisasi terhadap kebebasan berpikir, berpendapat, dan berekspresi dalam persoalan agama dan kepercayaan;
6. Apakah produk hukum Surat Keputusan Bersama (SKB) sebagaimana termakstub dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) UU Pencegahan penodaan Agama tidak menjamin kepastian hukum di Indonesia.

Mengenai hal-hal yang menjadi materi pokok permohonan dan terhadap pertanyaan hukum di atas, setelah memeriksa dengan saksama permohonan para Pemohon, mendengar keterangan Pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Pihak Terkait, dan mendengar keterangan saksi dan Ahli dari Pemohon, Pemerintah, Pihak Terkait serta yang dihadirkan oleh Mahkamah dan bukti-bukti yang diajukan para Pihak, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

1. Rumusan Pasal 1 UU *a quo* tidak dapat dipisahkan dari pasal-pasal lain dalam UU Pencegahan Penodaan Agama, sehingga rumusan definisi yang terdapat dalam pasal *a quo* tidak dapat dibaca secara tersendiri melainkan harus dikaitkan dengan pasal-pasal lain dalam UU Pencegahan Penodaan Agama yang memiliki substansi untuk mencegah penyalahgunaan dan/atau penodaan agama. Disamping itu, bahwa pasal *a quo* adalah bagian yang tidak terpisahkan dari maksud perlindungan terhadap hak beragama warga masyarakat Indonesia sebagaimana yang terkandung dalam inti UU Pencegahan Penodaan Agama yakni untuk mencegah penyalahgunaan dan penodaan agama demi kerukunan hidup berbangsa dan bernegara. Oleh sebab itu, Pasal 1 UU *a quo* sejalan dengan amanat UUD 1945 yakni untuk mewujudkan kehidupan berbangsa dan bernegara yang lebih baik (*the best life possible*);
2. UU Pencegahan Penodaan Agama tidak melarang seseorang untuk melakukan penafsiran terhadap suatu ajaran agama ataupun melakukan kegiatan keagamaan yang menyerupai suatu agama yang dianut di Indonesia secara sendiri-sendiri. Yang dilarang adalah dengan sengaja di muka umum menceritakan, menganjurkan atau mengusahakan dukungan umum, untuk melakukan penafsiran tentang sesuatu agama yang dianut di Indonesia atau melakukan kegiatan keagamaan yang menyerupai kegiatan keagamaan dari agama itu, penafsiran dan kegiatan mana yang menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama. Apabila hal tersebut tidak diatur maka dikhawatirkan dapat menimbulkan benturan serta konflik horizontal, dapat menimbulkan keresahan, perpecahan, dan permusuhan dalam masyarakat;
3. Kebebasan untuk meyakini kepercayaan menurut Mahkamah adalah kebebasan yang tidak dapat dibatasi dengan pemaksaan bahkan tidak dapat diadili, karena kebebasan demikian adalah kebebasan yang ada dalam pikiran dan hati seseorang yang meyakini kepercayaan itu. Hal ini merupakan *forum internum* yang tidak dapat dibatasi tetapi tidak imun terhadap pengaruh dari lingkungan. Pembatasan-pembatasan tersebut hanya dapat dilakukan dengan Undang-Undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan

yang adil sesuai dengan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam masyarakat yang demokratis (Pasal 28J ayat (2) UUD 1945). Dengan demikian, UU Pencegahan Penodaan Agama tidak membatasi keyakinan seseorang (*forum internum*), akan tetapi hanya membatasi pernyataan pikiran dan sikap sesuai hati nuraninya di depan umum (*forum externum*) yang menyimpang dari pokok-pokok agama yang dianut di Indonesia, mengeluarkan perasaan atau melakukan perbuatan yang pada pokoknya bersifat permusuhan, penyalahgunaan atau penodaan terhadap suatu agama yang diatur di Indonesia;

4. Terhadap dalil permohonan bahwa UU Pencegahan Penodaan Agama yang bersifat diskriminatif karena hanya membatasi pengakuan terhadap enam agama yaitu Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Budha, dan khong Hu Cu, menurut Mahkamah adalah tidak benar karena UU *a quo* tidak membatasi pengakuan atau perlindungan hanya terhadap enam agama tersebut, akan tetapi mengakui semua agama sebagaimana secara tegas dijelaskan dalam penjelasan umum UU *a quo* yang menyatakan "*Ini tidak berarti bahwa agama-agama lain, misalnya: Yahudi, Zarasustrian, Shinto, Taosim yang dilarang di Indonesia. Mereka mendapat jaminan penuh seperti diberikan oleh Pasal 29 ayat 2 dan mereka dibiarkan adanya asal tidak melanggar ketentuan-ketentuan dalam peraturan ini atau peraturan perundang-undangan lainnya*". Adapun kata "dibiarkan" yang terdapat dalam Penjelasan Pasal 1 paragraf 3 UU Pencegahan Penodaan Agama harus diartikan sebagai tidak dihalangi dan bahkan diberi hak untuk tumbuh dan berkembang, dan bukan dibiarkan dalam arti diabaikan. Oleh sebab itu, semua agama baik yang disebut dalam Penjelasan Pasal 1 paragraf 1 maupun Pasal 1 paragraf 3 UU *a quo* sama-sama dibiarkan untuk tumbuh, berkembang, diperlakukan sama, dan tidak dihambat;
5. Penafsiran terhadap suatu ajaran atau aturan tertentu merupakan kebebasan berpikir setiap orang. Walaupun penafsiran keyakinan atas ajaran agama merupakan bagian dari kebebasan yang berada pada *forum internum*, namun penafsiran tersebut harus berkesesuaian dengan pokok-pokok ajaran agama melalui metodologi yang benar berdasarkan sumber ajaran agama yang bersangkutan yaitu kitab suci masing-masing, sehingga kebebasan melakukan penafsiran terhadap suatu agama tidak bersifat mutlak atau absolut. Tafsir yang tidak berdasarkan pada metodologi yang umum diakui oleh para penganut agama serta tidak berdasarkan kitab suci akan menimbulkan reaksi yang mengancam keamanan dan ketertiban umum apabila dilakukan atau dilaksanakan di muka umum. Dalam hal demikian pembatasan dapat dilakukan. Dengan demikian, pembatasan dalam hal ekspresi keagamaan (*forum externum*) yang terkandung dalam Pasal 1 dan Pasal 4 UU Pencegahan Penodaan Agama adalah dibenarkan oleh UUD 1945 maupun standar internasional yang berlaku;
6. Mengenai rumusan Pasal 2 ayat (1) UU Pencegahan Penodaan Agama, terkait dengan dalil para Pemohon tentang Surat Keputusan Bersama (SKB), Mahkamah berpendapat bahwa keberadaan SKB yang dikeluarkan bersama-sama antara Menteri Agama, Jaksa Agung, dan Menteri Dalam Negeri sebagaimana diperintahkan oleh Pasal 2 ayat (1) UU *a quo* bukan peraturan perundang-undangan (*regeling*) melainkan sebuah penetapan konkret (*beschikking*) dan SKB tersebut tidak melanggar konstitusi karena secara materiil, substansi dalam UU Pencegahan Penodaan Agama adalah sejalan dan tidak bertentangan dengan konstitusi, namun dari segi bentuk pengaturan, rumusan, kaidah-kaidah hukumnya perlu disempurnakan.;
7. Mengenai rumusan Pasal 2 ayat (2) UU *a quo*, menurut Mahkamah pertimbangan mengenai pertimbangan Pasal 2 ayat (1) secara *mutatis mutandis* berlaku pula dalam Pasal 2 ayat (2). Terhadap dalil para Pemohon yang menyatakan bahwa Pasal 2 ayat (2) UU *a quo* yang salah mengartikan kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat sebagai sebuah hak yang tidak dapat dibatasi, dalam hal ini Mahkamah menilai bahwa telah terjadi benturan antara ekspresi beragama di dalam masyarakat maka negara perlu mengatur perilaku warga negara tersebut dan bukan mengatur mengenai substansi agamanya. Bentuk pengaturan perilaku warga negara ini dapat dilakukan dalam bentuk teguran dan sanksi administrasi berupa pembubaran yang dilakukan oleh negara. Sedangkan kalusul "organisasi/aliran terlarang" harus dinisbatkan pada kepentingan

- administratif ketertiban kenegaraan dan bukan pada substansi kebenaran dalam sudut pandang materiil agama;
8. Terhadap dalil kriminalisasi agama sebagaimana yang diatur dalam Pasal 3 UU Pencegahan Penodaan Agama, Mahkamah menilai bahwa ancaman pidana lima tahun yang terkandung dalam Pasal 3 UU *a quo* berada dalam ranah kebijakan yang dapat diambil dalam proses legislasi. Adapun proses peradilan pidana merupakan kewenangan peradilan umum. Proses yudisial yang dilakukan oleh peradilan umum inilah yang akan memberikan kepastian penegakkan hukum. Disamping itu menurut Mahkamah, penerapan Pasal 3 UU *a quo* merupakan *ultimum remidium* manakala sanksi administrasi sebagaimana yang diatur dalam Pasal 2 UU *a quo* tidak efektif;
  9. Terhadap Pasal 4 UU Pencegahan Penodaan Agama yang menambahkan Pasal 156a KUHP, Mahkamah berpendapat bahwa ketentuan Pasal 4 UU *a quo* adalah bentuk amendemen KUHP yakni menambah Pasal 156a. Norma hukum pidana dalam Pasal 156a pada huruf a adalah norma hukum yang menentukan sanksi bagi perbuatan jahat, yang sifat jahatnya melekat pada perbuatan yang dilarang, sedangkan sifat kriminalnya muncul karena memang perbuatan itu adalah jahat. Adapun sifat jahatnya itu adalah permusuhan, penyalahgunaan dan penodaan terhadap agama. Dengan demikian apabila terdapat putusan pengadilan tentang penjatuhan pidana berdasarkan Pasal 156a KUHP yang berbeda-beda, maka hal tersebut merupakan bentuk ketidakpastian hukum dan diskriminasi, melainkan wujud dari pertimbangan hakim dalam memberikan keadilan sesuai dengan karakteristik kasus masing-masing;
  10. Mengenai adanya kekhawatiran atas adanya praktik yang anarki atau tindakan main hakim sendiri, serta kekhawatiran atas terjadinya tindakan sewenang-wenang karena dilakukannya tindakan represif oleh aparat penegak hukum atas nama UU Pencegahan Penodaan Agama, Mahkamah menilai bahwa terhadap jawaban baik UU Pencegahan Penodaan Agama dicabut maupun dipertahankan, belum tentu kedua kemungkinan tersebut akan terjadi. Untuk kepentingan perlindungan umum (*general protection*) danantisipasi begi terjadinya konflik di tengah-tengah masyarakat baik horizontal maupun vertikal, maka adanya UU Pencegahan Penodaan Agama menjadi sangat penting.

Dengan demikian pertentangan norma antara Pasal 1 Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 3 serta Pasal 4 UU Pencegahan Penodaan Agama terhadap Pasal 1 ayat (3), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), Pasal 28I ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 baik dalam permohonan pengujian formil maupun permohonan pengujian materiil tidak terbukti menurut hukum.

Berdasarkan seluruh penilaian atas fakta hukum dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah menyatakan menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.

Terhadap putusan terbut di atas, terdapat seorang hakim konstitusi Harjono yang memiliki alasan berbeda (*concurring opinion*) dan seorang hakim konstitusi Maria Farida Indrati memiliki beda pendapat (*dissenting opinion*), sebagai berikut.

#### **Alasan Berbeda (*Concurring Opinion*) Hakim Konstitusi Harjono**

Berpijak pada Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 28I ayat (1) UUD 1945 hak beragama sebagai hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun (*non derogable right*) namun kebebasan untuk memmanifestasikan kepercayaan atau agama dapat dibatasi yaitu hanya dengan Undang-Undang yang diperlukan untuk melindungi keselamatan umum, ketertiban, keselamatan atau moral dan untuk melindungi hak-hak fundamental dan kebebasan orang lain (*vide Declaration on the Elimination of All of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief Article*). Dengan demikian, hak beragama sebagai hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun (*non derogable right*) namun kebebasan untuk memmanifestasikan kepercayaan atau agama dapat dibatasi yaitu hanya dengan Undang-Undang yang diperlukan untuk melindungi keselamatan umum, ketertiban, keselamatan atau moral dan untuk melindungi hak-hak fundamental dan kebebasan orang lain (*vide Declaration on the Elimination of All of*

*Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief Article).*

Terkait dengan substansi norma UU Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama, UU tentang Perlindungan Agama di Indonesia yang bersifat umum yang tidak ditujukan kepada agama tertentu saja. Lebih khusus lagi yang dilindungi oleh Undang-Undang ini adalah pokok-pokok ajaran agama yang ada di Indonesia dari adanya “penafsiran yang menyimpang” dan kegiatan-kegiatan yang menyerupai atau aspek ritual dari ajaran agama, hal ini tercerminkan pada rumusan Pasal 1 Undang-Undang *a quo*.

Terhadap rumusan Pasal 1 UU *a quo*, pengertian “di muka umum” dimaksudkan apa yang lazim diartikan dengan kata-kata itu dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), dengan demikian yang dimaksud di muka umum itu artinya di tempat yang terdapat lebih dari satu orang, yang artinya terdapat orang lain.. Secara penafsiran harfiah, perbuatan tersebut memenuhi unsur perbuatan yang dilarang oleh Pasal 1 Undang-Undang *a quo*, sebagai akibatnya ceramah agama yang dilakukan di hadapan penganutnya dilarang untuk menafsirkan agama lain yang tafsiran tersebut berbeda dengan pokok-pokok ajaran agama lain yang ditafsirkan. Akan halnya kalau ada yang berpendapat bahwa pasal tersebut tidak melarang perbuatan yang demikian maka dari rumusan yang mana pendapat tersebut didasarkan. Dari aspek redaksional, rumusan Pasal 1 Undang-Undang *a quo* mengandung ketidakjelasan sehingga tidak memenuhi syarat bahwa perumusan undang-undang tindak pidana haruslah jelas (*lex certa*). Apabila rumusan Pasal 1 Undang-Undang *a quo* tidak dimaksudkan untuk melarang ceramah agama yang mengandung tafsir terhadap agama lain yang berbeda dengan pokok-pokok ajaran agama lain tersebut yang ceramah dilakukan hanya hadapan penganut agama dari penceramah, maka maksud tersebut dapat dilakukan dengan cara memberi batasan tentang unsur di muka umum.

Rumusan Pasal 1 Undang-Undang *a quo* mengandung kelemahan. Untuk mengatasi kelemahan tersebut dapat dilakukan dengan cara melakukan revisi Pasal 1 Undang-Undang *a quo* oleh lembaga pembuat Undang-Undang, sedangkan apabila Pasal 1 Undang-Undang *a quo* dicabut maka akan terdapat ke-vakum-an hukum yang ketiadaan aturan tersebut dapat menimbulkan akibat sosial yang luas meskipun akibat itu sendiri dapat diatasi dengan aturan hukum yang ada, namun untuk melakukan hal yang demikian akan memerlukan *social cost* yang tinggi. Dengan demikian, meskipun terdapat kebutuhan untuk melakukan revisi terhadap perumusan Pasal 1 Undang-Undang *a quo* dan perlunya diciptakan formula rumusan Undang-Undang yang tidak menegasikan dua unsur, yaitu perlindungan agama di satu pihak dan kebebasan berkeyakinan di pihak lain, namun karena keterbatasan Mahkamah Konstitusi yang hanya sebagai *negative legislator* yang tidak berwenang untuk mengganti rumusan Pasal 1 Undang-Undang *a quo* dengan rumusan yang berbeda, sementara pernyataan tidak mempunyai kekuatan hukum akan menimbulkan ke-vakum-an hukum, maka dengan dasar asas kemanfaatan sambil menunggu penyempurnaan yang dilakukan oleh pembuat Undang-Undang, untuk sementara waktu Undang-Undang *a quo* perlu dipertahankan. Dalam beberapa putusannya Mahkamah dapat menetapkan status suatu bagian Undang-Undang sebagai *conditionally constitutional* dengan cara memberikan syarat keberlakuannya, namun terhadap Pasal 1 Undang-Undang *a quo* hal demikian tidak dapat dilakukan mengingat syarat tersebut akan sangat umum sifatnya, padahal penerapan pasal tersebut berlaku untuk semua agama yang masing-masing mempunyai karakteristik berbeda antara satu dengan yang lain. Untuk mengatasi hal demikian, sebenarnya dapat dilakukan oleh hakim yang memutus perkara konkret dengan mempertimbangkan perubahan yang ada untuk menyelaraskan dua unsur tersebut di atas.

### **Pendapat Berbeda (*Dissenting Opinion*) Hakim Konstitusi Maria Farida Indrati**

Terkait dengan hak atas kebebasan agama terdapat dua aspek yang perlu diperhatikan, yaitu aspek kebebasan internal (*forum internum*) dan aspek kebebasan eksternal (*forum externum*). Kebebasan internal (*forum internum*) yang menyangkut eksistensi spiritual yang melekat pada setiap individu adalah kebebasan yang dimiliki setiap orang untuk meyakini,

berfikir, dan memilih agama atau keyakinannya, juga kebebasan untuk mempraktekkan agama atau keyakinannya secara privat, sehingga kebebasan internal ini tidak dapat diintervensi oleh negara. Kebebasan eksternal (*forum externum*) adalah kebebasan seseorang untuk mengekspresikan, mengkomunikasikan, atau memanasifasikan eksistensi spiritual yang diyakininya itu kepada publik dan membela keyakinannya.

Sehubungan dengan pengujian Pasal 1, Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 3, serta Pasal 4 UU Pencegahan Penyalahgunaan/Penodaan Agama, berikut ini pendapat mengenai pasal-pasal *a quo* :

#### A. Pendapat terhadap Pasal 1

Apabila Pasal 1 UU *a quo* dihubungkan dengan penjelasannya maka sebenarnya yang dijamin dan dilindungi, serta mendapat bantuan-bantuan adalah hanya terbatas kepada agama yang dipeluk (dianut) oleh penduduk Indonesia yaitu, Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha dan Khong Hu Cu (Confusius). Disamping itu terdapat perlakuan yang tidak sama (diskriminatif) antara agama Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha, serta Khong Hu Cu (Confusius), dan agama-agama lainnya, terutama terhadap badan/aliran kebatinan; bahkan negara/Pemerintah telah masuk ke dalam ranah yang menyangkut eksistensi spiritual, yang melekat pada setiap individu (dalam hal ini badan/aliran kebatinan) karena Pemerintah diberikan wewenang untuk berusaha menyalurkannya ke arah pandangan yang sehat dan ke arah ke-Tuhanan Yang Maha Esa.

#### B. Pendapat terhadap Pasal 2

Rumusan Pasal 2 Undang-Undang *a quo* dan Penjelasannya terdapat perbedaan dari segi *adressat* (subjek) norma yang dituju. Dalam Pasal 2 ayat (1) yang menjadi *adressat* (subjek) norma adalah "Barangsiapa ..." yang di dalam ragam bahasa perundang-undangan biasanya dimaknai dengan setiap orang atau badan hukum (korporasi), sedangkan pada ayat (2) yang menjadi *adressat* (subjek) norma adalah "Organisasi atau sesuatu aliran kepercayaan". Apabila rumusan Pasal 2 tersebut dihubungkan dengan Penjelasan pasalnya maka yang menjadi *adressat* (subjek) norma adalah "*orang-orang ataupun penganut-penganut sesuatu aliran kepercayaan maupun anggota atau anggota Pengurus Organisasi atau aliran terlarang*".

Dengan demikian ketentuan dalam Pasal 2 Undang-Undang *a quo* sebenarnya hanya ditujukan terhadap "*orang-orang ataupun penganut-penganut sesuatu aliran kepercayaan maupun anggota atau anggota Pengurus Organisasi, atau aliran terlarang*". Permasalahannya adalah, siapa yang dimaksudkan dengan orang-orang ataupun penganut-penganut sesuatu aliran kepercayaan maupun anggota atau anggota Pengurus Organisasi, atau aliran terlarang tersebut.

#### C. Pendapat terhadap Pasal 3

Rumusan Pasal 3 Undang-Undang *a quo* dan Penjelasannya juga terdapat perbedaan dari segi *adressat* (subjek) norma yang dituju. Dalam Pasal 3 yang menjadi *adressat* norma, yang dapat dijatuhi pidana penjara lima tahun adalah "*orang, penganut, organisasi atau aliran kepercayaan*" sedangkan dalam Penjelasannya yang dapat dikenakan pidana adalah "*penganut aliran kepercayaan saja*".

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1, Pasal 2, Pasal 3 Undang-Undang *a quo* dan Penjelasannya, memang beralasan apabila beberapa orang perorangan dan beberapa lembaga yang bergerak dalam bidang advokasi kebebasan beragama dan berkeyakinan mempermasalahkan eksistensi Undang-Undang *a quo*. Sependapat dengan Pemohon, bahwa eksistensi Undang-Undang *a quo* perlu ditinjau kembali, karena dalam pelaksanaannya Undang-Undang *a quo* seringkali menimbulkan berbagai permasalahan. Walaupun dalam Undang-Undang *a quo* tidak menyebutkan adanya enam agama yang "diakui" oleh negara, namun di dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan telah terbukti bahwa yang diberikan jaminan dan perlindungan serta bantuan-bantuan hanya keenam agama tersebut, hal ini terjadi misalnya dalam penerbitan Kartu Tanda Penduduk,

penerbitan Kartu Kematian, atau dalam pelaksanaan dan pencatatan perkawinan.

#### D. Pendapat terhadap Pasal 4

Terhadap rumusan dalam Pasal 4 Undang-Undang *a quo*, bahwa pengaturan yang memerintahkan penambahan suatu pasal ke dalam Undang-Undang lain adalah sesuatu yang tidak lazim dalam teknik penyusunan peraturan perundang-undangan. Pendapat tersebut dapat dikesampingkan, oleh karena pada saat terbentuknya Undang-Undang *a quo* memang belum terdapat pedoman yang mengatur tentang hal tersebut. Walaupun rumusan dalam Pasal 156a tersebut bukanlah merupakan delik materiil, namun karena pasal tersebut ditempatkan di antara Pasal 156 dan Pasal 157 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (yang termasuk dalam "*haatzaai artikelen*") maka ketentuan dalam pasal *a quo* dalam pelaksanaannya lebih sering diterapkan secara sewenang-wenang.

Berdasarkan uraian di atas, maka terdapat beberapa permasalahan yang mendasar, yakni UU *a quo* merupakan produk masa lampau dan secara substansial mempunyai berbagai kelemahan. Disamping itu, terjadinya berbagai permasalahan yang seringkali menimbulkan adanya tindakan yang sewenang-wenang dalam pelaksanaan Undang-Undang *a quo*. Dengan demikian, permohonan para Pemohon seharusnya dikabulkan.