

# Jaminan Konstitusional Kebebasan Beragama: Kajian Normatif Pasal 28E dan 29 UUD NRI 1945

Vivi Rohmana<sup>1</sup>, Avivah Firisqi Leksono<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup>Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, Indonesia

E-mail: [vivi.r28602@gmail.com](mailto:vivi.r28602@gmail.com)

Article Info	Abstract
<b>Article History</b> Received: 2025-12-08 Revised: 2026-01-15 Published: 2026-02-01	The 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. However, this constitutional guarantee has not been fully realized substantively because there is still a gap between ideal norms and implementation practices. The background of this research departs from the normative ambiguity of the two articles that creates tension between the principles of a "religious state" and a "constitutional state." The purpose of this research is to analyze the normative limitations of Articles 28E and 29 in guaranteeing religious freedom and to formulate strategies to strengthen its constitutional implementation. This research uses a normative juridical method with a legislative, conceptual, and historical approach, accompanied by an analysis of Constitutional Court decisions and the doctrine of modern constitutionalism. The research hypothesis shows that the constitutional guarantee of religious freedom in Indonesia is still declarative due to weak constitutional enforcement and low constitutional culture. The results of the study found that the disharmony between Articles 28E and 29, the absence of a constitutional complaint mechanism, and a narrow interpretation of the principle of Godhead are the main factors in the weak protection of religious rights. In conclusion, the protection of the right to religious freedom in Indonesia is not yet effective because the constitution does not function as a living constitution that guarantees rights substantively. This research's recommendations emphasize the need to strengthen constitutional review mechanisms, implement constitutional impact assessments, and provide constitutional education to build an inclusive legal culture and guarantee religious freedom without discrimination.
<b>Keywords:</b> <i>Religious Freedom;</i> <i>Constitutionalism;</i> <i>Constitutional</i> <i>Guarantees.</i>	
<b>Artikel Info</b> <b>Sejarah Artikel</b> Diterima: 2025-12-08 Direvisi: 2026-01-15 Dipublikasi: 2026-02-01	
<b>Kata kunci:</b> <i>Kebebasan Beragama;</i> <i>Konstitusionalisme;</i> <i>Jaminan Konstitusi.</i>	Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Namun, jaminan konstitusional tersebut belum sepenuhnya terwujud secara substantif karena masih terdapat kesenjangan antara norma ideal dan praktik implementasi. Latar belakang penelitian ini berangkat dari ambiguitas normatif kedua pasal tersebut yang menimbulkan ketegangan antara prinsip "negara religius" dan "negara konstitusional". Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis keterbatasan normatif Pasal 28E dan 29 dalam menjamin kebebasan beragama serta merumuskan strategi penguatan implementasi konstitusionalnya. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan historis, disertai analisis putusan Mahkamah Konstitusi serta doktrin konstitusionalisme modern. Hipotesis penelitian menunjukkan bahwa jaminan konstitusional kebebasan beragama di Indonesia masih bersifat deklaratif akibat lemahnya <i>constitutional enforcement</i> dan rendahnya <i>constitutional culture</i> . Hasil penelitian menemukan bahwa ketidakharmonisan antara Pasal 28E dan 29, ketidaaan mekanisme <i>constitutional complaint</i> , serta tafsir sempit terhadap asas Ketuhanan menjadi faktor utama lemahnya perlindungan hak beragama. Kesimpulannya, perlindungan hak kebebasan beragama di Indonesia belum efektif karena konstitusi belum berfungsi sebagai <i>living constitution</i> yang menjamin hak secara substantif. Saran penelitian ini menekankan perlunya penguatan mekanisme <i>constitutional review</i> , penerapan <i>constitutional impact assessment</i> , serta pendidikan konstitusional untuk membangun budaya hukum yang inklusif dan menjamin kebebasan beragama tanpa diskriminasi.

## I. PENDAHULUAN

Kebebasan beragama merupakan salah satu hak asasi yang secara eksplisit dijamin dalam Pasal 28E dan Pasal 29 UUD NRI 1945 sebagai bagian dari prinsip konstitusionalisme (Razak et al., 2022). Prinsip ini menekankan bahwa

kekuasaan negara harus dibatasi oleh konstitusi untuk melindungi hak-hak fundamental warga negara, termasuk hak beragama (Basuki, 2012). Namun, dalam praktiknya, jaminan normatif tersebut kerap menghadapi tantangan, terutama ketika terjadi perbedaan tafsir antara norma

konstitusi dan kebijakan pemerintah daerah. Kasus perusakan rumah doa dan nasib pelajar agama minoritas di Indonesia menunjukkan adanya kelemahan dalam realisasi jaminan konstitusional tersebut (Indonesia, 2025). Ketidakpatuhan pemerintah daerah terhadap putusan pengadilan memperlihatkan adanya celah dalam sistem konstitusional yang seharusnya memastikan perlindungan kebebasan beragama (Tajmila et al., 2025). Kondisi ini menegaskan pentingnya kajian normatif terhadap Pasal 28E dan 29 UUD NRI 1945 untuk menilai konsistensi konstitutionalisme dengan praktik perlindungan hak kebebasan beragama di Indonesia.

Berbagai kajian akademik menunjukkan bahwa kebebasan beragama di Indonesia masih menghadapi persoalan serius dari perspektif hukum konstitusional. Penelitian Sulastriyono (2018) menegaskan bahwa meskipun UUD NRI 1945 menjamin kebebasan beragama, implementasinya sering kali terhambat oleh regulasi sektoral yang diskriminatif. Senada dengan itu, Hiariej (2020) menyebut adanya inkonsistensi antara prinsip konstitutional dengan kebijakan administratif yang justru mempersempit ruang kebebasan beragama. Studi lain oleh Asshiddiqie (2019) juga menggarisbawahi pentingnya menempatkan kebebasan beragama sebagai bagian dari prinsip negara hukum konstitusional yang tidak dapat dikurangi. Bahkan, Setara Institute dan Wahid Foundation secara konsisten mencatat masih tingginya angka pelanggaran terhadap hak beragama dan berkeyakinan di Indonesia setiap tahun. Fakta literatur ini menunjukkan bahwa terdapat kesenjangan antara norma konstitusi yang ideal dan realitas yang problematis. Namun, sebagian besar penelitian sebelumnya lebih menekankan aspek sosiologis dan HAM, sehingga masih terdapat kekosongan kajian yang secara khusus menelaah Pasal 28E dan Pasal 29 UUD NRI 1945 dalam kerangka konstitutionalisme. Dengan demikian, penelitian normatif ini hadir untuk mengisi kekosongan tersebut dengan memberikan kontribusi akademik terhadap pemahaman konstitutionalisme kebebasan beragama di Indonesia.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara normatif jaminan kebebasan beragama sebagaimana tercantum dalam Pasal 28E dan Pasal 29 UUD NRI 1945. Fokus utama kajian adalah menilai sejauh mana prinsip konstitutionalisme telah terimplementasi dalam praktik penyelenggaraan negara terkait perlindungan

hak beragama. Penelitian ini juga diarahkan untuk memberikan penjelasan teoretis mengenai kedudukan kebebasan beragama sebagai hak konstitusional yang bersifat fundamental. Selain itu, hasil penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi akademik bagi pengembangan studi hukum konstitusional di Indonesia. Pada akhirnya, penelitian ini dimaksudkan untuk memperkuat pemahaman dan implementasi prinsip konstitutionalisme dalam menjamin kebebasan beragama sebagai salah satu pilar penting negara hukum demokratis. Secara kerangka teoritik, penelitian ini didasarkan pada teori konstitutionalisme yang menekankan pentingnya pembatasan kekuasaan negara dan perlindungan hak-hak dasar warga negara. Dalam konteks ini, kebebasan beragama dipahami sebagai bagian dari hak asasi manusia yang bersifat *non derogable rights*, yakni hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun (Marhaen & Sitabuana, 2024). Kerangka teori ini diperkuat dengan konsep *rule of law* yang menempatkan konstitusi sebagai hukum tertinggi (*supremacy of constitution*) yang mengikat semua organ negara (Usman, 2020). Selain itu, teori hak asasi manusia digunakan untuk menegaskan bahwa kebebasan beragama bukan sekadar jaminan formal dalam konstitusi, melainkan hak substantif yang harus dijaga oleh negara melalui regulasi dan praktik penyelenggaraan pemerintahan (Aditya & Al-Fatih, 2017). Dengan kerangka teoritik tersebut, penelitian ini berupaya menunjukkan konsistensi, kekuatan, maupun potensi kekosongan konstitutional dalam pengaturan kebebasan beragama di Indonesia.

Argumen utama dalam penelitian ini adalah bahwa jaminan kebebasan beragama dalam Pasal 28E dan Pasal 29 UUD NRI 1945 masih menyisakan ruang tafsir yang berpotensi menimbulkan kekosongan konstitutional. Hal ini karena secara normatif kedua pasal tersebut memang memberikan jaminan kebebasan beragama, tetapi tidak merinci secara jelas batasan serta mekanisme perlindungannya. Akibatnya, dalam praktik sering terjadi disharmonisasi antara norma konstitusi dengan praktiknya. Seperti penolakan terhadap kelompok minoritas agama lainnya menunjukkan lemahnya daya ikat jaminan konstitutional ketika berhadapan dengan kepentingan politik maupun tafsir lokal. Fakta-fakta ini mengindikasikan bahwa meskipun secara teoretis konstitutionalisme menjamin hak-hak dasar warga negara, dalam praktiknya masih ada celah normatif yang

membuat perlindungan kebebasan beragama tidak maksimal. Oleh karena itu, penelitian ini berasumsi bahwa Pasal 28E dan 29 UUD NRI 1945 perlu dipahami lebih dalam dalam kerangka konstitusionalisme agar tidak hanya bersifat deklaratif, tetapi juga operasional.

## II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus untuk menganalisis norma konstitusional terkait kebebasan beragama dalam Pasal 28E dan Pasal 29 UUD NRI 1945. Sumber data yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer berupa UUD NRI 1945, undang-undang terkait, dan putusan pengadilan, serta bahan hukum sekunder berupa literatur, jurnal ilmiah, dan laporan lembaga independen seperti Komnas HAM dan Setara Institute. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan dengan menelaah dokumen hukum dan literatur akademik yang relevan. Data yang terkumpul kemudian dianalisis secara kualitatif dengan menitikberatkan pada interpretasi sistematis dan sinkronisasi vertikal maupun horizontal antar peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, metode penelitian ini diharapkan mampu memberikan gambaran komprehensif mengenai konsistensi antara jaminan konstitusional kebebasan beragama dengan praktik hukum.

## III. HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Hasil Penelitian

Berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa jaminan kebebasan konstitusional beragama dalam Pasal 28E dan Pasal 29 UUD NRI 1945 secara normatif telah menempatkan kebebasan beragama sebagai hak konstitusional yang fundamental. Kedua pasal tersebut membangun kerangka perlindungan yang mencakup dimensi individu dan dimensi kewajiban negara, sehingga secara teoritis selaras dengan prinsip konstitusionalisme dan hukum negara. Namun demikian, kekuatan normatif tersebut belum sepenuhnya bertransformasi menjadi perlindungan yang efektif dalam pelaksanaannya, karena jaminan konstitusi masih lebih bersifat deklaratif dibandingkan operasional.

Hasil penelitian juga menemukan adanya batasan normatif yang signifikan dalam pembahasan dan pelaksanaan Pasal 28E dan Pasal 29 UUD NRI 1945. Ambiguitas rumusan

norma, khususnya terkait batasan kebebasan beragama dan ruang yang bersangkutan, membuka peluang tafsir yang bagi luas negara. Kondisi ini diperkuat oleh keberadaan Pasal 28J yang sering digunakan sebagai dasar pemberian kebebasan beragama atas nama moralitas, persetujuan umum, dan nilai agama mayoritas. Akibatnya, beragam kebebasan dalam praktik kerap bergeser dari hak yang bersifat non-derogable menjadi hak bersyarat yang rentan terhadap intervensi kebijakan dan kepentingan politik.

Selain itu, penelitian ini menunjukkan bahwa lemahnya mekanisme penegakan konstitusi dan rendahnya budaya ketatanegaraan menjadi faktor utama tidak efektifnya perlindungan kebebasan beragama. Ketiadaan mekanisme pengaduan konstitusional membatasi akses warga negara untuk memperoleh perlindungan konstitusional secara langsung ketika beragam hak dilanggar. Di sisi lain, ketidakharmonisan antara norma konstitusi dan peraturan pelaksana di bawahnya, serta ketidakkonsistenan tafsir yudisial, semakin memperlebar kesenjangan antara konstitusi sebagai hukum tertinggi dan realitas implementasi di lapangan.

Dengan demikian, hasil penelitian ini menegaskan bahwa kebebasan beragam di Indonesia belum sepenuhnya dijamin secara substantif meskipun memiliki dasar konstitusional yang kuat. Konstitusi belum berfungsi secara optimal sebagai konstitusi yang hidup dalam menjamin hak kebebasan beragama tanpa diskriminasi. Temuan ini memperkuat argumen bahwa penguatan tafsir konstitusi berbasis hak, mekanisme penegakan konstitusional, serta pembangunan budaya konstitusional yang inklusif merupakan prasyarat utama agar jaminan kebebasan beragam reformasi tidak berhenti pada tataran normatif, tetapi benar-benar terwujud dalam praktik ketatanegaraan.

### B. Pembahasan

#### 1. Jaminan Konstitusional Terhadap Kebebasan Beragama Dalam Pasal 28E Dan 29 UUD NRI 1945 Ditinjau Dari Prinsip Konstitusionalisme

Pasal 28E dan Pasal 29 UUD NRI 1945 memuat jaminan fundamental terhadap kebebasan beragama sebagai bagian dari hak konstitusional warga negara (Faris Bashel & Sofi Fauzan, 2024). Pasal 28E ayat (1) menegaskan bahwa setiap orang bebas

memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, sementara ayat (2) dan (3) memberikan ruang bagi kebebasan berkeyakinan, menyatakan pikiran, dan sikap sesuai hati nurani. Pasal 29 ayat (1) menempatkan negara pada dasar Ketuhanan Yang Maha Esa, sedangkan ayat (2) memberikan jaminan eksplisit terhadap kemerdekaan tiap-tiap penduduk dalam menjalankan agamanya (BAPPENAS RI, 1945). Kedudukan pasal-pasal ini menegaskan bahwa kebebasan beragama tidak sekadar norma deklaratif, melainkan hak asasi yang memperoleh pengakuan dan perlindungan konstitusional tertinggi. Kedua pasal tersebut membentuk kerangka konstitusional yang saling melengkapi antara aspek individual dan aspek ketatanegaraan dalam menjamin kebebasan beragama. Pasal 28E mengandung dimensi personal, yaitu pengakuan atas hak setiap individu untuk memilih, meyakini, dan mengekspresikan keyakinannya tanpa paksaan. Sementara itu, Pasal 29 menegaskan dimensi institusional dan moral negara, yakni bahwa negara Indonesia berdasar pada prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa sekaligus berkewajiban menjamin kebebasan beragama bagi seluruh penduduk (Bimasakti, 2025). Namun, keterpaduan dua pasal ini juga membuka ruang perdebatan hermeneutik: bagaimana negara dapat menafsirkan dasar Ketuhanan tanpa mengorbankan prinsip kebebasan individu. Ambiguitas tafsir inilah yang menjadi salah satu akar munculnya ketegangan antara norma konstitusi dan praktik kebijakan keagamaan.

Dalam kerangka prinsip konstitutionalisme, kebebasan beragama harus ditafsirkan sebagai mekanisme pembatasan kekuasaan negara sekaligus instrumen untuk menjamin hak-hak dasar warga negara. Konstitutionalisme menekankan bahwa konstitusi bukan sekadar hukum dasar, tetapi juga sarana untuk memastikan bahwa negara tidak bertindak sewenang-wenang dalam mengatur kehidupan beragama (Ismail Hasani, 2022). Hal ini berarti Pasal 29 UUD 1945 yang menegaskan dasar Ketuhanan harus dibaca harmonis dengan Pasal 28E agar tidak melahirkan interpretasi yang mengekang kebebasan individu. Dengan demikian, relasi antara Pasal 28E dan Pasal 29 bukan

sekadar relasi tesktual, melainkan cerminan dari dialektika antara *religious morality* dan *constitutional neutrality*. Prinsip konstitutionalisme disini berfungsi sebagai penuntun agar negara mampu menyeimbangkan antara penghormatan terhadap nilai Ketuhanan dan perlindungan terhadap hak kebebasan individu (Jufri et al., 2024). Secara konseptual, prinsip konstitutionalisme menempatkan konstitusi sebagai pembatas kekuasaan negara sekaligus pelindung hak asasi manusia. Dalam konteks kebebasan beragama, hal ini berarti negara tidak hanya dilarang melakukan intervensi yang berlebihan terhadap urusan keyakinan individu, tetapi juga memiliki kewajiban positif untuk menjamin agar setiap warga negara dapat menjalankan agamanya tanpa diskriminasi atau tekanan structural (Prabowo, 2024). Dengan demikian, pembacaan harmonis antara Pasal 28E dan Pasal 29 UUD 1945 menegaskan bahwa negara harus bersikap netral secara agama, bukan memihak pada agama tertentu, melainkan memastikan bahwa semua pengikut agama dan kepercayaan diperlakukan secara setara di hadapan hukum. Konsep netralitas negara ini tidak berarti sekularisme, melainkan *impartial governance*, yaitu posisi negara yang menjamin keberagaman tanpa subordinasi terhadap satu tafsir keagamaan tertentu. Lebih jauh, dalam kerangka negara hukum demokratis (*rechtsstaat*), konstitutionalisme menuntut agar pembatasan terhadap kebebasan beragama dilakukan secara proporsional, legal, dan rasional, bukan atas dasar moralitas kelompok mayoritas semata. Artinya, ketika negara membuat kebijakan terkait agama seperti pengakuan agama resmi, izin pendirian rumah ibadah, atau pendidikan agama maka kebijakan tersebut harus diuji melalui prinsip legitimasi konstitutional dan HAM universal (Mendrofa, 2024). Jika kebijakan justru mempersempit ruang ekspresi keyakinan minoritas, maka negara dianggap melanggar prinsip dasar konstitutionalisme. Dengan kata lain, setiap pembatasan yang tidak memenuhi prinsip proporsionalitas, legalitas, dan rasionalitas berpotensi menciptakan *constitutional deviation* terhadap hak kebebasan beragama.

Peran Mahkamah Konstitusi (MK) sangat penting dalam menjaga konsistensi tafsir konstitusional mengenai kebebasan beragama (Fatmawati, 2016). Sejumlah putusan MK kembali menegaskan bahwa kebebasan beragama dan berkeyakinan merupakan hak *non derogable*, yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun. Negara wajib melindungi setiap ekspresi keagamaan atau keyakinan, bukan menentukan mana yang dianggap benar atau sah (Padang & Surajiman, 2021). Namun demikian, praktik implementasi di lapangan masih menghadapi tantangan serius. Sering kali, putusan MK bersifat deklaratif tanpa diikuti efektivitas pelaksanaan di tingkat administratif, yang menyebabkan adanya *normative gap* antara konstitusi dan kebijakan. Regulasi sektoral dan peraturan daerah yang diskriminatif, keterbatasan pengakuan agama resmi, hingga birokrasi administratif yang membatasi ekspresi kelompok minoritas menunjukkan adanya kesenjangan antara norma konstitusi dan realitas pelaksanaannya. Kondisi ini sering kali menimbulkan kritik, baik dari masyarakat sipil di dalam negeri maupun komunitas internasional, yang menilai bahwa Indonesia masih menghadapi hambatan dalam mengimplementasikan standar universal hak asasi manusia sebagaimana diamanatkan oleh Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights*) (Pers, 2024). Prinsip ini merupakan bagian integral dari konstitisionalisme yang menghendaki keseimbangan antara hak individu dengan kepentingan kolektif (Sanjaya, 2024). Akan tetapi, praktik yudisial menunjukkan bahwa putusan-putusan MK sering kali memunculkan perdebatan, khususnya mengenai apakah pembatasan yang dilakukan negara benar-benar proporsional dan sejalan dengan jaminan konstitusi (Iswinarno, 2025). Dengan demikian, peran MK seharusnya tidak hanya bersifat korektif, tetapi juga transformative yakni memastikan agar tafsir konstitusional berdampak pada perubahan nyata dalam tata kelola kebijakan keagamaan di Indonesia.

Kendati jaminan konstitusional telah jelas, implementasinya masih menghadapi berbagai kendala. Regulasi sektoral dan

peraturan daerah yang diskriminatif, keterbatasan pengakuan agama resmi, hingga praktik birokrasi yang membatasi ekspresi keagamaan kelompok minoritas menunjukkan adanya kesenjangan antara teks konstitusi dan realitas pelaksanaannya (Tmba, 2024). Fenomena ini menggambarkan bahwa prinsip konstitusionalisme belum sepenuhnya diinternalisasi dalam struktur hukum dan kebijakan publik. Pelanggaran terhadap hak beragama tidak hanya bersumber dari lemahnya hukum positif, tetapi juga dari absennya budaya konstitusional (*constitutional culture*) yang menghormati kebebasan berkeyakinan sebagai hak dasar. Kondisi tersebut juga menimbulkan kritik, baik dari masyarakat sipil di dalam negeri maupun dari komunitas internasional, yang menilai bahwa Indonesia masih menghadapi tantangan dalam mengimplementasikan standar universal hak asasi manusia (International, 2025). Kondisi ini menunjukkan bahwa problem utama dalam implementasi jaminan konstitusional kebebasan beragama tidak hanya terletak pada substansi hukum, melainkan juga pada struktur dan kultur hukum yang belum sepenuhnya mendukung prinsip konstitusionalisme. Dalam kerangka teori *law in context*, hukum seharusnya berperan sebagai instrumen emansipatoris yang melindungi kelompok rentan, bukan sebagai alat kontrol sosial yang menjustifikasi diskriminasi. Namun dalam praktiknya, hukum di Indonesia masih berfungsi secara *repressive legal order* dalam isu keagamaan, di mana kebijakan dan aparat sering menempatkan stabilitas sosial di atas jaminan hak individu. Akibatnya, kebebasan beragama yang seharusnya bersifat *non-derogable rights* justru sering tunduk pada tekanan politik, sosial, dan mayoritarianisme agama.

Dengan demikian, dari perspektif konstitusionalisme, penguatan jaminan kebebasan beragama harus diarahkan pada empat hal pokok: pertama, penafsiran konstitusi yang berbasis hak (rights-based interpretation) sehingga Pasal 29 tidak menafikan kebebasan yang dijamin Pasal 28E, kedua, harmonisasi peraturan perundang-undangan dan peraturan daerah agar sesuai dengan prinsip non-diskriminasi dan proporsionalitas, ketiga,

penguatan fungsi pengawasan yudisial dan perlindungan hukum bagi kelompok minoritas dan keempat, pengembangan kesadaran konstitusional masyarakat untuk membangun budaya toleransi. Langkah-langkah ini diharapkan dapat menutup kesenjangan antara norma konstitusi dan praktik, sekaligus memperkuat peran prinsip konstitutionalisme sebagai landasan bagi perlindungan kebebasan beragama di Indonesia. Dengan pendekatan demikian, kebebasan beragama tidak lagi hanya dipahami sebagai hak moral, tetapi sebagai norma konstitusional yang memiliki kekuatan mengikat terhadap setiap tindakan negara.

## 2. Keterbatasan Normatif Pasal 28E dan 29 UUD NRI 1945 dalam Menjamin Kebebasan Beragama

Secara konseptual, jaminan konstitusional terhadap hak asasi manusia termasuk kebebasan beragama tidak hanya dimaknai sebagai pernyataan normatif yang tertulis dalam teks konstitusi, tetapi juga mencakup keberadaan mekanisme institusional dan budaya hukum yang memastikan implementasinya (Faturohman Faturohman et al., 2024). Dalam teori *constitutional protection of rights*, kekuatan jaminan suatu hak diukur melalui tiga dimensi: (1) kejelasan rumusan norma konstitusional, (2) ketersediaan lembaga yang efektif menegakkan hak tersebut, dan (3) kesadaran kolektif penyelenggara negara untuk tunduk pada prinsip konstitutionalisme (Vincze, 2025). Dalam konteks Indonesia, kebebasan beragama memang memperoleh pengakuan normatif yang tinggi, namun masih lemah dalam dua dimensi terakhir. Konstitusi telah menegaskan prinsip kebebasan beragama, tetapi lembaga penegak konstitusi seperti Mahkamah Konstitusi dan aparat pemerintah belum sepenuhnya membangun *rights-based approach* dalam penerapan norma tersebut. Akibatnya, hak beragama di Indonesia cenderung bersifat deklaratif, belum mencapai tahap operasional yang menjamin perlindungan nyata bagi warga negara (Budiarti, 2016).

Secara historis, formulasi Pasal 28E dan 29 UUD 1945 merupakan hasil kompromi politik yang mencoba menyeimbangkan antara aspirasi ideologis dan nilai-nilai

universal hak asasi manusia (Tarigan et al., 2017). Pasal 29, yang menegaskan dasar Ketuhanan, muncul dalam konteks semangat keagamaan pendiri bangsa, sementara Pasal 28E merupakan hasil amandemen konstitusi pasca-reformasi yang mengadopsi semangat hak asasi manusia modern. Namun, karena keduanya lahir dari konteks historis yang berbeda, terjadi ketegangan makna antara "negara religius" dan "negara konstitusional" (Humaidi, 2020). Ketegangan inilah yang membuat jaminan kebebasan beragama dalam konstitusi Indonesia sering dibaca secara ambivalen: di satu sisi menjamin kebebasan individu, tetapi di sisi lain membatasi ruang ekspresi agama yang dianggap "tidak sesuai" dengan nilai-nilai Ketuhanan. Fenomena ini menunjukkan bahwa secara sistemik, teks konstitusi Indonesia masih bersifat *compromised constitution*, yakni konstitusi yang menyatukan nilai-nilai liberal dan religius tanpa batas interpretatif yang tegas.

Kebebasan beragama merupakan hak asasi fundamental yang dijamin secara konstitusional dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jaminan tersebut secara eksplisit termuat dalam Pasal 28E ayat (1) dan (2) serta Pasal 29 ayat (2). Pasal 28E menyatakan bahwa setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, sedangkan Pasal 29 ayat (2) menegaskan bahwa negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu. Secara tekstual, kedua pasal ini menampilkan citra bahwa kebebasan beragama di Indonesia memiliki landasan konstitusional yang kokoh. Namun, jaminan tekstual tersebut belum sepenuhnya terinternalisasi dalam praktik konstitusional, karena masih terdapat kesenjangan antara norma ideal dan mekanisme perlindungannya. Dalam praktiknya, terdapat sejumlah keterbatasan normatif yang membuat jaminan tersebut belum sepenuhnya efektif dalam melindungi kebebasan beragama.

Pertama, keterbatasan muncul dari ambiguitas formulasi norma dalam Pasal 28E dan 29. Kedua pasal tersebut tidak menjelaskan batasan tegas antara

kebebasan internal (*forum internum*) dan kebebasan eksternal (*forum externum*) dalam beragama (Zulhidayat, 2021: 63). Padahal, dalam hukum internasional, perbedaan dua ranah ini menentukan sejauh mana negara boleh melakukan pembatasan terhadap ekspresi keagamaan. Akibatnya, tafsir atas "kebebasan beragama" seringkali bergantung pada kebijakan negara, bukan pada prinsip universal hak asasi manusia. Hal ini terlihat misalnya pada pembatasan terhadap kelompok keagamaan minoritas seperti Ahmadiyah, yang secara administratif maupun sosial masih sering menghadapi pembatasan atas dasar "ketertiban umum" (Amnesty Internasional, 2025). Ambiguitas ini menciptakan ruang *constitutional discretion*, dimana negara dapat menafsirkan kebebasan beragama sesuai kepentingan politik atau moralitas dominan.

Kedua, Pasal 28J UUD 1945 menambah kompleksitas masalah ini karena memberikan ruang bagi negara untuk membatasi pelaksanaan hak asasi manusia dengan alasan moral, nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum. Ketentuan ini, meskipun bertujuan menjaga harmoni sosial, sering digunakan untuk melegitimasi intervensi negara terhadap kebebasan beragama. Dalam konteks ini, kebebasan beragama tidak dipandang sebagai hak absolut, melainkan sebagai hak yang tunduk pada kebijakan mayoritas dan interpretasi pemerintah (Yasser & Desiandri, 2023: 164). Fenomena ini menunjukkan bahwa Pasal 28J telah menjadi pasal "elastis" yang membuka peluang *abuse of constitutional limitation*, karena tidak ada standar objektif yang mengukur kapan pembatasan dapat dibenarkan secara konstitusional. Keterbatasan ini menunjukkan bahwa jaminan konstitusional belum disertai mekanisme perlindungan yang memadai dari potensi penyalahgunaan wewenang negara.

Ketiga, terdapat ketidaksinkronan antara norma konstitusi dan peraturan turunannya. UUD 1945 menjamin kebebasan beragama, tetapi sejumlah peraturan seperti SKB 2 Menteri Tahun 2006 tentang Rumah Ibadah dan Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama justru mempersempit ruang pelaksanaan hak tersebut. Hal ini

memperlihatkan bahwa jaminan konstitusional bersifat deklaratif tanpa daya paksa efektif di tingkat implementasi. Dalam hal ini, konstitusi kehilangan fungsinya sebagai *living document* yang mampu mengoreksi produk hukum di bawahnya ketika bertentangan dengan prinsip kebebasan beragama. Keterbatasan normatif ini bersumber dari tidak adanya *constitutional enforcement mechanism* yang kuat untuk menjamin pelaksanaan hak-hak konstitusional warga negara di bidang agama (Widyaningrum, 2018: 2). Ketiadaan mekanisme tersebut menunjukkan bahwa supremasi konstitusi belum bekerja secara substantif, melainkan hanya prosedural.

Keempat, Pasal 29 UUD 1945 bersifat ideologis sekaligus problematis. Kalimat "Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa" sering ditafsirkan secara eksklusif, seolah menempatkan agama sebagai syarat keberagamaan formal yang diakui negara (Cristiana, 2023: 244). Akibatnya, kepercayaan lokal atau agama di luar enam agama resmi seringkali tidak memperoleh perlindungan yang sama. Padahal, jika ditafsir secara progresif, asas Ketuhanan seharusnya menjadi dasar pluralisme teologis, bukan pembatasan administratif. Keterbatasan interpretatif ini memperlihatkan bahwa asas Ketuhanan belum diterjemahkan sebagai *inclusive constitutional principle*, melainkan sebagai *state-endorsed religiosity* yang membatasi ruang pengakuan terhadap keberagaman keyakinan. Keterbatasan interpretatif ini membuat jaminan konstitusional Pasal 29 belum mampu sepenuhnya mengakomodasi keragaman kepercayaan di Indonesia (Rakhmi et al., 2025: 576).

Kelima, Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai penjaga konstitusi sejauh ini belum sepenuhnya konsisten dalam menafsirkan kebebasan beragama. Dalam beberapa putusan, MK menunjukkan sikap progresif seperti pada perkara *kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa* (Putusan No. 97/PUU-XIV/2016), namun dalam kasus lain seperti pembatasan kelompok Ahmadiyah atau penodaan agama, MK tetap berpihak pada prinsip ketertiban umum. Ketidakkonsistensi ini memperlihatkan bahwa paradigma yudisial MK masih berada dalam tarik-menarik antara moralitas publik dan prinsip konstitusional-

lisme liberal. Hal ini memperlihatkan bahwa jaminan konstitusional kebebasan beragama masih berada pada titik tarik antara moralitas publik dan hak individu(Wahyudi, 2013: 10). Dengan demikian, diperlukan pendekatan tafsir konstitusional yang berbasis hak (*rights-based constitutional interpretation*), agar MK tidak terjebak pada moralitas mayoritas, tetapi berpihak pada prinsip keadilan konstitusional yang universal.

Secara normatif, Pasal 28E dan Pasal 29 UUD NRI 1945 menunjukkan komitmen kuat negara dalam menjamin kebebasan beragama sebagai hak dasar setiap warga negara. Namun, ketika ketentuan tersebut dihadapkan pada realitas sosial dan hukum, tampak jelas adanya kesenjangan antara idealitas konstitusi dan praksis implementasinya. Kesenjangan ini menandakan bahwa prinsip konstitusionalisme di Indonesia masih bersifat deklaratif, belum sepenuhnya menjadi paradigma yang hidup (*living constitution*) dalam sistem hukum nasional. Konstitusi memang menjamin kebebasan beragama, tetapi mekanisme normatif untuk memastikan jaminan itu berjalan secara efektif masih lemah. Akibatnya, kebebasan beragama tidak hanya terancam oleh kebijakan diskriminatif, tetapi juga oleh lemahnya internalisasi nilai konstitusional dalam lembaga negara maupun masyarakat.

Secara teoretis, konstitusionalisme tidak hanya berbicara tentang pembatasan kekuasaan negara, melainkan juga tentang jaminan terhadap hak-hak dasar manusia. Dalam konteks kebebasan beragama, konstitusionalisme menuntut adanya keseimbangan antara perlindungan terhadap hak individu dan tanggung jawab negara menjaga ketertiban umum. Namun, keseimbangan ini sering kali terganggu karena tafsir negara terhadap kebebasan beragama lebih banyak dipengaruhi oleh kepentingan politik, moralitas mayoritas, dan ideologi keagamaan yang dominan. Hal ini memperlihatkan bahwa struktur hukum Indonesia belum menempatkan kebebasan beragama sebagai hak konstitusional yang inheren dan tidak dapat ditawar, melainkan masih dipandang sebagai hak bersyarat (*conditional right*) yang dapat dibatasi demi alasan stabilitas sosial.

Dalam praktiknya, kesenjangan ini tercermin dari berbagai kasus pelanggaran terhadap kelompok minoritas agama atau kepercayaan, seperti Ahmadiyah, Syiah, dan penghayat kepercayaan, yang menunjukkan lemahnya peran negara dalam menjamin hak konstitusional warganya. Kebijakan publik dan peraturan pelaksana di bawah konstitusi sering kali bertolak belakang dengan prinsip jaminan kebebasan beragama yang terkandung dalam UUD 1945. Misalnya, keberadaan Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama Tahun 2006 tentang Pendirian Rumah Ibadah menjadi bukti konkret bagaimana negara secara administratif justru mempersempit ruang kebebasan beragama. Dalam hal ini, konstitusi gagal menjalankan fungsi korektif terhadap peraturan yang diskriminatif karena tidak adanya mekanisme pengujian yang efektif di tingkat implementasi.

Selain persoalan kelemahan regulasi, masalah mendasar lainnya terletak pada kultur hukum dan kesadaran konstitusional masyarakat (*constitutional culture*). Banyak kebijakan publik yang tidak berpihak pada kebebasan beragama justru mendapat legitimasi sosial karena dianggap selaras dengan “moralitas umum” atau “ketertiban masyarakat.” Dalam konteks ini, pelanggaran terhadap kebebasan beragama tidak hanya terjadi karena lemahnya hukum, tetapi juga karena absennya kesadaran bahwa konstitusi adalah sumber legitimasi tertinggi yang seharusnya melampaui kepentingan politik maupun moralitas kelompok tertentu. Kelemahan dalam membangun budaya konstitusional ini menyebabkan nilai-nilai dasar seperti toleransi, pluralisme, dan kesetaraan agama sulit tumbuh secara substansial dalam tatanan sosial.

Kesenjangan antara teks konstitusi dan praktik pelaksanaan hak kebebasan beragama juga memperlihatkan adanya kegagalan dalam mewujudkan prinsip *rule of constitutional rights*, di mana norma konstitusi seharusnya menjadi tolok ukur tertinggi dalam penyusunan kebijakan publik. Dalam praktiknya, banyak kebijakan sektoral dan peraturan daerah yang bertentangan dengan semangat Pasal 28E dan 29 tetap diberlakukan tanpa koreksi. Kondisi ini menunjukkan bahwa

konstitusi belum berfungsi secara maksimal sebagai alat kontrol normatif terhadap produk hukum yang diskriminatif. Dengan kata lain, supremasi konstitusi dalam konteks kebebasan beragama belum diiringi oleh supremasi tafsir yang progresif dari lembaga yudisial dan eksekutif.

Untuk mengatasi kesenjangan tersebut, diperlukan penguatan paradigma *constitutionalism in action* yakni menjadikan prinsip-prinsip konstitusi tidak hanya berhenti pada tataran teks, tetapi dioperasionalkan secara konsisten dalam kebijakan publik, penegakan hukum, dan budaya masyarakat. Penguatan mekanisme pengujian konstitusionalitas (constitutional review), peningkatan peran Mahkamah Konstitusi dalam menegaskan tafsir hak asasi manusia, serta pendidikan konstitusional di berbagai level masyarakat menjadi kunci penting untuk mewujudkan jaminan kebebasan beragama yang sejati. Tanpa langkah-langkah tersebut, Pasal 28E dan 29 akan terus menjadi norma simbolik yang indah dalam teks, namun rapuh dalam praksis.

Dengan demikian, keterbatasan normatif Pasal 28E dan 29 UUD NRI 1945 dalam menjamin kebebasan beragama dapat disimpulkan bersumber dari tiga aspek utama: (1) formulasi pasal yang ambigu, (2) ruang tafsir luas bagi negara, dan (3) ketidakharmonisan antara norma konstitusi dan peraturan pelaksanaannya. Ketiga aspek ini menunjukkan bahwa kebebasan beragama di Indonesia masih beroperasi dalam kerangka "konstitusionalisme terbatas" (*limited constitutionalism*), di mana jaminan konstitusional tidak selalu diikuti oleh efektivitas normatif. Untuk memperkuat jaminan tersebut, diperlukan reinterpretasi konstitusional yang menempatkan kebebasan beragama sebagai hak dasar yang inheren pada manusia, bukan hak yang bergantung pada pengakuan administratif negara. Langkah ini menuntut pergeseran paradigma dari pendekatan legalistik menuju pendekatan konstitusional substantif, agar prinsip konstitusionalisme benar-benar berfungsi melindungi kebebasan beragama tanpa diskriminasi.

### 3. Penguatan Implementasi Konstitusional Kebebasan Beragama

Kebebasan beragama tidak hanya bergantung pada kuat atau lemahnya jaminan normatif dalam konstitusi, tetapi juga pada bagaimana nilai-nilai konstitusi diinternalisasi dan ditegakkan dalam praktik penyelenggaraan negara. Dalam perspektif konstitusionalisme, sebuah konstitusi baru dapat disebut efektif apabila ia memiliki tiga dimensi yang bekerja secara harmonis: norma konstitusi yang jelas, mekanisme penegakan (*constitutional enforcement*) yang kuat, dan budaya konstitusional (*constitutional culture*) yang hidup di masyarakat. Ketiga dimensi ini sering kali tidak berjalan seimbang di Indonesia, sehingga jaminan konstitusional kebebasan beragama masih bersifat simbolik.

Pertama, dari aspek *constitutional enforcement*, konstitusi Indonesia belum memiliki instrumen yang komprehensif untuk menegakkan hak-hak konstitusional warga negara. Mahkamah Konstitusi (MK) memang berfungsi sebagai *guardian of the constitution*, tetapi kewenangannya terbatas pada pengujian undang-undang terhadap UUD 1945. Belum adanya mekanisme *constitutional complaint* menyebabkan individu yang mengalami pelanggaran kebebasan beragama oleh tindakan atau kebijakan pemerintah tidak memiliki jalur hukum langsung ke MK. Akibatnya, banyak kasus pelanggaran hak konstitusional tidak terselesaikan karena berada di luar jangkauan mekanisme yudisial. Kondisi ini memperlihatkan bahwa sistem konstitusi Indonesia masih berorientasi pada pengujian norma (*norm control*), bukan pada perlindungan hak (*rights protection*). Untuk memperkuat implementasi kebebasan beragama, perlu dirumuskan mekanisme pengaduan konstitusional yang memungkinkan warga negara menuntut perlindungan atas hak dasarnya secara langsung.

Kedua, dari sisi *constitutional culture*, Indonesia masih menghadapi persoalan mendasar berupa lemahnya kesadaran konstitusional di kalangan pembuat kebijakan dan aparat penegak hukum. Konstitusi belum menjadi sumber nilai dan etika politik dalam merancang kebijakan publik, tetapi lebih sering dijadikan alat

legitimasi formal atas kepentingan kelompok mayoritas. Hal ini tampak pada munculnya berbagai regulasi daerah dan keputusan administratif yang justru membatasi ekspresi keagamaan atas nama ketertiban umum. Padahal, dalam kerangka negara hukum konstitusional (*constitutional state*), setiap kebijakan publik harus diuji konsistensinya terhadap nilai-nilai dasar konstitusi, bukan terhadap preferensi mayoritas. Oleh karena itu, pembangunan budaya konstitusional menjadi hal mendesak agar nilai-nilai seperti kebebasan, kesetaraan, dan penghormatan terhadap hak minoritas dapat menjadi pedoman dalam praktik kenegaraan.

Ketiga, dalam aspek kelembagaan, perlu dikembangkan sistem *constitutional review* yang tidak hanya bersifat reaktif, tetapi juga preventif. Artinya, setiap rancangan peraturan perundang-undangan dan kebijakan publik sebaiknya melewati tahapan *constitutional impact assessment* evaluasi terhadap potensi pelanggaran nilai konstitusi sebelum aturan tersebut diberlakukan. Pendekatan ini akan memperkuat prinsip *supremacy of the constitution* dan memastikan bahwa setiap kebijakan yang lahir benar-benar sejalan dengan jaminan konstitusional kebebasan beragama. Langkah ini sekaligus akan menghidupkan fungsi konstitusi sebagai *living document*, yang tidak hanya memuat norma dasar, tetapi juga menjadi instrumen kontrol terhadap dinamika politik dan sosial yang berpotensi mengancam hak-hak konstitusional warga negara. Dengan demikian, penguatan implementasi konstitusional kebebasan beragama di Indonesia memerlukan sinergi antara pembaruan normatif, reformasi kelembagaan, dan pembentukan budaya konstitusional yang kokoh. Tanpa itu, jaminan konstitusional dalam Pasal 28E dan 29 UUD NRI 1945 hanya akan menjadi deklarasi moral tanpa daya ikat hukum yang nyata. Dalam konteks ini, konstitutionalisme seharusnya tidak berhenti pada tataran ideologis, tetapi diwujudkan sebagai sistem nilai yang hidup dan menuntun praktik bernegara menuju penghormatan penuh terhadap hak asasi manusia, termasuk kebebasan beragama.

Problem utama kebebasan beragama di Indonesia bukan hanya terletak pada kekosongan norma hukum, tetapi juga lemahnya penegakan konstitusional. Mahkamah konstitusi belum memiliki kewenangan *constitutional complaint*, sehingga banyak pelanggaran hak konstitusional individu tidak memperoleh saluran hukum langsung. Ketiadaan mekanisme *constitutional complaint* menyebabkan konstitusi belum berfungsi sebagai pelindung hak-hak warga negara substantif(Siagian, 2020: 486).

Sementara itu, lemahnya *constitutional culture* mencerminkan kesenjangan antara ideal konstitusi dan praktik politik. Pentingnya *constitutional morality* dalam penyelenggaraan negara, di mana pejabat publik harus menjadikan konstitusi sebagai nilai hidup, bukan sekadar symbol legal. Rendahnya *constitutional culture* menunjukkan masih banyaknya kebijakan local bersifat diskriminatif terhadap minoritas agama. Oleh karena itu, Pendidikan konstitusi dan internalisasi nilai-nilai konstitusi dalam pelatihan aparatur negara harus diperkuat sebagai upaya membangun budaya konstitusional yang substantif (Razak et al, 2022: 177).

Dalam aspek kelembagaan, gagasan *constitutional impact assessment* dapat menjadi solusi untuk mencegah terbitnya peraturan yang melanggar nilai dasar konstitusi. Perluasan kewenangan MK harus diikuti dengan penguatan mekanisme preventif melalui kajian konstitusional pada setiap rancangan peraturan perundang-undangan. Kajian ini dapat melibatkan lembaga akademik independen untuk memastikan bahwa setiap kebijakan publik diuji berdasarkan prinsip HAM dan konstitutionalisme.

Di sisi lain, penguatan implementasi kebebasan beragama juga perlu mempertimbangkan dimensi pengakuan terhadap keberagaman kepercayaan. Pengakuan negara terhadap kepercayaan lokal dan agama minoritas masih terbatas, sehingga reformasi hukum perlu diarahkan pada perluasan kerangka legal pengakuan dan perlindungan hak beragama tanpa diskriminasi (Bimasakti, 2025: 113) Pendekatan ini sejalan dengan prinsip inklusivitas dalam negara hukum Pancasila.

Terakhir, dalam perspektif kepastian hukum, bahwa tanpa adanya kepastian mekanisme *constitutional complaint*, perlindungan hak konstitusional warga negara akan selalu bersifat deklaratif.(Wico et al., 2021: 59) Oleh karena itu, pembaruan hukum konstitusi Indonesia harus bergerak menuju sistem yang memungkinkan individu menuntut hak konstitusional secara langsung sebagai wujud supremasi konstitusi.

Dengan langkah-langkah tersebut penguatan lembaga, reformasi hukum, pembangunan budaya konstitusional, dan perlindungan inklusif kebebasan beragama di Indonesia akan bergeser dari sekadar norma deklaratif menuju jaminan substantif yang nyata dalam praktik. Konstitusi pun akan berfungsi sepenuhnya sebagai instrumen moral dan hukum yang hidup untuk menegakkan martabat manusia.

#### IV. SIMPULAN DAN SARAN

##### A. Simpulan

Pasal 28E dan 29 UUD NRI 1945 memberikan dasar konstitusional yang kuat bagi perlindungan kebebasan beragama sebagai hak fundamental warga negara. Kedua pasal ini menegaskan keseimbangan antara dimensi individual dan dimensi institusional kebebasan beragama dalam kerangka prinsip konstitusionalisme. Pasal 28E menjamin kebebasan individu untuk meyakini dan mengekspresikan keyakinannya, sedangkan Pasal 29 menegaskan kewajiban negara untuk menjamin kemerdekaan beragama bagi seluruh penduduk tanpa diskriminasi. Prinsip konstitusionalisme menuntut agar hubungan antara negara, agama, dan warga negara diatur secara proporsional, legal, dan rasional, sehingga pembatasan kebebasan beragama hanya dapat dilakukan berdasarkan prinsip legitimasi konstitusional, bukan moralitas mayoritas. Dengan demikian, secara normatif, UUD NRI 1945 telah menempatkan kebebasan beragama sebagai hak konstitusional yang inheren dan tidak dapat dikurangi (non-derogable rights).

Meskipun memiliki landasan konstitusional yang kuat, kebebasan beragama di Indonesia masih menghadapi sejumlah keterbatasan normatif. Pertama, terdapat ambiguitas formulasi norma dalam Pasal 28E dan 29 yang tidak membedakan secara tegas antara kebebasan internal (forum internum) dan

eksternal (forum externum), sehingga membuka ruang tafsir yang luas bagi negara. Kedua, Pasal 28J memperluas kewenangan negara untuk membatasi kebebasan beragama atas dasar moral, keamanan, dan ketertiban umum, yang kerap disalahgunakan sebagai legitimasi pembatasan hak. Ketiga, terjadi disharmoni antara norma konstitusi dan peraturan pelaksananya, seperti SKB 2 Menteri Tahun 2006 tentang Rumah Ibadah, yang justru mempersempit ruang kebebasan beragama. Keempat, asas Ketuhanan dalam Pasal 29 sering ditafsirkan secara eksklusif sehingga tidak mengakomodasi kepercayaan di luar enam agama resmi. Kelima, Mahkamah Konstitusi belum sepenuhnya konsisten dalam menafsirkan kebebasan beragama, karena masih terpengaruh pertimbangan moralitas publik dan ketertiban umum. Oleh karena itu, dibutuhkan rights-based constitutional interpretation dan mekanisme constitutional enforcement yang kuat agar jaminan kebebasan beragama dalam UUD NRI 1945 tidak berhenti pada tataran deklaratif, tetapi memiliki daya operasional yang nyata.

Penguatan implementasi konstitusional kebebasan beragama di Indonesia memerlukan sinergi antara pembaruan hukum, reformasi kelembagaan, dan pembangunan budaya konstitusional. Ketiadaan mekanisme constitutional complaint menjadikan perlindungan hak konstitusional masih bersifat deklaratif. Selain itu, lemahnya kesadaran konstitusional di kalangan pejabat publik mengakibatkan kebijakan sering tidak sejalan dengan prinsip kebebasan dan kesetaraan. Diperlukan penerapan constitutional impact assessment serta perluasan pengakuan terhadap kepercayaan minoritas agar kebebasan beragama benar-benar terjamin secara substantif. Dengan langkah tersebut, konstitusi dapat berfungsi sebagai instrumen hidup yang melindungi martabat manusia dan hak asasi setiap warga negara.

##### B. Saran

Berdasarkan analisis terhadap landasan konstitusional kebebasan beragama sebagaimana diatur dalam Pasal 28E dan Pasal 29 UUD NRI 1945, penulis memberikan beberapa saran yang ditujukan baik kepada pemangku kepentingan (*stakeholders*) maupun bagi penelitian selanjutnya sebagai berikut:

1. Bagi Pemerintah dan Pembuat Kebijakan Pemerintah perlu melakukan reorientasi kebijakan yang berlandaskan pada pendekatan *rights-based* agar kebebasan beragama tidak lagi dipersempit oleh regulasi sektoral. Revisi terhadap regulasi yang berpotensi diskriminatif, seperti SKB 2 Menteri Tahun 2006 tentang Rumah Ibadah, perlu dilakukan untuk menyesuaikan dengan semangat konstitusi dan standar hak asasi manusia internasional. Selain itu, pembentukan kebijakan publik di bidang keagamaan sebaiknya melalui mekanisme partisipatif dan dialog lintas iman, guna menjamin rasa keadilan substantif bagi seluruh warga negara, termasuk penganut kepercayaan dan kelompok minoritas.
2. Bagi Mahkamah Konstitusi dan Aparat Penegak Hukum Mahkamah Konstitusi diharapkan dapat menerapkan penafsiran konstitusi berbasis hak asasi manusia (*rights-based constitutional interpretation*) secara konsisten, dengan menempatkan kebebasan beragama sebagai hak yang tidak dapat dikurangi (*non-derogable rights*). Penegak hukum juga perlu memperkuat mekanisme *constitutional enforcement* agar putusan-putusan terkait kebebasan beragama dapat diimplementasikan secara efektif, tanpa intervensi moralitas mayoritas atau tekanan sosial-politik.
3. Bagi Akademisi dan Peneliti Selanjutnya Penelitian lanjutan dapat difokuskan pada analisis komparatif antara sistem perlindungan kebebasan beragama di Indonesia dan negara lain yang menganut prinsip konstitutionalisme religius, seperti Malaysia atau Turki, untuk melihat model keseimbangan ideal antara agama dan negara. Selain itu, studi empiris mengenai implementasi kebijakan rumah ibadah dan perlindungan minoritas agama di tingkat lokal juga perlu dikembangkan guna memberikan data konkret bagi perumusan kebijakan yang lebih inklusif dan berkeadilan.

Dengan demikian, diharapkan kebebasan beragama di Indonesia tidak hanya menjadi norma deklaratif dalam konstitusi, tetapi benar-benar terwujud sebagai praktik konstitutional yang hidup dan efektif, selaras

dengan prinsip keadilan, kemanusiaan, dan penghormatan terhadap martabat manusia.

## DAFTAR RUJUKAN

- Aditya, Z., & Al-Fatih, S. (2017). State Liability for Violation of Constitutional Rights Against Indigenous People in Freedom of Religion and Belief. *Brawijaya Law Journal*, 4(1), 29–58.  
<https://doi.org/10.21776/ub.blj.2017.004.01.02>
- Amnesty Internasional. (2025). *Pembatasan Kebebasan Beragama dalam Pertimbangan Putusan MK Tidak Sejalan dengan ICCPR dan Standar HAM Internasional*. Amnesty Internasional.  
<https://www.amnesty.id/kabar-terbaru/siaran-pers/pembatasan-kebebasan-beragama-dalam-pertimbangan-putusan-mk-tidak-sejalan-dengan-iccppr-dan-standar-ham-internasional/01/2025/>
- BAPPENAS RI. (1945). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Warga Dan Negara*, 1945, 1–166.
- Basuki, U. (2012). Konstitutionalisme HAM Indonesia: Dinamika Pengaturan HAM Indonesia Pasca-Amandemen UUD 1945. *Supremasi Hukum: Jurnal Kajian Ilmu Hukum*, 1(2).
- Bimasakti, M. A. (2025). Kerangka Hukum Pengakuan Agama dan Kepercayaan dalam Kerangka Kebebasan Beragama di Indonesia. *Pancasila: Jurnal Keindonesiaan*, 5(1), 113–124.  
<https://doi.org/10.52738/pjk.v5i1.669>
- Budiarti. (2016). Implementasi Perlindungan Konstitutional Kebebasan Beragama Perspektif Negara Hukum Indonesia. *Jurnal Al-'Adl*, 9(1), 75–96.
- Cristiana, M. (2023). Hak Konstitutional: Politik Hukum Kebebasan Beragama di Indonesia. *PROGRESIF: Jurnal Hukum*, 16(2), 234–254.  
<https://doi.org/10.33019/progresif.v16i2.3419>
- Faris Bashel, H., & Sofi Fauzan, M. (2024). Tonggak Sejarah Kebebasan Beragama Sebagai Ham Di Indonesia. *Jurnal Hukum Dan Kewarganegaraan*, 6(4), 1–14.

- Fatmawati. (2016). Perlindungan Hak Atas Kebebasan Bergamadan Beribadah Dalam Negara. *Konstitusi*, 8(4), 489–520.
- Faturohman Faturohman, Afi Nurul Febriyanti, & Jihan Hidayah. (2024). Kebebasan Beragama Sebagai Bagian Dari Hak Asasi Manusia. *Aliansi: Jurnal Hukum, Pendidikan Dan Sosial Humaniora*, 1(3), 312–323. <https://doi.org/10.62383/aliansi.v1i3.229>
- Humaidi, M. W. (2020). POLITIK HUKUM MAHKAMAH KONSTITUSI ATAS REKOGNISIPENGHAYATKEPERCAYAANDA LAM KONTESTASI POLITIK KEWARGAAN INDONESIA. *Al-Daulah*, 9(1), 58–80. <https://doi.org/https://doi.org/10.24252/ad.v9i1.14146>
- Indonesia, B. N. (2025). *Kasus perusakan rumah doa dan nasib pelajar agama minoritas di Indonesia*.
- International, A. (2025). *Pembatasan Kebebasan Beragama dalam Pertimbangan Putusan MK Tidak Sejalan dengan ICCPR dan Standar HAM Internasional*. 13 Januari.
- Ismail Hasani, H. (2022). Issues of Blasphemy Law in Indonesia Persoalan Hak Asasi Manusia dan Konstitutionalitas Hukum Penodaan Agama di Indonesia. *Konstitusi*, 19(2), 407–429. <https://doi.org/DOI: https://doi.org/10.31078/jk1927>
- Iswinarno, C. (2025). *Putusan MK yang Wajibkan Warga Negara Beragama, Bertentangan dengan "Kebebasan Beragama."* 04 Januari.
- Jufri, M., Raphael D. Jackson-Ortiz, Putra Perdana Ahmad Saifulloh, Evis Garunja, & Sonia Ivana Barus. (2024). State Power Limitations on Religion for The Fulfillment of The Constitutional Rights of Indigenous Religion Believers in Indonesia. *Journal of Indonesian Constitutional Law*, 1(3), 194–220. <https://doi.org/10.71239/jicl.v1i3.23>
- Marhaen, D., & Sitabuana, H. (2024). Respect, Protection, and Fulfillment of the Right to Freedom of Religion in a Pancasila-based Legal System. *Jurnal Ilmu Hukum Kyadiren*, 6(1), 25–36. <https://doi.org/10.46924/jihk.v6i1.204>
- Mendrofa, O. O. (2024). Pembatasan Kebebasan Beragama Berdasarkan Teori Keadilan Dan Hak Asasi Manusia. *Milthree Law Journal*, 1(1), 30–61. <https://doi.org/10.70565/mlj.v1i1.2>
- Padang, K., & Surajiman, S. (2021). Penegakan Hukum Pelanggaran Hak Asasi Manusia Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan (Studi Kasus: Perusakan Masjid Ahmadiyah di Kab. Sintang, Prov. Kalimantan Barat). *Journal of Islamic and Law Studies*, 6(1), 54–65. <https://doi.org/10.18592/jils.v5i2.5796>
- Pers, S. (2024). *Indonesia: Tinjauan Berkala Kedua ICCPR Seruan untuk Kejujuran dan Akuntabilitas Hak Asasi Manusia*. 19 Maret.
- Prabowo, H. (2024). JAMINAN KONSTITUSIONALITAS ATAS KEBEBASAN BERAGAMA DAN BERKEYAKINAN. *Jurnal Ilmu Hukum*, 8(3), 709–726. <https://doi.org/https://doi.org/10.24269/ls.v8i3.9830>
- Rakhmi, I. T., Safira, R., Utami, A. R., & Melissa, A. (2025). Relasi Agama Dan Negara Dalam Hak Konstitusional Warga Negara Berdasarkan Pasal 300-305 Kuhp 2023. *Juris Studia: Jurnal Kajian Hukum*, 6(3), 566–579.
- Razak, A., A. Sakti R.S. Rakia, & A. Darmawansya. (2022). Konstitutionalitas Perlindungan Hukum Terhadap Kebebasan Beragama dan Beribadah di Indonesia. *Justisi*, 8(3), 177–197.
- Sanjaya, D. (2024). Freedom of Religion and Belief in the Indonesian State of Law: Dualism of Conceptual Interpretation and Constitutional Court Decision. *Jurnal Konstitusi Dan Demokrasi*, 4(1). <https://doi.org/10.7454/jkd.v4i1.1402>
- Siagian, A. H. (2020). Constitutional Complaint as Strengthening Constitutionalism in Indonesia. *Randwick International of Social Science Journal*, 1(3), 486–498. <https://doi.org/10.47175/rissj.v1i3.102>
- Tajmila, T., Syahwan, A., Aditya, M. D. S., Rafi, P. A., Rahman, M., & Muzakir, Y. (2025). Peran dan Tanggung Jawab Pemerintah Daerah dalam Perizinan Rumah Ibadah Berdasarkan Hak Konstitutional Kebebasan Beragama. *Wathan: Jurnal Ilmu Sosial Dan Humaniora*, 2(2), 260–279.

- Tamba, W. P. (2024). DINAMIKA KEBEBASAN BERAGAMA DAN PENDIRIAN RUMAH IBADAH DI INDONESIA: SUATU TINJAUAN KRITIS TERHADAP PERATURAN BERSAMA MENTERI. *Jurnal Kebijakan Keagamaan*, 3(2), 189–217.  
<https://doi.org/https://doi.org/10.31330/repo.v3i2.89>
- Tarigan, J. P., Konstitusi, M., & Indonesia, R. (2017). Akomodasi Politik Hukum di Indonesia terhadap Hak Asasi Manusia Berdasarkan Generasi Pemikirannya Political of Law 's Accommodation for Human Rights in Indonesia Based on Thought Generation. *Jurnal Konstitusi*, 14(1), 168–187.
- Usman, A. (2020). Role of Indonesian Constitutional Court in Strengthening Welfare State and the Rule of Law. *Lex Publica*, 7(1), 11–27.  
<https://doi.org/10.58829/lp.7.1.2020.11-27>
- Vincze, A. (2025). Rule of Law Compliance Beyond Ticking Boxes. *Hague Journal on the Rule of Law*, 0123456789.  
<https://doi.org/10.1007/s40803-025-00255-6>
- Wahyudi, A. (2013). Quo Vadis Jaminan Konstitusi Hak Atas Kebebasan Beragama/Berkeyaknninan: Menguji Peran Negara. *Jurnal Keadilan Sosial*, 3(4).
- Wico, S., Michael, M., Sunarto, P. L., & Anastasia, A. (2021). Constitutional Complaint in Indonesia Through the Lens of Legal Certainty. *Indonesian Journal of Law and Society*, 2(1), 57.  
<https://doi.org/10.19184/ijls.v2i1.21449>
- Widyaningrum, T. (2018). Pengaturan Hak Kebebasan Berkeyakinan Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa Dalam Perspektif Negara Hukum Demokratis Indonesia. *Jurnal Hukum STAATRECHTS*, 1(1), 1–18.
- Yasser, M., & Desiandri, Y. S. (2023). Konsep Hak Asasi Manusia Dalam Konstitusi Indonesia. *IURIS STUDIA:Jurnal Kajian Hukum*, 4(3), 164–172.  
<http://jurnal.bundamediagrup.co.id/index.php/iuris>
- Zulhidayat, M. (2021). Ambiguitas Hak Konstitutional Kebebasan Beragama Dan Berkeyakinan Di Indonesia Dalam Perspektif Ius Constitutum. *Jurnal Nalar Keadilan*, 1(1), 59–73.  
<https://jurnal.universitasjakarta.ac.id/index.php/jurnal-fh-unija/article/view/5>