

Politik Hukum Pengakuan Hak atas Administrasi Kependudukan Bagi Penganut Penghayat Kepercayaan

Sukirno

Program Doktor Ilmu Hukum, Universitas Diponegoro
kirnoundip@yahoo.com

Abstract

This article is motivated by the existence of various laws and regulations that discredit and discriminate against believers to get their rights guaranteed by Article 29 paragraph (2) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia which affirms the right to freedom of religion and belief. The problem raised is what legal politics underlie legislation that prevents trustees from obtaining the same rights as other Indonesian citizens. The search results found that the legal politics underlying the discrediting legislation and discriminating against religious believers were the legal politics of the world religious paradigm which gave the majority the religious role to intervene in government policies to marginalize religious minorities.

Keywords: *legal politics, belief groups.*

Abstrak

Artikel ini dilatar belakangi adanya berbagai peraturan perundang-undangan yang mendiskreditkan dan mendiskriminasi penghayat kepercayaan untuk mendapatkan hak-haknya yang sudah dijamin oleh Pasal 29 ayat (2) UUD NRI 1945 yang menegaskan hak kebebasan beragama dan berkepercayaan. Permasalahan yang diangkat adalah politik hukum apa yang melandasi peraturan perundang-undangan yang menghalangi penghayat kepercayaan untuk memperoleh hak-hak yang sama sebagaimana warga negara Indonesia lainnya. Hasil penelusuran menemukan bahwa politik hukum yang melandasi peraturan perundang-undangan yang mendiskreditkan dan mendiskriminasi penghayat kepercayaan adalah politik hukum paradigma agama dunia yang memberikan peran agama mayoritas untuk mengintervensi kebijakan pemerintah untuk meminggirkan agama minoritas atau kepercayaan.

Kata kunci: *Politik Hukum, Penghayat Kepercayaan.*

A. Pendahuluan

Kepercayaan atau lengkapnya kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa menurut Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No.77 tahun 2013 tentang Pedoman Pembinaan Lembaga Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa adalah pernyataan dan pelaksanaan hubungan pribadi dengan Tuhan Yang Maha

Esa berdasarkan keyakinan yang diwujudkan dengan perilaku ketakwaan dan peribadatan terhadap Tuhan Yang Maha Esa serta pengamalan luhur dan ajarannya berasal dari kearifan lokal bangsa Indonesia. Istilah dari Kementerian Menteri Pendidikan dan Kebudayaan sekalipun lebih banyak digunakan, tetapi bukan satu-satunya istilah. Kementerian Agama dalam penelitiannya menggunakan dua istilah yaitu kepercayaan lokal¹ dan agama lokal.² Sedangkan para akademisi menggunakan istilah beraneka ragam, seperti seperti agama tradisional³ kepercayaan, agama leluhur, ritual adat⁴; agama leluhur⁵, kepercayaan lokal⁶ dan agama lokal^{7 8 9}; agama¹⁰; agama primitif¹¹; agama asli¹², agama minoritas¹³. Penulis dalam artikel ini menggunakan istilah kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, yang selanjutnya disebut kepercayaan.

Secara empiris, selain agama yang mayoritas dipeluk oleh sebagian penduduk Indonesia, terdapat pula penghayat kepercayaan baik yang dianut oleh masyarakat hukum adat maupun masyarakat di luar masyarakat hukum adat. Pada masyarakat hukum adat dikenal ada beberapa kepercayaan seperti Sunda Wiwitan di Baduy, Kaharingan di Kalimantan, Tonaas Walian di Minahasa, Aluk Todolo dan Towani Tolotang di Sulawesi Selatan, Marapu di Sumba, Ugamo Bangso Batak dan

¹ Ahmad Syafii Mufid, *Dinamika Perkembangan Sistem Kepercayaan Lokal Di Indonesia* (Jakarta: Puslitbang Kehidupan Keagamaan Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI, 2012).

² Suhanah, ed., *Dinamika Agama Lokal Di Indonesia* (Jakarta: Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI, 2014).

³ Raithah Noor Sabandiah, "Diskriminasi Terhadap Agama Tradisional Masyarakat Hukum Adat Cigugur," *De Jure* 18, no. 3 (2018): 335–352.

⁴ Komnas Perempuan, *Diskriminasi Dan Kekerasan Terhadap Perempuan Dalam Konteks Kebebasan Beragama Dan Berkeyakinan Bagi Kelompok Penghayat Kepercayaan/Penganut Agama Leluhur Dan Pelaksana Ritual Adat* (Jakarta, 2016).

⁵ Samsul Maarif, *Pasang Surut Rekognisi Agama Leluhur Dalam Politik Agama Di Indonesia* (Yogyakarta: Centre for Religious and Cross-cultural Studies (CRCS) UGM, 2018).

⁶ Mufid, *Dinamika Perkembangan Sistem Kepercayaan Lokal Di Indonesia*.

⁷ Suhanah, *Dinamika Agama Lokal Di Indonesia*.

⁸ J. Hasse, "Diskriminasi Negara Terhadap Agama Di Indonesia: Studi Atas Persoalan Hukum Towani Tolotang Pasca Pengakuan Agama Resmi," *Kawistara* Vol.1 No.2 (2011): 180–190.

⁹ Samsul Maarif, "Kajian Kritis Agama Lokal," in *Studi Agama Di Indonesia: Refleksi Pengalaman*, ed. Samsul Maarif, Ketiga. (Yogyakarta: Program Studi Agama dan Lintas Budaya, Sekolah Pascasarjana, UGM, 2017), 35–53.

¹⁰ Ibrahim Gultom, *Agama Malim Di Tanah Batak* (Jakarta: Bumi Aksara, 2010).

¹¹ Adeng Mughtar Ghazali, *Antropologi Agama, Upaya Memahami Keragaman Kepercayaan, Keyakinan Dan Agama* (Bandung, 2011).

¹² R Subagja, *Agama Asli Di Indonesia* (Jakarta: Sinar Harapan dan Yayasan Cipta Loka Caraka, 1981).

¹³ Ahmad Najib Burhani, "Tiga Problem Dasar Dalam Perlindungan Agama-Agama Minoritas Di Indonesia," *Jurnal Maarif Institute for Culture and Humanity* Vol.5 No.2 (2010).

Parmalim di Batak, dan lain sebagainya. Selain itu juga ada kepercayaan yang didirikan oleh tokoh pendirinya, seperti Agama Djawa Sunda oleh Pangeran Madrais di Cigugur, Agama Adam pada masyarakat Sedulur Sikep yang didirikan oleh Ki Samin Surosentiko, Pangestu yang didirikan tanggal 20 Mei 1949, Kapribaden, Subud, Sapto Darmo, dan lain sebagainya.

Persoalan kepercayaan menyita perhatian publik sejak ada Putusan Mahkamah Konstitusi No. 97/PUU-XIV/2016 tanggal 7 November 2018. Masyarakat jadi tahu bahwa selama ini kolom agama dalam Kartu Keluarga (KK) dan Kartu Tanda Penduduk (KTP) tertulis kosong (-). Bahkan dalam berbagai penelitian penghayat kepercayaan ini mengalami diskriminasi diberbagai bidang kehidupan berbangsa dan bernegara, seperti tidak bisa mengikuti seleksi rekrutmen CPNS, TNI, Polri karena dalam kolom agama di dalam KTP nya kosong. Belum lagi yang sudah jadi PNS sebelum sistem komputerisasi seleksi CPNS juga dianggap sebagai bujangan sekalipun di masyarakat mereka diakui mempunyai anak dan istri. Tahun 2016 lalu seorang siswa SMK Negeri 7 Semarang, Zulfa Nur Rahman, terancam tidak naik kelas XII karena menolak mengikuti praktek pelajaran Agama Islam karena mengaku sebagai penganut kepercayaan.¹⁴

Sebagaimana diketahui bersama Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) mengakui adanya hak kebebasan beragama dan berkeyakinan (berkepercayaan), khususnya dalam Pasal 29 ayat (2) yang menentukan bahwa Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu. Ketentuan Pasal 29 ayat (2) itu tidak berubah sekalipun UUD 1945 telah diamandemen menjadi UUD NRI 1945. Kemudian yang menjadi pertanyaan adalah politik hukum apa yang melandasi berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan kepercayaan tidak mengakui eksistensi kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa.

¹⁴ Tempo, "Sekolah Tolak Tuntutan Siswa Penganut Kepercayaan Naik Kelas" (Jakarta, July 31, 2016).

B. Pembahasan

Embrio persoalan frasa “kepercayaan” sudah muncul sejak pembicaraan dasar negara. Dalam sidang-sidang BPUPKI terjadi polarisasi dua faksi, yakni Golongan Islam menginginkan Islam sebagai dasar negara, sedangkan Golongan Kebangsaan menginginkan Pancasila sebagai dasar negara. Kemudian kedua golongan itu berdiskusi mencari solusi sehingga akhirnya tercapai kesepakatan sebagaimana tertuang dalam Piagam Jakarta. Kemudian sembilan anggota BPUPKI yang dikenal sebagai Panitia Sembilan diberi tugas menyusun draft UUD. Namun saat menyusun pembukaan UUD bagian terakhir terjadi perdebatan terkait dengan sila ketuhanan yang berbunyi: Ketuhanan, dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya. Dalam sidang BPUPKI, Ki Bagus Hadikusumo meminta ketua sidang Dr. Rajiman agar kata “bagi pemeluk-pemeluknya” dihilangkan.

Demikian pula pada saat sidang pembahasan draft UUD juga meminta Prof. Soepomo untuk menjelaskan frasa “dengan kewajiban menjalankan syari’at Islam bagi pemeluk-pemeluknya” dalam bab 10 Pasal 28 yang selengkapnya berbunyi : Negara berdasar atas ke-Tuhanan dengan kewajiban menjalankan syari’at Islam bagi pemeluk-pemeluknya, ternyata diterima oleh semua anggota. Akan tetapi setelah proklamasi kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945, tepatnya tanggal 18 Agustus PPKI melakukan sidang pertama untuk menetapkan UUD. Ketua PPKI, Ir. Soekarno mengatakan ada dua perubahan UUD, salah satunya adalah mengganti klausul “Negara berdasar atas ke-Tuhanan dengan kewajiban menjalankan syari’at Islam bagi pemeluk-pemeluknya” menjadi rumusan baru “berdasar kepada ke-Tuhanan Yang Maha Esa” mengikuti perubahan di preambul.¹⁵

Sedangkan untuk rumusan Pasal 29 ayat (2) sepanjang frase “kepercayaannya itu” merupakan usulan dari Mr. K.R.M.T. Wongsonegoro,

¹⁵ Muhamad Hisyam, “Ki Bagus Hadikusumo Dan Problem Relasi Agama-Negara,” *Masyarakat dan Budaya* 13, no. 2 (2011): 1–27.

anggota Panitia Kecil Perancang UUD dan belakangan menjadi Ketua Badan Koordinasi Kebatinan Indonesia (BKKI).¹⁶

Sekalipun UUD 1945 telah disahkan, masih menyisakan persoalan terkait dengan penolakan dan penghapusan Piagam Jakarta yang mengundang reaksi dan protes dari kelompok santri. Sebagai “ganti rugi” mereka menuntut pembentukan Departemen Agama (Depag) sehari setelah penolakan Piagam Jakarta, tanggal 19 Agustus 1945, tetapi baru terealisasi pada 3 Januari 1946. Pembentukan Depag tersebut dimaksudkan oleh mereka untuk memfasilitasi kepentingan umat Islam sebagai penduduk mayoritas Indonesia.¹⁷ Kelompok santri yang sejak awal menginfiltrasi negara dengan menjadikan depag sebagai instrumen politik terus menekan kelompok abangan, termasuk kebatinan. Depag misalnya pada tahun 1952 mengajukan usulan definisi agama yang mencakup tiga elemen: adanya nabi, kitab suci, dan pengakuan internasional. Dengan definisi minimalis, Depag berhasil membedakan agama dari kepercayaan. Agama adalah yang sesuai dengan definisi yang diusulkan, dan kepercayaan adalah bukan agama, dan tidak dapat diperlakukan sama seperti agama.¹⁸

Pada saat kepercayaan berkembang pesat, Depag mencatat pada tahun 1953 aliran kepercayaan mencapai 360-an, depag kemudian membentuk Pengawasan Aliran Kepercayaan Masyarakat (PAKEM) dengan tujuan agar aliran kebatinan tidak menjadi agama baru, dan juga untuk melindungi agama (Islam) dari pengaruh-pengaruh negatif yang bersumber dari aliran kebatinan. Namun sejak terbitnya UU No.15 Tahun 1961 tentang Kejaksaan, tugas PAKEM diemban oleh kejaksaan.¹⁹ Kemudian dengan latar belakang yang sama, pesatnya aliran kepercayaan, terbit Undang Undang No.1/PNPS/1956 tentang Pencegahan, Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama. Latar belakang munculnya UU No.1/PNPS/2006 seperti dikatakan oleh Nicole Colbran adalah disahkan pada saat meningkatnya ketegangan antara Partai Komunis Indonesia (PKI) dan Nahdlatul Ulama (NU), salah satu di Indonesia besar Islam

¹⁶ Maarif, *Pasang Surut Rekognisi Agama Leluhur Dalam Politik Agama Di Indonesia*.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

organisations. Untuk itu akhirnya Menteri Agama mendesak Presiden Soekarno untuk membuat peraturan ini. Meningkatnya ketegangan tersebut dipengaruhi dua tujuan utama dari UU, yang pertama adalah untuk memastikan keamanan nasional, tujuan dari revolusi dan pembangunan nasional, dimana penyalahgunaan atau penodaan agama dipandang sebagai ancaman bagi ketiga tujuan tersebut. Kedua, untuk mencegah pertumbuhan kepercayaan lokal dan sekte atau organisasi spiritual yang dipandang bertentangan dengan ajaran agama dan hukum.²⁰

Oleh karena itu tidak mengherankan jika politik hukum seperti tersebut di atas muncul aturan-aturan yang mencurigai, mendiskriminasi dan mengkriminalisasi kepercayaan. Kecurigaan pada kepercayaan yang tidak mengindahkan prinsip kebebasan beragama dan berkeyakinan tampak dalam Penjelasan Umum angka 2 yang menyatakan sebagai berikut:

Telah ternyata, bahwa pada akhir-akhir ini hampir diseluruh Indonesia tidak sedikit timbul aliran-aliran atau Organisasi-organisasi kebatinan/kepercayaan masyarakat yang bertentangan dengan ajaran-ajaran dan hukum Agama. Diantara ajaran-ajaran/perbuatan-perbuatan pada pemeluk aliran-aliran tersebut sudah banyak yang telah menimbulkan hal-hal yang melanggar hukum, memecah persatuan Nasional dan menodai Agama. Dari kenyataan teranglah, bahwa aliran-aliran atau Organisasi-organisasi kebatinan/kepercayaan masyarakat yang menyalah-gunakan dan/atau mempergunakan Agama sebagai pokok, pada akhir-akhir ini bertambah banyak dan telah berkembang kearah yang sangat membahayakan Agama-agama yang ada.

Selain mencurigai, pemerintah juga mendiskriminasi eksistensi kepercayaan seperti tampak dalam Penjelasan Pasal 1 yang menyatakan sebagai berikut :

Agama-agama yang dipeluk oleh penduduk di Indonesia ialah Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Budha dan Khong Cu (Confusius). Hal ini dapat

²⁰ Nicola Colbran, "Realities and Chalenges in Realissing Freedom of Religion or Belief in Indonesia," *The International Journal of Human Rights* 14, no. 5 (2010): 681.

dibuktikan dalam sejarah perkembangan agama-agama di Indonesia. Karena 6 macam agama ini adalah agama-agama yang dipeluk hampir seluruh penduduk Indonesia, maka kecuali mereka mendapat jaminan seperti yang diberikan oleh pasal 29 ayat 2 Undang-undang Dasar, juga mereka mendapat bantuan-bantuan dan perlindungan seperti yang diberikan oleh pasal ini. Ini tidak berarti bahwa agama-agama lain, misalnya: Yahudi, Zarasustrian, Shinto, Taoism dilarang di Indonesia. Mereka mendapat jaminan penuh seperti yang diberikan oleh pasal 29 ayat 2 dan mereka dibiarkan adanya, asal tidak melanggar ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam peraturan ini atau peraturan perundang-undangan lain. Terhadap badan/aliran kebatinan, pemerintah berusaha menyalurkannya kearah pandangan yang sehat dan kearah ke-Tuhanan Yang Maha Esa.

Sepintas penjelasan tersebut tidak ada yang aneh, karena selain menyebut enam agama sebagai agama yang dipeluk hampir seluruh rakyat Indonesia, juga memberi peluang agama-agama lain, untuk hidup di Indonesia asal tidak menyalahgunakan dan menodai agama yang enam tersebut. Agama lokal dari masyarakat adat diposisikan sebagai aliran kebatinan yang harus disehatkan dan dibina menuju Ketuhanan Yang Maha Esa. Frasa terakhir ini menunjukkan bahwa aliran kebatinan termasuk kepercayaan masyarakat adat, dianggap bukan agama yang sehat atau agama yang sakit atau menyimpang sehingga harus diarahkan pada agama-agama yang monoteistis. Hal ini jelas bertentangan dengan kebebasan beragama dan berkeyakinan yang dijamin dalam Pasal 29 ayat (2) UUD NRI 1945.

Selain itu agama lokal atau kepercayaan rentan terhadap kriminalisasi, jika melanggar Pasal 1 yang menegaskan sebagai berikut :

Setiap orang dilarang dengan sengaja di muka umum menceritakan, menganjurkan atau mengusahakan dukungan umum, untuk melakukan penafsiran tentang sesuatu agama yang dianut di Indonesia atau melakukan kegiatan-kegiatan keagamaan yang menyerupai kegiatan-kegiatan keagamaan dari agama itu, penafsiran dan kegiatan mana menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama itu.

Jika sampai melakukan pelanggaran-pelanggaran tersebut diancam dengan pasal baru yang ditambahkan di dalam Kitab Undang Undang Hukum Pidana, yaitu Pasal 156 a dengan pidana penjara selama-lamanya lima tahun.

Diskriminasi terhadap agama lokal berlanjut dengan terbitnya UU Administrasi Kependudukan. Pada tahun 2013 setelah diterbitkan Undang Undang No.24 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (UU Adminduk baru) terjadi polemik di masyarakat apakah agama lokal atau kepercayaan dicantumkan dalam KTP atau tidak. Polemik ini muncul karena bagi pembela hak asasi manusia, tidak dicantumkannya agama lokal atau kepercayaan berarti negara telah melakukan diskriminasi dan mengingkari kebebasan menganut agama dan kepercayaan sebagaimana diatur dalam Pasal 29 ayat (2) UUD NRI 1945.

Persoalan diskriminasi agama lokal ini bukan barang baru, setidaknya dalam administrasi kependudukan, khususnya pembuatan KTP sebagaimana diatur dalam Pasal 64 ayat (2) UU No.23 Tahun 2006 yang tidak memberi ruang pencantuman agama lokal. Lebih jelasnya Pasal 64 ayat (2) UU No.23 Tahun 2006 menentukan sebagai berikut :

Keterangan tentang agama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) 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.

Kemudian setelah UU No.23 Tahun 2006 diubah karena diberlakukannya KTP Elektronik (KTP-el) dengan UU No.24 Tahun 2014, ketentuan tentang pencatuman agama diatur dalam Pasal 64 ayat (5) yang bunyinya tidak jauh berbeda dengan bunyi Pasal 64 ayat (2) UU No.23 Tahun 2006. Ketentuan Pasal 64 ayat (5) berbunyi sebagai berikut :

Elemen data penduduk tentang agama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bagi penduduk yang agamanya belum diakui sebagai agama berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan atau bagi penghayat

kepercayaan tidak diisi, tetapi tetap dilayani dan dicatat dalam database kependudukan.

Secara gramatikal tidak ada perbedaan ketentuan mengenai pengakuan kepercayaan antara UU No.23 Tahun 2006 dengan UU No.24 Tahun 2014, dalam arti pemerintah dan DPR masih tidak mengakui adanya kebebasan beragama sebagaimana dimaksud oleh Pasal 29 ayat (2) UUD NRI 1945. Memang salah seorang anggota DPR dari PDIP yang juga sebagai Wakil Ketua Komisi II DPR RI telah mengusulkan perlunya pencantuman agama/kepercayaan dalam KTP, sebagaimana dilontarkan dalam Sidang Rapat Panitia Kerja (Panja) Komisi II pada tanggal 29 Juni 2013. Namun lontaran ide itu menjadi perdebatan diantara anggota Panja, dan akhirnya disetujui lewat lobby tanggal 1 Juli 2013 bahwa ketentuannya masih sama dengan ketentuan dalam UU yang lama (UU No.23/2006).

Terhadap ide dari PDIP ini, juga tidak ada inisiatif dari Dirjen Kependudukan dan Catatan Sipil Kementerian Dalam Negeri, Irman untuk mengakui agama lokal dalam agama dalam Rapat Panja tanggal 3 Juli 2013. Sehingga akhirnya Menteri Dalam Negeri, Gamawan Fauzi dalam Rapat Panja tanggal 4 Juli 2013 juga tidak menanggapi sedikitpun usul dari PDIP.²¹ Ketiadaan respon, baik dari DPR maupun dari pemerintah yang menyimpang dari UUD NRI 1945, karena disebabkan oleh dua hal. Pertama, tidak dipahaminya makna kebebasan beragama dalam Pasal 29 ayat (2) UUD NRI 1945. Kedua, pemerintah maupun DPR tidak berusaha mengetahui dimana diatur bahwa negara hanya mengakui agama resmi. Karena secara yuridis tidak ada aturan yang mengatakan hanya enam agama resmi diakui oleh peraturan perundang-undangan. Ketiga, tidak dilibatkannya Kementerian Agama sebagai instansi pemerintah yang berwenang dan mengetahui eksistensi agama resmi atau tidak resmi, dalam pembahasan ketentuan mengenai pencantuman agama atau kepercayaan dalam KTP.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa UU No.23 tahun 2006 sebagaimana diubah dengan UU No.24/2014 belum menunjukkan suatu

²¹ Panja Komisi II DPR, *Risalah Sidang Pembahasan RUU Administarsi Kependudukan* (Jakarta, 2013).

kebijakan yang afirmatif terhadap masyarakat hukum adat yang masih menganut kepercayaan, namun justru melakukan perlakuan diskriminatif kepada penganut kepercayaan. Namun ketika Bertolak dari ketentuan yang diskriminatif ini, empat orang penganut kepercayaan, yaitu Nggay Meheng Tana (kepercayaan Marapu di Sumba), Pagar Demanra Sirait (kepercayaan Parmalim), Arnol Purba (kepercayaan Ugamo Bangsa Batak), Carlim (kepercayaan Sapto Darmo di Brebes) mengajukan permohonan uji materi (*judicial review*) Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) UU Adminduk ke Mahkamah Konstitusi (MK). Atas permohonan tersebut Mahkamah Konstitusi memberikan Putusan No. 97/PUU-XIV/2016 tertanggal 7 November 2017 yang memutuskan : (1) mengabulkan permohonan pemohon untuk seluruhnya; (2) menyatakan kata “agama” dalam Pasal 61 ayat (1) dan Pasal 64 ayat (1) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan sebagaimana telah diubah dengan Undang Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 232 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5475) bertentangan dengan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat secara bersyarat sepanjang tidak termasuk “kepercayaan”; (3) menyatakan Pasal 61 ayat (2) dan Pasal 64 ayat (5) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan sebagaimana telah diubah dengan Undang Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 232 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5475) bertentangan dengan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

Putusan MK ini kemudian ditindak lanjut oleh Kementerian Dalam Negeri dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 118 Tahun 2017 (Permendagri No.118/2017). Kemudian Permendagri No.118/2017 ditindaklanjuti oleh Surat Edaran Direktur Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil Nomor: 471.14/10666/DUKCAPIL tertanggal 25 Juni 2018,

perihal Penerbitan Kartu Keluarga (KK) Bagi Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Selain itu kolom KTP bagi penghayat kepercayaan juga telah dirubah sehingga muncul kolom Kepercayaan diikuti titik dua dan tertulis Kepercayaan Terhadap Tuhan YME. Jika mengikuti *original intent* dari Putusan Mahkamah Konstitusi seharusnya kolomnya bukan kepercayaan tetapi agama. Hal ini terpaksa dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri karena ada desakan dari Majelis Ulama Indonesia.²²

Terkait dengan tindak lanjut dari Kementerian Dalam Negeri, dapat dikemukakan bahwa tindakan pemerintah itu dipengaruhi oleh paradigma agama dunia, dimana agama mayoritas mempunyai kekuatan dan pengaruhnya untuk intervensi kebijakan pemerintah. Menurut Maarif, agama dikonsepsikan secara esensial dan disesuaikan dengan karakter dan kriteria yang ada pada “agama dunia”. Awalnya, konsep agama dunia merujuk pada suatu agama dominan dan dijadikan prototipe. Bell sebagaimana dikutip oleh Maarif, menegaskan bahwa di Barat, agama Kristen adalah prototipe bagi agama-agama lain, agama Kristen dianggap mencakup semua kriteria yang digunakan untuk membahas berbagai agama, termasuk yang sejarah dan asal-usulnya berbeda dengan Kristen.²³ Dengan merujuk paradigma agama dunia, bisa dimengerti jika Kementerian Dalam Negeri mengambil kebijakan kolom agama diganti kolom kepercayaan dalam KK dan KTP penganut kepercayaan.

Terlepas dari kekurangan layanan hak-hak sipil terhadap penghayat kepercayaan dari masyarakat adat, Kementerian Dalam Negeri memberi kemudahan pembuatan akta kelahiran dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.9 Tahun 2016 tentang Percepatan Peningkatan Cakupan Kepemilikan Akta Kelahiran (Permendagri No.9/2016). Dalam Permendagri No.9/2016 ini ditentukan bahwa dalam hal surat keterangan lahir dari dokter/bidan/penolong kelahiran tidak terpenuhi maka dapat diganti dengan melampirkan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPJM) kebenaran data kelahiran yang

²² Petunjuk7.com, “Soal Aliran Kepercayaan, MUI Sesalkan Putusan MK,” last modified 2017, accessed May 3, 2019, <http://petunjuk7.com/news/detail/1429/sosbud/soal-aliran-kepercayaan-mui-sesalkan-putusan-mk>.

²³ Maarif, “Kajian Kritis Agama Lokal.”

dibuat oleh orang tua kandung/wali/pemohon dengan diketahui 2 orang saksi. Demikian pula jika akta nikah/kutipan akta perkawinan tidak terpenuhi maka pemohon melampirkan Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPJM) kebenaran sebagai pasangan suami istri. Dengan memenuhi SPJM kebenaran sebagai pasangan suami istri, maka dalam kutipan Akta Kelahiran muncul nama ayah dan ibu dari anak yang bersangkutan, tetapi dalam baris terakhir ditambahi frasa “yang perkawinannya belum tercatat sesuai dengan perturan perundang-undangan”. Tetapi jika dalam KK tidak menunjukkan hubungan perkawinan sebagai suami istri dan tidak ada SPJM kebenaran sebagai pasangan suami istri, maka di dalam kutipan Akta Kelahiran hanya tercantum nama si ibu.

Seharusnya politik hukum yang melandasi semua produk hukum berkaitan hak kebebasan beragama dan berkeyakinan, khususnya bagi penghayat kepercayaan berpedoman pada kaidah penuntut dalam Pancasila. Politik hukum nasional selain mengalir dari tujuan negara dan sistem hukum Pancasila juga mengalir dari kaidah penuntun hukum. Menurut Moh. Mahfud MD sistem hukum Pancasila memasang rambu-rambu dan melahirkan kaidah penuntun dalam politik hukum nasional. Rambu-rambu yang paling umum adalah larangan bagi munculnya hukum yang beertentangan dengan nilai-nilai Pancasila. Rambu-rambu tersebut diperkuat dengan adanya empat kaidah penuntun, diantaranya yang terkait dengan aliran kepercayaan adalah hukum harus menjamin kebebasan beragama dengan penuh toleransi yang berkeadaban diantara para pemeluknya; dan hukum harus memberikan keadilan sosial dalam arti harus mampu memberikan proteksi khusus terhadap golongan yang lemah dalam berhadapan dengan golongan yang kuat.²⁴

C. Simpulan

²⁴ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tatanegara Pasca Amandemen Konstitusi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010).

Berpijak pada pembahasan tersebut diatas dapat ditarik simpulan bahwa politik hukum yang melandasi berbagai peraturan perundang-undangan dan kebijakan pemerintah tentang pengakuan terhadap kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa adalah mengikuti politik hukum paradigma agama dunia. Politik hukum ini menjelaskan bahwa agama mayoritas baik di Barat maupun di Indonesia mempunyai pengaruh yang kuat untuk mengintervensi pemerintah dalam mengambil kebijakan terkait dengan pengakuan dan hak-hak penganut agama minoritas atau kepercayaan.

D. Daftar Pustaka

- Burhani, Ahmad Najib. “Tiga Problem Dasar Dalam Perlindungan Agama-Agama Minoritas Di Indonesia.” *Jurnal Maarif Institute for Culture and Humanity* Vol.5 No.2 (2010).
- Colbran, Nicola. “Realities and Challenges in Realising Freedom of Religion or Belief in Indonesia.” *The International Journal of Human Rights* 14, no. 5 (2010): 681.
- DPR, Panja Komisi II. *Risalah Sidang Pembahasan RUU Administarsi Kependudukan*. Jakarta, 2013.
- Ghazali, Adeng Muchtar. *Antropologi Agama, Upaya Memahami Keragaman Kepercayaan, Keyakinan Dan Agama*. Bandung, 2011.
- Gultom, Ibrahim. *Agama Malim Di Tanah Batak*. Jakarta: Bumi Aksara, 2010.
- Hasse, J. “Diskriminasi Negara Terhadap Agama Di Indonesia: Studi Atas Persoalan Hukum Towani Tolotang Pasca Pengakuan Agama Resmi.” *Kawistara* Vol.1 No.2 (2011): 180–190.
- Hisyam, Muhamad. “Ki Bagus Hadikusumo Dan Problem Relasi Agama-Negara.” *Masyarakat dan Budaya* 13, no. 2 (2011): 1–27.
- Maarif, Samsul. “Kajian Kritis Agama Lokal.” In *Studi Agama Di Indonesia: Refleksi Pengalaman*, edited by Samsul Maarif, 35–53. Ketiga. Yogyakarta: Program Studi Agama dan Lintas Budaya, Sekolah Pascasarjana, UGM, 2017.
- . *Pasang Surut Rekognisi Agama Leluhur Dalam Politik Agama Di Indonesia*. Yogyakarta: Centre for Religious and Cross-cultural Studies (CRCS) UGM, 2018.
- MD, Moh. Mahfud. *Perdebatan Hukum Tatanegara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Mufid, Ahmad Syafii. *Dinamika Perkembangan Sistem Kepercayaan Lokal Di Indonesia*. Jakarta: Puslitbang Kehidupan Keagamaan Badan Litbang dan

- Diklat Kementerian Agama RI, 2012.
- Perempuan, Komnas. *Diskriminasi Dan Kekerasan Terhadap Perempuan Dalam Konteks Kebebasan Beragama Dan Berkeyakinan Bagi Kelompok Penghayat Kepercayaan/Penganut Agama Leluhur Dan Pelaksana Ritual Adat*. Jakarta, 2016.
- Petunjuk7.com. “Soal Aliran Kepercayaan, MUI Sesalkan Putusan MK.” Last modified 2017. Accessed May 3, 2019. <http://petunjuk7.com/news/detail/1429/sosbud/soal-aliran-kepercayaan-mui-sesalkan-putusan-mk>.
- Sabandiah, Raithah Noor. “Diskriminasi Terhadap Agama Tradisional Masyarakat Hukum Adat Cigugur.” *De Jure* 18, no. 3 (2018): 335–352.
- Subagja, R. *Agama Asli Di Indonesia*. Jakarta: Sinar Harapan dan Yayasan Cipta Loka Caraka, 1981.
- Suhanah, ed. *Dinamika Agama Lokal Di Indonesia*. Jakarta: Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI, 2014.
- Tempo. “Sekolah Tolak Tuntutan Siswa Penganut Kepercayaan Naik Kelas.” Jakarta, July 31, 2016.