



OPTIMALISASI PERLINDUNGAN HUKUM TERKAIT ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN KELOMPOK PENGHAYAT KEPERCAYAAN BERDASARKAN NILAI DEMOKRASI PANCASILA (STUDI KASUS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 97/PUU-XIV/2016)

Al Hiqni Futuhaat, Nisa Aurellia, Winalda Aulia Salsabila

Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro

alhiqni2017@gmail.com

Abstrak

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XIV/2016 tentang *judicial review* Undang-Undang Administrasi Kependudukan, telah membolehkan para penganut aliran kepercayaan untuk mencantumkan keyakinannya pada kolom agama di Kartu Keluarga dan Kartu Tanda Penduduk Elektronik. Studi ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana pengakuan kesetaraan agama dan kepercayaan dalam konteks administrasi kependudukan, serta apa akibat hukum yang ditimbulkan dari berlakunya putusan MK Nomor 97/PUU-XIV/2016 bagi pemerintah dan penganut aliran kepercayaan dalam mewujudkan jaminan konstitusi bagi warga negara terutama penganut kepercayaan. Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang menggunakan sumber data berupa bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Yang menjadi titik pentingnya ialah bagaimana penerapan secara administratif melalui peraturan pemerintah pusat dan daerah yang kemudian diseragamkan dengan tafsir dalam putusan MK No. 97/PUU-XIV/2016.

Kata Kunci : Penghayat Kepercayaan, Judicial Review, Hak Konstitusional, Pancasila, Demokrasi

Abstract

Constitutional Court Decision Number 97/PUU-XIV/2016 concerning judicial review The Population Administration Act, has allowed adherents of the sect to belief to include his belief in the religion column on the Family Card and Electronic Identity Card. This study aims to find out how the recognition of equality of religion and belief in the context of population administration, as well as what legal consequences resulting from the enactment of the Constitutional Court's decision Number 97/PUU-XIV/2016 for government and adherents of belief in realizing constitutional guarantees for citizens countries, especially believers. This research is a normative legal research, namely research conducted by examining library materials using data sources in the form of primary, secondary, and tertiary legal materials. The important point is how to apply administratively through central and local government regulations which was then standardized with the interpretation in the Constitutional Court's decision no. 97/PUU-XIV/2016.

Keywords: Believers, Judicial Review, Constitutional Rights, Pancasila, Democracy



A. Pendahuluan

Indonesia merupakan negara berkembang dengan populasi penduduk nomor empat terbanyak di dunia, banyaknya jumlah populasi di Indonesia ini menyebabkan pemerintah harus lebih bekerja keras dalam melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia. Setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan hal ini diakui secara normative dan dilaksanakan secara normative dan dilaksanakan secara empirik yang diwujudkan melalui beberapa prinsip, salah satu diantaranya yakni kebebasan memilih keyakinan.

Sebagai sarana pemersatu masyarakat, bangsa Indonesia menjadikan Pancasila sebagai prosedur penyelesaian konflik yang dapat mempersatukan berbagai golongan masyarakat di Indonesia. Posisi Pancasila dalam dimensi hukum Indonesia adalah sebagai sumber dari segala sumber hukum. Seluruh warga negara Indonesia memiliki kebebasan untuk memeluk agama dan kepercayaannya masing-masing dengan saling menghormati hak beragama dan berkeyakinan orang lain dengan penuh toleransi sesuai dengan Sila Ketuhanan Yang Maha Esa yang kemudian diatur lebih lanjut didalam konstitusi sesuai dengan ketentuan pasal 28 E ayat (1) dan ayat (2) dan pasal 28 I ayat (1) serta pasal 29 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

Di Indonesia terdapat beberapa agama dan setidaknya ada 400 (empat ratus) aliran¹ kepercayaan yang masih eksis. SK Menteri Agama Republik Indonesia Nomor MA/12/2006 yang menyatakan bahwa pemerintah mengakui keberadaan enam agama di Indonesia antaranya Islam, Kristen Protestan, Katholik, Hindu, Buddha, dan Kong Hu Chu menimbulkan beberapa masalah terkait dengan tokoh – tokoh telah yang memperjuangkan haknya untuk mendapatkan legitimasi dari negara. Mahkamah Konstitusi (MK) menjatuhkan Putusan Nomor 97/PUU-XIV/2016 atas perkara Pengujian Undang-Undang (judicial review) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 (UU No. 23 Tahun 2006) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 (UU No. 24 Tahun 2013) tentang Perubahan atas UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan terhadap UUD NRI Tahun 1945 salah satu pengugat Nggay Mehang Tana yang

¹ Jimly Asshiddiqie, “Gagasan Negara Hukum Indonesia,” *PN Gunung sitoli* (2006): 1–17, https://www.pn-gunungsitoli.go.id/assets/image/files/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf.

menganut kepercayaan dari komunitas Merapu di Sumba Timur dan penganut sebanyak 21 ribu. Sebanyak 40 ribu orang di Pulau Sumba terlanggar hak atas layanan kependudukannya. Kebedaraan pasal-pasal Undang-Undang Administrasi Kependudukan yang menyatakan bahwa agama dalam kolom agama di Kartu Keluarga (KK) maupun di Kartu Tanda Penduduk (KTP) elektronik bagi penganut kepercayaan tidak diisi. Penganut kepercayaan dianggap kolot, kafir, sesat, dan berimbas pada pelanggaran terhadap hak-hak konstitusional serta pelanggaran dalam pelayanan administrasi kependudukan.

Ruang lingkup pasal yang diuji meliputi Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 23 Tahun 2006 dan Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) UU No. 24 Tahun 2013. Pasal 61 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2006 mengatur tentang sejumlah keterangan yang harus dicantumkan di dalam KK yang berisi beberapa kolom, salah satunya kolom agama. Sementara Pasal 61 ayat (2) mengatur tentang pengosongan kolom agama yang dimaksud dalam Pasal 61 ayat (1) bagi Penduduk yang agamanya belum diakui sebagai agama berdasarkan ketentuan perundang-undangan atau bagi penghayat kepercayaan. Sedangkan Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) Undang-Undang No. 24 Tahun 2013 pada dasarnya mengatur hal yang sama dengan Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) dalam konteks pengurusan KTP Elektronik. Berdasarkan Pasal 64 ayat (5), kolom agama dalam KTP Elektronik bagi penduduk yang agamanya belum diakui sebagai agama berdasarkan ketentuan perundang-undangan atau bagi penghayat kepercayaan adalah tidak diisi atau dikosongkan. Dengan terbitnya putusan MK, aliran kepercayaan mempunyai hak untuk mencantumkan kepercayaannya dalam kolom KTP dan KK. Hak kebebasan beragama juga dicantumkan dengan rinci dalam Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik. Kovenan tersebut diratifikasi oleh pemerintah Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2015 tepatnya terdapat dalam Pasal 18 ayat (1) dan (2).

Dalam ranah administrasi kependudukan tidak seharusnya terjadi diskriminasi dengan hanya mengkosongkan kolom agama. Penghayat kepercayaan juga harus diberi tempat untuk mencantumkan kepercayaan tersebut dalam kolom agama agar terciptanya pemenuhan hak bagi para penghayat kepercayaan. Hal itulah yang mendorong para pemohon yang merupakan anggota kelompok penghayat aliran kepercayaan di Sumba Timur (Nusa Tenggara Timur), Toba Samosir (Sumatra Utara), Belawan (Sumatra Utara), dan Brebes (Jawa Tengah) mengajukan pengujian per-

undang-undangan untuk mendapatkan kepastian hukum bahwa “Agama” dan “Kepercayaan” merupakan constitutional right atau hak alamiah yang tidak dapat dikurangi oleh alasan kepentingan apapun. Meskipun saat ini pemerintah sudah mulai melayani pergantian administrasi kependudukan penghayat kepercayaan. Namun pada pelaksanaannya terdapat beberapa kekurangan pun dalam regulasi hukumnya sendiri masih terdapat ketidaksesuaian dengan putusan Mahkamah Konstitusi No.97/PUU-XIV/2016.

B. Pembahasan

1. Pengakuan Kesetaraan Agama dan Kepercayaan dalam Konteks Administrasi Kependudukan Hingga Saat ini

Pengakuan kesetaraan agama dan kepercayaan telah diperjuangkan sejak lama oleh penghayat kepercayaan. Ketika era Orde Lama, Badan Koordinasi Kebatinan Indonesia (BKKI) menjadi wadah dari 360 organisasi kepercayaan. Pada tahun 1965 terjadi pergolakan politik yang mengubah nasib para penganut aliran kepercayaan karena mereka dicurigai oleh pemerintah orde baru sebagai bagian dari komunisme. Puncaknya pemerintah mengeluarkan UU PNPS No. 1 Tahun 1965 tentang pencegahan penodaan agama untuk melindungi agama dari aliran kepercayaan².

Setelah suhu politik mereda dengan diterbitkannya TAP MPR tentang GBHN tahun 1973 oleh pemerintah. Di dalamnya disebutkan, agama dan kepercayaan adalah ekspresi kepercayaan terhadap Tuhan YME yang sah dan setara. Namun kemudian diterbitkan TAP MPR tentang GBHN Tahun 1978, pemerintah mengharuskan adanya kolom agama dalam KTP dan dokumen kependudukan lainnya. Pada praktiknya wajib diisi dengan salah satu dari lima agama.

Pengakuan negara kembali hadir pasca reformasi dengan masuknya HAM dalam instrumen legal negara. Namun, diskriminasi masih terjadi yakni pada pasal 61 UU No, 23 Tahun 2006 dan Pasal 64 UU No, 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan yang mendorong sejumlah pemohon untuk mengajukan *judicial review* ke MK pada November tahun 2016. Gugatan uji materiil

²Muhammad Fian, “Jalan Panjang Pengakuan Bagi Penganut Aliran Kepercayaan,” <https://katadata.co.id/anhar/infografik/5e9a5626033be/jalan-panjang-pengakuan-bagi-penganut-aliran-kepercayaan>, diakses 16 Mei 2019.

tersebut kemudian dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi pada tanggal 7 November 2017³.

Di satu sisi jika kita merujuk pada Pasal 29 ayat (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945 hasil amandemen, bahwa negara berdasarkan Ketuhanan YME dan bahwa negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu. Dengan demikian, setiap pemeluk agama maupun penghayat kepercayaan berhak untuk menjalankan agama dan kepercayaannya karena dijamin oleh negara⁴. Dalam putusan Mahkamah Konstitusi, majelis hakim berpendapat bahwa kata agama pada Pasal 61 ayat (1) dan Pasal 64 ayat (1) UU Administrasi Kependudukan bertentangan dengan UUD NRI 1945, oleh karenanya tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai (*conditionally constitutional*) frasa agama termasuk juga penghayat kepercayaan dan agama apa pun.

Berdasarkan Rekapitulasi Penduduk Indonesia Tahun 2010 Menurut Agama dan Wilayah oleh Badan Pusat Statistik Republik Indonesia dapat disimpulkan jumlah penganut agama Islam 207.176.162 jiwa (dua ratus tujuh juta seratus tujuh puluh enam ribu seratus enam puluh dua jiwa), penganut agama Kristen 16.528.513 (enam belas juta lima ratus dua puluh delapan ribu lima ratus tiga belas jiwa), penganut agama Katholik 6.907.873 jiwa (enam juta sembilan ratus tujuh ribu delapan ratus tujuh puluh tiga jiwa), penganut agama Hindu 4.012.116 jiwa (empat juta dua belas ribu seratus enam belas jiwa), penganut agama Buddha 1.703.354 jiwa (satu juta tujuh ratus tiga ribu tiga ratus lima puluh empat jiwa), penganut agama Kong Hu Chu 117.091 jiwa (seratus tujuh belas ribu sembilan puluh satu jiwa), sedangkan jumlah lainnya, tidak terjawab dan tidak ditanyakan adalah 1.196.317 jiwa (satu juta seratus sembilan puluh enam ribu tiga ratus tujuh belas jiwa). Berkaca dari hasil putusan MK sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, sikap MK telah mencerminkan nilai-nilai Pancasila yang menjadi titik temu antara agama dan demokrasi negara.

³Tri Jata Ayu Pramesti, “Arti Putusan Yang Final Dan Mengikat,” <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt56fe01b271988/arti-putusan-yang-final-dan-mengikat>. diakses 9 Mei 2019.

⁴Fatmawati, 2011, “Perlindungan Hak Atas Kebebasan Beragama Dan Beribadah Dalam Negara Hukum Indonesia,” *jurnalkonstitusi*, Vol.8, No. 4



2. Optimalisasi Perlindungan Hukum Terkait Administrasi Kependudukan Penghayat Kepercayaan Setelah Adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XIV/2016

Kekuasaan kehakiman merupakan badan yang sangat menentukan isi dan kekuatan kaidah-kaidah hukum positif dalam konkretisasinya oleh hakim pada putusan-putusannya di depan pengadilan. Kebutuhan akan ada dan terselenggaranya peradilan yang baik, teratur serta memenuhi rasa keadilan masyarakat sangat diperlukan bagi terselenggaranya negara hukum yang berdasarkan Pancasila. Mahkamah Konstitusi dalam putusannya Nomor 97/PUU- XIV/2016 yang mengabulkan permohonan pengujian materi (Judicial Review) terhadap Pasal 61 Ayat (1) dan (2) serta Pasal 64 Ayat (1) dan (2) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan yang terkait dengan adanya pengaturan pengosongan kolom agama pada kartu keluarga dan kartu tanda penduduk. Melalui putusan Mahkamah Konstitusi ini secara tidak langsung eksistensi penghayat kepercayaan diakui negara. Pada pelaksanaannya sendiri para penganut aliran kepercayaan mengeluhkan bahwa petugas Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Dukcapil) sebagian belum mengerti tata cara operasional di lapangan sehingga pengurusan administrasinya belum terlalu lancar.

Dalam rangka mengoptimalkan perlindungan hukum tetap bagi warga pernghayat kepercayaan, maka semenjak ada putusan itu menimbulkan akibatakibat hukum yang belum dilakukan yakni akibat hukum bagi pemerintah dan bagi penganut aliran kepercayaan yakni:

1) Akibat Hukum Bagi Pemerintah ;

Pertama, pasca Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, maka harus segera ditindaklanjuti oleh pembuat Undang-Undang yakni Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan merevisi UU No. 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas UU No. 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan yang harus disesuaikan dengan putusan MahkamahKonstitusi yang sesuai dengan kebutuhan dan kepastian hukum bagi penghayat kepercayaan. sebab, penting untuk menjamin terselenggaranya putusan Mahkamah Konstitusi tentang pengosongan kolom agama Undang-Undang Administrasi Kependudukan, dan juga perlu adanya pengaturan lebih lanjut terhadap peng

-hayat kepercayaan, termasuk payung hukum ataupun lembaga negara mana yang akan menjadi payung bagi penghayat kepercayaan. Karena hingga saat ini kepercayaan berada di bawah naungan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan bukan Kementerian Agama, hal ini dianggap sebagai salah satu sebab adanya diskriminasi bagi penghayat kepercayaan. Meski pemerintah telah menindaklanjuti melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2017 tentang Blangko KK, Register dan Kutipan Akta Pencatatan Sipil, namun revisi Undang-Undang dirasa masih diperlukan.

Kedua, Pemerintah harus mendata serta memverifikasi kembali kelompok penghayat kepercayaan yang ada di Indonesia dan disahkan sebagai penghayat kepercayaan yang bisa masuk dalam kolom kepercayaan administrasi kependudukan. Kemendikbud melalui Direktorat Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan Tradisi, mencatat ada 187 kelompok penghayat kepercayaan di 13 Provinsi. Sementara itu, Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kementerian Dalam Negeri, mencatat jumlah penghayat kepercayaan hingga 31 Juli 2017 ada 138.791 orang. Jumlah ini kemungkinan bertambah pasca putusan MK terhadap UU No. 24 Tahun 2013 tentang administrasi kependudukan, Direktur Jenderal Dukcapil Zudan Arif Fakhrulloh mengatakan, jumlah penghayat sebesar 3,14 persen dari total masyarakat Indonesia.

Ketiga, penjelasan lebih lanjut terkait penghayat kepercayaan ditegaskan kembali bahwa Pemerintah bersama DPR harus segera merevisi UU Administrasi Kependudukan yang di dalamnya merumuskan mengenai pengertian dari penghayat kepercayaan, hal ini bisa menjadi sarana pencegahan agar tidak ada aliran kepercayaan yang membahayakan Negara.

Keempat, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2017 ini apabila ingin diterapkan sebagai pedoman yang konsisten dengan ekspektasi pasca-putusan Mahkamah Konstitusi, maka seharusnya kata “Agama” pada kolom KK pun harus diberigaris miring dengan tambahan kata “Kepercayaan”.

2) Akibat Hukum Bagi Penghayat Kepercayaan;

Secara periodik organisasi penghayat kepercayaan harus melaporkan jumlah penganut aliran kepercayaannya. Diharapkan penghayat kepercayaan melalui organisasinya untuk menyampaikan secara periodik perkembangan jumlah para penghayat kepercayaan. Sampai saat ini proses update jumlah penghayat kepercayaan hanya menggunakan data dari tahun-tahun sebelumnya, hanya setelah ada putusan MK barulah ada pendataan lagi mengenai jumlah penghayat kepercayaan.

Segera mungkin mengganti KK dan KTP dengan yang baru dimana ditulis kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, bukan lagi dikosongi sesuai dengan prosedur syarat yang berlaku. Peran pemerintah maupun masyarakat umum sangat dibutuhkan. Diperlukan sikap tanggap dan istiqomah dalam menindaklanjuti putusan MK tersebut, serta adanya kesadaran diri baik pemerintah maupun masyarakat bahwasannya seluruh warga negara Indonesia merupakan satu nasib dan sepenanggungan, saling memiliki secara lokal, regional, daerah demi daerah, agama, ras, budaya dan suku yang berujung pada timbulnya rasa solidaritas⁵. Negara haruslah tetap menjamin kebebasan dan hak-hak konstitusional masyarakat penghayat kepercayaan, karena pada dasarnya hadirnya negara maupun dibentuknya konstitusi negara Indonesia yaitu untuk melindungi, menjamin, dan menghormati hak-hak warganya. Hal ini telah diatur dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Selain itu juga organisasi kepercayaan diharapkan selalu aktif menjalankan kegiatannya, agar kepercayaannya selalu hidup dan jumlahnya pasti.

C. Penutup

Setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XIV/2016 sebenarnya telah mengakui komunitas penghayat kepercayaan demi terwujudnya persamaan hak terhadap layanan publik, lingkungan sosial dan bantuan sosial. Hanya saja pada tahapan pelaksanaan, komunitas penghayat kepercayaan masih akan dihadapkan pada permasalahan dan substansi hukum, kelembagaan dan aparat negara yang hendak menjalankan putusan tersebut. Sangat diperlukan adanya pemahaman dan tafsir yang selaras terkait Putusan Mahkamah Konstitusi No. 97/PUU-XIV/2016 oleh pemerintah pusat maupun daerah. Hal ini karena yang menjadi titik pentingnya ialah bagaimana penerapan secara administratif melalui peraturan pemerintah, juga diseragamkan dengan tafsir dalam putusan MK No. 97/PUU-XIV/2016. Belum adanya kriteria dan batasan tentang penghayat kepercayaan yang justru mengkhawatirkan dan mengancam ideologi Pancasila, dan bertentangan dengan nilai-nilai luhur bangsa. Arus globalisasi yang cukup kuat saat ini juga memungkinkan adanya aliran-aliran kepercayaan yang ekstrimis yang mungkin membawa ideologi berbahaya yang dapat mengancam keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

D. Daftar Pustaka

Asshiddiqie, Jimly. "Gagasan Negara Hukum Indonesia." *PN Gunung sitoli* (2006): 1–17.

<https://www.pn->



Fatmawati. 2011. “Perlindungan Hak Atas Kebebasan Beragama Dan Beribadah Dalam Negara Hukum Indonesia.” *jurnal konstitusi*. Vol. 8 No. 4

Fian, Muhammad. “Jalan Panjang Pengakuan Bagi Penganut Aliran Kepercayaan.”
<https://katadata.co.id/anhar/infografik/5e9a5626033be/jalan-panjang-pengakuan-bagi-penganut-aliran-kepercayaan>. Diakses 16 Mei 2019

Pramesti, Tri Jata Ayu. “Arti Putusan Yang Final Dan Mengikat.”
<https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/1t56fe01b271988/arti-putusan-yang-final-dan-mengikat>. diakses 9 Mei 2019