

Politik Hukum dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (Studi Putusan MK tentang Pencatatan Administrasi Kependudukan Masyarakat Penghayat Kepercayaan Lokal)¹

Iqbal Kamalludin

Fakultas Hukum Universitas Diponegoro (Undip) Semarang
kamalludin.iqbal@gmail.com

ABSTRAK

Berbagai bentuk diskriminasi terjadi kepada mereka yang tidak memeluk agama besar dunia terlebih agama yang berlabel resmi di Indonesia. Padahal banyak aliran-aliran keagamaan lokal yang ada. Banyak hal berkenaan dengan hak warga negara tidak dapat dinikmati secara baik oleh para penganut eksistensi aliran kepercayaan ini yang juga bisa dikatakan sebagai agama lokal. Dengan pendekatan yuridis normatif, penulis mencoba menganalisa Putusan MK Nomor 97/PUU-XIV/2016 Tentang Pencantuman Penghayat Kepercayaan dalam Kolom KTP-el dan KK. Nilai-nilai Pancasila dirasa sangat berpengaruh dalam putusan tersebut dan lebih condong kepada karakter produk hukum responsif/populistik, dimana produk hukum ini mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat.

Kata kunci: politik hukum, penghayat kepercayaan, Pancasila

ABSTRACT

Various forms of discrimination occur to those who do not embrace the major religions of the world, especially religions labeled official in Indonesia. Though many local religious streams that exist. Many things concerning the rights of citizens can not be enjoyed well by the adherents of the existence of this belief that can also be said as a local religion. With the normative juridical approach, the author tries to analyze the decision of the Constitutional Court Number 97 / PUU-XIV / 2016 on the Inclusion of the Trusted Lives in Column KTP-el and KK. The values of Pancasila are perceived to be very influential in the judgment and more favorably to the character of responsive / populist law products, where these legal products reflect a sense of justice and meet the expectations of society.

Keywords: political law, believers of faith, Pancasila

A. PENDAHULUAN

Sejarah mencatat bahwa bangsa Indonesia merupakan bangsa yang mempunyai proses panjang hingga kemudian lahirlah kemerdekaan bangsa pada 17 Agustus 1945.

¹Hasil penelitian yang didanai secara mandiri pada tahun 2017

Sebelum kemerdekaan, jauh sebelumnya bangsa ini telah jaya di kanca dunia dengan dikenal sebagai Nusantara dan dipelopori oleh Patih Gajah Mada yang merupakan tokoh sentral dari kerajaan Majapahit. Banyak literatur mencatat, cakupan Nusantara ini bahkan hingga ke Filipina bagian selatan, Singapura dan hingga ke Afrika bagian selatan. Sangat luas wilayah nusantara di era itu.

Hal tersebut menunjukkan bahwa begitu banyak wilayah dan kelompok suku yang dinaungi oleh Nusantara. Mayoritas masyarakat nusantara pada awalnya menganut animisme dan dinamisme, masa ini dikenal dengan zaman praagama. Sedangkan setelah agama Hindu Budha hadir, disebut dengan masa pascaagama. Kepercayaan sebelum masuknya Hindu-Budha di Nusantara yaitu:

1. Animisme, merupakan kepercayaan terhadap roh-roh nenek moyang, didukung dengan menyembah dan menyucikan pohon-pohon besar dan tempat keramat.
2. Dinamisme, kepercayaan kepada benda berkekuatan gaib, adanya senjata tradisional yang dianggap memiliki kekuatan mistis (gaib).

Dilihat dari perspektif sosial budaya, bangsa Indonesia merupakan salah satu bangsa di dunia yang paling majemuk dari segi banyaknya agama, kepercayaan, tradisi, kesenian, kultur dan etnis. Dalam sebuah tulisan yang berjudul "*Indonesian Cultures and Communities*", yang dimuat dalam buku bertajuk *Indonesia* (disunting oleh Ruth T. McVey, New Haven, Yale University Press, 1963, hlm.24) yang disadur oleh Prof. Dr. H. Faisal Ismail, M.A. (Guru Besar Sejarah Pemikiran dan Peradaban Islam UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta) dalam Prolognya di buku berjudul *Dinamika Perkembangan Sistem Kepercayaan Lokal di Indonesia*, Hildred Geertz menggambarkan khazanah keragaman dan kemajemukan masyarakat Indonesia sebagai berikut:²

Terdapat lebih dari 300 kelompok etnis di Indonesia, masing-masing mempunyai identitas budayanya sendiri-sendiri, lebih dari 250 jenis bahasa daerah dipakai, dan hampir semua agama besar diwakili, selain agama asli yang banyak jumlahnya. Pluralitas bangsa Indonesia kemudian dapat dipersatukan melalui motto "Bhinneka Tunggal Ika" sebagai motto nasional yang sampai saat ini masih terus terpelihara. Konsekuensinya adalah bahwa tidak hanya keberagaman budaya dalam bentuk fisik saja yang terpelihara, seperti pakaian adat, rumah adat, tarian adat, lagu daerah dan lain-lain, namun juga banyak yang tidak

² Kementerian Agama RI Badan Litbang dan Diklat Puslitbang Kehidupan Keagamaan, *Dinamika Perkembangan Sistem Kepercayaan Lokal di Indonesia* (Jakarta: Kemenag RI. 2012), hlm. xiii

terlihat seperti masalah kepercayaan yang juga tetap terjaga dari nenek moyang atau leluhur masyarakat adat.

Kata “Bhinneka Tunggal Ika” berasal dari bahasa Sanskerta, yaitu berbeda-beda tetapi tetap satu yang diambil dari Empu Tantular yang merupakan pemikir hebat pada zaman kejayaan Nusantara di kerajaan Hindu Majapahit (1293 – 1478). Para penguasa kerajaan Majapahit, yang muncul sebagai kerajaan Hindu terbesar sebelum kedatangan Islam di Indonesia, menggunakan motto tersebut untuk memelihara komitmen kesatuan seluruh rakyat dan menjaga integritas wilayah kerajaan. Bagaimanapun, saat ini masyarakat cukup sensitif jika bersinggungan dengan masalah agama dan kepercayaan karena tidak dapat dipungkiri, banyak kasus perpecahan baik di dalam atau di luar negeri mengatasnamakan agama.

Di Indonesia hanya terdapat enam agama yang diakui negara dalam perundang-undangan. Hal ini berimplikasi secara langsung dalam administrasi kependudukan yang didalamnya menyertakan satu kolom untuk data agama. Mengenai ini, diatur dalam Pasal 61 Ayat (1) dan (2), serta Pasal 64 Ayat (1) dan (5) UU No 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan *juncto* UU No 24 Tahun 2013 tentang UU tentang Administrasi Kependudukan.

Realitas menunjukkan bahwa masyarakat Indonesia merupakan masyarakat yang syarat dengan religiusitas. Kenyataan di Indonesia banyak sekali dijumpai agama-agama lokal yang jumlahnya ratusan. Hal ini termasuk bentuk diskriminasi kepada mereka yang tidak memeluk agama besar dunia terlebih agama yang berlabel resmi. Padahal banyak aliran-aliran keagamaan muncul namun karena masih berada dalam payung agama resmi sehingga tidak dipandang sebagaimana aliran kepercayaan. Masyarakat Indonesia pada umumnya dan pemerintah mungkin terlalu terfokus dengan agama yang diakui di negara ini, namun seolah acuh dan tidak peduli dengan buah kristalisasi budaya dari masa yang sangat lama sebelum masa kemerdekaan yaitu aliran kepercayaan. Lalu banyak hal berkenaan dengan hak warga negara tidak dapat dinikmati secara baik oleh para penganut eksistensi aliran kepercayaan ini yang juga bisa dikatakan sebagai agama lokal.

Kemudian sebagai upaya penyelarasan antara sosial yang ada di masyarakat dan perundang-undangan, kemudian beberapa kelompok masyarakat mengajukan judicial review atas pasal di atas yang menurut pemohon, pasal tersebut syarat dengan unsur

diskriminasi hak seorang warga negara. Harapan besar dari penghayat aliran kepercayaan untuk bisa mendapatkan pengakuan dari Negara dan sejajar dengan agama-agama lainnya. Pengakuan ini dalam politik rekognisi tidak sebatas membiarkan orang lain melakukan kewajibannya, akan tetapi juga menghargai mereka dengan segala perbedaannya.

Berdasarkan permasalahan tersebut, penelitian ini akan memfokuskan pada kajian tentang perlindungan hukum terhadap kelompok masyarakat penghayat kepercayaan dan hal apa saja yang harus diperhatikan dalam membuat kebijakan perlindungan hukum terhadap kelompok masyarakat penghayat kepercayaan.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif,³ dimana data diperoleh dari studi kepustakaan akan dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu metode analisis data yang mengelompokkan dan menyeleksi data yang diperoleh menurut kualitas dan kebenarannya, kemudian dihubungkan dengan teori-teori, asas-asas, dan kaidah-kaidah hukum yang diperoleh dari studi kepustakaan sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan yang dirumuskan.

C. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

1. Tinjauan Teoritis dan Yuridis

Menurut Philippe Nonet dan Philip Selznick, hukum berkembang sesuai perkembangan masyarakat sebagaimana halnya suatu evolusi, hukum berkembang dari tipe yang kurang ideal (represif), menuju ideal (otonom) sampai tipe paling ideal (responsif). Philippe Nonet dan Philip Selznick, dalam *law and society in transition to word responsive law*, 1978, memperkenalkan tiga karakter hukum dalam masyarakat, dengan mengaitkan hubungan hukum dengan politik, yaitu:

³Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, menyebutkan dengan istilah penelitian hukum normatif atau metode penelitian hukum kepustakaan (Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2001) hlm. 13-14.); Soetandyo Wignjosoebroto, menyebutkan dengan istilah metode penelitian hukum doktrinal (Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum, Paradigma Metode dan Dinamika Masalahnya*, Editor : Idfhal Kasim et.al (Jakarta, Elsam dan Huma, 2002), hlm. 147); Sunaryati Hartono, menyebutkan dengan istilah metode penelitian hukum normatif (C.F.G. Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20* (Bandung: Alumni, 1994), hlm. 139) dan Ronny Hanitjo Soemitro, menyebutkan dengan istilah metode penelitian hukum yang normatif atau metode penelitian hukum yang doktrinal (Ronny Hanitjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Cetakan Kelima, Ghalia Indonesia, 1994), hlm, 10).

1. Hukum represif, yakni hukum merupakan alat kekuasaan represif atau menindas.
2. Hukum otonom, yakni hukum sebagai pranata yang mampu menjinakkan represi (penindasan) dan melindungi integritas sendiri.
3. Hukum responsif, yakni hukum merupakan sarana merespon atas kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

Di bawah ini diuraikan tentang batasan dan ciri-ciri dari ketiga macam tipe hukum tersebut, yaitu :⁴

(a) Hukum Represif

Dalam tipe hukum represif, hukum di pandang sebagai abdi kekuasaan yang bersifat menekan/memaksa dan merupakan perintsh ysng berdaulat (pemegang kekuasaan politik), yang memiliki kewenangan sangat leluasa tanpa batas, maka hukum dan politik/kekuasaan tidak terpisah, sehingga hukum menjadi instrument/alat kekuasaan yang represif. Dalam hubungan dengan kekuasaan, bentuk sistematis hukum represif memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Institusi-institusi hukum langsung berakses kepada kekuasaan politik, hukum diidentifikasi dengan Negara dan tunduk kepada kepentingan dengan sendiri (*“ration d etat”*)
- b. Kelestarian kekuasaan adalah tugas dari pengakuan hukum.
- c. Badan-badan pengawasan khusus seperti polisi, menjadi pusat kekuasaan yang bebas, yang terisolasi dari konteks sosial yang moderat dan mampu melawan otoritas politik.
- d. Suatu resim *“hukum rangkap”* melembagakan keadilan kelas, dengan mengkonsolidasikan dan mengesahkan polah-polah sub –ordinasi social.
- e. Perundang-undang pidana mencerminkan dominasi atas adat istiadat atau kebudayaan dan sangat menonjolkan moral yang legal (*legal moralism*).

Dalam buku yang berjudul *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, Nonet dan Selznick disadur pendapatnya oleh Prof Mahfudz dalam bukunya Politik Hukum di Indonesia, menjelaskan hubungan antara hukum dan penindasan. Dikatakannya, masuknya pemerintah ke dalam pola kekuasaan yang bersifat menindas, melalui hukum, berhubungan erat dengan masalah kemiskinan sumber daya pada elite pemerintah. Penggunaan kekuasaan yang bersifat menindas, terdapat pada masyarakat yang masih berada pada tahap pembentukan tatanan politik tertentu. Hukum berkaitan erat dengan kekuasaan karena tata hukum senantiasa terikat pada *status quo*. Tata Hukum tidak mungkin ada jika tidak terikat pada suatu tatanan, tertentu yang menyebabkan hukum megefektifkan kekuasaan. Jika demikian maka pihak yang berkuasa, dengan baju otoritas,

⁴<http://sonny-tobelo.blogspot.co.id/2011/02/teori-hubungan-hukum-dengan-politik.html>

mempunyai kewenangan yang sah menuntut warga negara agar mematuhi kekuasaan yang bertahta. Penggunaan kekuasaan itu bisa melahirkan karakter hukum yang menindas maupun karakter hukum yang otonom, tergantung pada tahap pembentukan tata politik masyarakat yang bersangkutan.

(b) Hukum Otonom

Dalam tipe hukum otonom, hukum di pandang sebagai institusi atau pranata yang mampu mengendalikan represi dan melindungi integritas sendiri. Tatanan hukum berintikan "*Rule of law*". Penegakan kepada aturan-aturan hukum sebagai upaya utama untuk mengawasi kekuasaan resmi dan swasta, serta terdapatnya pengadilan yang bebas dan mandiri dan tidak dimanipulasi oleh kekuasaan politik dan ekonomi yang memiliki otoritas eksklusif untuk mengadili pelanggaran hukum, baik oleh pejabat umum maupun oleh individu-individu swasta. Dalam hubungan kekuasaan hukum otonom dikenal dengan ciri-ciri sebagai berikut:

- a) Hukum terpisah dari politik, sifatnya yang khas adalah terdapatnya sistem yang mengakui peradilan yang independen dan adanya pembagian yang jelas antara fungsi legislatif dan yudikatif.
- b) Tata hukum mendukung "*model aturan-aturan*".
- c) Prosedur adalah sebagai inti dari hukum atau keadilan procedural;
- d) Hukum mengikat baik kepada yang memerintah maupun kepada yang di perintah;
- e) Ketaatan kepada hukum adalah di mengerti sebagai kepatuhan yang ketat kepada aturan hukum positif. Kritik terhadap hukum positif harus dilakukan melalui proses politik.

(c) Hukum Responsif

Dalam tipe hukum responsif, hukum di pandang sebagai fasilitator atau sarana menanggapi kebutuhan dan aspirasi social. Tipe hukum responsif mengimplikasikan dua hal, yaitu:

- a. Hukum harus fungsional pragmatis, bertujuan dan rasional.
- b. Tujuan adalah menetapkan standar bagi kritik terhadap apa yang berjalan ; yang berarti tujuan sebagai norma kritik. Dengan demikian mengendalikan kebebasan administratif serta mengurangi resiko "*kelemahan lembaga*".

Ciri-ciri hukum responsif :

- a) Tujuan hukum berdasar kompetensi
- b) Keadilan substansi yang di cari
- c) Aturan hukum tunduk kepada prinsip/asas/doktrin dan kebijaksanaan.
- d) Moralitas kerja sama (moralitas rakyat).
- e) Aspirasi hukum dan politik berintegrasi.

Tipe hukum represif, hukum otonom, dan hukum responsif adalah merupakan konsepsi abstrak, yang dalam kenyataan tidak akan di temukan bentuknya yang murni, karena tiap-tiap tatanan hukum memiliki sifat campuran yang mengandung aspek dari ketiga tipe hukum tersebut. Hanya dengan pengamatan yang cermat bahwa postur dasar suatu tatanan hukum akan memperlihatkan kecendrungan yang mirip karakteristik dengan salah tipe dari hukum represif, hukum otonom, dan hukum responsif. Factor pembeda yang pokok dari ke tiga tipe hukum tersebut adalah adanya peranan “*paksaan*”. Di dalam hukum represif “*paksaan*” nampak dominan, tetapi dalam hukum otonom “*paksaan*” agak di kurangi, sedangkan di dalam hukum responsif “*paksaan*” nampak tenggelam/tidak di tonjolkan.

Dalam kaitan hubungan hukum dan politik, pada tipe hukum represif, hukum tunduk kepada politik/kekuasaan, hukum sub-ordinat dari kekuasaan, tetapi dalam hukum otonom, hukum terpisah dari dari politik/kekuasaan, sedangkan dalam hukum responsif, hukum sebagai fasilitator atau sarana menanggapi kebutuhan/aspirasi politik. Dalam menjawab pertanyaan tentang apakah hukum yang mempengaruhi politik ataukah politik yang mempengaruhi hukum.

Moh. Mahfud MD. mengajukan tiga macam jawaban alternative, yaitu pertama, Hukum determinan atas politik, dalam arti bahwa kegiatan-kegiatan politik diatur oleh dan harus tunduk pada aturan-aturan hukum; kedua, Politik determinan atas hukum, karena hukum merupakan kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinterkasi dan bahkan saling bersaing; ketiga, Politik dan hukum sebagai sub-sistem sosial berada pada posisi yang derajat determinasinya setara antara satu sama lain, karena meksipun hukum merupakan produk keputusan politik, tetapi begitu hukum ada maka semua kegiatan politik harus tunduk pada aturan-aturan hukum.

Lebih lanjut untuk menentuk kapan hukum determinan atas politik atau sebaliknya politik determinan atas hukum atau kapan kedudukan hukum dan politik sederajat. Moh. Mafud MD mengajukan jawaban yang bersifat hipotesis sebagai berikut: “konfigurasi politik yang demokratis senantiasa melahirkan produk hukum yang berkarakter responsif, sedangkan konfigurasi politik yang otoriter melahirkan produk hukum yang berkarakter kosservatif. Karakter responsif atau consevatif, di tandai antara lain, oleh hal-hal sebagai berikut:

- a) Dalam pembuatannya produk hukum yang responsif menyerap aspirasi masyarakat seluas-luasnya (partisipatif), sedangkan produk hukum yang konservatif lebih di dominasi lembaga-lembaga Negara terutama pihak eksekutif (sentralistik);
- b) Cerminan isi produk hukum yang responsif adalah aspiratif, dalam arti mencerminkan kehendak-kehendak dan aspirasi umum masyarakat, sedangkan produk hukum yang konservatif adalah positif-instrumentalistik, dalam arti mencerminkan kehendak atau memberikan justifikasi bagi kehendak-kehendak dan program pemerintah;
- c) Cakupan isi hukum yang responsif itu biasanya rinci, mengatur hal-hal secara jelas dan cukup detail, sehingga tidak dapat ditafsir secara sepihak oleh lembaga eksekutif, sedangkan pada hukum konservatif biasanya di muat hal-hal yang pokok-pokok dan ambigu (makna ganda), sehingga memberi peluang bagi pemerintah untuk membuat penafsiran secara sepihak melalui berbagai peraturan pelaksanaan (interpretative).

2. Tinjauan Umum Tentang Kepercayaan

Konsep agama dan konsep kepercayaan pada hakikatnya sama. Penganut agama dan penganut kepercayaan sama-sama mempunyai sistem keyakinan (teologi) yang tak bisa dibedakan. Menganut agama atau menganut kepercayaan merupakan ekspresi dari sebuah keyakinan yang transenden (tersembunyi). Setiap individu baik yang beragama maupun berkeyakinan sama-sama memiliki rasa kerinduan terhadap suatu kekuatan yang melebihi dirinya. Kekuatan yang melebihi individu itulah yang dimanifestasikan dalam wujud yang berbeda-beda (bisa disebut Tuhan, Allah, Sang Hyang Widi, dsb). Bentuk yang berbeda-beda itu, merupakan hasil imajiner dari sebuah individu atau kelompok yang bersifat subjektif.

Tentu, hasil imajiner setiap orang berbeda-beda, meskipun bersumber dari hakikat yang sama. Pemeluk agama-agama di dunia termasuk di dalamnya masyarakat pemeluk agama lokal sekalipun seperti aliran kebatinan meyakini bahwa fungsi utama agama atau kepercayaan itu adalah memandu kehidupan manusia agar memperoleh keselamatan di dunia dan keselamatan sesudah hari kematian. Mereka menyatakan bahwa agamanya mengajarkan kasih sayang pada sesama manusia dan sesama makhluk Tuhan, alam tumbuhan, hewan, hingga benda mati.

Perbincangan tentang agama atau kepercayaan memang tidak akan pernah selesai, seiring dengan perkembangan masyarakat itu sendiri. Baik secara teologis maupun sosiologis, agama atau kepercayaan dapat dipandang sebagai instrumen untuk memahami dunia. Dalam konteks itu, hampir-hampir tak ada kesulitan bagi agama apapun untuk

menerima premis tersebut. Secara teologis, hal itu dikarenakan oleh watak *omnipresent* agama. Yaitu, agama, baik melalui simbol-simbol atau nilai-nilai yang dikandungnya “hadir dimana-mana”, ikut mempengaruhi, bahkan membentuk struktur sosial, budaya, ekonomi dan politik serta kebijakan publik.

Dengan ciri ini, dipahami bahwa dimanapun suatu agama atau kepercayaan berada, ia diharapkan dapat memberi panduan nilai bagi seluruh diskursus kegiatan manusia, baik yang bersifat sosial-budaya, ekonomi maupun politik. Sementara itu, secara sosiologis tak jarang agama dan aliran kepercayaan menjadi faktor penentu dalam proses transformasi dan modernisasi termasuk di dalamnya para penganut agama lokal seperti aliran kebatinan yang dianggap menyimpang. Kajian tentang agama lokal dalam hal ini tentang aliran kebatinan memang sudah banyak dilakukan, baik itu untuk kebutuhan karya ilmiah (seperti skripsi, tesis, maupun disertasi), atau penelitian-penelitian, maupun yang hanya sekedar tulisan ringkas di media.

Kepercayaan lokal yang dianut oleh sebagian masyarakat Indonesia yang tersebar di Sumatera Utara, Jambi, Jawa Barat, Jawa Tengah dan Sulawesi Selatan. Beberapa kelompok kepercayaan lokal yang disajikan ini adalah⁵:

- a. Kepercayaan Parmalim di Kabupaten Samosir dan Toba Samosir Sumatera Utara.
- b. Kepercayaan Suku Anak Dalam di Kec. Mestong Kab. Muara Bungo Jambi
- c. Kepercayaan Komunitas Dayak Hindu Budha Bumi Segandu di Indramayu Jawa Barat
- d. Kepercayaan Masyarakat Kampung Naga di Kabupaten Tasikmalaya Jawa Barat
- e. Kepercayaan Sedulur Sikep (Samin) di Kabupaten Blora Jawa Tengah
- f. Kepercayaan Towani Tolotang di Kabupaten Sidrap Sulawesi Selatan

3. Perlindungan Hukum terhadap Penganut Kepercayaan

Beberapa waktu lalu, Selasa 7 November 2017 Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan uji materi terkait aturan pengosongan kolom agama pada Kartu Keluarga (KK) dan Kartu Tanda Penduduk (KTP). Hal itu diatur dalam pasal 61 Ayat (1) dan (2), serta pasal 64 ayat (1) dan (5) UU No 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan juncto UU No 24 Tahun 2013 tentang UU Adminduk. Uji materi diajukan Nggay Meheng Tana, Pagar Demanra Sirait, Arnol Purba dan Carlim dengan nomor perkara 97/PUU-XIV/2016.

⁵Kementrian Agama RI Badan Litbang dan Diklat Puslitbang Kehidupan Keagamaan, *Ibid*, hlm. xxiii

Dalam putusannya, Majelis Hakim berpendapat bahwa kata “agama” dalam Pasal 61 ayat (1) dan Pasal 64 ayat (1) bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak termasuk penganut aliran kepercayaan. Artinya, penganut aliran kepercayaan memiliki kedudukan hukum yang sama dengan pemeluk enam agama yang telah diakui oleh pemerintah dalam memperoleh hak terkait administrasi kependudukan.

Selain itu, MK memutuskan pasal 61 Ayat (2) dan pasal 64 ayat (5) UU Adminduk bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Pasal 61 ayat 2 berbunyi, "*Keterangan mengenai kolom 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.*"

Pasal 64 ayat 5 menyatakan, "*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.*"

Dengan demikian, status penganut kepercayaan dapat dicantumkan dalam kolom agama di KK dan KTP. Para pemohon sebelumnya menilai, ketentuan di dalam UU Adminduk itu dinilai tidak mampu memberikan jaminan perlindungan dan pemenuhan hak yang sama kepada penganut kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa atau penghayat, selaku warga negara.

Dalam permohonannya, Nggay dan kawan-kawan meminta Majelis Hakim MK menyatakan Pasal 61 ayat 1 dan Pasal 64 ayat 1 UU Administrasi Kependudukan bertentangan dengan UUD 1945. Oleh karena itu, pasal yang diuji tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai frasa "agama termasuk juga penghayat kepercayaan dan agama apa pun". Dengan kata lain, kolom agama pada KK dan KTP dihapuskan. Alasan pemohon, pasal-pasal yang diuji itu tidak mengatur secara jelas dan logis sehingga menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda dan melanggar hak-hak dasar yang dimiliki warga negara.

Dalam putusannya, MK menyatakan bahwa status penghayat kepercayaan dapat dicantumkan dalam kolom agama di kartu keluarga dan kartu tanda penduduk elektronik

tanpa perlu merinci aliran kepercayaan yang dianut. Sebelumnya, kolom agama pada KTP dan KK warga penghayat kepercayaan tidak diisi atau dikosongkan. Perbedaan ketentuan pengisian kolom agama tersebut menimbulkan diskriminasi terhadap warga penghayat dalam memenuhi hak dasar sebagai warga negara, salah satunya dalam mendapatkan pekerjaan. Tidak sedikit warga penghayat yang tidak bisa mendaftar sebagai PNS dan anggota TNI-Polri karena kosongnya kolom agama di KTP mereka. Atau, alasan lain, kepercayaan yang mereka anut tidak termasuk dalam enam agama yang diakui oleh negara.

Sebuah tindakan diskriminatif yang dialami oleh seorang warga penghayat Sunda Wiwitan saat berurusan di pengadilan. Hakim yang memimpin sidang tidak mengambil sumpah lebih dulu saat warga penghayat itu hendak memberikan kesaksian dengan alasan kepercayaannya tidak termasuk dalam enam agama yang diakui oleh negara. Padahal, pengambilan sumpah menjadi salah satu unsur agar sebuah kesaksian di pengadilan bisa dianggap sah.

Penyimpangan berupa diskriminasi tersebut telah berlaku sejak lama di Indonesia, tidak lain disebabkan karena dalam mempertimbangkan apakah tindakan pemerintah itu melawan hukum atau tidak, diberi ukuran-ukuran lain dari pada apabila perbuatan itu dilakukan oleh perseorangan. Keseimbangan masyarakat antara penguasa dan perseorangan dan antara perseorangan sendiri itu berbeda. Tujuan daripada tindakan pemerintah adalah untuk melindungi kepentingan umum.

Betapa luasnya tugas dari pada pemerintah tersebut, yaitu kepentingan umum. Sedemikian luasnya sehingga tidak mungkin tugas itu tercakup oleh Undang-undang, sebab dalam hal mengurus (memerintah), pemerintah diperbolehkan untuk mengambil segala tindakan yang dianggapnya perlu untuk penyelenggaraan tugasnya. Oleh karena itu, agar dapat melaksanakan tugasnya dengan sempurna, pemerintah memerlukan kebebasan dalam tindakan-tindakannya, tetapi sebaliknya, harus diingat bahwa besar kemungkinannya (karena kebebasan bertindak dari pada pemerintah itu), bahkan sering terjadi bahwa kepentingan perorangan atau kelompok tertentu menjadi terlanggar. Lebih-lebih dalam Negara demokrasi modern dengan lingkungan hidup warga Negara (perseorangan) sangatlah besar.⁶

⁶Sudikno Mertokusumo, *Perbuatan Melawan Hukum Oleh Pemerintah* (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2014), hlm. 56

4. Analisa Putusan MK tentang Penganut Kepercayaan

Dalam perkembangannya, dilaksanakan penambahan rumusan HAM serta jaminan penghormatan, perlindungan, pelaksanaan, dan pemajuannya kedalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bukan semata mata karena kehendak untuk mengakomodasi perkembangan pandangan mengenai HAM yang makin penting sebagai isu global, melainkan karena hal itu merupakan salah satu syarat negara hukum. HAM sering dijadikan sebagai salah satu syarat negara hukum. HAM sering dijadikan sebagai salah satu indikator untuk mengukur tingkat peradaban, tingkat demokrasi, dan tingkat kemajuan suatu negara. Rumusan HAM yang telah ada dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu dilengkapi dengan memasukkan pandangan mengenai HAM yang berkembang saat ini dan merupakan kemajuan besar bagi bangsa untuk secara konstitusional menjamin dan melindungi hak asasi setiap warga negara dan penduduk Indonesia.

Dalam hubungan tersebut, bangsa Indonesia berpandangan bahwa HAM harus memperhatikan karakteristik asli bangsa dan sebuah hak asasi juga harus diimbangi dengan kewajiban, sehingga diharapkan akan tercipta saling menghargai dan menghormati akan hak asasi tiap-tiap pihak. Di dalam Pasal 28J memberikan pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undangan dan untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis khas Indonesia.

Rumusan HAM yang masuk dalam konstitusi dapat dibagi ke dalam beberapa aspek, yaitu:

- a. HAM berkaitan dengan hidup dan kehidupan
- b. HAM berkaitan dengan keluarga
- c. HAM berkaitan dengan pendidikan, ilmu pengetahuan dan teknologi
- d. HAM berkaitan dengan pekerjaan
- e. HAM berkaitan dengan kebebasan beragama dan meyakini kepercayaan, kebebasan bersikap, berpendapat dan berserikat
- f. HAM berkaitan dengan informasi dan komunikasi
- g. HAM berkaitan dengan rasa aman dan perlindungan dari perlakuan yang merendahkan derajat dan martabat manusia
- h. HAM berkaitan dengan kesejahteraan sosial
- i. HAM berkaitan dengan persamaan dan keadilan
- j. HAM berkewajiban menghargai hak orang dan pihak lain.

Sejatinya rumusan HAM dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut dapat diimplementasikan secara konsisten, baik oleh negara maupun oleh rakyat, diharapkan laju peningkatan kualitas peradaban, demokrasi, dan kemajuan Indonesia jauh lebih cepat dan jauh lebih hebat dibandingkan dengan tanpa adanya rumusan jaminan pengakuan, penghormatan, perlindungan dan pemajuan HAM.⁷

Menurut Plato dalam sebagaimana disadur dalam buku Memahami Ilmu Negara dan Teori Negara oleh Prof. I Gde Pantja Astawa, menyebutkan bahwa hakikat negara diawali dengan keharusan mengukur luas negara atau disesuaikan dengan dapat-tidaknya, mampu-tidaknya negara memelihara kesatuan di dalam negara bersangkutan, karena negara pada hakikatnya merupakan suatu keluarga yang besar.⁸

Dalam mempersatukan keberagaman, para pendiri bangsa begitu keras mengerahkan kemampuannya dengan proses panjang yang singkatnya kemudian lahirlah Pancasila. Ideologi bangsa ini sesuai dengan tujuan negara oleh Thomas Aquinas, yang berpendapat bahwa tujuan negara identik dengan tujuan manusia. Tujuan negara dalam hal ini dapat pula diartikan sebagai visi negara, yang secara umum ditujukan untuk menciptakan kesejahteraan, kemakmuran dan kebahagiaan bagi rakyatnya (*bonum publicum, common good, common wealth*)⁹

Satjipto Rahardjo dalam buku Hukum dalam aras Sosiologis oleh Sulaiman, meyakini bahwa banyak peraturan hukum yang tidak dapat berlaku secara efektif karena kelemahan pada substansi dengan perumusan yang kurang sinkron atau kelemahan institusi hukum yang diperlukan dalam pelaksanaan suatu peraturan hukum.¹⁰ Keberadaan nilai-nilai Pancasila itu tergantung pada bangsa Indonesia sendiri. Hal ini berarti bahwa:

1. Nilai-nilai Pancasila timbul dari bangsa Indonesia, sebagai hasil penilaian dan pemikiran filsafat bangsa Indonesia;
2. Nilai-nilai Pancasila merupakan filsafat (pandangan hidup) bangsa Indonesia yang paling sesuai dengan yang diyakini oleh bangsa Indonesia, yaitu sebagai petunjuk yang paling baik, benar, adil dan bijaksana dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

⁷Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. *Panduan Permusyawaratan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia* (Jakarta : Sekretaris Jenderal MPR RI, 2014), hlm. 182

⁸I Gde Pantja Aswata dan Suprin Na'a, *Memahami Ilmu Negara dan Teori Negara*.(Bandung: Refika Aditama, 2009), hlm. 42

⁹*Ibid*, hlm. 45

¹⁰Sulaiman, *Hukum dalam Aras Sosiologis*, (Banda Aceh : Forum Studi Hukum dan Masyarakat, 2013), hlm.

3. Nilai-nilai Pancasila mengandung nilai kerohanian yang manifestasinya sesuai dengan sifat budi nurani bangsa Indonesia.

Dengan nilai-nilai yang bersifat objektif dan subyektif pada Pancasila, maka kedudukannya sebagai falsafah hidup dan cita-cita moral, secara ringkas dapat dinyatakan bahwa sila pertama menuntut setiap warga bangsa mengakui Tuhan Yang Maha Esa sebagai pencipta dan tujuan akhir, baik dalam hati dan tutur kata maupun dalam tingkah laku sehari-hari. Konsekuensinya adalah Pancasila menuntut umat beragama dan berkepercayaan untuk hidup rukun walaupun berbeda keyakinannya.

Sila Kedua mengajak masyarakat untuk mengakui dan memperlakukan setiap orang sebagai sesama manusia yang memiliki martabat mulia serta hak-hak dan kewajiban asasi. Dengan kata lain, ada sikap untuk menjunjung tinggi martabat dan hak-hak asasinya atau bertindak adil dan beadab terhadapnya. Sila ketiga menumbuhkan sikap masyarakat untuk mencintai tanah air, bangsa, dan negara Indonesia, ikut memperjuangkan kepentingan-kepentingannya, dan mengambil sikap solider serta loyal terhadap sesama warga negara. Sila Keempat mengajak masyarakat untuk bersikap peka dan ikut serta dalam kehidupan politik dan pemerintahan negara, paling tidak secara tidak langsung, bersama sesama warga atas dasar persamaan tanggung jawab sesuai dengan kedudukannya masing-masing.

Sila Kelima mengajak masyarakat aktif dalam memberikan sumbangan yang wajar sesuai dengan kemampuan dan kedudukan masing-masing kepada negara demi terwujudnya kesejahteraan umum, yaitu kesejahteraan lahir dan batin selengkap mungkin bagi seluruh rakyat.¹¹

D. PENUTUP

1. Simpulan

Jika mengacu pada beberapa pembahasan dan analisis yang telah dilakukan pada bab sebelumnya, maka peneliti dapat menyimpulkan sebagai berikut :

- a. Perlindungan hukum terhadap kelompok masyarakat penghayat kepercayaan di Indonesia telah diwujudkan melalui putusan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XIV/2016 yang menyatakan bahwa status penghayat kepercayaan

¹¹Teguh Prasetyo dan Arie Purnomosidi, *Membangun Hukum berdasarkan Pancasila* (Bandung: Penerbit Nusa Media, 2014), hlm. 25

dapat dicantumkan dalam kolom agama di kartu keluarga dan kartu tanda penduduk elektronik tanpa perlu merinci aliran kepercayaan yang dianut. Hal tersebut diperlukan untuk mewujudkan tertib administrasi kependudukan mengingat jumlah penghayat kepercayaan dalam masyarakat Indonesia sangat banyak dan beragam. Pengaturan tersebut menjadi wadah atas perlakuan yang berbeda terhadap warga negara penghayat kepercayaan dan warga negara penganut agama yang diakui menurut peraturan perundang-undangan dalam mengakses pelayanan publik yang berlaku sebelumnya.

- b. Dalam membuat kebijakan perlindungan hukum terhadap kelompok masyarakat penghayat kepercayaan harus mengacu pada prinsip Hukum yang berkeadilan berdasarkan Pancasila. Hal ini didasarkan rumusan keadilan yang terlaksana dalam masyarakat Indonesia, dengan keadilan yang menekankan pada keseimbangan antara hak dan kewajiban yaitu hak untuk menikmati hasil pembangunan dengan kewajiban darma baktinya. Dengan adanya rumusan keadilan ini, maka pembangunan hukum nasional dalam negara hukum Pancasila sesuai dengan tujuan untuk melindungi : (1) segenap bangsa Indonesia, (2) seluruh tumpah darah Indonesia, (3) cita-cita dan tujuan bangsa Indonesia, (4) masyarakat Indonesia dan individu-individu, (5) jiwa, kebebasan individu, kehormatan dan harta bendanya, (6) pelaksanaan pembangunan (hukum harus berfungsi sebagai sarana penunjang perkembangan modernisasi dan pembangunan yang menyeluruh).¹²

Mengingat kembali karakter produk hukum oleh Prof Mahfudz MD, yaitu produk hukum responsif/ populisti dan produk hukum konservatif/ortodoks/elitis, politik hukum yang digunakan digunakan dalam hal ini oleh Mahkamah Konstitusi terhadap perlindungan masyarakat penghayat kepercayaan lokal untuk mencantumkan kepercayaan pada KTP, sangat dipengaruhi oleh nilai-nilai Pancasila yang kemudian lebih condong kepada karakter produk hukum yang pertama, yaitu produk hukum responsif/populistik, dimana produk hukum ini mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu di dalam

¹²Teguh Prasetyo dan Arie Purnomosidi, *Op cit.* H. 163

masyarakat. Hasilnya bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan kelompok sosial atau individu masyarakat.¹³

2. Saran

- a. Untuk Pemerintah, dalam pelaksanaan putusan yang telah ada, hendaknya sesuai dengan tujuan putusan yaitu untuk melindungi hak-hak warga negara, agar segera melakukan penyesuaian dan mendata lebih lanjut secara mendalam.
- b. Perlunya dikaji lebih mendalam antara aliran kepercayaan yang ada dan tidak bertentangan dengan peraturan lainnya, misalkan penodaan agama dan lainnya. Selain agar menjaga kestabilan religiusitas bangsa, juga agar tidak terjadi kekerasan yang mengatasnamakan agama.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

- C.F.G. Sunaryati Hartono. *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*. Bandung: Alumni. 1994
- I Gde Pantja Aswata dan Suprin Na'a. *Memahami Ilmu Negara dan Teori Negara*. Bandung: Refika Aditama. 2009
- Kementrian Agama RI Badan Litbang dan Diklat Puslitbang Kehidupan Keagamaan. *Dinamika Perkembangan Sistem Kepercayaan Lokal di Indonesia*. Jakarta: Kemenag RI. 2012
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. *Panduan Permusyawaratan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*. Jakarta: Sekretaris Jenderal MPR RI. 2014
- Moh Mahfudz MD. *Politik Hukum di Indonesia*. Cet ke-7. Jakarta: Raja Grafindo Persada. 2017
- Sudikno Mertokusumo. *Perbuatan Melawan Hukum Oleh Pemerintah*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka. 2014
- Teguh Prasetyo dan Arie Purnomosidi. *Membangun Hukum berdasarkan Pancasila*. Bandung: Penerbit Nusa Media. 2014
- Sulaiman, *Hukum dalam Aras Sosiologis*, (Banda Aceh : Forum Studi Hukum dan Masyarakat, 2013)

¹³Moh Mahfudz MD, *Politik Hukum di Indonesia*, cet ke 7 (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2017), hlm. 31

- Soerjono Soekanto & Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Jakarta: Rajawali Pers. 2001
- Soetandyo Wignjosoebroto. *Hukum, Paradigma Metode dan Dinamika Masalahnya*, Editor: Ifdhal Kasim et.al. Jakarta: Elsam dan Huma. 2002
- Ronny Hanitijo Soemitro. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Cetakan Kelima, Ghalia Indonesia. 1994

2. Perundang-undangan

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan

3. Putusan Pengadilan

Putusan MK Nomor 97/PUU-XIV/2016 Tentang Pencantuman Penghayat Kepercayaan dalam Kolom KTP-el dan KK.

4. Internet

<http://sonny-tobelo.blogspot.co.id/2011/02/teori-hubungan-hukum-dengan-politik.html>