DISERTASI

PENGATURAN PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PENGHAYAT KEPERCAYAAN TERKAIT KARTU TANDA PENDUDUK SEBAGAI HAK ATAS PENGAKUAN KEPERCAYAAN

Oleh:
Winda Wijayanti
137010100112001

PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS BRAWIJAYA MALANG
2019

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

PENGATURAN PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PENGHAYAT KEPERCAYAAN TERKAIT KARTU TANDA PENDUDUK SEBAGAI HAK ATAS PENGAKUAN KEPERCAYAAN

DISERTASI

Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Memperoleh Gelar Doktor Ilmu Hukum

Oleh:

WINDA WIJAYANTI
NIM. 137010100112001

PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS BRAWIJAYA MALANG
2019

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

D I S E R T A S I

PENGATURAN PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PENGHAYAT KEPERCAYAAN TERKAIT KARTU TANDA PENDUDUK SEBAGAI HAK ATAS PENGAKUAN KEPERCAYAAN

Oleh :
Winda Wijayanti
NIM : 137010100112001

Telah dipertahankan di depan majelis penguji dalam Ujian Akhir Disertasi (Terbuka) pada tanggal **4 Januari 2019** dan dinyatakan memenuhi syarat

Komisi Promotor

Prof. Dr. Sudarsono, S.H., M.S.
Promotor

Prof. Dr. Thohir Luth, M.A.
Ko-Promotor

Dr. Sihabudin, S.H., M.H.
Ko-Promotor

Malang, 4 Januari 2019

Fakultas Hukum
Universitas Brawijaya
Dekan,

Dr. Rachmad Safa'at, S.H., M.Si.
NIP. 196208051988021001

Mengetahui :
Program Doktor Ilmu Hukum
Di Luar Kampus Utama
Ketua,

Dr. Abdul Madjid, S.H., M.Hum.
NIP. 195901261987011002

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

PERNYATAAN
ORISINALITAS DISERTASI

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam Naskah DISERTASI ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu Perguruan Tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah disertasi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur PLAGIASI, saya bersedia DISERTASI ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (DOKTOR) dibatalkan, serta proses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Malang, 4 Januari 2019

Mahasiswa

Meterai 6000

Nama : Winda Wijayanti
NIM : 137010100112001
Prodi : Doktor Ilmu Hukum FHUB

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

Winda Wijayanti, S.H., M.H., lahir di Jakarta pada tanggal 18 Agustus 1982. Agama Katolik, bertempat tinggal di Jl. H. Salim 3 Kebayoran Baru, Jakarta Selatan.

1. Riwayat Pendidikan

   1.1. Pendidikan Formal

   - Sekolah Dasar Katolik Don Bosco, Bitung - Sulawesi Utara (1973);
   - Sekolah Menengah Pertama di Salatiga - Jawa Tengah (1976);
   - Sekolah Menengah Umum 5 di Surabaya, Jawa Timur (1981);
   - Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya (2000-2004);
   - Magister Hukum di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta (2005-2007).

   1.2. Pendidikan Non Formal

   Telah mengikuti berbagai pendidikan non formal (kursus) Bahasa Inggris di dalam negeri.

   1.3. Pendidikan Kedinasan

   - Diklat Prajabatan di Kementerian Pertahanan dan Keamanan (2008);
   - Pendidikan dan Pelatihan di LIPI, Cibinong (2012);
   - Diklat Lanjutan Peneliti di LIPI, Cibinong (2018);

2. Riwayat Pekerjaan

- Staf Penyusunan Kaidah, Yurisprudensi, dan Penafsiran Hukum di Mahkamah Konstitusi (2007);
- Sekretaris Hakim Konstitusi Maria Farida Indrati (2008);
- Peneliti pada Hakim Konstitusi Maria Farida Indrati (2010);
- Peneliti pada Hakim Konstitusi Enny Nurbaningsih (2018 - sekarang).

3. Pengalaman Organisasi

- Bendahara Sie Kerohanian Katolik Fakultas Hukum di Universitas Airlangga (2006-2007)

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

repository.ub.ac.id

RINGKASAN

Winda Wijayanti, S.H., M.H., NIM: 137010100112001, Program Doktor Ilmu Hukum, Program Pasca Sarjana Universitas Brawijaya Malang, 2013, dengan judul disertasi: **"PENGATURAN PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PENGHAYAT KEPERCAYAAN TERKAIT KARTU TANDA PENDUDUK SEBAGAI HAK ATAS PENGAKUAN KEPERCAYAAN."**

Komisi Pembimbing: Promotor: Prof. Dr. Sudarsono, S.H., M.S., Ko. Promotor: Prof. Dr. Thohir Luth, M.A. dan Dr. Sihabudin, S.H., M.H.

Pasal 29 ayat (1) dan Pasal 28E ayat (1) UUD 1945 mengakui kebebasan meyakini Kepercayaan sesuai dengan hati nurani dari Penghayat Kepercayaan, tetapi UU Adminduk dan Perubahannya tidak taat terhadap amanat UUD 1945 dengan tidak mencantumkan kolom Kepercayaan dalam KTP. Sejatinya, KTP sebagai akses atau pintu masuk (*entrance*) bagi perolehan hak atas peristiwa penting dalam kehidupan manusia (kelahiran, perkawinan, dan kematian) dan perolehan hak-hak sipil lainnya (pendidikan, melamar pekerjaan TNI dan POLRI, pengucapan sumpah/janji CPNS, PNS, dan jabatan, serta beribadah), maka kekuranglengkapan norma (*incomplete norm*) dalam UU Adminduk menimbulkan ketidakadilan dalam peraturan perundang-undangan bagi Penghayat Kepercayaan.

Berdasarkan permasalahan itu, maka penelitian ini merumuskan permasalahan sebagai berikut: 1) mengapa UU Adminduk tidak mengatur pencantuman kolom Kepercayaan dalam KTP ?; 2) apa implikasi hukum dari tidak adanya pengaturan kolom Kepercayaan dalam KTP ?; dan 3) bagaimana pengaturan hukum administrasi kependudukan ke depannya ?.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif yang obyek utama adalah substansi hukum atas perlindungan hukum bagi Penghayat Kepercayaan atas dasar pengakuan Kepercayaan sesuai UUD 1945 akibat kekuranglengkapan norma (*incomplete norm*) dan penafsiran eksklusif makna kata *"Ketuhanan Yang Maha Esa"* dan "*dan kepercayaannya itu"* pada peraturan perundang-undangan.

Untuk menjawab permasalahan di atas, teori yang digunakan sebagai pisau analisa adalah: 1) teori perlindungan hukum; 2) teori hak asasi manusia; 3) teori pembentukan peraturan perundang-undangan; 4) teori keadilan; dan 4) teori penemuan hukum.

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

Hasil penelitian dan pembahasan dapat disimpulkan, bahwa: 1) UU Adminduk tidak mengatur pencantuman kolom Kepercayaan dalam KTP, karena pembahasan masalah agama dan kepercayaan adalah sangat sensitif, KTP merupakan permasalahan administrasi kependudukan dan bukan perdebatan terkait keyakinan penduduk, telah ada komitmen sebelumnya terkait penafsiran *"kepercayaan"* dalam Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 yaitu merujuk Agama, dan penduduk Indonesia adalah mayoritas beragama. Kepercayaan bukanlah Agama, tetapi Kepercayaan adalah kearifan lokal (*local wisdom*) yang diakui secara resmi oleh Pemerintah melalui UUD 1945. yang hak-hak yang dijamin, dilindungi, dan tidak boleh dikurangi oleh hukum sesuai keyakinannya secara aman, nyaman, dan damai; 2) Implikasi hukum dari tidak ada pengaturan kolom Kepercayaan dalam KTP adalah ketidakadilan bagi Penghayat Kepercayaan pada peraturan perundang-undangan menyangkut pelaksanaan peristiwa penting dalam kehidupan manusia dan perolehan hak sipil lainnya. Perlindungan hukum preventif menjadi tidak maksimal, ketika ada penafsiran makna kata "Ketuhanan Yang Maha Esa" dan "dan kepercayaannya itu" secara eksklusif pada peraturan perundang-undangan dan perlindungan hukum represif tidak ada dalam peraturan perundang-undangan; dan 3) pengaturan hukum administrasi kependudukan ke depan yakni pembentukan hukum reflektif yang persuasif melalui evaluasi UU dan partisipasi masyarakat sebagai kewajiban disertai penjatuhan sanksi administratif yang tegas bagi Penyelenggara Negara yang mendiskriminasi masyarakat dalam pengisian dokumen kependudukan sebagai perlindungan hukum bagi Penghayat Kepercayaan.

Saran dalam permasalahan ini adalah perlunya pengakuan Kepercayaan dalam KTP sesuai UUD 1945 dan perubahan UU Adminduk yang berisi ketentuan evaluasi dan partisipasi masyarakat yang disertai penjatuhan sanksi administratif secara tegas ketika Penyelenggara Negara yang mendiskriminasi masyarakat dalam pengisian dokumen kependudukan untuk memberikan perlindungan hukum yang maksimal bagi Penghayat Kepercayaan.

Kata Kunci : Perlindungan Hukum, Penghayat Kepercayaan, Kartu Tanda Penduduk, Hak Atas Pengakuan Kepercayaan

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

repository.ub.ac.id

SUMMARY

Winda Wijayanti, S.H., M.H., Student Number: 137010100112001, Doctoral Program in Legal Studies, Postgraduate Program, Universitas Brawijaya Malang, 2013, **Regulating Legal Protection for People following a Traditional Religious Belief regarding ID Card as a Recognition of Traditional Religious Belief**. Promoter Commission: Prof. Dr. Sudarsono, S.H., M.S., Co-promoter: Prof. Dr. Thohir Luth, M.A, and Dr. Sihabudin, S.H., M.H.

Article 29 Paragraph (1) and Article 28E Paragraph (1) of the 1945 Indonesian Constitution recognises traditional religious Belief according to their conscience of the followers, but Act of Population Administration and its amendment does not comply with the 1945 Constitution where the Act does not add the space provided for the traditional religious belief in the id card, while the id card is an access to gaining right of important events (birth, marriage, and death) and to gaining other civil rights (education, job application, Indonesian Armed Forces (TNI) and Indonesian National Police (POLRI), vow, civil servant candidate, civil servant, and official position, and observance). Therefore, the incomplete norm in the Act of Population Administration has triggered injustice of laws and regulations especially to the traditional religious belief followers.

Based on the above issues, this research is aimed to solve the following research problems: 1) why does Act of Population Administration not regulate the addition of space provided for traditional religious belief in ID card?; 2) What is the legal implication of not providing a space for traditional religious belief in id card? ; and 3) how will population administration be further regulated?

This research employed normative legal method in which the main object is the legal substance over legal protection for traditional religious belief followers according to the 1945 constitution due to incomplete norm and exclusive interpretation of the definition of "the Almighty God" and "that belief" in laws and regulations.

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

To answer the problems, the theories used involved: 1) legal protection; 2) human rights; 3) formation of laws and regulations; 4) justice; and 4) law.

The research result shows that 1) Act of Population Administration does not provide any space in the id card for the traditional believe, as subject related to religion is considered sensitive. The id card is an administrative issue not something to debate about with regard to the belief of its followers. There is a previous commitment regarding the interpretation of 'belief' in Article 29 Paragraph (2) of the 1945 Indonesian Constitution that refers to religion, and it is known that Indonesia is the state whose citizens are religious. However, belief is not a religion, but it is more as local wisdom officially recognised by the government through the 1945 Constitution in which people's rights are secured, protected, and cannot be violated by law; 2) the legal implication of not providing the space in the id card for traditional religious belief takes a concern over important events in the life of humankind and access from which civil rights are obtained. Therefore, preventive legal protection is not maximally provided when there is interpretation of the definition of 'The Almighty God' and 'traditional religious belief' exclusively in laws and regulations, and it is also true for the repressive legal protection, 3) Regulating population administration can be performed through the formation of reflective law which is persuasive through the evaluation of Acts and the participation of society as something compulsory along with its administrative sanction for government officials who tend to discriminate people regarding the filling of population document as legal protection for Belief Followers.

It is recommended that the recognition of traditional religious belief be considered according to the 1945 Indonesian Constitution and the amendment of Act of Population Administration containing the provision of evaluation and people's participation along with the administration sanction in case of any infringement by government officials. Thus, optimal legal protection needs to be provided for traditional Belief Followers.

Keywords: *legal protection, Belief Followers, id card, right for the recognition of belief.*

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

UCAPAN TERIMA KASIH

Salam Sejahtera bagi kita semua. Assalamu'alaikum Warahmatullah Wabarakatuh. Om Suastiastu. Namo Buddhaya. Wei De Dong Tian. Rahayu.

Atas penyertaan dan rahmat melimpah, maka pada waktu yang tepat ini, Penulis mengucapkan puji dan syukur kepada Tuhan Yang Maha Kuasa, atas terselesaikannya penelitian yang dituangkan dalam disertasi ini dengan baik.

Penulis menghaturkan terima kasih yang sebesar-besarnya atas terselesaikannya disertasi ini kepada Yang terhormat:

1. Prof. Dr. Sudarsono, S.H., M.S., sebagai Promotor yang dengan penuh kesabaran memberikan bimbingan, saran, arahan, dan masukan serta pembinaan yang sangat berharga untuk perbaikan penelitian ini;
2. Prof. Dr. Thohir Luth, M.A. dan Dr. Sihabudin, S.H., M.H. (Wakil Rektor II Universitas Brawijaya Malang) sebagai Co. Promotor yang selalu memberikan banyak bimbingan, waktu, pemikiran, ilmu, dan semangat kepada Penulis dari awal bimbingan dan dengan akhir selalu sabar meluangkan waktunya untuk mengarahkan, memberikan masukan, saran untuk perbaikan disertasi ini.
3. Anggota dewan penguji, yaitu: Bapak Prof. Dr. Moch. Bakri, S.H., M.S., Dr. Muchamad Ali Safaat, S.H., M.H., Dr. Rachmad Safa'at, S.H., M.Si., dan Dr. Suhariyono AR., S.H., M.H., yang telah memberikan masukan dan saran untuk menambah kualitas hasil penelitian dalam disertasi ini.
4. Bapak Prof. Dr. Arief Hidayat, S.H., M.S. (Hakim Konstitusi), yang berkenan dengan ikhlas menerima tawaran sebagai penguji tamu telah banyak memberikan wawasan, masukan dan saran untuk menambah kualitas hasil penelitian disertasi ini.
5. Dekan Fakultas Hukum dan Ketua Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Brawijaya Malang.
6. Seluruh Pimpinan Struktural dan Staf Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, atas fasilitas dan dukungan untuk kelancaran studi, Khususnya Staf Administrasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya Malang yang telah memberikan layanan dan membantu kelancaran administrasi selama peneliti menempuh studi.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

7. Teman-teman mahasiswa Program Studi Doktor Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Brawijaya Malang (Kampus Jakarta), dan teman-teman mahasiswa Program Studi Doktor Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Brawijaya Malang yang telah memberikan semangat, kekompakan dan motivasi kepada Penulis.
8. Yang terhormat Ibu Prof. Dr. Maria Farida Indrati, S.H., Prof. Dr. Enny Nurbaningsih, S.H., M.Hum. (Hakim Konstitusi), Bapak Prof. Dr. M. Guntur Hamzah (Sekretaris Jenderal Mahkamah Konstitusi), dan Bapak Wiryanto (Kapuslitka) terima kasih atas kesabaran dan motivasi kepada Penulis.
9. Rekan-rekan Mahkamah Konstitusi: para Peneliti, Sekretariat Hakim Konstitusi lantai 13, dan pustakawan di Mahkamah Konstitusi yang telah memberikan masukan dan motivasi kepada Penulis.
10. Semua pihak yang tidak dapat Penulis sebutkan satu per satu.

Semoga Tuhan memberikan rahmat, kesehatan, dan membalas segala bantuan dan pengorbanan yang tulus yang diberikan kepada Penulis, sehingga Penulis dapat menyelesaikan disertasi ini dengan baik.

Penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya khusus kepada suamiku Budhi Prasetyo dan puteriku Clara Widhi Kinanti yang tersayang yang selalu mendoakan, memberikan kepercayaan, dan motivasi dengan sabar, tulus dan ikhlas, serta pengorbanan, sehingga disertasi ini dapat selesai. Begitu pula terima kasih yang mendalam kepada kedua orangtuaku, ibu dan bapak mertua (Mama Marsiti dan Papa Djoko) yang saya hormati, adik-adikku (Ari dan Nindya) serta adik iparku (Mas Pindo), yang selalu memberikan motivasi dan semangat kepada Penulis, sehingga dapat menyelesaikan disertasi ini.

Semoga disertasi ini dapat memberikan manfaat bagi nusa dan bangsa. Amin.

Malang, 4 Januari 2019

WINDA WIJAYANTI
NIM. 137010100112001

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

KATA PENGANTAR

Indonesia memiliki keanekaragaman dalam masyarakat, diantaranya Kepercayaan (Parmalim di Sumatera Utara, Sunda Wiwitan (Jawa Barat), Marapu (Sumba Barat), Tolotang (Sulawesi Selatan), dan lain-lain). Orang yang menghayati Kepercayaan disebut sebagai Penghayat Kepercayaan telah ada sebelum Indonesia merdeka dan sampai saat ini keberadaannya masih ada yang diperkirakan berjumlah 12 juta orang dengan organisasi tingkat pusat sebanyak 187 organisasi di 13 provinsi, sedangkan tingkat daerah sebanyak 1.047 organisasi di 27 provinsi. Penghayat Kepercayaan memiliki hak konstitusional untuk secara bebas meyakini kepercayaannya sesuai dengan hati nuraninya sebagaimana dijamin, diakui, dan dilindungi oleh UUD 1945, namun ketentuan dalam UU Adminduk tidak tunduk kepada amanat UUD 1945 dengan tidak mencantumkan kolom Kepercayaan dalam KTP. Ketentuan itu menyebabkan kekuranglengkapan norma (*incomplete norm*) dalam UU Adminduk.

Perlindungan hukum preventif dan represif bagi Penghayat Kepercayaan tidak maksimal, karena adanya stigma peyoratif dan pemaknaan eksklusif atas kata ”Ketuhanan Yang Maha Esa” dan ”dan kepercayaannya itu” dalam peraturan perundang-undangan oleh Pembentuk UU dan Pelaksana UU (Penyelenggara Negara). Hal itu menimbulkan ketidakadilan bagi Penghayat Kepercayaan dan generasinya yang semakin terpinggirkan, padahal KTP sebagai akses atau pintu masuk (*entrance*) bagi perolehan hak atas peristiwa penting dalam kehidupan manusia (kelahiran, perkawinan, dan kematian) dan perolehan hak-hak sipil lainnya (pendidikan, melamar pekerjaan TNI dan POLRI, pengucapan sumpah/janji CPNS, PNS, dan jabatan, serta beribadah) bagi penduduk Indonesia untuk memperoleh hak asasinya secara aman, nyaman, dan damai. Pengakuan negara melalui pencantuman kolom Kepercayaan dalam KTP menjadi urgensi untuk mencapai keadilan atas dasar kemanusiaan. Penghayat Kepercayaan benar-benar ada di Indonesia, tetapi mereka belum merdeka untuk menikmati hak-haknya. Selama mereka belum diakui melalui peraturan perundang-undangan, maka Penghayat Kepercayaan belumlah dapat hidup merdeka.

Penulis telah menganalisa, membahas dan mengkaji disertasi dengan judul: ”PENGATURAN PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PENGHAYAT KEPERCAYAAN TERKAIT KARTU TANDA PENDUDUK SEBAGAI HAK ATAS PENGAKUAN KEPERCAYAAN.”, maka perlu pembentukan hukum reflektif yang persuasif untuk memberikan perlindungan hukum bagi Penghayat Kepercayaan.

Peneliti menyadari bahwa disertasi ini masih terdapat kekurangan-kekurangan, walaupun dengan segala kemampuan dan ketelitian telah berusaha untuk mencapai hasil yang maksimal. Oleh karena itu, demi kesempurnaan penelitian ini diharapkan saran dan masukan dari berbagai pihak.

Malang, 4 Januari 2019

WINDA WIJAYANTI
NIM. 137010100112001

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

DAFTAR TABEL, SKEMA, DAN FOTO

TABEL
TABEL 1
Perbandingan Beberapa Kepercayaan Di Indonesia 115
TABEL 2
Perbedaan Nomenklatur Pembinaan Kepercayaan Berdasarkan PERMENDIKBUD 215
TABEL 3
Perdebatan RUU Adminduk & Perubahannya Terkait Kolom Agama dan Kepercayaan pada Rapat Kerja Komisi II DPR RI tanggal 14 Maret 2006 & 29 Juni 2013 241
TABEL 4
Perbedaan Rumusan Kepercayaan Menurut TAP MPR 285
TABEL 5
Matriks Rancangan Bab IX Pasal 29 UUD 1945 oleh Panitia Perancang UUD (13 Juli 1945) 289
TABEL 6
Perbandingan Konstitusi Menurut Hak Atas Pengakuan 385
TABEL 7
Perbandingan Sumpah/Janji CPNS, PNS, dan Jabatan Menurut Ketentuan Presiden Yang Mengesahkan 427
TABEL 8
Perbandingan Ketentuan Evaluasi dan Partisipasi Masyarakat Tahun 2006 dan Tahun 2013 441
TABEL 9
Perbandingan Evaluasi UU di 3 (Tiga) Negara 453

SKEMA
SKEMA 1
Matriks Sejarah Organisasi Kepercayaan Di Indonesia 201
SKEMA 2
Politik Hukum Presiden Terkait Kepercayaan (1) 351
SKEMA 3
Politik Hukum Presiden Terkait Kepercayaan (2) 351

FOTO
FOTO 1
KTP Penghayat Kepercayaan Sebelum Berlakunya UU Adminduk 393
FOTO 2
KTP Penghayat Kepercayaan Setelah Berlakunya UU Adminduk 393

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL ..... **i**
HALAMAN PENGESAHAN ..... **ii**
HALAMAN PENETAPAN PENGUJI ..... **iii**
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS ..... **iv**
DAFTAR RIWAYAT HIDUP ..... **v**
HALAMAN RINGKASAN ..... **vi**
HALAMAN *SUMMARY* ..... **viii**
HALAMAN UCAPAN TERIMA KASIH ..... **x**
KATA PENGANTAR ..... **xii**
HALAMAN TABEL, SKEMA DAN FOTO ..... **xiii**
DAFTAR ISI ..... **xiv**
HALAMAN DAFTAR SINGKATAN ..... **xix**
BAB I PENDAHULUAN **1**
1.1. Latar Belakang Masalah 1
1.2. Rumusan Masalah 39
1.3. Tujuan Penulisan 39
1.4. Manfaat Penulisan 39
1.4.1. Manfaat Teoritis 40
1.4.2. Manfaat Praktis 40
1.5. Orisinalitas Penulisan 40
1.6. Desain Penelitian 43
1.7. Metode Penelitian 46
1.7.1. Tipe Penelitian 47
1.7.2. Sumber Bahan Hukum 51
1.8. Sistematika Penulisan 54
BAB II KERANGKA TEORITIK DAN KERANGKA KONSEPTUAL **57**
2.1. Kerangka Teoritik 57
2.1.1. Teori Perlindungan Hukum 57
2.1.2. Teori Hak Asasi Manusia 63

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

2.1.3. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan 76
2.1.4. Teori Keadilan 87
2.1.5. Teori Penemuan Hukum (*Rechtsvinding*) 93
2.2. Kerangka Konseptual 101
2.2.1. Perlindungan Hukum 101
2.2.2. Penghayat Kepercayaan 106
2.2.3. Pengakuan Kepercayaan 119

BAB III AKIBAT KETIADAAN PENGATURAN TERKAIT KOLOM KEPERCAYAAN DALAM KTP **134**

3.1. Sejarah dan Pengakuan Negara Terkait Kepercayaan Di Indonesia Berdasarkan Teori Penemuan Hukum, Teori Hak Asasi Manusia, dan Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan 134
3.1.1. Makna Agama, Kepercayaan, dan Kebebasan Beragama Menurut Hukum Internasional 134
3.1.2. Makna Agama, Kepercayaan, dan Kebebasan Beragama Menurut Hukum Nasional 158
3.2. Perkembangan Kepercayaan, Organisasi Penghayat Kepercayaan, dan Instansi Pemerintah Yang Menaungi Penghayat Kepercayaan Berdasarkan Teori Penemuan Hukum ... 187
3.2.1. Perkembangan Kepercayaan dan Organisasi Kepercayaan 188
1. Badan Kerohanian, Kebatinan, dan Kejiwaan (BKKI) 191
2. Badan Kerjasama Organisasi-organisasi Kepercayaan Terhadap Ketuhanan Yang Maha Esa (BKOK) 193
3. Badan Koordinasi Karyawan Kerohanian, Kebatinan, Kejiwaan Indonesia (BK51) 194
4. Sekretariat Kerjasama Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa (SKK) 195
5. Himpunan Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa (HPK) 195
6. Majelis Luhur Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa Indonesia (MLKI) 199

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

3.2.2. Perkembangan Instansi Pemerintah Yang Menaungi Kepercayaan dan Penghayat Kepercayaan 201
1. Departemen Agama (DEPAG) 202
2. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (DEPDIKBUD) 207
3. Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata (KEMENBUDPAR) 210
4. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (KEMENDIKBUD) 211
a. Presiden H. Susilo Bambang Yudhoyono 212
b. Presiden Joko Widodo 213
3.3.3 Latar Belakang UU Adminduk Tidak Mengatur Kolom Kepercayaan Menurut Teori Penemuan Hukum dan Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan 219
BAB IV IMPLIKASI HUKUM DARI TIDAK ADANYA PENGATURAN KOLOM KEPERCAYAAN DALAM KTP 275
4.1. Implikasi Hukum Dari Tidak Adanya Pengaturan Kolom Kepercayaan Dalam KTP 275
4.1.1. Makna Kata *"Ketuhanan Yang Maha Esa"*, Eksistensi Penjelasan UUD 1945, dan Implikasinya Ditinjau Dari Teori Penemuan Hukum 275
4.1.2. Makna Kata *"dan kepercayaannya itu"* beserta Implikasinya Ditinjau Dari Teori Penemuan Hukum 282
4.2. Perlindungan Hukum Bagi Penghayat Kepercayaan Dari Periode Presiden Republik Indonesia Terkait Politik Hukum Mengenai Kepercayaan Melalui Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Teori Penemuan Hukum 297
1. Ir. Soekarno (18 Agustus 1945-22 Februari 1967) 299
2. Soeharto (12 Maret 1967-21 Mei 1998) 310
3. Bacharuddin Jusuf Habibie (21 Mei 1998-20 Oktober 1999) 331
4. Abdurrahman Wahid (Tahun 1999-2001) 333
5. Megawati Soekarnoputri (23 Juli 2001-20 Oktober 2004) 333

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

6. H. Susilo Bambang Yudhoyono (Tahun 2004-2014) 336
7. Joko Widodo (Tahun 2014 - sekarang) 347
4.3. Peran Penyelenggara Negara Dalam Komitmen Untuk Pengakuan Identitas Penghayat Kepercayaan Terkait Teori Hak Asasi Manusia 358
1. Kepala Daerah 360
2. Menteri Dalam Negeri (MENDAGRI), Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (MENKUMHAM), dan Menteri Agama (MENAG) 360
3. Aparatur Sipil Negara (ASN) pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Sumba Timur, Provinsi Nusa Tenggara Timur 367
4. Hakim Konstitusi (MK) 369
4.4. Perbandingan Konstitusi dan Pencantuman Kolom Agama Dalam Kartu Penduduk Di Malaysia dan Turki Menurut Teori Hak Asasi Manusia 377
1. Malaysia 379
2. Turki 386
BAB V PENGATURAN HUKUM ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN DI MASA MENDATANG 399
5.1. Pengaturan Hukum Di Masa Mendatang Dikaitkan Dengan Teori Penemuan Hukum dan Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan 399
5.1.1. Hak Atas Peristiwa Penting Dalam Kehidupan Manusia 400
1. Pendaftaran dan Pencatatan Perkawinan 400
2. Tata Cara Kematian dan Tempat Pemakaman 419
5.1.2. Hak-Hak Sipil Warga Negara 422
1. Pendidikan 422
2. Pengucapan Sumpah/Janji PNS dan Pejabat Pemerintah 426
3. Penerimaan Anggota Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Kepolisan Republik Indonesia 432

5.2. Pengaturan Hukum Administrasi Kependudukan Di Masa Mendatang Menurut Teori Keadilan, Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan Teori Perlindungan Hukum 435

BAB VI PENUTUP 505

6.1. Kesimpulan 507

6.2. Rekomendasi 507

DAFTAR PUSTAKA 508

DAFTAR SINGKATAN

Adminduk	:	Administrasi Kependudukan
ASN	:	Aparatur Sipil Negara
Badan Litbang Agama	:	Badan Penelitian dan Pengembangan Agama
BAKIN	:	Badan Koordinasi Intelijen Negara
Bimas	:	Bimbingan Masyarakat
BK5I	:	Badan Koordinasi Karyawan Kerohanian, Kebatinan, Kejiwaan Indonesia
BKKI	:	Badan Kerohanian, Kebatinan, dan Kejiwaan (BKKI),
BKOK	:	Badan Kerjasama Organisasi-organisasi Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa
BPUPK	:	Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK)
BPUPKI	:	Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia
CPNS	:	Calon Pegawai Negeri Sipil
DEPAG	:	Departemen Agama
DEPDAGRI	:	Departemen Dalam Negeri
DEPDIKBUD	:	Departemen Pendidikan dan Kebudayaan
DPD	:	Dewan Perwakilan Daerah
DPR	:	Dewan Perwakilan Rakyat
ECHR	:	European Convention on Human Rights
F-ABRI	:	Fraksi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
F-BPD	:	Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi
F-KB	:	Fraksi Kebangkitan Bangsa
F-KP	:	Fraksi Karya Pembangunan
F-PAN	:	Fraksi Partai Amanat Nasional
F-BPD	:	Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi
F-PBR	:	Fraksi Partai Bintang Reformasi
F-PDI	:	Fraksi Partai Demokrasi Indonesia
F-PDIP	:	Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
F-PDS	:	Fraksi Partai Damai Sejahtera
F-PG	:	Fraksi Partai Golongan Karya
F-PKS	:	Fraksi Partai Keadilan Sejahtera
F-PP	:	F-Partai Pelopor
F-PPP	:	Fraksi Partai Persatuan Pembangunan
F-UD	:	Fraksi Utusan Daerah
HAM	:	Hak Asasi Manusia
KEMENDIKBUD	:	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan
HPK	:	Himpunan Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa
ICCPR	:	International Covenant on Civil and Political Rights
ICESCR	:	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
IDLO	:	International Development Law Organization
Inpres	:	Instruksi Presiden
KASN	:	Komite Aparatur Sipil Negara
KEMENBUDPAR	:	Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata
KEMENDIKBUD	:	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan
Kepercayaan	:	Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

Keppres	:	Keputusan Presiden
Kesbangpol	:	Kesatuan Bangsa dan Politik
KIHESB	:	Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya
Komnas	:	Komisi Nasional
Komnas HAM	:	Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
Komnas Perempuan	:	Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan
KTP	:	Kartu Tanda Penduduk
KTP-el	:	Kartu Tanda Penduduk elektronik
KUHP	:	Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
LEGA	:	Lembaga Penelitian Gerakan atau Aliran Kerohanian (LEGA)
LEMROHAG	:	Lembaga Kerohanian atau Keamanan
MA	:	Mahkamah Agung
MATAKIN	:	Majelis Tinggi Agama Khonghucu Indonesia
MENAG	:	Menteri Agama
MENKOKESRA	:	Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat
MENKUMHAM	:	Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia
MK	:	Mahkamah Konstitusi
MLKI	:	Majelis Luhur Kepercayaan Tehadap Tuhan Yang Maha Esa Indonesia
MSB	:	Mardi Santosaning Budi
Munas	:	Musyawarah Nasional
PAKEM	:	Pengawasan Aliran Kepercayaan Masyarakat
Panja	:	Panitia Kerja
Pangestu	:	Paguyuban Ngesti Tunggal
Perpu	:	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
PN	:	Pengadilan Negeri
PERBER MENDAGRI dan MENBUDPAR	:	Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata
PERMENAG	:	Peraturan Menteri Agama
Permendikbud	:	Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan
Perpres	:	Peraturan Presiden
Perpu	:	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
PN	:	Pengadilan Negeri
POLRI	:	Kepolisian Republik Indonesia
PP	:	Peraturan Pemerintah
P4	:	Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila
Prolegnas	:	Program Legislasi Nasional
Putusan MK	:	Putusan Mahkamah Konstitusi
RUU	:	Rancangan Undang-Undang
Sekjen	:	Sekretaris Jenderal
SUBUD	:	Susila Budi Dharma
RUU KUB	:	Rancangan Undang-Undang Kebebasan Umat Beragama
G30S	:	Gerakan 30 September
GBHN	:	Garis-garis Besar Haluan Negara
KASN	:	Komite Aparatur Sipil Negara
KEMENAG	:	Kementerian Agama
KK	:	Kartu Keluarga
Ormas	:	Organisasi Kemasyarakatan
Penpres	:	Penetapan Presiden

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

Perda	:	Peraturan Daerah
PBB	:	Perserikatan Bangsa-Bangsa
PGI	:	Persatuan Gereja Indonesia
PKI	:	Partai Komunis Indonesia
PNS	:	Pegawai Negeri Sipil
PPKI	:	Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia
PTUN	:	Pengadilan Tata Usaha Negara
PT TUN	:	Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara
SE	:	Surat Edaran
SESTAMA BKKBN	:	Sekretaris Utama Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional
SIAK	:	Sistem Informasi Administrasi Kependudukan
SIM	:	Surat Izin Mengemudi
SIN	:	Single Identity Number
SKK	:	Sekretariat Kerjasama Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa
TAP MPR	:	Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
TAP MPRS	:	Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara
TC Kimlik	:	Turkiye Cumhuriyeti Kimlik Karti
TNI	:	Tentara Nasional Indonesia
TU	:	Tata Usaha
Tuhan YME	:	Tuhan Yang Maha Esa
UDHR	:	Universal Declaration of Human Rights
UPTD	:	Unit Pelaksana Teknis Dinas
UU	:	Undang-Undang
UUD 1945	:	Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
PN	:	Pengadilan Negeri
PERBER MENDAGRI dan MENBUDPAR	:	Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata
PERMENAG	:	Peraturan Menteri Agama
Permendikbud	:	Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan
Perpres	:	Peraturan Presiden
Perpu	:	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
PN	:	Pengadilan Negeri
POLRI	:	Kepolisian Republik Indonesia
PP	:	Peraturan Pemerintah
P4	:	Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila
Prolegnas	:	Program Legislasi Nasional
Putusan MK	:	Putusan Mahkamah Konstitusi
RUU	:	Rancangan Undang-Undang
Sekjen	:	Sekretaris Jenderal
SUBUD	:	Susila Budi Dharma
RUU KUB	:	Rancangan Undang-Undang Kebebasan Umat Beragama
G30S	:	Gerakan 30 September
GBHN	:	Garis-garis Besar Haluan Negara
KASN	:	Komite Aparatur Sipil Negara
KEMENAG	:	Kementerian Agama
KK	:	Kartu Keluarga
Ormas	:	Organisasi Kemasyarakatan

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

Penpres	:	Penetapan Presiden
Perda	:	Peraturan Daerah
PBB	:	Perserikatan Bangsa-Bangsa
PGI	:	Persatuan Gereja Indonesia
PKI	:	Partai Komunis Indonesia
PNS	:	Pegawai Negeri Sipil
PPKI	:	Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia
PTUN	:	Pengadilan Tata Usaha Negara
PT TUN	:	Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara
SE	:	Surat Edaran
SESTAMA BKKBN	:	Sekretaris Utama Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional
SIAK	:	Sistem Informasi Administrasi Kependudukan
SIM	:	Surat Izin Mengemudi
SIN	:	Single Identity Number
SKK	:	Sekretariat Kerjasama Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa
TAP MPR	:	Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
TAP MPRS	:	Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara
TC Kimlik	:	Turkiye Cumhuriyeti Kimlik Karti
TNI	:	Tentara Nasional Indonesia
TU	:	Tata Usaha
Tuhan YME	:	Tuhan Yang Maha Esa
UDHR	:	Universal Declaration of Human Rights
UPTD	:	Unit Pelaksana Teknis Dinas
UU	:	Undang-Undang
UUD 1945	:	Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) pada tanggal 18 Agustus 2000 telah mengamanatkan perlindungan hak konstitusional secara tegas bagi Penghayat Kepercayaan[1] untuk bebas meyakini kepercayaan sesuai dengan hati nuraninya. Amanat UUD 1945 itu menimbulkan tanggung jawab bagi pemerintah[2] untuk memberikan perlindungan hukum yang pelaksanaannya dijamin dalam peraturan perundang-undangan[3] sebagai hak asasi manusia (HAM).

Eksistensi HAM untuk bebas meyakini kepercayaan dilatarbelakangi semangat pada Alinea Keempat UUD 1945 berbunyi *"... , maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, ..."* dan Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 berbunyi *"Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa."* sebagai kesepakatan seluruh bangsa Indonesia yang berhubungan

---

[1] Pasal 1 angka 19 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan UU Nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (PP Nomor 37 Tahun 2007) dan Pasal 1 angka 3 Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor 43 Tahun 2009 dan Nomor 41 Tahun 2009 tentang Pedoman Pelayanan Kepada Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa (PERBER MENDAGRI dan MENBUDPAR Nomor 43 dan 41 Tahun 2009), Penghayat Kepercayaan adalah setiap orang yang mengakui dan meyakini nilai-nilai penghayatan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa.

[2] Pasal 28I ayat (4) UUD 1945 berbunyi *"Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah."*

[3] Pasal 28I ayat (5) UUD 1945 berbunyi *"Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan."*

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

dengan nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa diakui dan dilindungi negara, baik kegiatan beribadah, tempat ibadah (sarasehan),[4] adanya Pemuka Penghayat Kepercayaan, kegiatan ekonomi, pekerjaan, pelaksanaan peristiwa penting dalam kehidupan seseorang[5] maupun pengucapan sumpah, dan irah-irah putusan pengadilan yang dipertegas pada peraturan perundang-undangan.

Kepercayaan pernah dikenal dengan Kebatinan ataupun aliran kepercayaan.[6] Kepercayaan di Indonesia muncul lebih dahulu daripada Agama pernah mencapai jumlah 242 organisasi.[7] Menurut Departemen Agama (DEPAG) pada tahun 1953 terdapat 360 (tiga ratus enam puluh) agama baru dan kebatinan.[8] Kepercayaan hidup dan berkembang sesuai lingkungannya menciptakan karakteristik unik dalam ikatan tradisi.[9] Agama yang masuk ke Indonesia selanjutnya mengalami

---

[4] Pasal 1 angka 5 PERBER MENDAGRI dan MENBUDPAR Nomor 43 dan 41 Tahun 2009 berbunyi *"Sasana Sarasehan atau sebutan lain adalah tempat untuk melakukan kegiatan Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa termasuk kegiatan ritual."*

[5] Menurut Pasal 1 angka 17 UU Nomor 24 Tahun 2013 dan Pasal 1 angka 21 PP Nomor 37 Tahun 2007 berbunyi *"Peristiwa Penting adalah kejadian yang dialami oleh seseorang meliputi kelahiran, kematian, lahir mati, perkawinan, perceraian, pengakuan anak, pengesahan anak, pengangkatan anak, perubahan nama dan perubahan status kewarganegaraan."*

[6] Istilah Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa (Kepercayaan Terhadap Tuhan YME) pertama kali dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1973 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara, tanggal 22 Maret 1973. Istilah aliran kepercayaan tidak digunakan, karena menimbulkan efek negatif bagi orang yang menghayati Kepercayaan.

[7] Sadariyaharingrum, ***Daftar Jumlah Organisasi Per Tahun 1980-2014* (*Wawancara Andhika Dinata dengan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Anies Baswedan: Secara Prinsip Hak Telah Terpenuhi)***, Gatra, 20 Juli 2016, hlm. 82-84.
(Direktorat Kepercayaan Terhadap Tuhan YME dan Tradisi dan Wawancara Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Anies Baswedan per Desember 2015 terdapat 182 organisasi kepercayaan di tingkat pusat dan 937 organisasi penghayat berstatus tingkat cabang).

[8] Niels Mulders, ***Kebatinan dan Hidup Sehari-Hari Orang Jawa (Kelangsungan dan Perubahan Kulturil)***, (Jakarta: Gramedia, 1983), hlm. 5. Dalam Uli Parulian Sihombing, dkk., ***Menggugat Bakorpakem: Kajian Hukum Terhadap Pengawasan Agama dan Kepercayaan di Indonesia***, (Jakarta: The Indonesian Legal Resource Center (ILRC), 2008), hlm. 25.

[9] Dewi Kanti, 2015, "Hak Ekonomi, Sosial, Budaya yang Sering Dilanggar bagi Kelompok Penghayat Kepercayaan di Nusantara", ***Komnas Perempuan***. Dalam Andy Yentriyani, dkk., ***Laporan Hasil Pemantauan tentang Diskriminasi dan Kekerasan Terhadap Perempuan Dalam Konteks Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan Bagi Kelompok Penghayat Kepercayaan/Penganut Agama Leluhur dan Pelaksana Ritual Adat***, (Jakarta: Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, 2016), hlm. 9.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

perkembangan sangat pesat menjadi keyakinan mayoritas penduduk dan diakui menjadi agama resmi oleh negara, sedangkan eksistensi Kepercayaan hanya dianggap bagian budaya bangsa.

Indonesia terdiri dari keanekaragaman suku, bangsa, bahasa, etnis, agama, kepercayaan, adat, dan tradisi. Kepercayaan dapat dikelompokkan menjadi:[10]

1. kepercayaan asli tergolong kepercayaan atau agama lokal: suku Dayak Kaharingan, Manyaan (Kalimantan Tengah), suku Batak (Parmalim) (Sumatera Utara), suku Badui, Sunda Wiwitan, Buhun (Jawa Barat), Sunda Wiwitan (Kanekes, Banten), Djawa Sunda (Kuningan, Jawa Barat), Kejawen (Jawa Tengah dan Jawa Timur), Marapu (Sumba),[11] Tolotang (Sulawesi Selatan),[12] suku Anak Dalam/Kubu (Riau), Osing (Jawa Timur), suku Wana dan Ngatatoro (Sulawesi Tengah), Tonaas Walian (Sulawesi Utara), Tolotang (Sulawesi Selatan), Kajang dan Bissu (Sulawesi Selatan), Bayan Wetu Telu (Lombok Utara, Nusa Tenggara Barat), Botti dan Jinitiu (Nusa Tenggara Timur),[13] Naurus (Pulau Seram, Maluku);
2. kepercayaan kepada Tuhan YME: aliran kebatinan Kejawen umumnya berpusat di Jawa yaitu Sumarah, Susila Budi Dharma (Subud), Perjalanan, Sapta Dharma, Tri Tunggal dan Manunggal, Sumarah Purbo, Paguyuban

---

[10] IGN Nurdjana, ***Hukum dan Aliran Kepercayaan Menyimpang Di Indonesia: Peran Polisi, Bakorpakem dan Pola Penanggulangan***, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 53. Dalam Ali Maskur, ***Membaca Ulang Eksistensi Aliran Kepercayaan di Indonesia***. ***To Fulfill and To Protect: Membaca Kasus-kasus Aktual tentang Hak Asasi Manusia***, (Yogyakarta: Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia (PUSHAM UII), 2012), hlm. 13.

[11] Yetty Leyloh, ***Kepercayaan Marapu dan Legalitas Pemerintah***, Institut DIAN/Interfidei, Interfidei Newsletter, April-Juli 2010, hlm. 10.

[12] Agama dan Kepercayaan (Asli) Indonesia, *(http://id.shvoong.com/society-and-news/spirituality/2312245-agama-dan-kepercayaan-asli-indonesia/*, diakses 18 Desember 2012.

[13] Yentriyani, ***Op.Cit.***, hlm. 9 dan 46.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

Hardo Pusoro, Ngesti Tunggal,[14] Mardi Santosaning Budi (MSB), Budi Luhur, dan lain-lain;

3. kepercayaan berindikasi keagamaan: sekte keagamaan, aliran keagamaan, jemaah keagamaan seperti Ahmadiyah, Buda Jawi Wisnu, *Children of God*, Yehova, Hari Krisna dan lainnya;

4. kelompok kepercayaan mistik (klenik): perdukunan, paranormal, peramalan, pengobatan, santet, santet, tenung, sihir dan metafisika.[15]

Kepercayaan sebagai bagian keyakinan terhadap Tuhan YME adalah salah satu kebutuhan penting dalam hidup manusia. Setiap kehidupan manusia mengalami beberapa tahapan yaitu lahir, tumbuh menjadi anak, dewasa, tua, dan meninggal dunia. Selama kehidupannya, pola pikir manusia terbentuk menurut pengalaman pribadi berbeda-beda dalam menghayati dan meyakini Tuhan YME, maka negara memberikan perlindungan hukum melalui UUD 1945.

UUD 1945 terdapat nilai Ketuhanan Yang Maha Esa yang menjadi sendi setiap kehidupan warga negara dan tindakan pemerintah.[16] Pemaknaan Ketuhanan Yang Maha Esa berarti prinsip-prinsip Ketuhanan (agama) mendasari negara menyediakan sarana untuk mencapai tujuan agama, karena negara secara konstitusional menjamin kebebasan beragama, beriman, dan beribadah bagi warga negara. Nilai Ketuhanan Yang Maha Esa di berbagai aspek kehidupan manusia dalam Pembukaan UUD 1945 yaitu Alinea Ketiga bahwa *"Atas berkat rakhmat*

---

[14] Wawancara narasumber Ibu Titis di Paguyuban Ngesti Tunggal (Pangestu) dalam tujuh pertemuan pada Agustus 2014. Pangestu bukan Kepercayaan, tetapi wadah budi pekerti dan penghayatan jiwa para pengikutnya yang Pemeluk Agama untuk memperkuat agamanya.

[15] Kelompok Nomor 4 bukan Kepercayaan, karena bertentangan dengan nilai-nilai agama terutama prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa.

[16] Muhammad Latif Fauzi, "Konsep Negara Dalam Perspektif Piagam Madinah dan Piagam Jakarta", ***Al-Mawarid***, Edisi XIII Tahun 2005, hlm. 99.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

Allah Yang Maha Kuasa …" dan Alinea Keempat bahwa *"… berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa…"*, serta UUD 1945 pada Pasal 9 ayat (1) terkait sumpah/janji menurut agama sebagai Presiden/Wakil Presiden, Pasal 28E ayat (1) terkait kebebasan memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, Pasal 28E ayat (2) terkait kebebasan meyakini kepercayaan, Pasal 28I ayat (1) terkait hak beragama adalah HAM yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun, Pasal 28J ayat (2) terkait manusia menjalankan hak dan kebebasannya tunduk kepada pembatasan diantaranya nilai-nilai agama, Pasal 29 ayat (1) terkait Ketuhanan Yang Maha Esa sebagai dasar negara Indonesia, Pasal 29 ayat (2) terkait jaminan negara atas kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu, dan Pasal 31 ayat (3) terkait peningkatan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam mencerdaskan kehidupan bangsa.

Nilai Ketuhanan Yang Maha Esa juga ada di bidang peradilan sejak kemerdekaan Indonesia pada Undang-Undang (UU) Kekuasaan Kehakiman. Ketentuan itu meliputi UU Nomor 19 Tahun 1964, UU Nomor 14 Tahun 1970, UU Nomor 4 Tahun 2004, UU Nomor 48 Tahun 2009, dan UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU Nomor 24 Tahun 2003) yang diubah dengan UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU Nomor 8 Tahun 2011). Aturan itu selalu menegaskan bahwa peradilan dilakukan *"Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa"*. Berpijak landasan Ketuhanan Yang Maha Esa itu, Arief Hidayat mengemukakan prinsip *religious welfare state* (negara kesejahteraan yang berKetuhanan) bahwa hukum dapat memberikan kesejahteraan lahir batin melalui

landasan sinar Ketuhanan yaitu kasih sayang di setiap bidang kehidupan manusia.[17] Hal itu sangat jelas menunjukkan identitas bangsa Indonesia adalah bangsa berTuhan, bukan bangsa atheis.[18]

Identitas bangsa Indonesia yang berKetuhanan Yang Maha Esa terwujud dalam kehidupan manusia yaitu pengakuan Agama. Agama sebagai salah satu identitas penduduk Indonesia tercantum pada Kartu Tanda Penduduk (KTP). KTP terdapat dalam UU adalah bagian dari hal-hal yang diatur mengenai warga negara dan penduduk sebagai amanat UUD 1945.[19] Perlindungan dan pelaksanaan hak asasi penduduk adalah tanggung jawab negara melalui pencantuman kolom keyakinan terhadap Tuhan YME sebagai bagian identitas penduduk terwujud dalam UU Nomor 23 Tahun 2006 *jo.* UU Nomor 24 Tahun 2013 (UU Adminduk).

Pemerintah baru menerbitkan UU Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (UU Nomor 23 Tahun 2006) setelah 61 (enam puluh satu) tahun Indonesia merdeka[20] yang mulai berlaku tanggal 29 Desember 2006.[21] Ketentuan itu memberikan perlindungan, pengakuan, penentuan status pribadi atau identitas diri dan status hukum setiap peristiwa penting penduduk dalam bentuk dokumen sebagai bukti diri berupa KTP untuk penataan dan identitas bagi penduduk. KTP adalah bukti identitas pribadi, maka penduduk memperoleh hak

---

[17] Nano Tresna Arfana, "Ketua MK: Hukum Indonesia seharusnya Dibangun dengan Sinar Ketuhanan", ***Majalah Konstitusi***, Nomor 100 Edisi Juni 2015, hlm. 48.

[18] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 140/PUU-VII/2009 perihal Pengujian UU Nomor 1/PNPS/Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama terhadap UUD 1945 (Putusan MK Nomor 140/PUU-VII/2009), tanggal 19 April 2010, hlm. 272-273.

[19] Pasal 26 ayat (3) UUD 1945.

[20] Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil, 27 Februari 2014, ***Sejarah KTP di Indonesia***, http://www.dukcapil.kemendagri.go.id/detail/sejarah-ktp-di-indonesia, diakses pada tanggal 5 April 2016.

[21] Pasal 107 UU Nomor 23 Tahun 2006 berbunyi *"Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan."*

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

asasi yaitu pencantuman kolom Agama sebagai eksistensi seorang warga negara untuk beribadah dan melakukan peristiwa penting dalam kehidupannya. Seseorang seharusnya dapat memilih keyakinan dan tata cara dalam kehidupannya berdasarkan keyakinannya, ketika kawin, mati, sumpah, dan lain-lain. Hak asasi Penghayat Kepercayaan seharusnya setara dan sejajar dengan Pemeluk Agama agar perolehannya aman, nyaman, dan damai. Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-el)[22] adalah identitas diri[23] dan bagian dokumen kependudukan.[24] KTP-el sebelumnya dikenal sebagai Kartu Tanda Penduduk (KTP) diatur pada UU Nomor 23 Tahun 2006, yang selanjutnya diubah oleh UU Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas UU Nomor 23 Tahun 2006 (UU Nomor 24 Tahun 2013).[25]

Salah satu kolom baik dalam KTP maupun KTP-el[26] berupa kolom Agama tidak mencantumkan kolom Kepercayaan selalu menciptakan polemik bagi Penghayat Kepercayaan, yakni diskriminasi pekerjaan, pendidikan, perkawinan, pengurusan prosesi dan pemakaman, tempat ibadah, dan lain-lain. Manusia secara

---

[22] Pasal 1 angka 14 UU Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas UU Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan berbunyi *"Kartu Tanda Penduduk Elektronik, selanjutnya disingkat KTP-el, adalah Kartu Tanda Penduduk yang dilengkapi cip yang merupakan identitas resmi penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh Instansi Pelaksana."*

[23] Pasal 1 angka 8 UU Nomor 24 Tahun 2013.

[24] Pasal 59 ayat (1) huruf c UU Nomor 23 Tahun 2006 berbunyi *"Dokumen Kependudukan meliputi: a. Biodata Penduduk; b. KK; c. KTP; d. surat keterangan kependudukan; dan e. Akta Pencatatan Sipil."*

[25] UU Nomor 24 Tahun 2013 mulai berlaku pada tanggal 24 Desember 2013.

[26] Pasal 64 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2006 berbunyi *"KTP mencantumkan gambar lambang Garuda Pancasila dan peta wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, memuat keterangan tentang Nomor Induk Kependudukan, nama, tempat tanggal lahir, laki-laki atau perempuan, agama, status perkawinan, golongan darah, alamat, pekerjaan, kewarganegaraan, pas foto, masa berlaku, tempat dan tanggal dikeluarkan KTP, tanda tangan pemegang KTP, serta memuat nama dan nomor induk pegawai pejabat yang menandatanganinya."* dan Pasal 64 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2013 berbunyi *"KTP-el mencantumkan gambar lambang Garuda Pancasila dan peta wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, memuat elemen data penduduk, yaitu Nomor Induk Kependudukan, nama, tempat tanggal lahir, laki-laki atau perempuan, agama, status perkawinan, golongan darah, alamat, pekerjaan, kewarganegaraan, pas foto, masa berlaku, tempat dan tanggal dikeluarkan KTP-el, dan tanda tangan pemilik KTP-el."*

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

kodrat sebagai salah satu makhluk ciptaan Tuhan yang mulia dan bermartabat, serta memiliki kebutuhan hidup berupa pengakuan jati diri yang wajib dipenuhi dan dilindungi oleh negara melalui konstitusi. Kemuliaan dan martabat seseorang harus diimbangi pula dengan kemuliaan dan martabat manusia lain itulah arti hidup manusia berdasarkan keadilan yang bermartabat.

Menurut Pasal 64 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2013, KTP-el memuat elemen data penduduk bahwa pengaturan kolom Agama dan tidak ada pengaturan kolom Kepercayaan dalam KTP-el sebagai kekuranglengkapan norma (*incomplete norm*). Pasal 64 ayat (5) UU Nomor 24 Tahun 2013 hanya menyatakan bagi penduduk yang agamanya belum diakui sebagai agama atau bagi Penghayat Kepercayaan yang kolomnya tidak diisi tetap dilayani dan dicatat dalam database kependudukan. Kekuranglengkapan norma pada kolom Kepercayaan dalam KTP berakibat diskriminasi dan ketidakadilan bagi Penghayat Kepercayaan.

KTP-el[27] sebagai akses penduduk Indonesia untuk perolehan hak dan pelaksanaan kewajiban memuat beberapa informasi atas data penduduk (elemen data penduduk atau kolom) sebagai salah satu dokumen kependudukan.[28] Hal itu menjadi penyebab sangat krusialnya pencantuman kolom Kepercayaan sebagai perlindungan hukum bagi Penghayat Kepercayaan untuk perwujudan salah satu

---

[27] Pasal II UU Nomor 24 Tahun 2013 bahwa istilah KTP-el berlaku sejak 24 Desember 2013. Definisi KTP-el pada Pasal 1 angka 14 UU Nomor 24 Tahun 2013 berbunyi *"Kartu Tanda Penduduk Elektronik, selanjutnya disingkat KTP-el, adalah Kartu Tanda Penduduk yang dilengkapi cip yang merupakan identitas resmi penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh Instansi Pelaksana."* Istilah sebelumnya pada UU Adminduk lama yaitu Kartu Tanda Penduduk (KTP) dalam Pasal 1 angka 14 UU Nomor 23 Tahun 2006 bahwa *"Kartu Tanda Penduduk, selanjutnya disingkat KTP, adalah identitas resmi Penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh Instansi Pelaksana yang berlaku di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia."*

[28] KTP sebagai salah satu dokumen kependudukan dalam Pasal 59 ayat (1) huruf c UU Nomor 23 Tahun 2006 dan Pasal 1 angka 8 UU Nomor 24 Tahun 2013 berbunyi *"Dokumen Kependudukan adalah dokumen resmi yang diterbitkan oleh Instansi Pelaksana yang mempunyai kekuatan hukum sebagai alat bukti autentik yang dihasilkan dari pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil."*

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

HAM yakni kebebasan meyakini kepercayaan sesuai hati nurani. Hak setiap penduduk Indonesia untuk memperoleh perlindungan dan jaminan hukum publik dan hak sipil keperdataan terdapat dalam agenda Rancangan UU Administrasi Kependudukan (RUU Adminduk). Negara wajib untuk melindungi dan mengakui pemenuhan hak asasi mencakup status pribadi dan status hukum peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami penduduk[29] menjadi salah satu urgensi pencantuman kolom Kepercayaan pada KTP-el. Penghayat Kepercayaan mendapatkan perlakuan diskriminatif dan kehilangan hak konstitusional akibat belum ada perlindungan hukum maksimal dalam perundang-undangan.[30]

Perbedatan panjang mengenai cukup pencantuman kolom agama saja disebabkan kepercayaan bukanlah agama,[31] urgensi pencantuman kepercayaan,[32] bahkan tidak mencantumkan sama sekali kolom agama dalam KTP yang dianggap sebagai perlakuan diskriminasi dan tidak bermanfaat[33] muncul di berbagai forum dalam organisasi masyarakat (ormas), para pemeluk agama dan penghayat kepercayaan, serta aparat pemerintah sampai dengan pembahasan dalam Rapat Kerja terkait RUU Adminduk di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).[34] Implikasi

---

[29] Pendapat Akhir Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDIP) Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) Terhadap RUU Tentang Administrasi Kependudukan yang disampaikan oleh Tjahjo Kumolo pada tanggal 8 Desember 2006, hlm. 86.

[30] Pendapat Akhir Fraksi Kebangkitan Bangsa (F-KB) DPR RI Terhadap RUU Adminduk yang disampaikan oleh Tony Wardoyo pada tanggal 8 Desember 2006, hlm. 101.

[31] Pendapat Akhir Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (F-PKS) DPR RI Terhadap RUU Adminduk yang disampaikan oleh Agus Purnomo, S.Ip. pada tanggal 8 Desember 2006, hlm. 105.

[32] Pendapat Akhir Fraksi Partai Bintang Reformasi (F-PBR) DPR RI Terhadap RUU Adminduk yang disampaikan oleh Anhar, S.E. pada tanggal 8 Desember 2006, hlm. 112.

[33] Fernando Randy, 19 Juni 2014, ***Ahok: Kolom Agama di KTP Tak Ada Gunanya***, http:// politik.news.viva.co.id/news/read/514142-ahok--kolom-agama-di-ktp-tak-ada-gunanya, diakses pada 4 September 2014.

[34] Interupsi dari Permadi, S.H. (F-PDIP) dalam Laporan Komisi II Rapat Paripurna DPR RI Jumat, 8 Desember 2006 di Ruang Rapat Gedung Nusantara II Paripurna terkait Pembicaraan Tingkat II/Pengambilan Keputusan RUU Adminduk bahwa *"Saya adalah penganut, penghayat*

tidak dicantumkannya kolom Kepercayaan dalam KTP signifikan terutama bagi perempuan Penghayat Kepercayaan dan keturunannya.

Penghayat Kepercayaan mengalami kerugian konstitusional yaitu diskriminasi dan ketidakadilan dalam layanan administrasi kependudukan, maka mereka memohon pengujian materiil atas UU Adminduk ke Mahkamah Konstitusi (MK) pada tanggal 28 September 2016.[35] Eksistensi MK tanggal 13 Agustus 2003 untuk menjaga terselenggaranya pemerintahan negara yang stabil dan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan di masa lalu yang ditimbulkan oleh tafsir ganda terhadap UUD 1945[36] dalam putusan sebelumnya telah mengakui eksistensi Penghayat Kepercayaan telah lama hidup di Indonesia itu memiliki hak dan kewajiban yang sama dalam meyakini kepercayaannya terhadap Tuhan YME yang dijamin dalam Pasal 28E ayat (2) UUD 1945.[37]

Kepercayaan sebagai bagian dari perjalanan seorang manusia membutuhkan berbagai pengalaman sepanjang kehidupannya menjadi suatu pribadi yang istimewa dan sempurna. Ketika manusia tersebut semakin dewasa maka semakin beragam pula jumlah dan jenis kepentingannya diantaranya tempat berteduh, hidup

---

kepercayaan kepada Tuhan YME ... Kalau rencana UU ini akan kita sahkan dimana dalam kartu penduduk dan formulir lain masih dicantumkan agama dan kepercayaan, maka pasti akan terjadi diskriminasi. ... Pansus dan lain-lainnya karena mengatakan agama dan kepercayaan diakui secara sah. Namun untuk dicantumkan dalam formulir-formulir resmi, kartu penduduk dan lain sebagainya perlu dipertanyakan, di daerah mana berdominasi satu agama tertentu pasti agama yang lain akan didiskriminasi. Di Jakarta saja saya mencantumkan kepercayaan terhadap Tuhan YME, saya dilarang menikahkan anak perempuan saya.".

[35] Putusan MK Nomor 97/PUU-XIV/2016 perihal Pengujian UU Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas UU Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependukan, hlm. 2.

[36] Bambang Sutiyoso, "Pembentukan Mahkamah Konstitusi Sebagai Pelaku Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia", ***Jurnal Konstitusi***, Volume 7 Nomor 6 Desember 2010, hlm. 28-29.

[37] Putusan MK Nomor 140/PUU-VII/2009 perihal Pengujian UU Nomor 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama, tanggal 19 April 2010, hlm. 305-306.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

tanpa perasaan cemas ataupun takut, memilih tingkat dan jenis pendidikan yang dapat meningkatkan taraf kehidupannya, berkeluarga dan meneruskan keturunannya, mendapat penghidupan yang layak, berekspresi, berorganisasi, beragama, berkepercayaan, beribadah sesuai dengan agama atau kepercayaannya tanpa diikuti perasaan cemas ataupun takut, dan lain-lain.[38]

Penghormatan dan komunikasi yang diwujudkan dalam kepercayaan dengan cara dan bentuk tertentu sesuai keyakinan kepada Tuhan sebagai Penciptanya untuk menuju kepada Penciptanya dan memperoleh kebahagiaan. Kepercayaan dari setiap manusia membutuhkan suatu pengakuan dari manusia lain. Setiap manusia ingin diakui keberadaannya, diperhatikan, dihargai, dan dicintai oleh manusia lain, namun dalam mengkomunikasikan diri dengan memancarkan seluruh isi hatinya kepada manusia lain, sering terjadi salah pengertian.[39] Kepercayaan sebagai jalan menuju kebenaran hakiki kepada Penciptanya adalah salah satu HAM yang perlu suatu pengakuan dari manusia lain dan perlindungan yang maksimal dari negara. Pengakuan sebagai perlindungan negara terhadap eksistensi dan status hukum seseorang pada berbagai peristiwa penting[40] dalam kehidupan seseorang terwujud dalam dokumen kependudukan berupa KTP.[41]

Menelusuri kehidupan dalam alam semesta, manusia adalah bagian dari alam semesta telah mengalami berbagai pengalaman sepanjang perjalanan panjang

---

[38] Sudikno Mertokusumo, ***Mengenal Hukum Suatu Pengantar***, (Yogyakarta: Liberty, 1999), hlm. 1.

[39] A. M. Sutrisnaatmaka, ***Segi-segi Hidup Beriman 5 Komunikasi Dialog Iman dan Budaya***, (Yogyakarta: Yayasan Pustaka Nusatama, 2012), hlm. 16.

[40] Pasal 1 angka 17 UU Nomor 23 Tahun 2006 berbunyi *"Peristiwa Penting adalah kejadian yang dialami oleh seseorang meliputi kelahiran, kematian, lahir mati, perkawinan, perceraian, pengakuan anak, pengesahan anak, pengangkatan anak, perubahan nama dan perubahan status kewarganegaraan."*

[41] Pasal 59 ayat (1) huruf c dan Pasal 1 angka 14 UU Nomor 23 Tahun 2006

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

selama hidupnya. Manusia sebagai pusat kehidupan memiliki hati, pikiran, jiwa, tubuh, rasa, keinginan, dan ide untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan manusia itu sendiri, serta mencari makna dalam kehidupannya. R. Descartes dalam pokok pikirannya menyampaikan aku berpikir maka aku ada, menunjukkan eksistensi manusia itu sendiri melalui pikiran, yang selanjutnya menjadi keinginan, dan direfleksikan dengan suatu tindakan dari manusia itu untuk mewujudkan pemikirannya agar menjadi konkrit melalui jalan meragukan semua kebenaran Descartes sampai pada keyakinan bahwa ada satu hal yang tidak mungkin diragukan manusia, yakni kesadarannya sendiri (*cogito*) terdapat subyek berpikir (*ergo sum*).[42] Tindakan manusia adalah perwujudan keinginan manusia dengan menyatakan eksistensi dirinya sebagai makhluk sosial yang selalu hidup bersama dengan manusia lain melalui komunikasi.[43]

Manusia sebagai makhluk sosial tidak mungkin berdiri di luar atau tanpa masyarakat, dan sebaliknya masyarakat tidak mungkin ada tanpa manusia karena hanya dalam kehidupan bersama manusia dimungkinkan memenuhi panggilan hidupnya dan memenuhi kebutuhan atau kepentingannya.[44] Kepentingan adalah suatu tuntutan perorangan atau kelompok yang diharapkan untuk dipenuhi dan manusia adalah pendukung atau penyandang kepentingan.[45] Ketika manusia semakin dewasa maka semakin beragam pula jumlah dan jenis kepentingannya diantaranya tempat berteduh, hidup tanpa perasaan cemas ataupun takut, memilih

---

[42] Theo Huijbers, ***Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah***, (Yogyakarta: Kanisius, 2006), hlm. 69.

[43] Sutrisnaatmaka, ***Ibid.***, hlm. 16.

[44] Mertokusumo, ***Op.Cit.***, hlm. 2.

[45] ***Ibid.***, hlm. 1.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

tingkat dan jenis pendidikan yang dapat meningkatkan taraf kehidupannya, berkeluarga dan meneruskan keturunannya, memperoleh penghidupan yang layak, berekspresi, berorganisasi, beragama, berkeyakinan, dan beribadah sesuai dengan agama atau keyakinannya tanpa diikuti perasaan cemas ataupun takut.[46] Setiap manusia juga mempunyai kebutuhan akan pengakuan. Setiap manusia ingin diakui keberadaannya yang ingin diperhatikan, dihargai dan dicintai oleh orang lain, tetapi dalam mengkomunikasikan diri dengan memancarkan seluruh isi hatinya kepada orang lain, sering terjadi salah pengertian.[47]

Sejak manusia menyadari bahwa kepentingannya selalu terancam atau terganggu oleh bahaya atau serangan, baik dari alam maupun oleh sesamanya dan memerlukan perlindungan terhadap kepentingan itu, maka diperlukan hukum.[48] Hubungan masyarakat dengan hukum melalui adagium *ubi societes, ibi ius* bahwa tidak ada masyarakat tanpa hukum dan tidak ada hukum tanpa masyarakat. Hukum diadakan oleh masyarakat untuk mengatur kehidupan mereka bahwa hukum dibentuk dan diberlakukan untuk masyarakat.[49] Berbagai hukum menimbulkan berbagai reaksi dari masyarakat. Hukum sebagai kesepakatan bersama dari sebagian besar rakyat yang suaranya terwakili, sehingga hukum adalah suara rakyat dan hukum tidak dapat terlepas dari kehidupan manusia.[50]

Setiap manusia dalam kehidupan terdapat peristiwa penting (kejadian yang dialami oleh dirinya yaitu kelahiran, kematian, lahir mati, perkawinan, perceraian,

---

[46] ***Ibid.***

[47] Sutrisnaatmaka, ***Op.Cit.***, hlm. 16.

[48] Mertokusumo, ***Ibid.***, hlm. 92.

[49] Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra, ***Hukum Sebagai Suatu Sistem***, (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 1993), hlm. 100.

[50] Mertokusumo, ***Op.Cit.***, hlm. 1.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

pengakuan anak, pengesahan anak, pengangkatan anak, perubahan nama, dan perubahan status kewarganegaraan).[51] Manusia membutuhkan hukum dan bantuan manusia lainnya dalam hidupnya yang dikelilingi berbagai macam bahaya yang mengancam kepentingannya yang menyebabkan kepentingan atau keinginannya tidak tercapai[52] melalui usaha agar tatanan masyarakat dalam keadaan seimbang. Keadaan seimbang itu menciptakan suasana tertib, damai dan aman sebagai jaminan kelangsungan hidupnya, sehingga keseimbangan tatanan masyarakat yang terganggu itu harus dipulihkan ke keadaan semula *(restitutio in integrum).*[53] Hubungan antara agama dengan tatanan kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat timbal balik bahwa agama memainkan peranan penting dalam kehidupan masyarakat dan di sisi lain kehidupan masyarakat mempengaruhi agama dan memberikan bentuk bagi pelaksanaan kehidupan agama.[54]

Cantwell Smith berpendapat bahwa semua agama besar di dunia, sepanjang sejarah bangsa manusia selalu menyadari transendensi dan selalu mencari kebenaran paling akhir yang mencakup seluruh eksistensi manusia.[55] Agama (*religion)* diartikan sebagai pedoman hidup yang diberikan oleh Tuhan kepada umat manusia agar kehidupan manusia di dunia menjadi sejahtera dan selamat dalam kehidupan akhirat. Pedoman tersebut diturunkan dalam bentuk wahyu, sehingga para pemeluknya memperlihatkan ketaatan yang tinggi terhadap ajaran agama

---

[51] Pasal 1 angka 17 UU Nomor 23 Tahun 2006.

[52] ***Ibid.***

[53] ***Ibid.***, hlm. 3.

[54] Bernard Raho, ***Agama Dalam Perspektif Sosiologi***, (Jakarta: Obor, Cet. 1, 2013), hlm. 1.

[55] Agus Cremers, Dr. A. Supratiknya (Ed.), ***Tahap-tahap Perkembangan Kepercayaan Menurut James W. Fowler: Sebuah Gagasan Baru Dalam Psikologi Agama***, (Yogyakarta: Kanisius, 1995), hlm. 46-47.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

mereka.[56] Agama menurut *Encylopedia of Philosophy* adalah kepercayaan kepada Tuhan yang selalu hidup, yakni kepada jiwa dan kehendak ilahi yang mengatur alam semesta dan mempunyai hubungan moral dengan umat manusia dan *Oxford English Dictionary* adalah *"(1) the belief in and worship of a superhuman controlling power, especially personal God or Gods (2) a particular system of faith and worship (3) a pursuit or interest followed with devition".*[57] Berdasarkan pendapat Alberto Gentili, Agama adalah masalah akal pikiran dan kemauan yang selalu dibarengi dengan kebebasan. Agama harus bebas dari akal pikiran manusia dan apapun terkait serta tidak terpengaruh kekuasaan eksternal dan raja, karena Tuhan memiliki jiwa yang berkuasa atas manusia dan semesta.[58]

Kriteria agama pada tahun 1955 didefinisikan adanya sistem Ketuhanan, nabi dan kitab suci, dan diakui internasional. Kriteria agama itu menjadi pedoman bagi DEPAG dan Pemeluknya berhak mendapatkan pelayanan pemerintah.[59] Agama didefinisikan kembali oleh KEMENAG tahun 1960an, apabila unsur telah memenuhi adanya kepercayaan terhadap Tuhan YME, memiliki sistem hukum yang jelas bagi para penganutnya, memiliki kitab suci, dan seorang nabi.[60]

---

[56] ***Ibid.***, hlm. 11.

[57] Putusan MK Nomor 140/PUU-VII/2009, hlm. 278.

[58] Gesiana H.J. Van der Molen, ***Alberico Gentili and the Development of International Law, 2nd Ed.*** (Leiden: A.W. Sijthoff, 1968), p. 245-246. Dalam Tore Lindholm, etc. (Ed.), ***Kebebasan Beragama Atau Berkeyakinan: Seberapa Jauh ?: Sebuah Referensi tentang Prinsip-prinsip dan Praktek***, (Yogyakarta: Kanisius, 2010), hlm. 71.

[59] Rita Smith Kipp dan Susan Rogers (ed.), ***Indonesian Religious in Transition***, (Teson Arizona: Arizona University Press, 1987), p. 21-27.

[60] ***Ibid.***, hlm. 12.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

Berdasarkan praktik kenegaraan, agama memiliki bidang-bidang[61] yang diurus oleh KEMENAG, hari besar keagamaan, dan hukum agama.[62] Kepercayaan pada perkembangannya meyakini Tuhan ada di dalam hati setiap manusia dan tidak memiliki perantara melalui nabi ataupun kitab suci, sehingga definisi minimum tentang agama menyebabkan kepercayaan bukan sebagai ekspresi religius yang sah memperoleh perlawanan dari agama Hindu Bali yang akhirnya definisi itu dicabut.[63] Syarat agama selanjutnya akan ditentukan dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang Kebebasan Umat Beragama (RUU KUB) meliputi ajaran yang berbeda dengan yang lain, sistem peribadatan berbeda, jumlah pengikut, dan organisasi yang mewakili kegiatan.[64]

Para filsuf masa lampau yakni Plato dan Aristoteles berpendapat bahwa Sang Pencipta perlu adanya Tuhan. Menurut Plato, Tuhan selaku ide atau bentuk (*hyleforma*) kebaikan tertinggi, sedangkan Aristoteles berpendapat Tuhan selaku penggerak pertama.[65] Hamka berpendapat bahwa Tuhan terhadap pemikiran para ahli filsafat kuno sebagai hasil penerawangan, pemikiran, perenungan, pembanding, pengukur, menjangka pendek, dan melakukan filosofi sampai pada ujung perjalanan dengan keyakinan sesuatu itu memang ada Yang Maha Mutlak, Yang Maha Kuasa, puncak dari segala puncak yang ideal, yang tidak dapat diberi

---

[61] Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam, Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Kristen, Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Katolik, Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Hindu, Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Budha, dan Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Khonghucu.

[62] Putusan MK Nomor 140/PUU-VII/2009, hlm. 275.

[63] Sihombing, ***Op.Cit.***, hlm. 25.

[64] Joko Sadewo, ***Ini syarat agar Agama Diakui Oleh Negara***, 13 Agustus 2014, http://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/14/08/13/na8cr2-ini-syarat-agar-agama-diakui-oleh-negara, diakses pada 5 Agustus 2016.

[65] ***Ibid.***, hlm. 65.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

nama, Maha Besar, dan penyerahan diri dengan segala kerelaan hati.[66] Kepercayaan menurut Keith Wilkes adalah segala sesuatu yang dapat diresapi dari Sang Pencipta yang menguasai alam semesta.[67]

Kepercayaan bersifat tradisional dan terikat erat faktor historis, sosial, ekonomis dan budaya ekstern sebagai proses pengenalan konstitutif. Hal itu yang mendasari proses penyusunan dan pemeliharaan suatu kerangka acuan arti dan makna seorang pribadi yang timbul dari rasa kasih sayang dan komitmen pada pusat-pusat nilai lebih tinggi yang memiliki daya untuk mempersatukan segala pengalaman dunia, memberikan arti seluruh hubungan, konteks, pola kehidupan sehari-hari, serta pengalaman masa lampau dan masa mendatang.[68] Kepercayaan bukan suatu milik tetap yang tidak berubah lagi, tetapi proses atau dinamika eksistensial dan daya transformasi paling sentral dalam hidup manusia yang dikembangkan sepanjang hidupnya.[69] Kepercayaan didasarkan pada keyakinan atas pernyataan dan pelaksanaan hubungan pribadi dengan Tuhan YME yang diwujudkan dengan perilaku ketaqwaan dan peribadatan serta pengamalan budi luhur yang ajarannya bersumber dari kearifan lokal bangsa Indonesia.[70]

Indonesia terdapat 6 (enam) agama sah yang dipeluk warga negara dan berbagai kepercayaan lokal yang berkembang dan juga merupakan negara yang

---

[66] Kamil Kartapradja, ***Kebatinan dan Kepercayaan Di Indonesia***, (Jakarta: Yayasan Mas Agung, 1985), hlm. 72. Dalam Nurdjana, ***Ibid.***, hlm. 65-66.

[67] Keith Wilkes, ***Agama dan Ilmu Pengetahuan***, (Jakarta: Sinar Harapan, 1977), hlm. 61. Dalam Nurdjana, ***Ibid.***, hlm. 65.

[68] Cremers, ***Ibid.***, hlm. 70.

[69] ***Ibid.***, hlm. 13.

[70] Definisi dalam Pasal 1 angka 18 PP Nomor 37 Tahun 2007, Pasal 1 angka 2 PERBER MENDAGRI dan MENBUDPAR Nomor 43 dan 41 Tahun 2009, dan Pasal 1 angka 5 Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 27 Tahun 2016 tentang Layanan Pendidikan Kepercayaan Terhadap Tuhan YME Pada Satuan Pendidikan (Permendikbud Nomor 27 Tahun 2016).

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

majemuk dalam agama yang merupakan agama-agama besar di dunia disebut dengan *"The meeting place of world religion*", maka Indonesia menjadi unik, menarik, kaya tradisi dan budaya.[71] Merujuk perkembangannya, Kepercayaan bukan Agama dan dikembalikan kepada induk agama, maka Kepercayaan sebagai bagian Kebudayaan yang pembinaannya masuk dalam kewenangan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (KEMENDIKBUD). Pengertian kepercayaan berasal dari kebatinan menurut interpretasi historis yang diprakarsai oleh Wongsonegoro dengan mengganti kata kebatinan dengan kata kepercayaan dalam penyusunan Naskah Persiapan UUD 1945 seperti dikutip oleh Moh. Yamin:

> *"... dari itu meskipun maksud kalimat sesuai dengan maksud pembicara akan tetapi ada arti lain di samping maksud pemeluk agama yaitu dalam arti kepercayaan".*[72]

Kebatinan dalam arti kepercayaan menurut Penghayat Kepercayaan selanjutnya dicantumkan dalam Bab XI Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 dan Penjelasannya yang berbunyi *"Ayat ini menyatakan kepercayaan bangsa Indonesia terhadap Tuhan YME."*, serta Pasal 29 ayat (2) UUD 1945.[73] Ruyandi selanjutnya mendefinisikan Kepercayaan pada Pasal 29 UUD 1945 sebagai berikut:

> *"Arti kepercayaan tersebut oleh Abdul Gafar Pringgodigdo, dari wawancara dengan wartawan Antara tanggal 8 November 1970 setelah memberikan ceramah mengenai riwayat Pasal 29 UUD 1945 pada Simposium Nasional Kepercayaan di Yogyakarta bahwa kata kepercayaan dalam Pasal 29 UUD 1945 antara lain adalah atas usul Wongsonegoro sebagai salah seorang anggota panitia perancang UUD 1945. Pernyataan Pringgodigdo tersebut dibenarkan oleh Wongsonegoro sendiri yang saat Simposium juga hadir. Selaku anggota panitia perancang UUD 1945, mendiang Wongsonegoro mengusulkan kebebasan beribadat yang seluas-luasnya, termasuk bagi*

---

[71] Afif Muhammad, ***Agama dan Konflik Sosial: Studi Pengalaman Indonesia***, (Bandung: Marja, 2013), hlm. 11-12.

[72] Moh. Yamin, ***Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945***, (Jakarta: Siguntang, 1971), hlm. 230. Dalam Nurdjana, ***Op.Cit.***, hlm. 63.

[73] Ruyandi, ***Masalah Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa***, (Jakarta: Departemen P dan K Dirjen Kebudayaan Direktorat PPK, 1985), hlm. 10. Dalam Nurdjana, ***Op.Cit.***, hlm. 63.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

kebatinan dalam segala bentuk dan isinya seperti yang diistilahkan kebatinan, kejiwaan dan kerohanian. Usul Wongsonegoro untuk mencantumkan pula kata kebatinan dalam Pasal 29 UUD 1945 diterima, tetapi dalam proses pembuatannya untuk kata kebatinan dicari istilah lain yang netral dengan menggunakan kata kepercayaan sebagaimana yang ada dalam Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 hingga sekarang."[74]

Keberadaan Kebatinan itu selanjutnya disebut Kepercayaan memiliki suatu wadah yaitu Badan Konggres Kebatinan Indonesia (BKKI) dipimpin Wongsonegoro yang didirikan tanggal 19 Agustus 1955.[75]

Menurut Surat Keputusan Direktur Jenderal Kebudayaan Nomor 021/A.I/1980 bahwa Kepercayaan terhadap Tuhan YME adalah budaya spiritual yang berunsur tuntunan luhur dalam wujud perilaku, hukum dan ilmu suci yang dihayati penganutnya dengan hati nurani dan kesadaran dan keyakinan terhadap Tuhan YME yang membina keteguhan tekad dan kewaspadaan batin serta menghaluskan budi pekerti dalam tata pergaulan menuju kebersihan jiwa dan kedewasaan rohani untuk mencapai kesejahteraan dan kesempurnaan hidup di dunia dan alam kekal. Soedjono Hoemardani mendefinisikan Kepercayaan dalam Rapat Kerja Nasional Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan YME bulan Agustus 1983, *"Kepercayaan terhadap Tuhan YME adalah penghayatan yang dipepetri oleh para leluhur kita, dan secara turun-temurun selanjutnya sampai kepada kita dan anak cucu kita nantinya. Maka itu kepercayaan terhadap Tuhan YME hakekatnya adalah bagian dari kebudayaan kita. Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan YME merupakan wujud penghayatan dari suatu kebudayaan."*[76]

---

[74] Ruyandi, ***Ibid.*** Dalam Nurdjana, ***Ibid.***, hlm. 63-64.

[75] ***Ibid.***, hlm. 64.

[76] Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, ***Dasawarsa Direktorat Pembinaan Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa Tahun 1979 S.D. 1989***, (Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1990/1991), hlm. 21-22.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

Saresehan Tingkat Nasional Penghayat Kepercayaan bulan November 1981 merumuskan: *"Kepercayaan terhadap Tuhan YME adalah pernyataan dan pelaksanaan hubungan pribadi dengan Tuhan YME berdasarkan keyakinan yang diwujudkan dengan perilaku ketakwaan terhadap Tuhan YME atau peribadatan serta pengalaman budi luhur."* Pengertian itu dikukuhkan juga pada Surat Keputusan Direktur Jenderal Kebudayaan Nomor 0957/F1.IV/E.88 bahwa Kepercayaan bukan sekedar filsafat dalam arti produk olah pikir, melainkan produk pemusatan kesadaran yang utuh (*mesu budi*) dalam keyakinan dan penyerahan diri terhadap Tuhan YME hingga memperoleh jalan perilakunya dan pembinaan hukum serta ilmunya dalam penghayatan dan pelaksanaannya.[77]

Kepercayaan mengandung aturan *creed* adalah adanya kepercayaan bagi Yang Serba Mutlak dan Maha Esa, *code* adalah pedoman amalan peribadatan dan tata laku berupa kitab, *cult* adalah tata peribadatan, dan *community* adalah penghayat yang meyakini Tuhan YME.[78] Pengikut atau penganut Kepercayaan dikenal istilah Penghayat Kepercayaan sebagai orang yang mengakui dan meyakini nilai-nilai penghayatan kepercayaan terhadap Tuhan YME.[79] Berdasarkan sejarah, istilah Penghayat Kepercayaan baru mendapat pengakuan dalam Susunan Organisasi di Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (DEPDIKBUD) berawal Direktorat Pembinaan Penghayatan Kepercayaan terhadap Tuhan YME berubah nomenklatur yaitu Direktorat Pembinaan Penghayat Kepercayaan Terhadap

---

[77] ***Ibid.***

[78] Sadariyahariningrum, ***Op.Cit.***, hlm. 82-84.

[79] Pasal 1 angka 3 PERBER MENDAGRI dan MENBUDPAR Nomor 43 dan 41 Tahun 2009.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

YME.[80] Perubahan nama berimplikasi pada Kepercayaan terhadap Tuhan YME sebagai keyakinan pribadi yang tidak dapat dipaksakan siapapun termasuk negara. Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan YME dari segi penghayatan diberikan kebebasan menghayati dan mengembangkan ajaran (anutan atau tuntutan) masing-masing secara formal yang subyek pembinaan bukan penghayatannya, tetapi Penghayat.[81]

Penghayat Kepercayaan dapat diklasifikasikan, yakni: *pertama*, berdasarkan wadah yakni Penghayat yang menggabungkan diri dalam Organisasi Penghayat dan Penghayat perorangan yang meyakini dan melaksanakan ajaran. *Kedua*, dilihat dari keyakinannya terbagi menjadi dua macam yaitu orang yang meyakini Kepercayaan terhadap Tuhan YME saja dan Penghayat Kepercayaan yang juga memeluk agama tertentu.[82] Terkait definisi Penghayat Kepercayaan, negara memberikan perlindungan hukum baik perorangan maupun kelompok orang yang meyakini dan/atau melaksanakan suatu ajaran berdasarkan nilai yang bersumber Ketuhanan Yang Maha Esa dan sepanjang tidak bertentangan dengan agama lain.

Awal sejarahnya, pembinaan terhadap Kepercayaan dilaksanakan oleh Kementerian Agama (KEMENAG). Pembinaan[83] terhadap Kepercayaan kepada

---

[80] Keppres Nomor 40 Tahun 1978 tentang Perubahan Pasal 9 Lampiran 12 Keppres Nomor 45 Tahun 1974 *jo*. Pasal I angka 5 huruf e Keppres Nomor 27 Tahun 1978 tentang Susunan Organisasi Departemen, tanggal 9 November 1978.

[81] Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, ***Op.Cit.***, hlm. 5-6.

[82] ***Ibid.***, hlm. 22-23.

[83] ***Ibid.***, hlm. 27.
Pembinaan merupakan suatu proses pemberian bantuan kepada pribadi atau organisasi Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan YME berupa memberi bimbingan, dorongan, pengayoman agar yang bersangkutan mau dan mampu membantu dirinya sendiri, mampu menampilkan diri dengan tangguh berdasarkan kekuatan atau potensi yang ada pada dirinya, dan mampu menyesuaikan diri secara maksimal dengan suasana ke-Bhinnekaan dalam Negara Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila, dalam rangka mengemban rohaniah dan mental sebagai modal dasar pembangunan Nasional.

Tuhan YME dilaksanakan dengan tujuan, yaitu: (1) tidak mengarah pada pembentukan agama baru; dan (2) mengefektifkan pengambilan langkah yang perlu agar pelaksanaan kepercayaan terhadap Tuhan YME benar-benar sesuai dengan Ketuhanan Yang Maha Esa berdasarkan kemanusiaan secara adil dan beradab.[84] Latar belakang pengakuan *de jure* Kepercayaan selanjutnya pada Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (TAP MPR Nomor IV/MPR/1978) bahwa Kepercayaan bukanlah Agama, melainkan warisan rohaniah yang merupakan bagian dari kebudayaan bangsa yang hidup, dihayati, dan dilaksanakan sebagian rakyat Indonesia sebagai budaya spritual. Pembinaan terhadap Kepercayaan selanjutnya beralih kepada DEPDIKBUD.[85] Menurut Instruksi Menteri Agama Nomor 4 Tahun 1978 tentang

---

[84] TAP MPR Nomor IV/MPR/1978 pada tanggal 22 Maret 1978 di Jakarta.

[85] Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, ***Op.Cit.***, hlm. 1.
Sebelum TAP MPR Nomor IV/MPR/1978, tugas dan wewenang pembinaan Kepercayaan oleh DEPAG awalnya di Bagian Pengawasan Aliran Kerokhanian pada Sekretariat Kantor wilayah DEPAG. Setelah Instruksi MENAG Nomor 13 Tahun 1975 dialihkan kepada Sub Bagian Umum pada Tata Usaha bertugas membantu Kepala Kantor dalam penyelenggaraan tugas pengawasan Kepercayaan terhadap Tuhan YME. Sejak TAP MPR Nomor IV/MPR/1978 dan Pidato Kenegaraan Presiden tanggal 16 Agustus 1978 bahwa *"... sebagai bagian kekayaan kebudayaan, maka Pembina Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan YME akan diletakkan dalam lingkungan DEPDIKBUD."* Realisasi penyerahan wewenang Pembinaan Penghayat Kepercayaan kepada DEPDIKBUD melalui Keppres Nomor 27 Tahun 1978 tentang Perubahan Beberapa Pasal dari Lampiran 1, 8, 9, 10, dan 12 Keppres Nomor 45 Tahun 1974 tentang Susunan Organisasi Departemen, sebagaimana Diubah dengan Keppres Nomor 12 Tahun 1976 *jis.* Keppres Nomor 6 Tahun 1977 dan Keppres Nomor 15 Tahun 1978 tanggal 31 Agustus 1978 yakni penambahan satu wadah baru di lingkungan Direktorat Jenderal Kebudayaan yakni Direktorat Pembinaan Penghayatan Kepercayaan terhadap Tuhan YME. DEPDIKBUD di Direktorat Pembinaan Penghayatan Kepercayaan terhadap Tuhan YME pada Direktorat Jenderal Kebudayaan kemudian diubah nama menjadi Direktorat Pembinaan Kepercayaan terhadap Tuhan YME. Tahun 1999 terjadi perubahan nomenklatur di Departemen Pendidikan Nasional yang merubah penempatan bidang Penghayat Kepercayaan di bawah tanggung jawab Direktorat Nilai Budaya, Direktorat Jenderal Kebudayaan, Departemen Pendidikan Nasional. Tahun 2001, unit Kebudayaan semula di DEPDIKBUD termasuk kedua direktorat itu direstrukturisasi tergabung di Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata (KEMENBUDPAR). Tahun 2002, pelayanan bidang Penghayat Kepercayaan oleh Direktorat Tradisi dan Kepercayaan, Badan Pengembangan Pariwisata. Departemen Kebudayaan dan Pariwisata berubah nomenklatur menjadi KEMENBUDPAR. Tahun 2003, urusan Kepercayaan berada di bawah Asisten Deputi Urusan Kepercayaan terhadap Tuhan YME, Deputi Pelestarian dan Pengembangan Kebudayaan, KEMENBUDPAR). Tahun 2006 terjadi perubahan nomenklatur pada KEMENBUDPAR, maka pelayanan bidang Kepercayaan ditangani Direktorat Kepercayaan terhadap Tuhan YME berada di bawah Direktorat Jenderal Nilai Budaya Seni dan Film, KEMENBUDPAR. Tahun 2012 terjadi

Kebijakan mengenai Aliran-aliran Kepercayaan (Instruksi MENAG Nomor 4 Tahun 1978) pada tanggal 11 April 1978, maka segala tugas dan wewenang di lingkungan DEPAG tidak lagi mengurus persoalan Kepercayaan bukan merupakan Agama.[86] Pasal 32 UUD 1945 berbunyi *"Pemerintah memajukan kebudayaan nasional Indonesia."* sebagai latar belakang pertimbangan pemerintah terhadap pembinaan Penghayat Kepercayaan beralih dari DEPAG menjadi DEPDIKBUD, karena Kepercayaan yang timbul dan tumbuh di Indonesia termasuk salah satu unsur kebudayaan.[87]

Bertitik tolak dari peralihan kewenangan untuk membina kepercayaan di Indonesia dimulai dari KEMENAG sampai sekarang ini ke KEMENDIKBUD mengalami perjalanan sejarah yang cukup panjang. Kepercayaan dianggap sebagai bagian dari kebudayaan nasional, warisan dan kekayaan rokhaniah rakyat Indonesia, serta kepercayaan bukan merupakan agama dan jangan sampai terbentuk agama baru.[88] Kenyataan setelah era reformasi pada penyelenggaraan kegiatan agama, kepercayaan, dan adat istiadat pada hakekatnya merupakan bagian tidak terpisahkan dari HAM, maka Khonghucu disahkan oleh negara menjadi agama berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 6 Tahun 2000 tentang Pencabutan

---

perubahan nomenklatur berdampak di bidang kebudayaan direintegrasikan ke KEMENDIKBUD. Perubahan berkonsekuensi kelembagaan, yaitu penggabungan dua direktorat menjadi Direktorat Pembinaan Kepercayaan Terhadap Tuhan YME dan Tradisi, satuan kerja Direktorat Jenderal Kebudayaan, KEMENDIKBUD. Tahun 2015, Direktorat Pembinaan Kepercayaan terhadap Tuhan YME dan Tradisi berubah menjadi Direktorat Kepercayaan terhadap Tuhan YME dan Tradisi di bawah naungan Direktorat Jenderal Kebudayaan di KEMENDIKBUD.

[86] ***Ibid.***, hlm. 5.

[87] Ruyandi, ***Op.Cit***. Dalam Nurdjana, ***Op.Cit***, hlm. 67-68.

[88] Departemen Penerangan Republik Indonesia, ***Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia Soeharto Di Depan Dewan Perwakilan Rakyat tanggal 16 Agustus 1978***, (Jakarta: Departemen Penerangan Republik Indonesia), hlm. 38.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

Instruksi Presiden Nomor 14 Tahun 1967 tentang Agama, Kepercayaan, dan Adat Istiadat Cina (Keppres Nomor 6 Tahun 2000).

Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 dan Penjelasannya berarti kepercayaan bangsa Indonesia adalah satu kepada Tuhan YME dan tidak menunjuk salah satu agama.[89] Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 bahwa *"Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu."* Kalimat *"kemerdekaan tiap-tiap penduduk ... untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu."* menimbulkan 2 (dua) penafsiran, yaitu: (i) kepercayaannya itu merupakan rangkaian yang tidak terpisahkan dari kata *"agamanya"* atau kepercayaan dalam agama yang bersangkutan, dan (ii) mengartikan agama dan kepercayaan sebagai dua hal yang terpisah dan setara, maka agama dan kepercayaan diakui dan dijamin. Pembahasan sidang BPUPKI tahun 1945, agama dan kepercayaan sebagai satu kesatuan pengertian. Penafsiran yang memisahkan antara agama dengan kepercayaan baru berkembang di zaman Orde Baru. Kebijakan yang mempertentangkan ajaran agama seluruhnya dianggap asing atau berasal dari luar, sedangkan kepercayaan dianggap sistem keyakinan asli masyarakat Indonesia.[90]

Kata *"kepercayaan"* sebagaimana dikuatkan oleh Wongsonegoro bermakna kebatinan, kerohanian, dan kejiwaan yaitu sebagai kepercayaan kepada Tuhan YME. Menurut pendapat Soedjono Hoemardani, makna Pasal 29 ayat (2) dalam UUD 1945 adalah negara menjamin kemerdekaan agama dan kepercayaan,

---

[89] Nurdjana, ***Op.Cit.***, hlm. 67.

[90] Jimly Asshiddiqie, ***Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945***, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm. 129-130.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

termasuk kemerdekaan beribadah, memeluk agama dan kepercayaan.[91] Jaminan UUD 1945 terkait aliran kepercayaan tidak serta merta memberikan pengakuan terhadap aliran kepercayaan tidak terlepas dari perbedaan interpretasi teks yang berdampak tidak sederhana.[92] Kata *"kepercayaan"* memiliki makna multi interpretasi yang menimbulkan berbagai dampak bagi Penghayat Kepercayaan terkait pengakuan negara terhadap Kepercayaan dan agama resmi. Kepercayaan di sisi lain harus dibina dan dikembalikan kepada agama induknya.[93]

Pendapat mayoritas fraksi di DPR menyatakan kata *"kepercayaannya"* merujuk pada Agama, namun hanya 1 (satu) fraksi DPR yang berpendapat bahwa makna *"kepercayaan"* dalam Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 merujuk pada Kepercayaan atas dasar kebhinnekaan. Kebhinnekaan sebagai kenyataan dalam masyarakat Indonesia yang secara terus-menerus memperjuangkan hak asasi Penghayat Kepercayaan agar diakui sejajar dengan hak asasi dari Pemeluk Agama. Menilik pembahasan panjang di DPR, permasalahan Agama dan Kepercayaan sudah ada sejak lama dan sangat sensitif yang penyebutannya secara hati-hati bertujuan untuk mencegah konflik secara tajam.

Kata *"kepercayaan"* tidak melekat pada kata *"agama"*, karena Agama dan Kepercayaan sebagai 2 (dua) hal berbeda bersumber Ketuhanan Yang Maha Esa pada Pasal 29 ayat (1) UUD 1945. Rapat Besar tanggal 15 Juli 1945 diketuai Radjiman ada pernyataan *"... dalam Pasal 28 "Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agama lain." ... bahwa segala undang-undang,*

---

[91] Nurdjana, ***Op.Cit.***, hlm. 67.

[92] Sihombing, ***Op.Cit.***, hlm. 3.

[93] Ahmad Syafii Mufid (Ed.), ***Dinamika Perkembangan Sistem Kepercayaan Lokal Di Indonesia***, (Jakarta: Kementerian Agama Republik Indonesia Badan Litbang dan Diklat Puslitbang Kehidupan Keagamaan, 2012), hlm. 13.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

dan terutama Undang-Undang Dasar adalah hasil historie. ... Pertama tentang agama, ... ditulis dalam Pasal 28 ayat (1) "Negara berdasar atas ke-Tuhanan, dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluknya." Jikalau hal itu dibaca begitu saja, sudah tentu dalam hati sanubari para warga negara yang tidak beragama Islam ada rasa kekuatiran. Jangan kuatir, sebab dalam ayat (2), negara menjamin hal itu dengan kata-kata yang berarti: kamu boleh beribadat menurut agama dan kepercayaanmu masing-masing."[94] Belum adanya keserasian makna *"agamanya dan kepercayaannya"* antar peraturan perundang-undangan, yaitu Pasal 22 ayat (1) pada UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU Nomor 39 Tahun 1999) yang berbunyi *"Setiap orang bebas memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadah menurut agamanya dan kepercayaannya itu."* Berdasarkan Penjelasan, maksud *"hak untuk bebas memeluk agamanya dan kepercayaannya"* adalah hak setiap orang untuk beragama menurut keyakinannya sendiri, tanpa ada paksaan dari siapapun juga, maka makna *"kepercayaan"* adalah kepercayaan dari agama dan makna *"agamanya dan kepercayaannya"* sebagai kesatuan yakni agama.[95]

Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (UU Nomor 1 Tahun 1974) bahwa perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu. Tidak ada perkawinan di luar hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu sesuai dengan UUD 1945. Yang dimaksud dengan hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu termasuk ketentuan perundang-undangan yang berlaku bagi

---

[94] Yamin, ***Ibid.***, hlm. 315-316.

[95] Yentriyani, ***Op.Cit.***, hlm. 49.

golongan agamanya dan kepercayaannya itu sepanjang tidak bertentangan atau tidak ditentukan lain dalam UU Perkawinan.[96] Syarat UU Nomor 1 Tahun 1974 tidak lepas dari pemaknaan negara pada tujuan perkawinan, yaitu membentuk keluarga berlandaskan Ketuhanan Yang Maha Esa. Penjelasannya menyatakan bahwa kata agama dan kepercayaan dapat dimaknai sebagai dua istilah terpisah, bukan kepercayaan di dalam agama itu sendiri. Pelaksanaannya saat bersamaan merujuk pada peraturan perundang-undangan lain, yakni UU Nomor 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama (UU Nomor 1/PNPS/1965)[97] yang memisahkan antara Agama dan Kepercayaan.[98]

Kepercayaan masyarakat Indonesia sudah ada sejak lama sebelum Indonesia merdeka. Berawal dari semboyan bhinneka tunggal ika pada Pancasila yang berwatak terbuka terhadap heterogenitas dan pluralisme bangsa yang merupakan watak dan ciri khas bangsa dan budaya Indonesia. Pancasila hendak membangun suatu kehidupan nasional dengan semboyan *"Bhinneka Tunggal Ika"* (berasal dari buku Sutasoma karangan Empu Tantular pada zaman Majapahit), artinya beranekaragam namun satu adanya.[99] Semboyan itu merupakan pernyataan kreatif dalam usaha mengatasi keanekaragaman kepercayaan dan keagamaan memberikan nilai inspiratif terhadap sistem pemerintahan. Bhinneka tunggal ika menumbuhkan

---

[96] ***Ibid***.

[97] Lampiran IIA UU Nomor 5 Tahun 1969 tentang Pernyataan Berbagai Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden Sebagai UU menetapkan Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama menjadi UU.

[98] ***Ibid***.

[99] Franz Magnis Suseno, ***Kuasa dan Moral***, (Jakarta: Gramedia, 1986), hlm. 87. Dalam A. Gunawan Setiardja, ***Dialektika Hukum dan Moral Dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia***, (Jakarta: Kanisius, 2001), hlm. 144.

semangat persatuan dan kesatuan negara yang memiliki perbedaan suku, bangsa, budaya, adat istiadat, pulau, agama, dan kepercayaan.

Munculnya Sumpah Pemuda pada tanggal 28 Oktober 1928 adalah suatu proses dan peristiwa bahwa para pemuda pemudi dengan berbagai latar belakang etnis, agama, geografis, dan ragam bahasa meneguhkan sebuah janji menjadi satu kesatuan untuk mengedepankan kepentingan bangsa Indonesia yang menghormati keberagaman nusantara Indonesia saat itu. Berbahasa satu, berbangsa satu, dan bertanah air satu bukan dimaksudkan untuk penyeragaman, tetapi bersatu dalam keberagaman. Kebhinnekaan adalah kenyataan hidup sehari-hari yang tidak dapat dipungkiri di Indonesia. Pendiri bangsa merumuskan negara Indonesia sebagai negara berdasarkan Pancasila, bukan berdasarkan agama dan suku tertentu. Rumusan itu melandasi semangat bangsa untuk menghargai keberagaman.[100]

Indonesia adalah negara Pancasila berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa bukan berarti Indonesia adalah negara agama (teokrasi) berdasarkan satu agama sebagai agama resmi dan bukan negara sekuler yang mengabaikan sepenuhnya agama-agama yang dianut oleh masyarakat. Indonesia sebagai *religious nation state* (negara kebangsaan yang religius) yang menghormati dan membina semua agama yang dianut oleh rakyat sepanjang berkemanusiaan dan berkeadilan.[101] Pengakuan 6 (enam) agama yang diistilahkan sebagai agama resmi yang diakui negara pada Penjelasan Pasal 1 UU Nomor 1/PNPS/1965 yaitu Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Budha, dan Khonghucu (Confusius) mendapatkan jaminan penuh

---

[100] Institut DIAN/Interfidei, ***Manifesto Yogyakarta Untuk Kebhinekaan***, Newsletter Interfidei, Nomor 1/XXI, Januari-Juli 2012, hlm. 11.

[101] Moh. Mahfud MD., ***Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi***, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 29-30.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

dalam UUD 1945. Agama-agama selain yang disebut diantaranya Yahudi, Zarasustrian, Shinto, dan Taoism[102] tidak dilarang dan dibiarkan adanya,[103] serta badan/aliran kebatinan berusaha disalurkan ke arah pandangan yang sehat dan ke arah Ketuhanan Yang Maha Esa. Istilah di luar agama resmi dan agama lain disebut badan/aliran kebatinan untuk disalurkan ke arah pandangan yang sehat dan ke arah Ketuhanan Yang Maha Esa oleh pemerintah. Hal itu berarti negara juga menjamin perlindungan hukum sepanjang tidak melanggar UU Nomor 1/PNPS/1965 atau ketentuan pada peraturan perundang-undangan lainnya.

Indonesia sebagai negara Pancasila memiliki ciri-ciri. *Pertama*, negara hukum yang semua penggunaan kekuasaan berdasarkan landasan hukum dan kerangka batas untuk kekuasaan publik. Pemerintahan yang dikendaki adalah pemerintahan berdasarkan, dengan dan oleh hukum (*"rule by law*", "*rule of law*"). *Kedua*, seluruh kegiatan negara demokrasi selalu terbuka bagi partisipasi seluruh rakyat, harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat, dan selalu terbuka untuk mengkaji secara rasional melibatkan seluruh pihak sesuai hukum.[104] *Ketiga*, organisasi seluruh rakyat untuk menata diri secara rasional pada kerangka dan tatanan hukum, mewujudkan kesejahteraan lahir dan batin bagi seluruh rakyat berdasarkan nilai martabat manusia dan Ketuhanan Yang Maha Esa.[105]

Kepercayaan terdapat dalam kepribadian seorang individu. Jika kepercayaan dihalangi mengakibatkan kepribadian individu berubah, maka kemerdekaan untuk

---

[102] Penjelasan Pasal 1 UU Nomor 1/PNPS/1965.

[103] ***Ibid.***

[104] Franz Magnis Suseno, ***Mencari Sosok Demokrasi. Sebuah Telaah Filosofis***, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1995), hlm. 58-59.

[105] Bernard Arief Sidharta, ***Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum. Sebuah Penelitian Tentang Fundasi Kefilsafatan Dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia***, (Bandung: Mandar Maju, 1999), hlm. 48-49.

berkepercayaan harus dihormati oleh manusia lain dan perlindungannya dijamin oleh negara. Kemerdekaan adalah dambaan setiap orang untuk hidup bebas dalam melakukan setiap perbuatan atau kegiatan apapun dalam kehidupannya. Kebebasan berkepercayaan adalah jaminan pemerintah bagi kebebasan keyakinan untuk individu dan kebebasan beribadah untuk individu dan kelompok. Kebebasan berkeyakinan dinilai oleh banyak pihak dari berbagai bangsa dan masyarakat sebagai sebuah HAM fundamental.[106]

Kebebasan berkeyakinan terdapat dua aspek. *Pertama*, kebebasan individual yang mutlak dan asasi, yakni *forum internum* (kebebasan internal) yang tidak ada satu pihak pun diperbolehkan mengintervensi perwujudan dan penikmatan hak dan kebebasan. *Kedua*, kebebasan sosial atau *forum externum* (kebebasan eksternal) dalam situasi khusus tertentu, negara diperbolehkan membatasi atau mengekang hak dan kebebasan.[107] Kebebasan yang dimiliki setiap individu bukan berarti individu bebas melakukan apa pun tanpa dibatasi kewajiban untuk menghargai kebebasan individu lain. Hak, kewajiban, larangan, dan sanksi untuk mengatur kepentingan berbagai individu dalam suatu bingkai yaitu kaidah hukum.

Komite HAM PBB tahun 1993 mendefinisikan kebebasan beragama dan berkeyakinan sebagai kebebasan untuk tidak beragama dan berkeyakinan yang menyatakan *"The Committee stated that 'religion or belief' includes minority and non-mainstream religions and theistic and atheistic belief* (Pasal 18 *UN Human*

---

[106] Davis Derek H., ***The Evolution of Religious Liberty as a Universal Human Right***, dipublikasikan kembali pada tanggal 5 Desember 2006. Dalam Ismail Hasani, ***Politik Pembatasan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan*** dalam ***Beragama Berkeyakinan dan Berkonstitusi Tinjauan Konstitusional Praktik Kebebasan Beragama/Berkeyakinan di Indonesia***, (Jakarta: Publikasi Setara Institute, 2009), hlm. 191.

[107] Hasani, ***Ibid.***, hlm. 195.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

Rights Committee, *General Comment* Nomor 22, 1993), artinya perlu peningkatan toleransi di berbagai nilai kehidupan manusia karena cara hidup terbaik untuk hidup berdampingan sebagai sesama manusia adalah penghormatan atas pilihan hati nurani. Negara menjamin hak seseorang untuk beragama atau tidak beragama, maka negara tidak boleh menilai atau menentukan isi ajaran suatu agama atau kepercayaan, yaitu benar atau sesat.[108] Negara netral secara penuh terhadap urusan hati nurani warga negaranya, sehingga negara dapat menjadi tumpuan penghormatan kebebasan individual yang nyaman dan aman bagi setiap orang.[109]

Indonesia meratifikasi *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) tahun 2005. Kovenan menetapkan hak setiap orang atas kebebasan berfikir, berkeyakinan dan beragama serta perlindungan atas hak-hak tersebut (Pasal 18), hak untuk mempunyai pendapat tanpa campur tangan pihak lain dan hak atas kebebasan untuk menyatakan pendapat (Pasal 19), persamaan kedudukan semua orang di depan hukum dan hak atas perlindungan hukum yang sama tanpa diskriminasi (Pasal 26), dan tindakan untuk melindungi golongan etnis, agama atau bahasa minoritas yang mungkin ada di negara pihak. Tidak ada alasan bagi negara untuk tidak menjamin kebebasan beragama dan perlindungan bagi pemeluknya.

Kebebasan beragama di Indonesia diatur pada Pasal 28E ayat (1) UUD 1945 berbunyi *"Setiap orang bebas memeluk agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat*

---

[108] ***Ibid.***, hlm. 184-185.

[109] ***Ibid.***

tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.", Pasal 28E ayat (2) UUD 1945 berbunyi *"Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya."*, dan Pasal 28E ayat (3) UUD 1945 berbunyi *"Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat."* sesuai prinsip universal HAM terkait kebebasan sipil (*civil libertes*). Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 berimplikasi bahwa negara melindungi warga negara yang berKetuhanan Yang Maha Esa,[110] dan negara tidak menjamin hak atas Agama dan Kepercayaan tidak berKetuhanan Yang Maha Esa. Negara mendiskriminasi dengan memilah keyakinan warga negara atas dasar prinsip atau tidak berprinsip atas *"Ketuhanan Yang Maha Esa"* yang salah satunya terwujud dalam pengaturan dalam KTP.

Pencantuman kolom Kepercayaan pada KTP-el sebagai upaya perlindungan hukum bagi Penghayat Kepercayaan pada peristiwa penting dalam kehidupan manusia, pemenuhan kebutuhan hidup yaitu kehidupan layak, pendidikan termasuk layanan dan fasilitas, pekerjaan termasuk kenaikan jabatan dan fasilitas, dan ibadat secara aman, damai, dan tenang. Ada 8 (delapan) alasan penting urgensi pencantuman kolom Kepercayaan dalam UU Adminduk meliputi. **Pertama**, ketiadaan aturan terkait pencantuman kolom Kepercayaan dalam KTP sebagai pengingkaran HAM atas eksistensi Penghayat Kepercayaan dalam Pasal 28E ayat (2) UUD 1945 sebagai ketidaklengkapan norma (*incomplete norm*). **Kedua**, peraturan terkait keyakinan yang diskriminatif yaitu Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1978 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (TAP MPR Nomor IV/MPR/1978) bahwa aliran kepercayaan bukan agama

[110] ***Ibid.***, hlm. 185-186.

dan Instruksi MENAG Nomor 4 Tahun 1978 bahwa DEPAG tidak menangani persoalan aliran-aliran kepercayaan yang bukan merupakan agama, UU Nomor 1/PNPS/1965 bahwa ada enam agama yang hidup dan berkembang, yaitu Islam, Kristen Protestan, Kristen Katolik, Hindu, Buddha, dan Khonghucu. Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 477/74054 tanggal 18 November 1979 perihal Petunjuk Pengisian Kolom *"Agama"* pada Lampiran Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 221a Tahun 1975 tentang Pencatatan Perkawinan dan Perceraian Pada Kantor Catatan Sipil Sehubungan Dengan Berlakunya Undang-Undang Perkawinan Serta Peraturan Pelaksanaannya (Surat MENDAGRI Nomor 477/74054) mengakui agama yang diakui Pemerintah adalah Islam, Katolik, Protestan, Hindu, dan Budha. Surat Keputusan Jaksa Agung Nomor KEP-004/J.A/01/1994 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Pengawasan Aliran Kepercayaan Masyarakat (PAKEM) untuk pengawasan aliran kepercayaan menimbulkan ketakutan Penghayat Kepercayaan untuk melakukan peristiwa penting dalam kehidupan dan beribadah secara aman, tenang, dan damai.

Beberapa produk kebijakan pemerintah bertentangan dengan UUD 1945 semakin memperuncing kondisi antara Penghayat Kepercayaan sebagai minoritas yang semakin meminggirkan keberadaan mereka.[111] Ketika berorganisasi dan dalam forum dialog muncul istilah *"mayoritas"* bagi Pemeluk Agama, sedangkan *"minoritas"* bagi Penghayat Kepercayaan. Jumlah Penghayat Kepercayaan tidak banyak menyebabkan posisi lemah dalam penentuan pendapat dan eksistensi beribadah dan menyatakan Kepercayaan dalam masyarakat. Komunikasi yang baik

---

[111] Indro Suprobo, ***Diskriminasi oleh Definisi: Masihkah Terjadi ?***, Newsletter Interfidei, Nomor 9/IV, April-Juli 2010, (Yogyakarta: Institut DIAN/Interfidei), hlm. 4.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

kurang terjalin dan hanya sedikit tokoh terkemuka yang fokus masalah keyakinan untuk membina dialog secara setara, sederajat, dan berkesinambungan.

Ketiga, sebelum UU Nomor 23 Tahun 2006 yaitu selama puluhan tahun sebelum Indonesia merdeka, setiap warga negara harus mencantumkan salah satu agama dari enam agama dalam KTP yang diakui perundang-undangan dan administrasi kependudukan lainnya. Mereka tidak meyakini bahkan tidak memeluk agama itu supaya tidak kehilangan hak sipil berupa akta pernikahan di kantor Catatan Sipil dengan alasan perkawinan adalah perkawinan di luar agama atau perkawinan tidak berdasarkan agama, anak yang lahir dari perkawinan tidak mendapatkan akta kelahiran, wanita kehilangan hak-hak dasar dalam politik dan layanan kesehatan terutama kesehatan reproduksi akibat tidak memiliki KTP.[112]

Penghayat Kepercayaan mengalami kekerasan dalam rumah tangga tidak memiliki kekuatan hukum, karena perkawinannya tidak tercatat, wanita dan anak dari hasil perkawinan itu kehilangan hak atas harta suami dan kehilangan hak untuk bertumbuh dan berkembang, anak akan kehilangan hak atas pendidikan, tidak mendapatkan hak tunjangan anak atau istri bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS),[113] hak untuk dapat membuka rekening tabungan di bank, dan hak untuk dapat mengakses layanan kredit.[114] Kehilangan hak lain sebagai warga negara untuk pengurusan dokumen berupa paspor, Surat Izin Mengemudi (SIM), surat nikah, surat kelahiran

---

[112] Suhadi Cholil, dkk., 2010, ***Laporan Tahunan Kehidupan Beragama Di Indonesia 2009***, Program Studi Agama dan Lintas Budaya (*Center For Religious And Cross-cultural studies/CRCS*) Sekolah Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, http://www.scribd.com/ doc/57969737/Laporan-Tahunan-Kehidupan-Beragama-Di-Indonesia-2009-1, hlm. 12, diakses pada 13 Agustus 2013.

[113] Suprobo, ***Ibid.***, hlm. 5.

[114] Newsletter Interfidei, ***Undang-Undang Administrasi Kependudukan: Harapan Bagi Penganut Agama Atau Kepercayaan Lokal***, Nomor 9/IV April-Juli 2010, (Yogyakarta: Institut DIAN/Interfidei), hlm. 1.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

anak, surat jual beli, kartu pemilih dan prasyarat untuk mengakses program pemerintah yakni layanan kesehatan dan bantuan lainnya.[115]

Keempat, Penghayat Kepercayaan dalam kehidupan kelembagaan tidak dapat menjalankan kepercayaan secara bebas dan melaksanakan peristiwa penting dalam kehidupannya secara tenang, aman, dan damai. KEMENAG hanya menangani urusan agama saja yang selanjutnya dialihkan kewenangan kepada KEMENDIKBUD yang menganggap kepercayaan sebagai kebudayaan, belum ada pencatatan penduduk (sensus) yang akurat atas jumlah Penghayat Kepercayaan,[116] pengorganisasian Pemuka Kepercayaan terdaftar, jumlah saresehan, serta perlindungan hukum yang kurang dan keamanan bagi saresehan akibat belum ada lembaga pemerintah untuk perlindungan hukum maksimal, tetapi hanya pembinaan dan pengawasan atas Kepercayaan.

Kelima, keterangan kolom agama bagi Penghayat Kepercayaan tidak diisi tetap dilayani dan dicatat dalam database kependudukan dalam Pasal 64 ayat (5) UU Nomor 24 Tahun 2013[117] dilaksanakan dengan dikosongkan atau diberi tanda strip atau tanda garis datar pendek (-)[118] menimbulkan stigma peyoratif pengikut komunisme akibat peristiwa Gerakan 30 September (G30S) tahun 1965 oleh Partai

---

[115] Yentriyani, ***Op.Cit.***, hlm. 85.

[116] Informasi diketahui ketika wawancara singkat di Direktorat Jenderal Kependudukan dan Catatan Sipil, Departemen Dalam Negeri pada tanggal 27 Maret 2016.
Kesulitan pendataan dan pencatatan setelah kolom agama dikosongkan, dalam dokumen kependudukan selanjutnya ditulis *"Agama lainnya"*, sehingga sulit dideteksi nama Kepercayaannya yang berdampak pada kesulitan mengetahui jumlah Penghayat Kepercayaan.

[117] Pasal 64 ayat (5) UU Nomor 24 Tahun 2013 berbunyi *"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."*

[118] Surat MENDAGRI Nomor 477/74054 tanggal 18 November 1979 mengakui bahwa agama yang diakui Pemerintah adalah Islam, Katolik, Protestan, Hindu, dan Budha. Bagi yang tidak memeluk satu dari kelima agama yang diakui, maka kolom agama cukup dibubuhkan garis pendek mendatar (-) dan kata kepercayaan di samping garis miring setelah agama dicoret saja.

Komunis Indonesia (PKI), atheis, dan pengikut aliran sesat lainnya, maka Penghayat Kepercayaan terdiskriminasi di bidang hukum dan pemerintahan.[119]

Kepercayaan sering dikaitkan dengan tragedi pada tahun 1965. Tim Pakem berperan untuk mengawasi pengikut aliran kepercayaan/kebatinan. Stigmatisasi menyebabkan Penghayat Kepercayaan berpindah signifikan ke agama resmi negara.[120] Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) memaparkan 65 kasus diskriminasi di berbagai aspek kehidupan Penghayat Kepercayaan yaitu 34 kasus pengabaian administrasi kependudukan, 9 kasus pembedaan akses hak pekerjaan dan perolehan manfaat pekerjaan,[121] 8 kasus akses pendidikan,[122] 3 kasus hambatan akses bantuan pemerintah, 3 kasus halangan akses pemakaman, 2 kasus hambatan pendirian rumah ibadah, 5 kasus hambatan beribadah, dan 1 kasus pelanggaran organisasi keyakinan.[123]

Keenam, kebijakan di bidang pendidikan pada Pasal 37 ayat (1) huruf a dan Pasal 37 ayat (2) huruf a UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional bahwa kurikulum pendidikan dasar, menengah, dan pendidikan tinggi wajib memuat pendidikan agama. Penjelasannya menyatakan bahwa pendidikan agama untuk membentuk peserta didik menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan YME serta berakhlak mulia. Ketentuan itu berimplikasi bahwa peserta didik Penghayat Kepercayaan harus mengikuti pelajaran agama

---

[119] Yentriyani, ***Ibid.***, hlm. 47, 48, dan 83.

[120] Mulders, ***Op.Cit.***, hlm. 8-10. Dalam Sihombing, ***Op.Cit.***, hlm. 30.

[121] Contohnya sulit untuk naik jabatan karena belum ada sumpah jabatan untuk PNS dan berbagai tunjangan negara.

[122] Contohnya rapor kelas hanya mencantumkan kolom agama dan layanan pendidikan belum ada untuk peserta didik Penghayat Kepercayaan sehingga mereka mengalami diskriminasi karena harus mengikuti pendidikan agama, padahal mereka tidak memeluk agama yang ada.

[123] Yentriyani, ***Ibid.***, hlm. 6.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

sebagai ilmu pengetahuan dan tidak mengikuti upacara ritual[124] menimbulkan diskriminasi dan menggiring peserta didik kepada ajaran Agama.

Ketujuh, stigma masyarakat menurut Surat Keputusan Jaksa Agung Nomor KEP-004/J.A/01/1994 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Pengawasan Aliran Kepercayaan Masyarakat (Pakem) mengenai "kepercayaan" menggunakan istilah *"aliran kepercayaan"* mengarahkan istilah *"aliran sesat"* menimbulkan ancaman dan ketakutan bagi Penghayat Kepercayaan secara bebas menjalankan kepercayaannya dengan perasaan aman dan damai. PAKEM memberitakan ada 80 aliran kepercayaan di Jawa Barat, Jawa Timur terdapat 22 aliran kepercayaan, dan Sumatera sebanyak 91 aliran kepercayaan.[125] Pakem Provinsi Sumatera Barat juga membubarkan 25 aliran kepercayaan.[126] Adanya kekeliruan pandangan tokoh agama diantaranya penjelasan MENAG K.H.M. Dahlan di hadapan DPR tanggal 31 Oktober 1968 bahwa realisasi berKetuhanan Yang Maha Esa hanya untuk beragama. Banyak pejabat, pegawai sipil dan militer mengharuskan orang beragama dan sumpah atau menikah harus menurut agama disertai ancaman.[127]

Kedelapan, partisipasi masyarakat dalam penyusunan peraturan perundang-undangan untuk memberikan masukan baik secara lisan ataupun tertulis belum diatur dalam UU Adminduk, padahal ada komitmen pemerintah untuk melindungi, memajukan, menegakkan, dan memenuhi HAM menjadi tanggung jawab negara, terutama pemerintah dalam peraturan perundang-undangan.

---

[124] ***Ibid.***, hlm. 79.

[125] Rahmat Subagya, ***Kepercayaan Kebatinan, Kerohanian, Kejiwaan, dan Agama***, (Yogyakarta: Kanisius, 1990), hlm. 129-130.

[126] thullabul-ilmiy.or.id, 28 Juli 2005, ***Pembubaran Ahmadiyah, Kejaksaan Tunggu Presiden***, http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol13272/pembubaran-ahmadiyah-kejaksaan-tunggu-presiden, diakses pada 28 Juni 2013.

[127] Subagya, ***Op.Cit.***, hlm. 71.

Jaminan bagi Penghayat Kepercayaan untuk memeluk kepercayaan dan beribadat sesuai kepercayaannya diatur dalam UUD 1945, sepanjang tidak menghalangi dan merugikan hak konstitusionalnya dan Pemeluk Agama lain sebagai cita-cita bangsa Indonesia terwujud dalam kontrak sosial yakni UUD 1945.[128] UUD 1945 berperan sebagai pemersatu, namun tidak berarti UUD 1945 menghilangkan perbedaan dari seluruh rakyat Indonesia. Perlindungan hukum penting bagi Penghayat Kepercayaan, karena kebebasan berkeyakinan adalah salah satu HAM untuk kebebasan beribadah dan pelaksanaan peristiwa penting dalam kehidupan yang harus diakui dan dilindungi negara.

Perlindungan hukum merupakan jaminan kepastian hukum oleh negara bagi pelaksanaan hak konstitusional warga negara sesuai UUD 1945. Lemahnya perlindungan hukum bagi Penghayat Kepercayaan disebabkan ketidaklengkapan norma (*incomplete norm*) pada UU Adminduk menyebabkan pelanggaran hak asasi Penghayat Kepercayaan. Permasalahan Kepercayaan di Indonesia banyak diselesaikan oleh negara melalui bentuk produk hukum sebagai kewenangan negara. Tidak semua aspek kehidupan sosial dalam masyarakat dapat diubah dengan hukum, diantaranya keyakinan, kepercayaan, agama, kekerabatan, perkawinan, waris, dan sumber daya alam.[129] Dialog yang baik, posisi sejajar, dan berkesinambungan yang melibatkan pemerintah, Pemeluk Agama, dan Penghayat Kepercayaan adalah jalan ampuh penyelesaian masalah melalui komunikasi.

---

[128] Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, ***Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi***, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2003), hlm. 27, 37, 48, dan 56.

[129] Yehezkel Dror, "Law as a Tool of Directed Social Change: A Framework for Policy-Making", ***The American Behavioral Scientist (Pre-1986)***, March-April 1970, 13 (4), Pro Quest, p. 553.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

Kolom Kepercayaan tidak ada dalam KTP-el berakibat Penghayat Kepercayaan tidak diakui keberadaannya dan tidak memperoleh perlindungan hukum maksimal dari negara. Prinsip KTP-el adalah setiap warga negara berhak atas pengakuan identitas dalam dokumen kependudukan dan berbagai fasilitas negara untuk pemenuhan kebutuhan dari awal sampai akhir hidup terkait HAM sesuai kemanusiaan yang adil dan beradab. Eksistensi Kepercayaan menunjukkan keberagaman, maka negara wajib menjamin perlindungan hukum bagi Penghayat Kepercayaan untuk perolehan peristiwa penting dan menjalani Kepercayaan secara tenang, aman, dan damai. Permasalahan pengakuan Kepercayaan sebagai indikasi negara belum maksimal memberikan perlindungan hukum atas hak konstitusional Penghayat Kepercayaan sesuai amanat UUD 1945.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian Latar Belakang Masalah, beberapa permasalahan di atas dapat dirumuskan sebagai berikut.

1. Mengapa UU Adminduk tidak mengatur pencantuman kolom Kepercayaan dalam KTP ?
2. Apa implikasi hukum dari tidak adanya pengaturan kolom Kepercayaan dalam KTP ?
3. Bagaimana pengaturan hukum administrasi kependudukan ke depannya ?

1.3. Tujuan Penulisan

Berdasarkan beberapa uraian di atas, ada beberapa tujuan penulisan yaitu:

a) untuk menemukan landasan teori dari perspektif HAM dalam pembentukan peraturan perundang-undangan terkait latar belakang UU Adminduk tidak mengatur pencantuman kolom Kepercayaan dalam KTP;

b) untuk menemukan landasan teori dari perspektif politik hukum, HAM, dan sejarah hukum terkait implikasi hukum dari tidak dicantumkannya kolom Kepercayaan dalam KTP; dan

c) untuk menemukan landasan teori dari perspektif perlindungan hukum dan keadilan terkait pengaturan hukum administrasi kependudukan ke depannya.

1.4. Manfaat Penulisan

Manfaat penulisan Disertasi sebagai berikut:

1.4.1. Manfaat Teoritis:

a) memberikan landasan teoretis akan pentingnya perlindungan hukum dan pengakuan bagi Penghayat Kepercayaan;

b) kontribusi akademis bagi pengkajian mengenai perlindungan hak konstitusional bagi Penghayat Kepercayaan;

c) pendorong dilakukannya studi-studi lanjutan dalam hukum mengenai HAM dan hukum perundang-undangan.

1.4.2. Manfaat Praktis:

a) kontribusi bagi Mahkamah Konstitusi (MK) selaku pengawal konstitusi terkait perlindungan hak konstitusional warga negara untuk mendapatkan pengakuan dan kebebasan meyakini Kepercayaan sesuai dengan hati nuraninya melalui hak atas dokumen kependudukan;

b) kontribusi bagi KEMENDIKBUD, KEMENAG, dan Kementerian Dalam Negeri (KEMENDAGRI) selaku lembaga negara pengayom rakyat, pembentuk kebijakan, dan instansi pelaksana;

c) kontribusi pemikiran Hakim Konstitusi dalam penemuan hukum di masa mendatang untuk memutus perkara pengujian UU untuk menafsirkan UUD 1945 (*constitutional interpretation*).

1.5. Orisinalitas Penulisan

Orisinalitas penulisan terkait kreativitas yang terdapat pemikiran kritis.[130] Penulisan terkait aliran kepercayaan di Indonesia telah dilakukan beberapa kali, dan sampai sekarang belum ada yang melakukan penelitian dengan tema dan judul yang sama yaitu pengaturan perlindungan hukum bagi Penghayat Kepercayaan terkait KTP sebagai hak atas pengakuan Kepercayaan melalui hasil penelusuran melalui *e-library* dan studi kepustakaan. Walaupun penelitian terkait masalah Kepercayaan di Indonesia seringkali dibahas dalam berbagai forum dan ada beberapa penelitian telah dilakukan terkait topik tersebut, karena Kepercayaan telah ada di Indonesia sejak lama dan begitu banyak polemik yang muncul di masyarakat yang sampai sekarang belum ada penyelesaiannya, baik antar Pemeluk Agama maupun antara Pemeluk Agama dengan Penghayat Kepercayaan.

Judul Disertasi *"Perkembangan Aliran Kepercayaan/Kebatinan di Indonesia 1945-1985 dan Respon Umat Islam"* oleh Parlindungan Siregar dari Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah Tahun 2008 terdapat sedikit persamaan dengan disertasi lain di beberapa universitas. Persamaan yang ditemukan antara

[130] Terry Hutchinson, ***Researching and Writing In The Law***, (Australia: Thomson Legal and Regulatory Limited, 2002), p. 128.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

Disertasi dengan Penelitian ini adalah obyeknya kepercayaan di Indonesia dan perkembangannya dan penafsiran terkait frasa *"kepercayaannya"* dalam Pasal 29 ayat (2) UUD 1945. Perbedaan Disertasi itu memakai istilah *"kebatinan"* dan *"aliran kepercayaan"*, sedangkan Penulis memakai istilah *"kepercayaan"* sesuai dengan Pasal 28E ayat (2) UUD 1945 dan istilah Disertasi adalah suatu politik di masyarakat menimbulkan kekhawatiran muncul sejarah kelam *"aliran sesat"*. Disertasi itu juga mengkaji sejarah sejak jaman kolonial, khususnya akhir abad ke-19 dan awal abad ke-20, sedangkan Penulis mengkaji sejarah Kepercayaan menurut hukum sejak Indonesia merdeka sampai saat ini.

Disertasi kedua berjudul "Konversi Agama Masyarakat Samin: Studi Kasus di Kudus, Pati, dan Blora" oleh Moh. Rosyid dari Program Pascasarjana Institut Agama Islam Negeri Walisongo Semarang Tahun 2013 yang objek penelitiannya adalah kehidupan muslim eks-Samin yang semula pemeluk agama Adam di Kudus (Desa Larekrejo, Undaan), Pati (Dukuh Bombong, Desa Baturejo, Sukalila), dan Blora (Dukuh Karangpace, Desa Klopoduwur, Banjarejo) memakai pendekatan sosiologi agama dan psikologi agama. Teori yang digunakan yaitu konsep agama, konversi agama, dan aliran kepercayaan. Keberagamaan orang Samin sebelum masuk Islam berupa pelaksanaan tiga dimensi beragama meliputi keyakinan, ibadah, dan perilaku. Faktor konversi agama warga Samin di Kudus, yaitu: (1) tekanan pemerintah desa bidang perkawinan dan sekolah formal, (2) pandangan negatif/stigma warga non-Samin (tidak berTuhan, kumpul kebo, pembangkang), (3) tidak teguh warga Samin memegang ajaran leluhur karena peran orang tua tidak optimal, (4) sumber ekonomi terbatas. Faktor konversi agama warga Samin di Pati, yaitu: (1) tekanan Muspida Pati dalam perkawinan, (2) warga Samin tidak

memahami ajaran agama Adam secara utuh akibat peran orang tua sebagai guru sejati sudah tidak berperan secara optimal sehingga tidak teguh memegang pesan agama leluhurnya dan stigma peyoratif.

Tabel: Orisinalitas Penelitian

No.	Nama	Tentang	Tahun	Judul	Kebaruan	Persamaan	Perbedaan
1	Parlindungan Siregar	Aliran Kepercayaan dan respon umat Islam di Indonesia	2008	Perkembangan Aliran Kepercayaan/ Kebatinan di Indonesia 1945-1985 dan Respon Umat Islam	Menelusuri sejarah aliran kepercayaan dari tahun 1945-1985, maka penyelesaian masalah dapat diketahui dari akar masalah	Obyeknya kepercayaan di Indonesia, perkembangannya, dan penafsiran terkait frasa "kepercayaannya" dalam Pasal 29 ayat (2) UUD 1945	Disertasi memakai istilah "kebatinan" dan "aliran kepercayaan" sedangkan Penulis memakai istilah Kepercayaan sesuai Pasal 28E ayat (2) UUD 1945 dan istilah Disertasi adalah politik masyarakat menyebabkan kekhawatiran muncul kembali sejarah kelam "aliran sesat" dari kepercayaan. Disertasi mengkaji sejarah sejak jaman kolonial, di akhir abad ke-19 dan awal abad ke-20, sedangkan Disertasi ini mengkaji sejarah Kepercayaan pada hukum sejak Indonesia merdeka sampai sekarang ini.
2	Moh. Rosyid	Kehidupan muslim eks-Samin yang semula pemeluk agama Adam di Kudus, Pati, dan Blora	2013	Konversi Agama Masyarakat Samin: Studi Kasus di Kudus, Pati, dan Blora	Mengembangkan kajian *islamic studies*, terkait kehidupan muslim eks-Samin yang semula pemeluk agama Adam di Kudus, Pati, dan Blora dan kepercayaan itu	Sama-sama meneliti sejarah, perkembangan kepercayaan di Indonesia, dan masyarakatnya	Objek penelitiannya adalah kehidupan muslim eks-Samin yang semula pemeluk agama Adam di Kudus (Desa Larekrejo, Undaan), Pati (Dukuh Bombong, Desa Baturejo, Sukalila), dan Blora (Dukuh Karangpace, Desa Klopoduwur, Banjarejo) memakai pendekatan sosiologi agama dan psikologi agama. Penelitian objeknya adalah implikasi tidak dicantumkan kolom Kepercayaan pada KTP-El bagi Penghayat Kepercayaan dan pelaksanaan peristiwa penting bagi kehidupan.

Penelitian dan studi kepustakaan ini belum ditemukan penelitian lain dengan tema dan judul yang sama. Walaupun penelitian Kepercayaan di Indonesia seringkali dibahas di berbagai forum, namun eksistensi Kepercayaan sejak lama dan banyak polemik di masyarakat yang sampai sekarang belum ada penyelesaian. Salah satu konsep orisinalitas penulisan Terry Hutchinson bahwa *"All of these issues seem to be encompassed in the concepts of originality: saying something*

nobody has said before ..."[131], maka penulisan Disertasi belum pernah dilakukan penelitian sebelumnya oleh orang lain (penelitian terhadap hal baru).

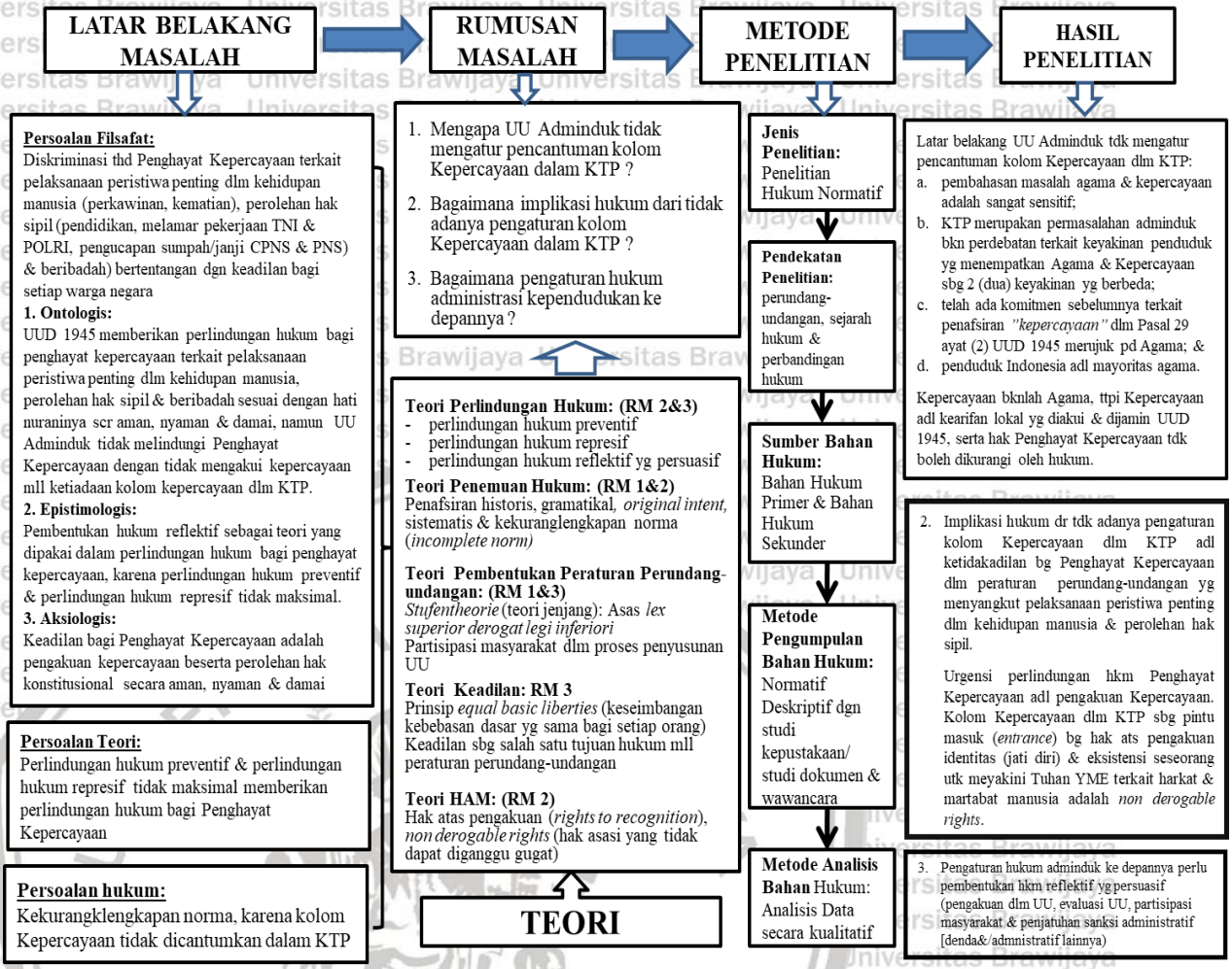
Penelitian ini tidak terkait ajaran dan proses Kepercayaan, tetapi pembentukan hukum reflektif yang persuasif. Penelitian ini penting, karena perlindungan hukum yang lemah pada perlindungan hukum preventif dan represif menyebabkan Penghayat Kepercayaan tidak dapat menghayati Kepercayaan, beribadah dan melakukan peristiwa penting dalam kehidupan secara aman, nyaman, dan damai. Menurut penelusuran literatur dan penelitian awal dari sisi pendekatan dan tujuan, maka kriteria orisinalitas penelitian telah cukup terpenuhi.

1.6. Desain Penelitian

Penulisan Disertasi ini perlu penjelasan terkait sejumlah konsep hukum agar tidak timbul penafsiran yang berbeda melalui Desain Penelitian berikut.

[131] Hutchinson, ***Ibid.***, p. 128.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA



Penulis menganalisa 5 (lima) teori hukum sebagai landasan pemikiran pada masalah Penelitian, yakni. ***Pertama***, rumusan masalah soal latar belakang UU Adminduk tidak diatur pencantuman kolom Kepercayaan dalam KTP memakai teori penemuan hukum dan teori pembentukan peraturan perundang-undangan. Permasalahan sejarah dan pengakuan negara terkait Kepercayaan di Indonesia mengenai makna agama, kepercayaan, dan kebebasan beragama menurut hukum internasional dan hukum nasional memakai beberapa teori meliputi teori penemuan hukum, teori hak asasi manusia, dan teori pembentukan peraturan perundang-undangan. Perkembangan Kepercayaan dan organisasi Kepercayaan di Indonesia beserta instansi pemerintah yang menaungi Kepercayaan dan Penghayat

Kepercayaan meninjau teori penemuan hukum. Latar belakang UU Adminduk tidak mengatur pencantuman kolom Kepercayaan menerapkan teori penemuan hukum dan teori pembentukan peraturan perundang-undangan.

Kedua, rumusan masalah terkait implikasi hukum dari tidak adanya pengaturan kolom Kepercayaan dalam KTP berdasarkan periodesasi Presiden Republik Indonesia mulai dari pemerintahan Ir. Soekarno sampai dengan Joko Widodo menggunaka teori penemuan hukum, teori hak asasi manusia, teori perlindungan hukum, dan teori pembentukan peraturan perundang-undangan. Permasalahan implikasi hukum dari tidak adanya pengaturan kolom Kepercayaan dalam KTP melalui makna kata *"Ketuhanan Yang Maha Esa"* dan kata *"dan kepercayaannya itu"* beserta implikasinya memakai teori penemuan hukum. Pembahasan perlindungan hukum bagi Penghayat Kepercayaan berdasarkan periodesasi Presiden Republik Indonesia terkait politik hukum mengenai Kepercayaan dari pemerintahan Presiden Soekarno sampai Presiden Joko Widodo pada teori pembentukan peraturan perundang-undangan dan teori penemuan hukum. Peran Penyelenggara Negara dalam komitmen untuk pengakuan identitas Penghayat Kepercayaan dikaitkan dengan teori hak asasi manusia. Perbandingan Konstitusi dan pencantuman kolom Agama dalam kartu penduduk di Malaysia dan Turki menerapkan teori hak asasi manusia.

Ketiga, pengaturan hukum di masa mendatang yaitu hak atas peristiwa penting dalam kehidupan manusia dan hak-hak sipil warga negara memakai teori penemuan hukum dan teori pembentukan peraturan perundang-undangan. Pengaturan hukum administrasi kependudukan di masa mendatang memakai teori

keadilan, teori pembentukan peraturan perundang-undangan, dan teori perlindungan hukum.

Teori utama (*grand theory*) Penelitian adalah pembentukan hukum reflektif yang persuasif berdasarkan prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa atas dasar kemanusiaan yang adil dan beradab sebagai perlindungan hukum maksimal bagi Penghayat Kepercayaan. Upaya melihat sejarah dan menyandingkan kebijakan politik hukum di masa lalu, masa sekarang, dan masa mendatang pada Pemeluk Agama dan Penghayat Kepercayaan, serta sinkronisasi peraturan perundang-undangan. Evaluasi UU terhadap pencantuman kolom Agama dan Kepercayaan pada KTP dan hubungan setara dan sejajar antara Pemeluk Agama dengan Penghayat Kepercayaan terkait perolehan hak atas peristiwa penting dalam kehidupan dan hak sipil sebagai kebijakan serius dan mendesak sesuai UUD 1945.

1.7. METODE PENELITIAN

Metode menurut Peter. R Senn adalah suatu prosedur atau cara mengetahui sesuatu secara sistematis, sedangkan penelitian adalah aktivitas berisi prosedur tertentu berupa serangkaian cara atau langkah secara terarah, sistematis, dan teratur.[132] Penelitian sebagai sarana pokok pengembangan ilmu pengetahuan yang bertujuan mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, konsisten,[133] rasional, dan teruji.[134] Metode penelitian sebagai suatu prosedur berisi langkah-langkah sistematis, konsisten, rasional, dan teruji untuk mengungkapkan obyek

[132] Bahder Johan Nasution, ***Metode Penelitian Hukum***, (Bandung: CV. Mandar Maju, 2008), hlm. 3.

[133] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, ***Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat***, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2004), hlm. 1.

[134] Nasution, ***Op.Cit***, hlm. 3.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

yang hendak dicari tahu kebenarannya yaitu jalan, cara, teknik, dan hukum pada rumusan logika yang mempertimbangkan, menguraikan, membandingkan, dan menghubungkan pengertian yang satu dengan pengertian yang lain.[135] Proses penelitian diadakan analisa dan konstruksi bahan hukum yang dikumpulkan dan diolah.[136] Penulis mengemukakan bantuan cara kerja konsisten yang membentuk teori, mempresentasikan cara kerja, dan mempertanggungjawabkan penjelasan rasional pada pilihan cara kerja itu.[137]

1.7.1. Tipe Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang meletakkan hukum sebagai suatu bangunan sistem norma yakni asas-asas, norma, kaidah peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, dan doktrin (ajaran).[138] Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum normatif adalah suatu proses menemukan aturan hukum, prinsip hukum, dan doktrin hukum untuk menjawab permasalahan hukum dan menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah.[139] Fungsi penelitian hukum normatif memberikan argumentasi hukum, ketika ada kekosongan, kekaburan, dan konflik norma yang mempertahankan aspek kritis dari keilmuan hukumnya sebagai

---

[135] ***Ibid.***, hlm. 32-33.

[136] Soekanto, ***Op.Cit.***, hlm. 1.

[137] J.J.H. Bruggink (Terj. B. Arief Sidharta), ***Refleksi Tentang Hukum: Pengertian-pengertian Dasar Dalam Teori Hukum***, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2015), hlm. 217-218.

[138] Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, ***Buku Ajar: Dualisme Penelitian Hukum***, (Yogyakarta: Pensil Komunika, 2007), hlm. 25.

[139] Peter Mahmud Marzuki, ***Penelitian Hukum***, (Surabaya: Kencana, 2005), hlm. 35.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

ilmu normatif *sui generis* yakni sifat khas yang tidak dapat disamakan dengan ilmu-ilmu lainnya memakai teori hukum normatif (kontempelatif).[140]

Penelitian hukum normatif ini berfokus pada objek kajian yaitu hukum yang memiliki konsep sebagai norma dalam peraturan perundang-undangan. Tipe penelitian Disertasi ini adalah metode penelitian hukum normatif yang objek kajiannya adalah substansi hukum atas perlindungan hukum bagi Penghayat Kepercayaan atas dasar pengakuan Kepercayaan sesuai UUD 1945 akibat kekuranglengkapan norma dan penafsiran eksklusif makna kata *"Ketuhanan Yang Maha Esa"* dan "*dan kepercayaannya itu"* pada peraturan perundang-undangan.

Penelitian timbul karena permasalahan kekuranglengkapan norma pada UUD 1945, yaitu kurangnya elemen data kependudukan (kolom) Kepercayaan dalam KTP menyebabkan ketidaksesuaian dengan UUD 1945. Penelitian ini memusatkan perhatian pada persoalan sinkronisasi peraturan perundang-undangan, sejarah hukum, dan perbandingan hukum[141] untuk menjawab permasalahan yang diteliti dalam rumusan masalah.[142] Pendekatan penelitian melalui sinkronisasi peraturan perundang-undangan dilakukan secara vertikal melalui hierarki peraturan perundang-undangan pada asas *lex superior derogat legi inferiori*, artinya undang-undang yang lebih tinggi mengalahkan yang lebih rendah.[143] Peraturan di bawah UUD 1945 yaitu ketentuan dalam UU Adminduk dan peraturan perundang-

---

[140] I Made Pasek Diantha, ***Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum***, (Jakarta: Prenada Media Group, 2016), hlm. 12-13 dan 30.

[141] ***Ibid.***, hlm. 13-14. Dalam Soekanto dan Mamudji, ***Op.Cit.***, hlm. 88.

[142] Jenis penelitian hukum meliputi: (1) normatif: a. menarik asas hukum; b. sistematik hukum; c. taraf sinkronisasi peraturan perundang-undangan; d. perbandingan hukum; dan e. sejarah hukum. (2) empiris *(socio legal)*: identifikasi hukum tidak tertulis dan efektivitas hukum.

[143] Amiruddin dan Zainal Asikin, ***Pengantar Metode Penelitian Hukum***, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2008), hlm. 128-129.

undangan lainnya terkait Agama dan Kepercayaan beserta perolehan hak atas peristiwa penting dalam kehidupan manusia dan hak-hak sipil lainnya harus sesuai UUD 1945 yang mengakui dan melindungi hak konstitusional Penghayat Kepercayaan. Pendekatan sejarah hukum (historis) yaitu meneliti penyusunan tahapan perkembangan hukum dalam kurun waktu tertentu[144] untuk memahami filosofi dan mempelajari perkembangan hukum[145] sesuai kebutuhan masyarakat untuk menafsirkan kata *"Ketuhanan Yang Maha Esa"* dan *"dan kepercayaan itu"* secara inklusif pada peraturan perundang-undangan agar tidak bertentangan dengan UUD 1945. Pendekatan perbandingan hukum yaitu membangun pengetahuan umum dalam hukum positif dengan membandingkan sistem hukum di satu negara dengan sistem hukum di negara lainnya[146] yaitu Malaysia dan Turki untuk mengetahui persamaan dan perbedaan terkait eksistensi KTP dan hak atas pengakuan di negara itu.[147]

Penelitian ini dilihat dari sudut tujuan adalah penelitian *"problem solution"*,[148] yaitu solusi pengaturan atas perlindungan hukum untuk pelaksanaan peristiwa penting dalam kehidupan, perolehan hak sipil, serta beribadah bagi Penghayat Kepercayaan secara aman, nyaman, dan damai melalui pencantuman kolom Kepercayaan pada KTP. Penelitian ini hendak memberikan kontribusi pemikiran di bidang ilmu hukum, khususnya HAM dan hukum tata negara sesuai

---

[144] ***Ibid.***, hlm. 13-14. Dalam Soekanto dan Mamudji, ***Op.Cit.***, hlm. 88.

[145] Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, ***Penelitian Hukum (Legal Research)***, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), hlm. 126.

[146] Fajar ND dan Achmad, ***Op.Cit.***, hlm. 26.

[147] Michael Bogdan, ***Pengantar Perbandingan Sistem Hukum***, (Bandung: Nusa Media, 2015), hlm. 4.

[148] Soerjono Soekanto, ***Pengantar Penelitian Hukum***, (Jakarta: UI Press, 2005), hlm. 51. Dalam Soekanto dan Mamudji, ***Op.Cit.***, hlm. 15.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

kegunaan ilmu hukum menurut ontologis hukum (ajaran pengada, *zijnsleer*). Penelitian hakikat hukum dan hubungan antara hukum dengan moral,[149] akan menentukan pendapat dan keyakinan terkait apa dan bagaimana (yang) ada sesuai manifestasi kebenaran yang dicari[150] bahwa UUD 1945 mengakui Kepercayaan sebagai bagian HAM terkait keyakinan terhadap Tuhan YME, tetapi UU Adminduk tidak mengakui Kepercayaan pada KTP adalah ketidakadilan hukum.

Penelitian ini mempertanyakan ketiadaan kolom Kepercayaan dalam KTP sebagai kekuranglengkapan norma atas perlindungan hukum bagi Penghayat Kepercayaan adalah pengetahuan hakikat hukum atas perlindungan hukum menurut epistemologis hukum (ajaran pengetahuan, *kennisleer*).[151] Keadilan berupa pengakuan Kepercayaan dan perolehan hak konstitusional secara aman, nyaman, dan damai sebagai manfaat atau nilai ilmu untuk kemaslahatan manusia. Penelitian ilmu hukum sebagai sarana peningkatan taraf hidup terkait kodrat dan martabat manusia[152] menurut aksiologis hukum (ajaran nilai, *waardenleer*). Penetapan isi nilai berupa keadilan, kepatutan, persamaan, kebebasan, dan lain-lain,[153] yakni: (1) mempersiapkan hukum pada tataran mikro dan makro; (2) menunjukkan perlindungan hukum dan rekomendasi interpretasi yang tepat untuk aturan yang kurang lengkap (penemuan hukum); (3) mengeliminasi kontradiksi tata hukum; (4) analisa kritis UU Tahun 2006 dan Tahun 2013 yang mengesahkan UU Adminduk

---

[149] Bruggink, ***Refleksi Tentang ... Op.Cit.,*** hlm. 179.

[150] Koento Wibisono Siswomiharjo, ***Ilmu Pengetahuan Sebuah Sketsa Umum Mengenai Kelahiran dan Perkembangannya Sebagai Pengantar Untuk Memahami Filsafat Ilmu: Makalah pada Intership Dosen-dosen Filsafat Ilmu Pengetahuan Se Indonesia***, (Yogyakarta: Ditjen Dikti DEPDIKBUD-Fakultas Universitas Gadjah Mada, 1999), hlm. 14. Dalam Habib Adjie, "Filsafat Ilmu-ilmu Hukum", ***Jurnal Hukum Pro Justitia***, Volume 24, Nomor 4, Oktober 2006, hlm. 368.

[151] Bruggink, ***Refleksi Tentang ... Op.Cit.,*** hlm. 180.

[152] Adjie, ***Filsafat Ilmu ... Op.Cit.***, hlm. 368.

[153] Bruggink, ***Refleksi Tentang ... Op.Cit.,*** hlm. 180.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

dan Perubahannya; dan (5) kritik dan saran evaluasi dan partisipasi masyarakat pada UU sebagai hukum reflektif yang persuasif untuk perlindungan hukum maksimal, maka perlu perubahan UU Adminduk lagi.

1.7.2. Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum sebagai sumber dan bagian terpenting dalam penelitian hukum untuk menemukan jawaban dari isu hukum yang dihadapi.[154] Bahan hukum oleh Bruce Bott dan Ruth Talbot-Stokes dibagi menjadi 2 (dua) macam yaitu *primary source* yaitu *the law as stated* dan *secondary source* yakni *discussions about law*.[155] Sumber penelitian hukum meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.[156] Bahan hukum primer (*primary source*) adalah bahan hukum yang memiliki otoritas (*authority*) atau bersifat mengikat[157] meliputi UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan di bawahnya terkait agama, kepercayaan, dan administrasi kependudukan.[158] Bahan hukum sekunder (*secondary source*) dalam penelitian meliputi buku hukum yang ditulis para ahli hukum,[159] risalah sidang pembahasan RUU dan TAP MPR, hasil penelitian, tulisan atau artikel jurnal atau media publikasi ilmiah lain, makalah atau karya tulis pada pertemuan ilmiah (seminar, *workshop*, dan sebagainya).[160]

---

[154] Susanti, ***Op.Cit.***, hlm. 48.

[155] Bruce Bott dan Ruth Talbot-Stokes, ***Nemes and Cross Effective Legal Research***, (Australia: LexisNexis Butterworths, 2010), p. 9. Dalam Susanti ***Ibid.***, hlm. 49.

[156] Peter Mahmud Marzuki, ***Penelitian Hukum***, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008), hlm. 141.

[157] Susanti, ***Op.Cit.***, hlm. 52.

[158] Soekanto, ***Op.Cit.***, hlm. 13.

[159] Susanti, ***Ibid.***

[160] Soekanto, ***Ibid.***, hlm. 13.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

Bahan pustaka yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan/sumber primer dan bahan atau sumber sekunder. Bahan atau sumber primer yakni bahan pustaka yang berisikan pengetahuan ilmiah yang baru atau mutakhir, ataupun pengertian baru tentang fakta yang diketahui maupun mengenai suatu gagasan (ide) mencakup buku, seminar, laporan penelitian, majalah, dan disertasi. Bahan/sumber sekunder yakni bahan pustaka yang berisi informasi bahan primer yang mencakup penerbitan Pemerintah dan bahan acuan lainnya.

1.7.2.1. Metode Penelitian

Metode penelitian melalui teknik dan prosedur pengamatan untuk mengolah fakta, data, dan penafsiran sesuai asas dan aturan tertentu[161] sebagai metode yang memiliki prosedur meliputi penggolongan (klasifikasi), perbandingan, dan analisis. Metode penelitian memakai teknik berdasarkan pendekatan yang normatif deskriptif[162] yakni analisis gambaran atau uraian kondisi hukum.[163] Metode adalah ekspresi cara bekerjanya pikiran, maka pengetahuan yang dihasilkan memiliki karakteristik tertentu yaitu rasionalitas dan teruji.[164] Metode itu menggunakan penyelidikan yang berlangsung menurut suatu rencana tertentu berisi kegiatan menurut cara tertentu secara terarah dan sistematis untuk mencari dan menggali pengetahuan tertentu melalui kegiatan penelitian.[165] Metode penelitian dilakukan secara rasionalitas, sistematis, dan terarah terkait aturan perlindungan hukum bagi

---

[161] Benyamin B. Wolman, ***Dictionary of Behavoral Science***, (New York: Van Nostrand Reinhold, 1973), p. 237.

[162] Bambang Waluyo, ***Penelitian Hukum Dalam Praktek***, (Jakarta: Sinar Grafika, 2002), hlm. 17.

[163] Diantha, ***Op.Cit.***, hlm. 181.

[164] Peter R. Senn, ***Social Science and Method***, (Boston: Holbronlk, 1971), p. 4. Dalam Nasution, ***Op.Cit.***, hlm. 3.

[165] Nasution, ***Op.Cit.***, hlm. 4.

Penghayat Kepercayaan meliputi sejarah pembentukan hukum dan latar belakangnya, peranan instansi pemerintah, kondisi masyarakat, dinamika organisasi Penghayat Kepercayaan dan Penghayat Kepercayaan, permasalahan dan analisa hukum, perbandingan konstitusi beberapa negara, latar belakang politik hukum pada periode Presiden sebagai pemegang tertinggi kekuasaan negara terkait kebijakan Agama dan Kepercayaan, dan ketentuan evaluasi UU di beberapa negara.

1.7.2.2. Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Metode pengumpulan bahan hukum melalui studi kepustakaan atau studi dokumen (*documentary study*) dan wawancara (*interview*) sesuai pertanyaan yang telah dirancang sebelumnya agar wawancara dapat dilakukan secara sistematis dan terencana[166] di Direktorat Kepercayaan Terhadap Tuhan YME di KEMENDIKBUD, KEMENDAGRI, KEMENAG, Sekretaris Jenderal Majelis Luhur Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa Indonesia (Sekjen MLKI), organisasi Pangestu, dan beberapa Penghayat Kepercayaan. Bahan hukum itu dikumpulkan dan dianalisis. Analisis bahan hukum dalam penelitian dilakukan secara kualitatif,[167] yaitu suatu cara analisa utuh melalui beberapa teori yang menjadi landasan dan peraturan perundang-undangan terkait perlindungan hukum bagi Penghayat Kepercayaan untuk menemukan penyelesaian atas pengaturan perlindungan hukum bagi Penghayat Kepercayaan terkait KTP sebagai akses atau pintu masuk (*entrance*) perolehan hak asasi agar sesuai pengakuan pada UUD 1945. Analisa itu dilakukan untuk memperoleh bahan hukum berkualitas yang

[166] ***Ibid.***, hlm. 18.

[167] ***Ibid.***, hlm. 32.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

mengungkapkan dan memahami kebenaran,[168] yakni kebenaran pragmatis yang bermanfaat secara praktis pada kehidupan masyarakat[169] bagi Penghayat Kepercayaan menurut kemanusiaan secara adil dan beradab.

1.8. SISTEMATIKA PENULISAN

Penulisan tersistematisasi dalam lima bab pembahasan. Bab I adalah bab pendahuluan yang terdiri atas latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penulisan terdiri atas manfaat teoritis dan manfaat praktis, orisinalitas penelitian, metode penelitian terdiri atas tipe penelitian dan sumber bahan hukum, serta sistematika penulisan. Bab II memuat uraian kerangka teoritik dan kerangka konseptual. *Pertama*, kerangka teoritik terdapat 5 (lima) teori yang memperkuat penelitian meliputi teori perlindungan hukum, teori hak asasi manusia, teori pembentukan peraturan perundang-undangan, teori keadilan, dan teori penemuan hukum (*recvhtsvinding*). *Kedua*, kerangka konseptual berisi konsep hukum untuk menghindari penafsiran berbeda terkait perlindungan hukum, Penghayat Kepercayaan, dan pengakuan Kepercayaan.

Bab III berisi pembahasan akibat ketiadaan pengaturan kolom Kepercayaan dalam UU Adminduk. *Pertama*, sejarah dan pengakuan negara terkait Kepercayaan di Indonesia berdasarkan teori penemuan hukum, teori hak asasi manusia, dan teori pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu makna Agama, Kepercayaan, dan kebebasan beragama menurut hukum internasional dan hukum nasional. *Kedua*, pembahasan perkembangan Kepercayaan, organisasi Penghayat Kepercayaan, dan instansi pemerintah yang menaungi Penghayat Kepercayaan

---

[168] Amiruddin dan Asikin, ***Op.Cit.***, hlm. 130.

[169] Nasution, ***Ibid.***, hlm. 88.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

berdasarkan teori penemuan hukum meliputi Badan Kerohanian, Kebatinan, dan Kejiwaan (BKKI), Badan Kerjasama Organisasi-organisasi Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa (BKOK), Badan Koordinasi Karyawan Kerohanian, Kebatinan, Kejiwaan Indonesia (BK5I), Sekretariat Kerjasama Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa (SKK), Himpunan Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa (HPK), Majelis Luhur Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa (MLKI) dan instansi pemerintah yang menaungi Penghayat Kepercayaan yaitu Departemen Agama (DEPAG), Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (DEPDIKBUD), Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata (KEMENBUDPAR), dan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (KEMENDIKBUD) pada pemerintahan Presiden H. Susilo Bambang Yudhoyono dan Joko Widodo. *Ketiga*, pembahasan latar belakang UU Adminduk tidak mengatur kolom Kepercayaan menurut teori penemuan hukum dan teori pembentukan peraturan perundang-undangan.

Bab IV memuat pembahasan atas implikasi hukum dari tidak adanya pengaturan kolom Kepercayaan dalam KTP meliputi makna kata *"Ketuhanan Yang Maha Esa"*, eksistensi Penjelasan UUD 1945, dan makna kata *"dan kepercayaannya itu"* beserta implikasinya ditinjau dari teori penemuan hukum. *Kedua*, perlindungan hukum bagi Penghayat Kepercayaan dari periode Presiden Republik Indonesia yaitu Ir. Soekarno, Soeharto, Bacharuddin Jusuf Habibie, Abdurrahman Wahid, Megawati Soekarnoputri, H. Susilo Bambang Yudhoyono, dan Joko Widodo terkait politik hukum mengenai Kepercayaan melalui teori pembentukan peraturan perundang-undangan dan teori penemuan hukum meliputi. *Ketiga*, peran Penyelenggara Negara dalam komitmen untuk pengakuan identitas

Penghayat Kepercayaan terkait teori hak asasi manusia dari Kepala Daerah, Menteri Dalam Negeri (MENDAGRI), Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (MENKUMHAM), dan Menteri Agama (MENAG), Aparatur Sipil Negara (ASN) pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Sumba Timur Provinsi Nusa Tenggara Timur, dan Hakim Konstitusi. *Keempat*, perbandingan konstitusi dan pencantuman kolom Agama dalam kartu penduduk di Malaysia dan Turki menurut teori hak asasi manusia.

Bab V mengenai pengaturan hukum administrasi kependudukan di masa mendatang. *Pertama*, pengaturan hukum di masa mendatang dikaitkan dengan teori penemuan hukum dan teori pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi hak atas peristiwa penting dalam kehidupan manusia terdiri atas pendaftaran dan pencatatan perkawinan dan tata cara kematian dan tempat pemakaman beserta hak-hak sipil warga negara meliputi pendidikan, pengucapan sumpah/janji PNS dan pejabat pemerintah, dan penerimaan anggota Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Kepolisian Republik Indonesia (POLRI). *Kedua*, pengaturan hukum administrasi masa mendatang ditinjau dari teori keadilan, teori pembentukan peraturan perundang-undangan, dan teori perlindungan hukum.

Seluruh uraian di atas diakhiri pada Bab VI sebagai bagian penutup terdiri atas Kesimpulan dan Rekomendasi. Sub bab Kesimpulan sebagai inti sari jawaban dalam tiga Rumusan Masalah, sedangkan sub bab Rekomendasi sebagai penyelesaian (solusi) dari tiga permasalahan dalam Rumusan Masalah.

BAB II

KERANGKA TEORITIK DAN KERANGKA KONSEPTUAL

2.1. Kerangka Teoritik

Kerangka teoritik berfungsi untuk membangun teori terkait rumusan masalah. Definisi judul Disertasi dari berbagai hukum dan literatur berupa buku hukum yang selaras, maka kerancuan tidak terjadi pada definisi. Penulisan Disertasi ini memakai beberapa teori sebagai solusi masalah yaitu teori perlindungan hukum, teori hak asasi manusia, teori pembentukan peraturan perundang-undangan, teori keadilan, dan teori penemuan hukum. Pendapat berbagai ahli diinventaris dan disandingkan antara teori hukum dengan aturan hukum yang berlaku di masyarakat untuk diuji, maka muncul teori sebagai landasan pemikiran atas perlindungan hukum bagi Penghayat Kepercayaan.

1. Teori Perlindungan Hukum

Teori perlindungan hukum adalah teori yang mengkaji dan menganalisa perlindungan subjek hukum, objek perlindungan hukum, wujud (bentuk), dan tujuan perlindungan.[170] Perlindungan hukum adalah hak setiap orang secara adil termasuk pengakuan, jaminan, kepastian hukum dan perlakuan yang sama di hadapan hukum (Pasal 28D ayat (1) UUD 1945), maka subjek perlindungan hukum adalah setiap orang. Subjek perlindungan hukum adalah Penghayat Kepercayaan sebagai orang yang berhak atas pengakuan dan perlindungan hukum oleh negara dan aparaturnya. Objek perlindungan hukum adalah hak asasi dalam UUD 1945.

---

[170] H. Salim dan Erlies Septiana Nurbani, ***Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi***, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2013), hlm. 263.

Hukum sebagai objek perlindungan oleh negara dan aparaturnya berfungsi melindungi kepentingan manusia dan hukum harus dilaksanakan.[171]

Manusia sebagai *ius iuridicus* (manusia hukum) menurut Del Vasechio artinya hukum dan manusia tidak akan dapat terpisah apabila manusia ingin hidup aman, tenteram, adil, dan makmur. Hukum dapat menerobos dalam berbagai segi kehidupan manusia dengan cara kerja yang bermacam-macam, baik sangat lembut maupun yang ekstrim atau keras. Kelembutan cara hukum bekerja melalui musyawarah, perundingan, itikad baik, dan lain-lain. Hukum yang berwajah keras meliputi hukuman mati, penjara seumur hidup, tidak kenal keluarga (*zekelijk*), dan lain-lain. Hukum itu bertujuan menertibkan dan mengatur sendi kehidupan masyarakat tanpa kecuali yang memperhatikan sistem politik, sosial, dan budaya yang ada.[172] Berdasarkan fungsinya itu, hukum memiliki tujuan menurut sasaran yang hendak dicapai dan tujuan pokok untuk menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, ketertiban dan keseimbangan.[173] Ketertiban masyarakat bertujuan untuk melindungi kepentingan manusia,[174] maka keberadaan hukum sebagai suatu prasyarat keteraturan hidup bermasyarakat, termasuk bernegara.

Perlindungan hukum adalah perolehan hak yang sama bagi setiap orang sesuai martabat kemanusiaannya di hadapan hukum yaitu perlindungan hak asasi terhadap penentuan status pribadi Penghayat Kepercayaan atas setiap peristiwa penting dalam kehidupannya dan beribadah secara aman, nyaman, dan damai. Teori

---

[171] Mertokusumo, ***Mengenal Hukum ... Op.Cit.***, hlm. 145.

[172] H. A. Masyhur Effendi, ***Dimensi Dinamika Hak Asasi Manusia Dalam Hukum Nasional dan Internasional***, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), hlm. 126.

[173] Mertokusumo, ***Op.Cit.***, hlm. 71.

[174] ***Ibid.***

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

perlindungan hukum diterapkan dalam Rumusan Masalah terkait implikasi hukum dari tidak adanya pengaturan kolom Kepercayaan dalam KTP, dan pengaturan hukum administrasi kependudukan ke depannya. Teori ini sebagai teori utama yang memberikan perlindungan hukum maksimal bagi Penghayat Kepercayaan akibat kekosongan hukum dan diskriminasi UU Adminduk terkait ketiadaan pencantuman kolom Kepercayaan dalam KTP melalui evaluasi dan partisipasi sebagai refleksi perlindungan hukum yang membujuk, mengajak, dan mempengaruhi masyarakat dalam setiap penyusunan UU.

Perlindungan hukum terdapat kepastian hukum yang menghindarkan masyarakat dari kesewenangan dari pihak yang berwenang terkait dengan kehidupan seseorang yaitu hakim dan pembuat peraturan sebagaimana pendapat L.J. Van Apeldoorn.[175] Satjipto Raharjo mengemukakan bahwa perlindungan hukum adalah pengayoman terhadap HAM yang dirugikan orang lain dan perlindungan diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan hukum.[176] Maria Theresia Geme berpendapat bahwa perlindungan hukum adalah tindakan negara untuk melakukan sesuatu dengan memberlakukan hukum negara secara eksklusif untuk memberikan jaminan kepastian hak-hak seseorang atau kelompok orang.[177] Hukum harus memberikan perlindungan bagi warga negara, maka F.H. van Der Burg dan kawan-kawan berpendapat:

"De mogelijkheden van rechtsbescherming zijn va belang wanner de overheid iets heeft gedaan of nagelaten of voornemens is bepaalde

---

[175] Marzuki, ***Penelitian Hukum ...***, ***Op.Cit.***, hlm. 60.

[176] Satjipto Raharjo, ***Ilmu Hukum***, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 54. Dalam Salim dan Nurbani, ***Op.Cit.***, hlm. 262.

[177] Maria Theresia Geme, "Perlindungan Hukum terhadap Masyarakat Hukum Adat dalam Pengelolaan Cagar Alam Watu Ata Kabupaten Ngada, Provinsi Nusa Tenggara Timur", (Disertasi: Universitas Brawijaya Malang, 2012), hlm. 99. Dalam Salim, ***Ibid.***, hlm. 262.

handelingen te verrichten en bepaalde personen of groepen zich daardoor gegriefd achten."[178]
(kemungkinan untuk memberikan perlindungan hukum adalah penting ketika pemerintah bermaksud untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu terhadap sesuatu, yang oleh karena tindakan atau kelalaiannya itu melanggar (hak) orang-orang atau kelompok tertentu).

Perlindungan hukum bagi rakyat merupakan konsep universal yang diterapkan oleh setiap negara yang mengedepankan diri sebagai negara hukum. Menurut Paulus E. Lotulung, masing-masing negara memiliki cara dan mekanisme tersendiri untuk mewujudkan perlindungan hukum dan jangkauannya.[179]

Perlindungan hukum bagi rakyat menurut A.J. Milne, *"A regime which protects human rights is good, one which fails to protect them or worse still doesn't acknowledge their existence is bad."*[180] Menurut Phillipus M. Hadjon, perlindungan hukum adalah perlindungan hukum bagi rakyat (*rechtsbesherming van de burgers tegen de overheid* atau *legal protection of the governed*) berdasarkan Pancasila, karena pengakuan harkat dan martabat manusia melekat pada Pancasila.[181] Wujud (bentuk) perlindungan hukum menurut Phillipus M. Hadjon berupa perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif.[182] Perlindungan hukum preventif yaitu perlindungan kepada rakyat melalui kesempatan mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapat sebelum pengesahan keputusan pemerintah.

---

[178] F.H. van Der Burg, hlm. 2. ***Ibid.***

[179] Ridwan HR, ***Hukum Administrasi Negara***, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2011), hlm. 267-268.

[180] A.J. Milne, ***The Idea of Human Rights***, dimuat pada F.E. Dewrick, ed., ***Human Rights: Problem, Perspectives and texts***, p. 23. Dalam Philipus M. Hadjon, ***Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia, Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi***, (Surabaya: Peradaban, 2007), hlm. 38.

[181] ***Ibid.***, hlm. ix.

[182] Philipus M. Hadjon, ***Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia. Sebuah Studi Prinsip-prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara***, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hlm. 2.

Perlindungan hukum represif mempunyai tujuan untuk mencegah sengketa[183] berupa *right to be heard* (hak untuk didengar) yakni individu yang terkena tindakan pemerintahan dapat mengemukakan hak dan kepentingan yang menunjang pemerintahan yang baik (*good administration*) untuk menciptakan sikap saling percaya antara yang memerintah dengan yang diperintah, menjamin keadilan, dan suatu pemerintahan yang baik.[184] Mekanisme perlindungan hukum preventif meliputi kewajiban negara untuk memberikan informasi, hak rakyat untuk didengar, dan pengawasan.[185] Perlindungan hukum represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa[186] berupa penjatuhan sanksi.

Menurut John Rawls, perlindungan kebebasan orang lain dan kepentingan umum dalam keteraturan publik membatasi kebebasan berkeyakinan seseorang.[187] Pembatasan tidak selalu harus diartikan sebagai diskriminasi selama pembatasan itu sebagai bentuk perlindungan hak asasi orang lain dan tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara [*vide* Pasal 28J ayat (1) UUD 1945] yang berkonsekuensi pada pelaksanaan kewajiban asasi.[188] Kebebasan berkeyakinan dan kebebasan berpikir menempati posisi tinggi untuk mencapai kebahagiaan manusia, karena kehidupan manusia berharga.[189] UUD 1945 atas dasar kemanusiaan menempatkan hak Pemeluk Agama setara dan sejajar dengan Penghayat Kepercayaan, karena keduanya memiliki keyakinan dan pemikiran manusia yang

---

[183] Hadjon, ***Ibid.***, hlm. 2.

[184] ***Ibid.***, hlm. 38.

[185] ***Ibid.***, hlm. 216.

[186] ***Ibid.***, hlm. 2-4.

[187] ***Ibid.***, hlm. 267.

[188] Putusan MK Nomor 140/PUU-VII/2009, hlm. 279.

[189] John Rawls, ***Teori Keadilan: Dasar-dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara***, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), hlm. 269-270.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

terus berkembang yang melibatkan pengalaman rohani yang berharga dalam hubungan antara manusia dengan Penciptanya.

Tipe hukum responsif berdasarkan pemikiran dari Philipe Nonet dan Philip Selznick, hukum yang responsif sebagai hukum yang melindungi kebutuhan sosial melalui jalur partisipasi sebagai komitmen kepada rakyat memiliki ciri yaitu pergeseran penekanan dari aturan-aturan ke prinsip-prinsip dan tujuan dan watak kerakyatan (populis) penting pada tujuan hukum dan cara mencapainya.[190] Berdasarkan teori hukum responsif dari Nonet dan Selznick dan Jürgen Habermas mengedepankan komunikasi dalam bentuk dialog yang berkedudukan seimbang.

Gunther Teubner memperkenalkan teori hukum reflektif yakni model pembaharuan hukum reflektif yang memperhatikan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan di masa mendatang melalui partisipasi yang melibatkan organisasi yakni instansi pemerintah dan organisasi kepercayaan, prosedur, dan kompetensi yang terdapat perimbangan kekuatan tawar-menawar (*bargaining power*).[191] Bruggink memperkenalkan teori hukum sebagai kontemplasi norma dari aspek internal norma itu sendiri dengan istilah teori hukum kontemplatif atau teori hukum reflektif dengan proporsi normatif evaluatif.[192] Teori hukum reflektif dikembangkan menjadi pembentukan hukum reflektif yang persuasif agar hukum dapat memberikan perlindungan maksimal bagi Penghayat Kepercayaan. Refleksi melalui melihat dan berkaca pada peraturan di masa lalu

---

[190] Philipe Nonet dan Philip Selznick, ***Law and Society in Transition: Toward Responsive Law,*** 1978. Dalam A. Mukhtie Fadjar, ***Teori-teori Hukum Kontemporer***, (Malang: In-Trans Publishing, 2008), hlm. 61-62.

[191] Gunther Teubner, ”Substantive and Reflexive Elements in Modern Law”, ***Law and Society Review***, Volume 17, Number 2, 1983, p. 239.

[192] Diantha, ***Op.Cit.***, hlm. 84.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

sampai saat ini melalui evaluasi dan partisipasi masyarakat untuk membujuk, mengajak, dan mempengaruhi seluruh masyarakat (persuasif) dalam dialog atau komunikasi terbuka (pemahaman, koordinasi, dan sosialisasi) secara berkesinambungan antara pemerintah dan rakyat dalam posisi setara dan sejajar dalam penyusunan undang-undang dilandasi ketulusan hati untuk pengakuan, sikap saling menghargai, dan menghormati dalam terselenggaranya dialog yang tidak memihak (netral).[193]

Perlindungan hukum untuk memberikan rasa tenteram, aman, damai, bahagia, dan sejahtera lahir dan batin[194] dalam menghayati, beribadat sesuai hati nurani, memperoleh hak konstitusional secara aman, nyaman, dan damai, serta meningkatkan martabat untuk hidup sejahtera, bahagia, dan adil.[195] UUD 1945 mewajibkan negara untuk melindungi, mengakui status pribadi dan status hukum atas peristiwa penting yang dialami oleh penduduk. Perlindungan UU Adminduk untuk keadilan bagi Pemeluk Agama dan Penghayat Kepercayaan melalui pencantuman kolom Agama dan kolom Kepercayaan dalam KTP berupa pengakuan identitas (jati diri) dan eksistensi seseorang, pemenuhan peristiwa penting dalam kehidupan manusia dan hak sipil lainnya.

2. Teori Hak Asasi Manusia

---

[193] F. Budi Hardiman, ***Demokrasi Deliberatif. Menimbang 'Negara Hukum' dan 'Ruang Publik' dalam Teori Diskursus Jürgen Habermas***, (Yogyakarta: Kanisius, 2009), hlm. 176.

[194] Pasal 9 ayat (2) UU Nomor 39 Tahun 1999 berbunyi *"Setiap orang berhak hidup tenteram, aman, damai, bahagia, sejahtera lahir dan batin."*

[195] Pasal 2 UU Nomor 39 Tahun 1999 berbunyi *"Negara Republik Indonesia mengakui dan menjunjung tinggi hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia sebagai hak yang secara kodrati melekat pada dan tidak terpisahkan dari manusia, yang harus dilindungi, dihormati, dan ditegakkan demi peningkatan martabat kemanusiaan, kesejahteraan, kebahagiaan, dan kecerdasan serta keadilan."*

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

Teori HAM sebagai landasan pemikiran dalam merumuskan masalah terkait implikasi hukum dari tidak adanya pengaturan kolom Kepercayaan dalam KTP. HAM sebagai fondasi atau dasar dalam hidup bersama merupakan seperangkat hak melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan YME yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintahan dan setiap orang untuk kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.[196] John Locke dalam *Letters on Toleration* bahwa ada pembedaan antara negara dengan agama, karena negara harus menyelenggarakan kepentingan masyarakat dan membatasi diri. Negara harus memberikan kelonggaran kepada masyarakat untuk mencari kebahagiaannya menurut caranya sendiri.[197] John Locke dalam tulisannya *Two Treaties on Civil Government*, HAM adalah hak asasi yang melekat secara kodrati pada setiap manusia, namun ada beberapa HAM yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun yaitu hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kebebasan pribadi, pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dan persamaan di depan hukum dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku sosial. Hak asasi terbagi menjadi 2 (dua) yakni hak asasi harus dikorbankan untuk kepentingan masyarakat dan hak asasi semakin berkembang meliputi berbagai bidang kehidupan antara lain bidang politik, ekonomi, dan sosial budaya.[198]

---

[196] Pasal 1 angka 1 UU Nomor 39 Tahun 1999.

[197] J.J. Von Schmid (Terj. R. Wiratno, dkk.), ***Ahli-ahli Pikir Besar Tentang Negara dan Hukum (Dari Plato sampai Kant)***, (Jakarta: PT. Pembangunan, 1965), hlm. 205.

[198] Victorianus M.H. Randa Puang, ***Filsafat Hukum: Sub Cabang Filsafat Umum***, (Jakarta: PT. Sofmedia, 2013), hlm. 275.

Penghormatan martabat manusia sebagai salah satu tujuan HAM terdapat dalam Pancasila adalah nilai dasar (*base values)* dan nilai tujuan (*goal values*) yang harus dan layak diperjuangkan. Keseluruhan nilai pada sistem nilai Pancasila dipersatukan prinsip kesatuan dalam perbedaan. Perbedaan dalam kesatuan menjiwai struktur dasar keberadaan manusia dalam kebersamaan pada lambang negara dengan rumusan *Bhinneka Tunggal Ika* adalah titik tolak cara pandang bangsa Indonesia mengenai individu manusia dalam masyarakat berisi pengakuan dan penghormatan martabat manusia, kekhasan kelompok etnis dan keyakinan dalam kesatuan berbangsa dan bernegara. Cita hukum Pancasila itu berintikan Ketuhanan Yang Maha Esa, penghormatan martabat, wawasan kebangsaan dan nusantara, persamaan dan kelayakan, keadilan sosial, moral dan budi pekerti luhur, partisipasi, dan transparansi proses pengambilan putusan publik.[199]

Menurut Cicero, hukum merupakan ekspresi hakikat umum manusia dengan ciri universal. Manusia adalah masyarakat yang berkedudukan sederajat satu sama lain dan kesederajatannya sebagai akibat langsung hukum alam yang mengatur seluruh hukum dan manusia, maka hukum alam menjelma dalam konstitusi dan hukum negara. Thomas Aquinas berpendapat hukum alam berdiri di atas dua asas yakni *principia prima* adalah prinsip terkait hak dasar manusia yang bersifat umum, universal, dan berlaku tanpa ruang batas dan waktu yang bersifat mutlak dan melekat pada setiap manusia. *Principia secundaria* merupakan prinsip khusus yang

---

[199] Bernard Arief Sidharta, ***Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum: Sebuah Penelitian Tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia***, (Bandung: Mandar Maju, 1999), hlm. 184.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

dijabarkan dari *principia prima* yang memakai pikiran manusia yang dapat memanfaatkan secara menyimpang untuk memenuhi kepentingan manusia.[200]

Immanuel Kant mempunyai pemikiran bahwa penghormatan seseorang terhadap sesama manusia berdasarkan pribadi bebas dan bertanggungjawab yang mempunyai suatu pusat kegiatan dengan tujuannya sendiri sehingga manusia harus diperlakukan sesuai dengan martabatnya.[201] Berdasarkan penghormatan terhadap sesama manusia, E. Levinas menyatakan bahwa sikap hormat tersebut berdasarkan pengalaman eksistensi yaitu suatu pertemuan dengan orang lain.[202]

HAM adalah hak paling dasar menurut segi kodrat manusia dan kemanusiaan yang bernilai sangat tinggi, unik, dan citra Tuhan YME yang agung dan sempurna, maka setiap manusia harus mendapat kesempatan mengembangkan kemanusiaannya tanpa dihalangi manusia lain.[203] HAM berakar pada kodrat manusia yang lahir dan melekat sejak dalam kandungan dan kehidupannya. HAM menjadi tanggung jawab negara melalui lembaga negara yang berdasarkan hukum dan dievaluasi hukum. Hukum sebagai sarana landasan normatif bagi pelaksanaannya yang mengatur pembatasan untuk negara dan masyarakat.[204]

HAM (*human rights*) terdiri atas beberapa jenis antara lain:

(1) hak asasi pribadi (*personal right*) yaitu hak untuk bebas bergerak, bepergian dan berpindah tempat, hak untuk bebas mengeluarkan atau menyatakan

---

[200] Aep Gunarsa (Ed.), ***Butir-butir Pemikiran Dalam Hukum: Memperingati 70 Tahun Prof. Dr. B. Arief Sidharta, SH.***, (Bandung: PT. Refika Aditama, 2011), hlm. 147.

[201] Theo Huijbers, ***Filsafat Hukum***, (Yogyakarta: Kanisius, 2005), hlm. 62. Dalam Puang, ***Op.Cit.***, hlm. 288.

[202] ***Ibid.***

[203] ***Ibid.***, hlm. 161.

[204] ***Ibid.***, hlm. 161 dan 163.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

pendapat, hak untuk bebas memilih dan aktif pada organisasi atau perkumpulan, dan hak memilih, menjalankan, dan memeluk agama dan kepercayaan yang diyakini masing-masing;

(2) hak asasi politik (*political right*) yaitu hak memilih dan dipilih pada pemilihan, hak untuk ikut serta dan dipilih dalam suatu pemilihan, hak untuk ikut serta dalam pemerintahan, hak untuk membuat dan mendirikan partai politik dan organisasi politik lainnya, dan hak membuat dan mengajukan usulan petisi;

(3) hak asasi hukum (*legal equality right*) yaitu hak mendapatkan perlakuan yang sama dalam hukum dan pemerintahan, hak turut serta dalam pemerintahan, dan hak mendapatkan layanan dan perlindungan hukum;

(4) hak asasi ekonomi (*property rights*) yaitu hak untuk bebas melakukan kegiatan jual beli, hak untuk bebas mengadakan perjanjian kontrak, hak untuk bebas menyelenggarakan sewa-menyewa, hutang-piutang, dan lain-lain, hak untuk memiliki sesuatu, dan hak memiliki pekerjaan yang layak;

(5) hak asasi peradilan (*procedural rights*) yaitu hak untuk mendapatkan pembelaan hukum di pengadilan dan hak persamaan terhadap penggeledahan, penangkapan, penahanan dan penyelidikan di mata hukum;

(6) hak asasi budaya (*social cultural rights*) yaitu hak untuk menentukan, memilih dan mendapatkan pendidikan, hak untuk mendapatkan pengajaran, dan hak untuk mengembangkan budaya sesuai dengan bakat dan minat.[205]

Rumusan HAM dalam UUD mencakup 4 (empat) kelompok materi, yaitu:

---

[205] Eko Riyadi, dkk. (Ed.), ***To Promote: Membaca Perkembangan Wacana Hak Asasi Manusia Di Indonesia***, (Yogyakarta: Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia (PUSHAM UII), 2012), hlm. 39-40.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

(1) kelompok hak sipil meliputi:

a. hak untuk hidup, mempertahankan hidup dan kehidupannya;

b. hak bebas dari penyiksaan, perlakuan yang kejam, tidak manusiawi, dan merendahkan martabat kemanusiaan;

c. hak bebas dari segala bentuk perbudakan;

d. bebas memeluk agama dan ibadat menurut agamanya;

e. hak bebas mempunyai keyakinan, pikiran dan hati nurani;

f. hak untuk diakui sebagaia pribadi di hadapan hukum;

g. hak atas perlakuan yang sama di hadapan hukum dan pemerintahan;

h. hak tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut (*non derogable rights*) tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun dan siapa pun;

i. hak berkeluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan sah;

j. hak atas status kewarganegaraan;

k. hak bebas bertempat tinggal di wilayah negaranya, meninggalkan dan kembali ke negaranya;

l. hak memperoleh suaka politik;

m. hak bebas dari segala perlakuan diskriminatif dan perlindungan hukum dari perlakuan yang diskriminatif.

(2) kelompok hak politik, ekonomi, sosial dan budaya:

a. hak berserikat, berkumpul dan menyatakan pendapat secara damai;

b. hak memilih dan dipilih untuk lembaga perwakilan rakyat;

c. diangkat untuk menduduki jabatan publik;

d. hak memperoleh dan memilih pekerjaan sah dan layak untuk kemanusiaan;

e. hak untuk bekerja, mendapat imbalan, dan mendapat perlakuan yang layak dalam hubungan kerja berkeadilan;

f. hak mempunyai hak milik pribadi;

g. hak jaminan sosial untuk hidup layak dan memungkinkan pengembangan diri sebagai manusia bermartabat;

h. hak berkomunikasi dan memperoleh informasi;

i. hak memperoleh dan memilih pendidikan dan pengajaran;

j. hak mengembangkan dan memperoleh manfaat ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya untuk meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan manusia;

k. negara menjamin penghormatan identitas budaya dan hak-hak masyarakat lokal sesuai perkembangan zaman dan tingkat peradaban bangsa;

l. negara mengakui setiap budaya sebagai bagian kebudayaan nasional;

m. negara menjunjung tinggi nilai-nilai etika dan moral kemanusiaan yang diajarkan oleh setiap agama dan menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk dan menjalankan ajaran agamanya.

(3) kelompok hak khusus dan hak atas pembangunan:

a. setiap warga negara yang menyandang masalah sosial, termasuk kelompok masyarakat terasing dan hidup di lingkungan terpencil, hak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus atas kesempatan yang sama;

b. hak perempuan dijamin dan dilindungi untuk kesetaraan gender pada kehidupan nasional;

c. hak khusus yang melekat pada diri perempuan karena fungsi reproduksi dijamin dan dilindungi oleh hukum;

d. setiap anak mempunyai hak atas kasih sayang, perhatian dan perlindungan orangtua, keluarga, masyarakat dan negara untuk pertumbuhan fisik dan mental serta perkembangan pribadi;

e. hak berperan serta dalam pengelolaan dan turut menikmati manfaat dari pengelolaan kekayaan alam;

f. hak memiliki lingkungan hidup yang bersih dan sehat;

g. kebijakan, perlakuan khusus yang sementara ditetapkan pada peraturan perundang-undangan yang sah untuk menyetarakan tingkat perkembangan kelompok tertentu yang pernah mengalami perlakuan diskriminasi dengan kelompok-kelompok lain di masyarakat.

(4) tanggung jawab negara dan kewajiban asasi manusia:

a. setiap orang wajib untuk menghormati HAM dari orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;

b. dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk pada pembatasan yang ditetapkan UU dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan dan penghormtana atas hak dan kebebasan orang lain serta untuk memenuhi tuntutan keadilan sesuai dengan nilai-nilai agama, moralitas dan kesusilaan, keamanan dan ketertiban umum dalam masyarakat yang demokratis;

c. negara bertanggungjawab atas perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan HAM; dan

d. menjamin pelaksanaan HAM dibentuk Komisi Nasional HAM yang bersifat independen dan tidak memihak yang dibentuk, disusun dan kedudukannya diatur dengan UU.[206]

Pelaksanaan HAM dapat terwujud dalam suatu negara demokratis. Hans Kelsen berpendapat, suara mayoritas tidak melahirkan dominasi absolut atau diktator mayoritas atas minoritas. Prinsip mayoritas pada masyarakat yang demokratis terdapat suatu kompromi hanya terjadi, jika seluruh warga masyarakat suatu negara dapat turut serta dalam pembentukan tatanan hukum[207] menuju demokrasi. Pembentukan tatanan hokum sebagai pendekatan arah cita-cita atas penentuan kehendak sendiri secara sempurna, maka pembahasan secara terus-menerus di antara mayoritas dan minoritas agar terjadi suatu kesepakatan bersama dan pegangan masyarakat dalam melakukan kegiatannya.[208] Suara mayoritas dan suara minoritas yang bertemu akan menghasilkan kompromi. Menurut Hans Kelsen, ada atau tidaknya suatu kompromi yang menyatukan perbedaan pendapat yang menentukan tatanan landasan suatu negara negara adalah salah satu esensi demokrasi. Prinsip kompromi sebagai penyelesaian masalah (konflik) melalui suatu norma yang tidak seluruhnya sesuai kepentingan salah satu pihak saja.[209]

Setiap kepentingan sebagai HAM dilindungi oleh konstitusi, yang wajib dilindungi (*protect*), dipenuhi (*fulfill*), dan ditegakkan (*enforced*) oleh negara. Tidak semua hak harus dipenuhi secara mutlak, ada pula hak-hak yang dapat

---

[206] ***Ibid.***, hlm. 45-47.

[207] HM. Thalhah, ***"Teori Demokrasi Dalam Wacana Ketatanegaraan Perspektif Pemilikiran Hans Kelsen"***, Jurnal Hukum, Nomor 3, Volume 16, Juli 2009, hlm. 416.

[208] ***Ibid.***, hlm. 417.

[209] ***Ibid.***, hlm. 416-417.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

dibatasi pemenuhannya dan ada hak-hak yang tidak dapat dibatasi pemenuhannya meskipun dalam keadaan darurat. Hak-hak yang boleh dibatasi pemenuhannya dalam keadaan darurat atau *derogable rights* terdiri atas hak untuk menyatakan pendapat, hak untuk bergerak, hak untuk berkumpul, dan hak untuk berbicara. Walaupun negara dalam keadaan apapun terdapat hak yang tidak dapat dibatasi dalam segala keadaan atau *non derogable rights* (hak-hak bersifat absolut yang tidak boleh dikurangi pemenuhannya oleh negara, walaupun dalam keadaan darurat sekalipun) meliputi hak untuk hidup, kebebasan dari tindakan penyiksaan, bebas dari tindakan yang tidak manusiawi dan merendahkan martabat, kebebasan dari perbudakan dan penghambaan, kebebasan dari undang-undang berlaku surut, serta kebebasan berpikir, berhati nurani dan beragama.[210]

Menurut teori hak asasi manusia, negara berkewajiban untuk menghormati (*obligation to respect*) artinya negara menerapkan kebijakan kepada seluruh aparaturnya dari kekerasan atau intervensi dari pelaksanaan perlindungan HAM (aspek vertikal); melindungi (*obligation to protect*) meliputi kewajiban yang bersifat mencegah (*obligation to prevent*) terjadinya pelanggaran atau kekerasan terhadap HAM (penyalahgunaan HAM) dan kewajiban untuk memperbaiki (*obligation to correct*) ketika terjadi pelanggaran terhadap HAM atau kekerasan; dan memenuhi (*obligation to fulfill*) ketika terjadi pelanggaran atau kekerasan terhadap HAM berupa usaha positif negara melalui mekanisme pembentukan

---

[210] Ogar S. Matompo, ”Pembatasan Terhadap Hak Asasi Manusia Dalam Perspektif Keadaan Darurat”, ***Jurnal Media Hukum***, Volume 21 Nomor 1 Juni 2014, hlm. 60.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

peraturan perundang-undangan, pengadilan atau administratif untuk mendukung implementasi pelaksanaan HAM dalam tingkat yang paling nyata.[211]

Kebebasan beragama menurut Asma Jahangir yang dikutip Adam Muhshi terdiri atas keyakinan dan manifestasi dari keyakinan itu.[212] Keyakinan atas dimensi internal berpikir, bernurani, beragama atau berkeyakinan[213] sesuai dengan hati nuraninya berasal dari dalam lubuk hati manusia yang meyakini agama-agama yang mampu mendefinisikan keyakinan merupakan bagian *forum internum* sebagai ranah internal kehidupan spiritual yang terdapat kebebasan moral atau kebebasan batin pada pikiran dan imajinasi.

Forum internum merupakan kebebasan mutlak yang tidak dapat dilanggar dan dikurangi (*non derogable rights*) oleh negara.[214] *Forum eksternum* menyangkut manifestasi keyakinan merupakan hak kebebasan beragama yang bersifat kasat mata berupa perilaku keagamaan dalam bentuk ritual yang termanifestasikan dari ajaran agama dan keyakinan manusia meliputi hak bersembahyang, berkumpul, mendirikan, melestarikan, dan mengembangkan agama, mendapatkan dan

---

[211] Asbjorn, etc. (Eds.), ***Economic, Social and Cultural Rights***, (The Hague: Kluwer Law International, 2001), p. 23-25, Manfred Nowak, ***U.N. Covenant on Cicil and Political Rights: CCPR Commentary***, (N.P. Engel Publisher, 2005), p. xx-xxi, dan Kontras, ***Laporan Pemantauan Pemolisian dan Hak Atas Berkeyakinan, Beragama, dan Beribadah (Jemaah Ahmadiyah Indonesia Di Manis Lor, Ciputat, Cikeusik, dan Jemmaat Kristen HKBP Ciketing dan GKI Taman Yaskin***, (Jakarta: KontraS, 2012), hlm. 3-4. Dalam Kadarudin, "Legal Guarantees and Inconsistency of State Recognition to The Right of Religion/Belief in Indonesia", ***Hasanuddin Law Review***, Volume 1 Number 1 April 2015, p. 1-2.

[212] Johannes Morsink, ***The Universal Declaration of Human Rights and The Challange of Religion***, (Missouri: University of Missouri, 2017), p. 69 dan Adam Muhshi, ***Teologi Konstitusi: Hukum Hak Asasi Manusia Atas Kebebasan Beragama di Indonesia***, (Yogyakarta: LKiS, 2014). Dalam Muwaffiq Jufri, "Pembatasan Terhadap Hak dan Kebebasan Beragama Di Indonesia", ***Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan***, Tahun 1 Nomor 1 Juni 2016, hlm. 42.

[213] Yusdani, "Kebebasan Beragama Perspektif Hak Asasi Manusia", ***Al-Mawarid***, Volume XI Nomor 2 September-Januari 2011, hlm. 272.

[214] Yusdani, ***Op.Cit.***, hlm. 273.

menggunakan material untuk menjalankan ritual dan tradisi, menulis dan menyebarkan ajaran agama, mengajarkan pada tempat yang benar, mendirikan perkumpulan dan organisasi keagamaan, pembangunan sarana ibadah, hari libur agama, dan hak orang tua terhadap pendidikan agama anak-anaknya.[215] Praktik keagamaan menghasilkan bentuk yang sangat bervariasi tergantung pada ajaran agama yang diterima oleh manusia.[216]

Negara demokrasi memiliki sarana luas terhadap pendapat umum. Menurut Hans Kelsen, pendapat umum hanya dapat muncul ketika ada jaminan atas kebebasan intelektual, kebebasan berbicara, kebebasan pers, dan kebebasan beragama.[217] Ciri prinsip demokrasi yaitu kehendak mayoritas dan kehendak minoritas; kehendak mayoritas tidak dapat didominasi absolut; kompromi antara kehendak mayoritas dengan kehendak minoritas untuk menyikapi permasalahan dan pembentukan tatatan; tidak ada pemaksaan beragama dan berkeyakinan; kebebasan berbicara, kebebasan pers, dan pendapat untuk mengemukakan pendapat dijamin konstitusi ataupun kesepakatan adat di suatu negara; dan kompromi sehat menghindarkan dari benturan kepentingan antara kehendak mayoritas dan kehendak minoritas yang biasanya akan menghasilkan anarki.[218]

Penanganan masalah kelompok minoritas melalui kompromi secara tepat dari negara terhadap keadaan sosial yang berbeda akibat diskriminasi. *Affirmative action* adalah cara yang banyak dipilih oleh negara sebagai jawaban atas kondisi

---

[215] ***Ibid.***, hlm. 273.

[216] Al-Khanif, ***Hukum dan Kebebasan Beragama di Indonesia***, (Yogyakarta: LakBang Mediatama, hlm. 110. Dalam Jufri, ***Op.Cit.***

[217] ***Ibid.***

[218] ***Ibid.***, hlm. 416-418.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

sosial yang diskriminatif akibat ketidaksetaraan dan marginalisasi segala bidang kehidupan yaitu sektor publik dan privat. Struktur sosial secara nyata menciptakan kelompok sosial tertentu yang tidak memiliki akses dan ketidakmampuan berpartisipasi pada kehidupan publik, maka perlu intervensi negara untuk tatanan lebih adil dan jaminan partisipasi pada kehidupan bersama.[219]

Definisi *affirmative action* dalam *Stanford Encyclopedia of Philosophy* menyatakan, "*Affirmative action means positive steps taken to increase the representation of women and minorities in areas of employment, education, and business from which they have been historically excluded. When those steps involve preferential selection-selection on the basis of race, gender, or ethnicity-affirmative action generates intense controversy.*"[220] Menurut Marquita Sykes, *affirmative action* sebagai "*the set of public policies and initiatives designed to help eliminate past and present discrimination based on race, color, religion, sex, or national origin, is under attack.*"[221] Tom Campbell juga menyatakan *affirmative action* sebagai kebijakan yang dikeluarkan untuk kelompok tertentu yang dinilai tidak memiliki representasi secara memadai pada posisi-posisi penting di masyarakat sebagai akibat sejarah diskriminasi.[222]

Elizabeth S. Anderson mendefiniskan *affirmative action* lebih luas termasuk semua kebijakan bertujuan untuk: (a) mengupayakan penghilangan hambatan pada

---

[219] Hendri Sayuti, "Hakikat Affirmative Action dalam Hukum Indonesia (Ikhtiar Pemberdayaan Yang Terpinggirkan)", ***Menara***, Volume 12 Nomor 1 Januari-Juni 2013, hlm. 41.

[220] Affirmative Action, ***http://plato.stanford.edu/entries/affirmative-action/***, diunduh pada 4 Mei 2011. Dalam Sayuti, ***Ibid.***, hlm. 41-42.

[221] Marquita Sykes, *The Origins of Affirmative Action, http://www.now.org/nnt/08-95/affirmhs.html*. Dalam Sayuti, ***Ibid.***

[222] Masnur Marzuki, "Affirmative Action dan Paradoks Demokrasi", ***Jurnal Konstitusi***, PSHK-FH UII, Volume II Nomor 1 Juni 2009, hlm. 34.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

sistem dan norma terhadap kelompok sebagai akibat sejarah ketidakadilan dan ketidaksetaraan, dan/atau; (b) mengupayakan promosi masyarakat yang inklusif sebagai prasyarat demokrasi, integrasi, dan pluralisme; dan (c) mengupayakan kesetaraan atas dasar pengklasifikasian identitas (ras, gender, etnisitas, orientasi seksual, dan sebagainya). Istilah *affirmative action* (*positive discrimination, favorable discrimination* atau *special measures)* sebagai istilah periode pembahasan draft Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (IESCR).[223] *Affirmative action* sebagai kebijakan yang mensyaratkan kelompok tertentu berdasarkan pertimbangan ras, warna kulit, jenis kelamin, agama dan budaya yang memberikan kompensasi dan keistimewaan pada kasus tertentu sebagai tindakan diskriminasi positif (*positive discrimination*) yang mempercepat keadilan dan kesetaraan pada peraturan perundang-undangan.[224]

Hak atas pengakuan identitas diri di hadapan hukum melalui pencantuman kolom Kepercayaan adalah perwujudan perlindungan, penghormatan, pemenuhan kewajiban negara. Diskriminasi negara atas HAM Penghayat Kepercayaan sebagai kelompok minoritas untuk setara dan sejajar kedudukannya serta perolehan HAM sebagaimana perlakuan negara terhadap Pemeluk Agama berdasarkan kemanusiaan pada peristiwa penting dalam kehidupan manusia (kelahiran, perkawinan, kematian, dan lain-lain), pendaftaran menjadi abdi negara, pengucapan sumpah/janji CPNS, PNS, dan jabatan, serta pendidikan. Ketiadaan kolom Kepercayaan dapat menghambat akses Penghayat Kepercayaan untuk melaksanakan peristiwa penting dalam kehidupannya dan beribadah secara aman,

[223] Sayuti, ***Op.Cit.***, hlm. 42.

[224] Marzuki, ***Op.Cit.***, hlm. 34. Dalam Sayuti, ***Op.Cit.***, hlm. 41.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

tenang, dan damai sebagai pengingkaran HAM. Komitmen hak atas pengakuan sebagai bagian HAM terwujud dalam hukum adalah urgensi penyelesaian masalah dari tidak diaturnya pencantuman kolom Kepercayaan dalam KTP.

3. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Penulis menerapkan teori pembentukan peraturan perundang-undangan untuk rumusan masalah menyangkut latar belakang UU Adminduk tidak mengatur pencantuman kolom Kepercayaan dalam KTP dan pengaturan hukum administrasi kependudukan ke depannya. Negara Indonesia merupakan negara hukum bahwa prinsip negara hukum dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, maka setiap peraturan perundang-undangan harus secara tegas berdasar dan bersumber pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Peraturan perundang-undangan memiliki jenjang (tata urutan) bahwa peraturan lebih tinggi tingkatannya sebagai dasar dan sumber bagi peraturan di bawahnya, sedangkan peraturan di bawahnya tunduk pada peraturan di atasnya. Norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma yang lebih tinggi yang pembentukannya ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi, dan rangkaian proses pembentukan hukum diakhiri oleh suatu norma dasar yang tertinggi, yang menjadi dasar tertinggi lagi dari validitas keseluruhan tatanan hukum membentuk suatu kesatuan tatanan hukum.[225] Teori pembentukan peraturan perundang-undangan sangat penting pada suatu proses dimulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan yang

[225] Hans Kelsen (Terj. Raisul Muttaqien), ***General Theory of Law and State (Teori Umum tentang Hukum dan Negara)***, (Bandung: Nusa Media, 2010), hlm. 179. Dalam Salim dan Nurbani, ***Op.Cit.***, hlm. 57.

memerlukan keterbukaan (transparansi) terhadap masukan masyarakat sebagai salah satu tolok ukur penyelesaian permasalahan.

Teori pembentukan peraturan perundang-undangan dalam terjemahan bahasa Inggris, yaitu *legislation of theory*, dalam terjemahan Belanda dikenal dengan *theorie van de wetgeving*, dan dalam bahasa Jerman dikenal dengan *theorie der gesetzgebung*. Teori pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis cara atau teknik pembentukan perundang-undangan mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.[226]

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan (TAP MPRS Nomor XX/MPR/1966) terdapat tata ururan peraturan perundangan yakni UUD 1945, TAP MPR; (3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (UU/Perpu), Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Presiden (Keppres), dan Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya yakni Peraturan Menteri, Instruksi Menteri, dan lain-lainnya. TAP MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan mulai berlaku tanggal 18 Agustus 2000 terdapat tata urutan peraturan perundang-undangan sebagai pedoman pembuatan aturan hukum di bawahnya meliputi UUD 1945, TAP MPR, UU, Perpu, PP, Keppres, dan Peraturan Daerah (Perda).[227] Pasal 1 angka 1 UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU Nomor 10 Tahun

---

[226] Salim, ***Ibid.***, hlm. 36.

[227] Pasal 2 TAP MPR Nomor III/MPR/2000.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

2004) terdapat definisi pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan Peraturan Perundang undangan yang dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.[228] Menurut UU Nomor 10 Tahun 2004 pada peraturan perundang-undangan terdapat jenis dan hierarki meliputi UUD 1945, UU/Perpu, PP, Peraturan Presiden (Perpres), dan Perda.[229]

Pemenuhan kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik pada tanggal 12 Agustus 2011 mulai berlaku UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU Nomor 12 Tahun 2011) sebagai pengganti UU Nomor 10 Tahun 2004. Definisi pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.[230] Peraturan Perundang-undangan terdapat jenis dan hierarki yakni UUD 1945, TAP MPR, UU/Perpu, PP, Perpres, Perda Provinsi; dan Perda Kabupaten/Kota.[231]

Obyek yang diterapkan pada pembentukan hukum adalah manusia dan perilakunya. Cicero berteori bahwa seorang raja hendak tidak menerapkan hukum yang rusak, karena hukum yang rusak adalah kekuatan terbesar yang akan merusak kehidupan rakyatnya. Hukum yang rusak dapat disepadankan dengan hukum yang dalam pembentukannya tidak didasarkan keutuhan karakteristik permasalahan yang akan diaturnya atau pembentukannya tidak berdasarkan pertimbangan yang

---

[228] Pasal 1 angka 1 UU Nomor 10 Tahun 2004.

[229] Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 2004.

[230] Pasal 1 angka 1 UU Nomor 12 Tahun 2011.

[231] Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

komprehensif. Menurut pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, asas hukum merupakan *"jantung"* aturan hukum sehingga asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi kelahiran aturan hukum, artinya aturan hukum akhirnya dapat dikembalikan kepada asas-asas tersebut. Asas hukum merupakan *ratio legis* dari aturan hukum atau alasan bagi lahirnya aturan hukum,[232] yang berfungsi untuk memberikan pedoman dan bimbingan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Mengutip pendapat Paul Sholten, Hamid S. Attamimi juga mengemukakan bahwa asas hukum (*rechts beginsel*) penting untuk dapat melihat keterkaitan dari sistem hukum positif yang ditelusuri atau diteliti untuk mencari tujuan umum aturan hukum (*ratio legis*).[233]

Pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011 memuat asas hukum yang menentukan 10 (sepuluh) asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi: a. kejelasan tujuan;[234] b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;[235] c.

---

[232] Satjipto Rahardjo, ***Ilmu Hukum***, (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 85. Dalam Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, ***Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan***, (Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2010), hlm. 32.

[233] Hamid S. Attamimi, ***Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Negara***, Disertasi: Jakarta, 1998, hlm. 299. Dalam Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, ***Op.Cit.***, hlm. 32.

[234] Yang dimaksud dengan "asas kejelasan tujuan" adalah setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

[235] Yang dimaksud dengan "asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat" adalah setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;[236] d. dapat dilaksanakan;[237] e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;[238] f. kejelasan rumusan;[239] dan g. keterbukaan.[240]

Jean Jacques Rousseau mengemukakan tiga metode pembentukan hukum yang mencerminkan kehendak umum meliputi: *Pertama*, kehendak umum dapat ditunjuk oleh seorang legislator meskipun kehendak umum tidak dapat salah, rakyat yang memutuskan yang sesungguhnya menjadi kehendak umum dapat melakukan kesalahan. *Kedua*, kehendak umum lahir ketika individu-individu bersepakat untuk menyatukan diri dalam institusi politik yaitu negara. Legitimasi kehendak umum adalah pencapaian kesepakatan dengan suara bulat dari setiap individu terlibat memberikan persetujuan. *Ketiga*, hukum sebagai kehendak umum dapat dihasilkan melalui musyawarah (*voting)* dalam sidang rakyat.[241]

Berdasarkan *stufentheorie* (teori jenjang) dari Hans Kelsen bahwa setiap norma mendasarkan validitasnya dari norma lain yang lebih tinggi sampai pada norma dasar tertinggi, yaitu *grundnorm* yang masih bersifat umum karena tidak

---

[236] Yang dimaksud dengan ”asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan” adalah dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benarbenar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

[237] Yang dimaksud dengan ”asas dapat dilaksanakan” adalah setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

[238] Yang dimaksud dengan ”asas kedayagunaan dan kehasilgunaan” adalah setiap Peraturan Perundangundangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

[239] Yang dimaksud dengan “asas kejelasan rumusan” adalah setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

[240] Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

[241] Reza Antonius, ***Melampaui Negara Hukum Klasik***, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm 59-60.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

ditujukan khusus kepada norma hukum sehingga norma apa pun (agama, kesusilaan, sopan santun, dan hukum) terdapat lapisan-lapisan dari yang terendah sampai yang tertinggi. Teori jenjang itu lalu dikembangkan Hans Nawiasky dalam teori *Die Stufenordnung der Rechtnormen* atau *Die Lehre von dem Stufenbau der Rechtsordnung* yang bersifat lebih khusus telah diterapkan terhadap norma hukum sebagai aturan-aturan yang dikeluarkan oleh negara.[242]

Bertolak dari *stufenbau theory* dari Hans Kelsen, Ilhami Bisri berpendapat, kedudukan Pancasila berada pada tangga tertinggi maka Pancasila harus diletakkan sebagai kaidah dasar, sumber segala sumber yang menjadi dasar bagi berlakunya UUD 1945 (*grundnorm*)[243] sehingga sesuai dengan pernyataan Jimly Asshiddiqie bahwa hukum yang berparadigma Pancasila seharusnya dibangun dan dikembangkan di negara Indonesia berdasarkan UUD 1945.[244] Pembentukan undang-undang di Indonesia harus berdasarkan UUD 1945 dalam penyelengaraan negara harus mencerminkan karakter negara sesuai Pancasila.[245] Pasal 2 UU Nomor 12 Tahun 2011 menentukan secara jelas bahwa Pancasila adalah sumber dari segala sumber hukum negara. UU Nomor 12 Tahun 2011, selanjutnya dalam Penjelasan menyatakan bahwa Pancasila ditempatkan sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan

---

[242] Darji Darmodiharjo dan Shidarta, ***Pokok-pokok Filsafat Hukum: Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia***, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2006), hlm. 223.

[243] Ilhami Bisri, ***Sistem Hukum Indonesia, Prinsip-prinsip dan Implementasi Hukum Indonesia***, (Jakarta: PT. Grafindo Persada, 2005), hlm. 8. Dalam Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, ***Op.Cit.***, hlm. 22.

[244] Jimly Asshiddiqie, ***Perihal Undang-Undang di Indonesia***, (Jakarta: Rajawali Pers, 2006), hlm. 207. Dalam Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, ***Ibid.***, hlm. 23.

[245] Pataniari Siahaan, ***Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945***, (Jakarta: Konpress, 2012), hlm. 40.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pancasila sebagai dasar, ideologi, dan dasar filosofis negara, maka nilai-nilai Pancasila harus ditaati pada setiap materi muatan peraturan perundang-undangan.

Hans Nawiasky berpendapat bahwa konstitusi mengakui tata susunan norma dan peraturan perundang-undangan negara yang berjenjang dan teratur.[246] Nawiasky membagi norma hukum dalam empat kelompok norma, yaitu: (1) *staatsfundamentalnorm* adalah norma dasar negara, yakni norma tertinggi;[247] (2) *staatsgrundgesetze* merupakan aturan-aturan dasar (pokok) negara yang biasanya apabila dimasukkan dalam suatu dokumen negara disebut dengan undang-undang dasar (*verfassung)* dan apabila dimasukkan dalam beberapa dokumen disebut aturan dasar (*grundgesetze*). Aturan dasar negara antara lain menentukan tata cara membentuk peraturan perundang-undangan lainnya yang mengikat umum yang sifatnya masih merupakan aturan-aturan pokok, belum mengandung suatu sanksi, dan sifatnya masih umum;[248] (3) *formelle gesetze* atau undang-undang (formal) yang biasanya sudah dapat dilekatkan ketentuan memaksa baik berupa paksaan pelaksanaan (*vollsstreckungszwang*) dan hukuman (*strafe*) sehingga ada suatu tata norma hukum yang mengikat (*verbindlich*) secara nyata; (4) *verordnungen* dan

---

[246] A. Hamid S. Attamimi, ***Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV***, (Disertasi: Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990), hlm. 203-216. Dalam Bayu Dwi Anggono, ***Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia***, (Jakarta: Konstitusi Press, 2014), hlm. 64.

[247] Darji Darmodiharjo dan Shidarta, ***Pokok-pokok Filsafat Hukum: Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia***, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2006), hlm. 223.

[248] ***Ibid.***, hlm. 223-224.

autonome satzungen atau peraturan pelaksanaan dan peraturan-peraturan otonom merupakan peraturan-peraturan yang bersifat pendelegasian atau atribusi.

Nawiasky memakai istilah *staatsfundamentalnorm*, bukan *grundnorm* atau *staats grundnorm* untuk menyebut norma tertinggi karena norma hukum dasar dari suatu negara mungkin saja diubah, tetapi norma tertinggi *grundnorm* hakikatnya tidak mudah berubah-ubah.[249] A. Hamid Attamimi selanjutnya mengutip Nawiasky dan Carl Schmitt bahwa isi *Staatsfundamentalnorm* adalah norma sebagai dasar pembentukan konstitusi atau sejarah hukum undang-undang dasar suatu negara (*staatsverfassung*), termasuk norma pengubahannya. Hakikat hukum *staatsfundamentalnorm* adalah syarat bagi berlakunya suatu konstitusi atau undang-undang dasar, sedangkan konstitusi menurut Carl Schmitt adalah keputusan atau konsensus bersama tentang sifat dan bentuk suatu kesatuan politik (*eine Gesammtentscheidung Über Art und Form einer politischen Einheit*) yang disepakati suatu bangsa.[250] *Staatsfundamentalnorm* atau dalam suatu negara disebut sebagai norma dasar merupakan dasar filosofi yang mengandung kaidah dasar pengaturan negara lebih lanjut,[251] maka norma dasar/pokok negara menurut Maria Farida Indrati adalah sumber dan dasar bagi pembentukan suatu undang-undang (*formell Gesetz*) sebagai peraturan perundang-undangan, yaitu peraturan yang mengikat secara langsung kepada semua orang.[252]

---

[249] ***Ibid.***

[250] ***Ibid.***, hlm. 224.

[251] A. Hamid S. Attamimi, ***UUD 1945, TAP MPR, Undang-Undang (Kaitan Norma Hukum Ketiganya)***, Jakarta: 1981, hlm. 4. Dalam Maria Farida Indrati S, ***Ilmu Perundang-undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan***, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 47.

[252] Indrati S., ***Ibid.***, hlm. 50.

Sistem konstitusionalisme dan negara hukum pada perkembangannya dilengkapi teori hierarki peraturan perundang-undangan bahwa norma yang kedudukannya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma yang kedudukannya lebih tinggi. Menurut Adolf Merkel bahwa materi perundang-undangan tersusun secara hierarki dan UUD 1945 berada di puncaknya adalah teori jenjang norma hukum bahwa norma dasar menjadi tempat bergantung norma-norma yang ada di bawahnya.[253] Peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih rendah dalam hierarki tidak boleh bertentangan secara normatif dengan hukum dasar yakni UUD 1945, yang menurut Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari memberikan *legal consequence*. UUD 1945 berfungsi dokumen politik dan hukum suatu negara (*a politico legal document)* sebagai alat membentuk sistem politik dan sistem hukum suatu negara (*as a means of forming the state's own political and legal system*).[254]

Hans Kelsen juga mengemukakan bahwa undang-undang adalah norma-norma umum yang dibuat lembaga legislatif yang dibedakan dari norma-norma umum, yang secara berkecualian, mungkin dibuat oleh suatu suatu organ selain lembaga legislatif-kepala negara atau organ-organ eksekutif dan yudikatif lain.[255] Undang-undang yang dibuat oleh kekuasaan legislatif merupakan undang-undang yang dapat memberikan kebaikan bagi masyarakat luas (*make them for the public good*) yang memuat unsur kepentingan umum. VCRAC Crabbe berpendapat bahwa

---

[253] Siahaan, ***Op.Cit.***, hlm. 319-320.

[254] Imam Syaukani dan A.Ahsin Thohari, ***Dasar-dasar Politik Hukum***, (Jakarta: Raja GraFindo Persada, 2007), hlm. 87. Dalam Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, ***Op.Cit.,*** hlm. 24.

[255] Hans Kelsen dalam Widodo Ekatjahjana, ***Pengujian Perundang-undangan dan Sistem Peradilannya di Indonesia***, (Jakarta: Pustaka Sutra, 2008), hlm. 23. Dalam Anggono, ***Op.Cit.***, hlm. 32.

ada aspek penting dari undang-undang bukan hanya aspek pengaturannya, tetapi juga proses pembuatan atau pembentukannya *(the important part of legislation is not only the regulatory aspect but the law-making process itself*).[256]

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan dalam konsep negara hukum demokratis harus dapat dipertanggungjawabkan keabsahannya kepada rakyat,[257] karena rakyat adalah tujuan berlaku peraturan perundang-undangan itu memiliki hak untuk mengontrol materi hukum yang dibuat oleh badan-badan yang berwenang.[258] Proses pembuatan atau pembentukan UU perlu berpedoman pada prinsip atau asas pembentukan UU yang baik karena 2 (dua) alasan, meliputi tuntutan masyarakat ditujukan kepada pembentuk UU terhadap UU yang dihasilkan yaitu mampu dilaksanakan, dapat ditegakkan, sesuai dengan prinsip jaminan hukum dan persamaan hak sasaran yang diatur, dan mampu menyerap aspirasi masyarakat,[259] dan fungsinya dalam peningkatan kualitas UU agar memiliki efektivitas dari segi pencapaian tujuan (*doeltreffendheid*), pelaksanaan (*uitvoerbaarheid*), dan penegakan hukum (*handhaafbaarheid*).[260]

Jan Michiel Otto, dkk. terkait pembentukan peraturan perundang-undangan memperkenalkan *the agenda building theory* berpendapat bahwa pembuatan UU adalah suatu proses perubahan yang tidak sederhana dan panjang yang melibatkan

---

[256] VCRAC Crabbe, ***Legislative Drafting***, p. 4. Dalam Anggono, ***Ibid.***, hlm. 25.

[257] Bayu Dwi Anggono, ***Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia***, (Jakarta: Konstitusi Press, 2014), hlm. 12. Dalam Ni'matul Huda, ***Negara Hukum, Demokrasi dan, Judicial Review***, (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm. 73.

[258] Anggono, ***Ibid.***. Dalam Widodo Ekatjahjana, ***Pengujian Perundang-undangan dan Sistem Peradilannya di Indonesia***, (Jakarta: Pustaka Sutra, 2008), hlm. 31.

[259] Saifudin, ***Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan***, (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), hlm. 2. Dalam Anggono, ***Ibid.***, hlm. 25.

[260] Yuliandri, ***Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan***, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2009), hlm. 252. Dalam Anggono, ***Op.Cit.***, hlm. 25.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

partisipasi masyarakat.[261] Teori itu senada pula dengan ketentuan dalam Pasal 10 ayat (1) huruf e UU Nomor 12 Tahun 2011 bahwa pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat sebagai salah satu dari materi muatan yang harus diatur dengan UU.[262] Masyarakat berperan aktif untuk berpartisipasi pada pembangunan hukum di Indonesia sesuai kebutuhan yang beranekaragam, maka pembentukan peraturan perundang-undangan dapat memberikan manfaat seluas-luasnya bagi masyarakat.

Partisipasi atau pelibatan masyarakat dalam perkembangannya sangat diperlukan bahkan menjadi syarat mutlak untuk sahnya suatu rancangan produk hukum menjadi peraturan perundang-undangan. Partisipasi masyarakat itu dapat dilakukan dalam bentuk pemberian masukan secara lisan dan/atau tertulis maupun sebagai pendengar bagi perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan peraturan perundang-undangan, maka setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Pentingnya teori pembentukan peraturan perundang-undangan pada penelitian, karena jenis penelitian sinkronisasi peraturan perundang-undangan menelaah keserasian hukum positif agar tidak bertentangan dengan hierarki

---

[261] J. Arnscheidt, etc., ***Lawmaking for Development: Explorations into The Theory and Practice of International Legislative Projects***, (Amsterdam: Leiden University Press, 2008), p. 58.

[262] Pasal 10 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan: *"Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi:*

a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b. perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
c. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

peraturan perundang-undangan (*stufenbau theory*).[263] Ketidaklengkapan norma menyebabkan belum harmonis antara UUD 1945 dengan peraturan perundang-undangan di bawahnya dan ketidakadilan bagi kelompok minoritas. Penghayat Kepercayaan tidak mendapatkan kesempatan yang setara dan sejajar atas dasar kemanusiaan. Peraturan perundang-undangan juga sebagai suatu sistem dalam hukum yang mengikat warga negara, maka pembentukannya harus melibatkan rakyat sebagai komitmen negara dalam setiap tahap penyusunan UU.

4. Teori Keadilan

Teori keadilan sebagai landasan pemikiran mengenai pengaturan hukum administrasi kependudukan ke depannya. Keadilan sebagai salah satu pencapaian tujuan hukum, sehingga hukum perlu pengetahuan akan tujuan pembentukan hukum. Penghayatan terhadap keadilan atau ketidakadilan merupakan kesadaran hukum muncul dari pemahaman akal budi dan penghayatan hati nurani manusia terkait perilaku manusia dan situasi kehidupan manusia. Penghayatan tentang keadilan memunculkan penilaian bahwa dalam situasi kemasyarakatan tertentu, orang seyogianya berperilaku dengan cara tertentu, artinya seharusnya melakukan atau tidak melakukan perbuatan tertentu karena adil atau memenuhi rasa keadilan, sehingga disebut penilaian hukum (*rechtsoordeel*). Penilaian hukum terbentuk sebagai produk proses pemaknaan akal budi dan hati nurani terhadap hasil persepsi manusia tentang situasi kemasyarakatan tertentu dalam kerangka pandangan hidup, keyakinan keagamaan dan keyakinan etis dengan berbagai nilai yang dianut. Kaidah hukum yang adil, apabila peristiwa atau situasi tertentu dalam hubungannya

---

[263] Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, ***Buku Ajar: Dualisme Penelitian Hukum***, (Yogyakarta: Pensil Komunika, 2007), hlm. 26.

dengan masyarakat dapat menjalankan kehidupan secara wajar sesuai dengan martabat dan harkat sebagai manusia.[264]

Ulpianus berpendapat terkait keadilan sebagai *justitia est perpetua et constans voluntas jus suum cuique tribuendi* bahwa keadilan adalah suatu keinginan yang terus-menerus dan tetap untuk memberikan kepada orang yang menjadi haknya dengan senantiasa harus mempertimbangkan kepentingan yang terlibat didalamnya.[265] Peraturan perundang-undangan mensyaratkan tujuan dari hasil akhir suatu hukum terkait tindakan dapat efisien ataukah tidak efisien, ekonomis ataukah tidak ekonomis, konsisten ataukah bertentangan, lengkap ataukah tidak lengkap sebagai kriteria dari keadilan.[266] Hukum mengalami perkembangan yang terbentuk menurut produk sejarah dalam situasi kemasyarakatan (*historically and socially determined*).[267] Hukum terbentuk dalam proses sejarah, maka sistem hukum dengan sendirinya sebagai sistem terbuka dan dinamis.[268] Kebebasan untuk meyakini kepercayaan harus setara sesuai prinsip *rule of law*, karena masyarakat yang adil memiliki hak-hak dasar yang sama.

Keadilan menurut John Rawls terbagi 2 (dua) prinsip: (1) *equal basic liberties* (keseimbangan kebebasan dasar) bahwa *"each person is to have an equal right to the most extensive total system of equal basic liberties compatible with a similar system of liberty for all."* bahwa setiap orang harus diberikan kebebasan sesuai

---

[264] Sidharta, ***Refleksi Tentang … Op.Cit.***, hlm. 185-186.

[265] Marzuki, ***Penelitian Hukum .. Op.Cit.***, hlm. 59.

[266] Vladimir M. Syrykh, "Why The Law is Equivalent and, as a Rule, Injustice", ***Journal of Siberian Federal University, Humanities & Social Sciences 4***, (10, 2017), p. 599.

[267] ***Ibid.***, hlm. 186.

[268] Paul Scholten, ***De Structuur der Rechtswetenschap***, (Amsterdam: Uitgevers Maatschappij, 1945), hlm. 12-17. Dalam Sidharta, ***Ibid.***, hlm. 186.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

sistem kebebasan yang berlaku bagi setiap orang; (2) *principle of distribution* bahwa ketimpangan dalam masyarakat akibat kompetisi terbuka bahwa *"Social and economic inequalities are to be arranged so that they are both:* (a) *to the greatest benefit of the least advantaged*, and (b) *attached to offices and positions open to all under conditions of fair equality of opportunity*."

Ketidakmampuan seseorang bersaing dalam memperebutkan kesempatan hidup lebih baik disebabkan *unfairness* dalam masyarakat,[269] misalnya Penghayat Kepercayaan ingin memperbaiki kehidupan dengan melamar pekerjaan di instansi pemerintah menjadi terhambat, karena institusi mensyaratkan menganut Agama. Calon pelamar yang menghayati Kepercayaan tidak dapat lolos syarat bekerja dengan alasan bukan pemeluk salah satu Agama yang ditentukan pemerintah.[270] Ketimpangan dalam masyarakat tidak akan terjadi ketika ada kesetaraan, yakni memperlakukan semua orang secara sama dan sejajar terhadap kesempatan dengan perhatian yang lebih besar terhadap orang-orang yang terlahir dalam posisi sosial yang tidak menguntungkan.[271] Kesetaraan itu untuk menciptakan kesetaraan kedudukan baik dalam pemenuhan peristiwa penting dalam kehidupan maupun kehidupan sosial (misalnya dialog dan pelibatan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan) yang berimplikasi kesetaraan antara Pemeluk Agama dengan Penghayat Kepercayaan terhadap perolehan HAM atas dasar kemanusiaan, khususnya pencantuman kolom Kepercayaan dalam KTP.

---

[269] Gunarsa (Ed.), ***Op.Cit.***, hlm. 117.

[270] Wawancara narasumber Bapak Djuanda (Kepala Seksi Kelembagaan Kepercayaan Sub Direktorat Kepercayaan dan Tradisi di KEMENDIKBUD) tanggal 14 Maret 2016.

[271] John Rawls, ***Teori Keadilan: Dasar-dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara***, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), hlm. 120.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

Menurut konstitusi yang adil, negara harus mengkondisikan masyarakat setara dan mengatur usaha masyarakat untuk bebas berkeyakinan atau mengejar kepentingan moral dan spiritual sesuai prinsip-prinsip kesetaraan awal.[272] Prinsip itu ada dalam Sila Pertama Pancasila yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa. Kebebasan beragama dan berkepercayaan dilindungi oleh UUD 1945 sebagai HAM, maka Pemeluk dan Penghayatnya memiliki hak mengungkapkan kepercayaannya, akses fasilitas umum, dan kesempatan sama dengan yang lain.[273]

Kesempatan untuk berkembang ke arah yang lebih baik yang seyogianya dijamin oleh setiap sistem hukum. Keadilan tercapai dalam jangka waktu panjang, sementara waktu diterapkan perlakuan berbeda terhadap orang per orang berupa tindakan afirmatif (*affirmative action*). Tindakan afirmatif yaitu upaya meningkatkan hak atau kesempatan bagi orang atau sekelompok orang yang semula tidak atau kurang beruntung (*disadvantaged*) dapat memperoleh kemajuan dalam jangka waktu tertentu.[274] Sistem hukum dimungkinkan untuk toleransi atas perbedaan perlakuan (pengecualian) dalam hukum karena kedudukan yang lemah dari segi materi, pendidikan, kesempatan kerja, dan lain-lain.

Teori tidak dapat terlepas dari asas, terkait asas Sudikno Mertokusumo mengemukakan asas kesamaan. Asas kesamaan menghendaki keadilan yaitu *equality before the law* bahwa setiap orang adalah sama di dalam hukum berarti setiap orang harus diperlakukan sama. Adil ialah apabila setiap orang memperoleh

---

[272] ***Ibid.***, hlm. 266-267.

[273] Michael W. McConnell (reviewer from Why Tolerate Religion? By Brian Leiter), ”Review: Why Protect Religious Freedom?”, ***The Yale Law Journal,*** Volume 123, Number 3, Desember 2013, http://www.yalelawjournal.org/review/why-protect-religious-freedom, diakses pada 8 Juli 2016.

[274] Gunarsa (Ed.), ***Op.Cit.***, hlm. 116 dan 118.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

hak yang sama,[275] namun kepentingan hukum manusia bervariasi berdasarkan 6 (enam) agama dan kepercayaan-kepercayaan di Indonesia, adil ketika hukum dapat merengkuh semua kepentingan itu sepanjang tidak bertentangan kepentingan manusia lain. Nilai keadilan tentu berbeda tiap individu berdasarkan nilai di masyarakat sehingga adil apabila ada tindakan afirmatif dari UU untuk menyambung aspirasi rakyat melalui konstitusi untuk memberikan hak bagi penghayat kepercayaan untuk meyakini kepercayaan.

Ada 3 (tiga) unsur penegakan hukum menurut Gustav Radburch yaitu kepastian hukum (*rechtssicherheit*), kemanfaatan (*zweckmassigkeit*), dan keadilan (*gerechtigkeit*).[276] Hukum sebagai perlindungan kepentingan manusia bertujuan untuk menciptakan tatanan masyarakat yang tertib dan seimbang. Kesepakatan bersama masyarakat telah sejak lama dari berbagai negara yang konsisten dengan prinsip toleransi, muncul dari suara hati (*conscience*), persyaratan mendasar (*fundamental*) dari ketertiban umum (*public order*) dan kepentingan umum (*common good*) atau *the basic social structure* yaitu sistem yang menjamin peluang sama dan adil bagi setiap warga negara untuk memenuhi kebutuhan dasar sebagai manusia secara layak. Keadilan sebagai *fairness* menurut John Rawls, jaminan pemenuhan kebutuhan dasar warga negara wajib diatur dalam konstitusi secara adil adalah hak warga negara (pendapatan dan kekayaan, pendidikan, kesehatan, kesempatan kerja, kebebasan dasar sebagai warga negara, dan sebagainya). Hukum didukung setiap warga negara melalui pemenuhan kewajiban, maka negara wajib menciptakan struktur sosial yang mendorong pemenuhan hak setiap warga

[275] ***Ibid.***, hlm. 118.

[276] Mertokusumo, ***Op.Cit.***, hlm. 145.

negara.[277] Hukum yang baik, ketika selalu terbuka untuk dikritik dan dikoreksi menurut hukum yang ada saat ini (*ius contitutum*) dan aturan hukum yang pernah berlaku sebelumnya untuk menciptakan keadilan, kebahagiaan, dan kesejahteraan warga negara. Hukum diperbaiki agar tetap responsif atas kepentingan manusia bagi masa depan yang lebih baik.[278]

Kebebasan berkepercayaan merupakan HAM, namun kebebasan itu dibatasi oleh HAM lain sebagaimana amanat konstitusi. Negara mempunyai kewenangan untuk mengeluarkan produk hukum, tetapi tidak dapat membatasi hubungan antara manusia dengan Penciptanya karena bersifat pribadi. Keadilan tidak akan terjadi jika perlindungan hukum terhadap warga negara lemah, karena adanya kekosongan hukum terkait pencantuman kolom kepercayaan dalam KTP. Hak konstitusional yang dimiliki setiap orang pada prinsipnya sama, bahwa setiap orang mempunyai kebebasan yang berlaku sama tanpa terkecuali terkait pelaksanaan peristiwa penting dalam kehidupan mulai dari manusia itu lahir sampai dengan meninggal dunia dan pelaksanaan ibadah bagi Penghayat Kepercayaan, dan perolehan hak sipil lainnya. Adanya perlakuan berbeda (diskriminasi) terhadap Penghayat Kepercayaan melalui peraturan perundang-undangan menyebabkan setiap orang tidak memperoleh hak konstitusional yang sama. Kebijakan yang menciptakan keadilan sangat diperlukan bagi Penghayat Kepercayaan sebagai kelompok minoritas dan terpinggir karena tingkat pendidikan yang rendah dan kesulitan ekonomi akibat diskriminasi pada peraturan perundang-undangan yang sudah ada sejak lama.

---

[277] John Rawls, ***A Theory of Justice***, (Cambridge, Massachusetts: Macmillan Publishing Company, 1999). Dalam Andre Ata Ujan, ***Membangun Hukum, Membela Keadilan Filsafat Hukum***, (Yogyakarta: Kanisus, 2009), hlm. 232.

[278] Ujan, ***Ibid.***, hlm. 231-233.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

Keadilan terjadi ketika masyarakat secara setara dan sejajar diikutsertakan dalam dialog yang terjalin antara pemerintah dan masyarakat disertai kerelaan untuk melepas segala atribut perbedaan di antara mereka yakni jabatan, status, keadaan ekonomi, profesi, dan lain-lain serta kecurigaan atau kekhawatiran dari para peserta dialog. Hal itu bertujuan untuk menciptakan dialog tanpa tekanan dan kekuasaan (*release no suspicion*) berdasarkan prinsip berKetuhanan Yang Maha Esa. Permasalahan dalam masyarakat dapat diselesaikan tidak hanya melalui dialog berkesinambungan antara pemerintah dan masyarakat, tetapi juga upaya selalu terbuka dalam membentuk kebijakan yang akan berlaku untuk mencapai keadilan. Teori keadilan tepat digunakan sebagai landasan dalam rumusan masalah terkait pengaturan hukum administrasi kependudukan ke depannya.

5. Teori Penemuan Hukum (*Rechtsvinding*)

Teori penemuan hukum sebagai landasan masalah dalam penelitian menyangkut latar belakang UU Adminduk tidak mengatur pencantuman kolom Kepercayaan dalam KTP dan implikasi hukum dari tidak adanya pengaturan kolom Kepercayaan dalam KTP. Hukum yang diatur dalam UU bersifat statis dan kurang dapat mengikuti perkembangan kemasyarakatan, sehingga menimbulkan ruang kosong yang perlu diisi.[279] Menurut Mauwissen, penemuan hukum adalah pengembanan hukum (*rechtsboefening*) adalah kegiatan manusia berkenaan dengan ada dan berlakunya hukum di masyarakat meliputi kegiatan membentuk, melaksanakan, menerapkan, menemukan, menafsirkan secara sistematis, memperlajari, dan mengajarkan hukum. Pengembanan hukum dibedakan dalam

[279] Ahmad Rifai, ***Penemuan Hukum Oleh Hakim Dalam Perspektif Hukum Progresif***, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 25.

pengembanan hukum praktis meliputi kegiatan yang berkenaan hal mewujudkan hukum dalam kehidupan sehari-hari dan pengembanan hukum teoritis meliputi kegiatan pembentukan hukum, penemuan hukum, dan bantuan hukum.[280]

Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo mengemukakan bahwa interpretasi atau penafsiran sebagai salah satu metode penemuan hukum yang memberikan penjelasan secara utuh mengenai teks UU supaya ruang lingkup kaidah dapat ditetapkan terkait peristiwa tertentu. Hakim menafsirkan penjelasan yang harus menuju pelaksanaan yang dapat diterima oleh masyarakat mengenai peraturan hukum atas peristiwa konkrit. Pembenaran atas kegunaan untuk melaksanakan ketentuan konkrit dan bukan untuk kepentingan metode itu sendiri.[281]

Salah satu metode penemuan hukum (*rechtvinding*) meliputi penafsiran (interpretasi) sebagai sarana untuk mengetahui makna UU[282] yang menyelidiki dan menilai isi peraturan perundang-undangan dengan menguji isi UU melalui cara membandingkan dan termasuk proses penemuan dan penguraian norma konstitusi (*process of discovering and expounding the meaning of the article of law and the constitution*).[283] MK memiliki kewenangan penafsiran atas norma hukum melalui kewenangan untuk pengujian UU terhadap UUD 1945.[284]

Menafsirkan konstitusi berarti memberikan arti atau makna dari suatu istilah atau kumpulan istilah dalam rumusan pasal atau ayat yang biasanya dilakukan

---

[280] ***Ibid.***, hlm. 25.

[281] Soedikno Mertokusumo dan A. Pitlo, ***Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum***, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1993), hlm. 13.

[282] Mertokusumo, ***Op.Cit.***, hlm. 13.

[283] Rosjidi Ranggawidjaja, ***Wewenang Menafsirkan dan Mengubah Undang-Undang Dasar***, (Bandung-Sukabumi: PT. Citra Bakti Akademika, 1996), hlm. 47. Dalam Tanto Lailam, "Penafsiran Konstitusi Dalam Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945", ***Jurnal Media Hukum***, Volume 21, Nomor 1, Juni 2014, hlm. 92.

[284] Lailam, ***Ibid.***, hlm. 92.

dengan cara menguraikan atau menjelaskan maksud dari sesuatu hal yang dianggap belum jelas. Penafsiran UUD 1945 berarti memberikan keterangan atau penjelasan agar dapat dipahami maksudnya.[285] Penafsiran secara garis besar dapat dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu: ***pertama***, penafsiran harfiah yaitu semata-mata memakai kalimat dari peraturan sebagai pegangan dan tidak keluar dari literatur legis. ***Kedua***, fungsional atau biasa diartikan interpretasi bebas yaitu interpretasi yang tidak mengikatkan diri secara penuh pada kalimat peraturan sebagai pegangan, tetapi memahami maksud yang sebenarnya atas suatu peraturan dengan berbagai sumber lain yang dapat menjelaskan secara memuaskan.[286]

Ilmu hukum tata negara memberikan penafsiran terhadap suatu naskah hukum (konstitusi dan dokumen hukum lainnya) sebagai suatu hal yang niscaya, karena gagasan dan semangat dalam suatu naskah hukum dalam ruang dan waktu yang terkait erat dengan situasi ketika naskah hukum diterapkan. Kebutuhan akan penafsiran itu muncul karena konstitusi tidak memuat semua ketentuan normatif yang diperlukan untuk penataan kehidupan bernegara. Penafsiran konstitusi memerlukan metode dan teknik tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara rasional dan ilmiah, sehingga upaya menegakkan konstitusi sesuai dengan tuntutan perkembangan zaman yang ada dan tidak bertentangan dengan semangat rumusan konstitusi yang lazim digunakan dalam rumusan normatif.[287]

Pandangan Jimly Asshiddiqie bahwa penafsiran sebagai proses pada pengadilan yang mencari kepastian pengertian terkait pengaturan tertentu suatu

---

[285] Ranggawidjaja, ***Op.Cit.***, 1996, hlm. 34. Dalam Lailam, ***Ibid.***, hlm. 92.

[286] Tim Peneliti PKK FH Universitas Jenderal Soedirman, 2006, hlm. 199. Dalam Lailam, ***Ibid.***, hlm. 91-92.

[287] Jimly Asshiddiqie, ***Teori dan Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara***, (Jakarta: InHilco, 2011), hlm. 16. Dalam Lailam, ***Ibid.***, hlm. 92.

UU, penafsiran merupakan upaya melalui pengadilan untuk mencari kepastian kehendak pembentuk UU yang sesungguhnya. Pandangan lain menyebutkan bahwa penafsiran merupakan upaya mencari arti atau makna atau maksud sesuatu konsep atau kata atau istilah, menguraikan atau mendeskripsikan arti atau makna atau maksud konsep atau kata atau istilah supaya artinya jelas atau terang.[288] Jarak perumusan dan pembentukan suatu konstitusi dengan penerapan atau aplikasinya pada masa yang jauh berbeda melahirkan aliran-aliran dengan pendapat, pandangan atau pendirian konstitusional secara teoritis yang bertolak belakang satu dengan yang lainnya, yaitu aliran originalisme dan non-originalisme.[289]

Metode-metode dalam menafsirkan konstitusi sangat beragam, para ahli juga mengemukakan banyak pandangan mengenai metode tersebut. Penafsiran yang paling memperoleh perhatian, yaitu penafsiran originalis dan non originalis dengan berbagai varian penafsiran yang melingkupinya.[290] Ukuran untuk menilai pertentangan norma hukum dalam penafsiran konstitusi, yaitu. ***Pertama***, penafsiran konstitusi merupakan salah satu cara untuk mengelaborasi pengertian dalam konstitusi dan proses menemukan pengertian dari teks konstitusi. ***Kedua***, independensi dan kebebasan hakim dalam menggunakan metode penafsiran yang tidak diatur dalam hukum positif, maka hakim bebas menggunakan metode penafsiran tersebut yang sesuai dengan keyakinan hakim. ***Ketiga***, batasan penggunaan metode penafsiran yaitu hakim konstitusi tidak boleh hanya mengacu pada metode penafsiran originalisme yang mendasarkan diri pada *original intent*

---

[288] ***Ibid.***, hlm. 91.

[289] ***Ibid.***

[290] Saldi Isra, ***Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia***, (Jakarta: Rajawali Press, 2010), hlm. 55. Dalam Lailam, ***Ibid.***, hlm. 92-93.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

(perumusan pasal UUD 1945) atau menggunakan penafsiran lain (*non originalis*) bahwa penafsiran itu justru menyebabkan tidak bekerjanya UUD 1945 sebagai suatu sistem dan/atau bertentangan dengan gagasan utama yang melandasi UUD 1945 itu sendiri secara keseluruhan terkait tujuan yang hendak diwujudkan. ***Keempat***, penggunaan metode penafsiran harus dipertanggungjawabkan kepada publik agar dapat teruji kevalidannya dalam kasus tertentu.[291]

Sudikno Mertokusumo mengidentifikasi beberapa metode interpretasi yang biasa digunakan hakim (pengadilan) meliputi penafsiran gramatikal atau bahasa, penafsiran teleologis atau sosiologis, penafsiran sistematis atau logis, penafsiran historis, penafsiran komparatif atau perbandingan, dan penafsiran futuristik.[292] Penafsiran merupakan bagian penemuan hukum (*rechtsvinding*) yang selalu dilakukan hakim dalam memeriksa dan mengadili perkara.[293] Besarnya kewenangan tafsir tidak lepas dari upaya memenuhi rasa keadilan, jika kewenangannya itu tidak dapat digunakan secara negarawan dapat saja merugikan masyarakat pencari keadilan.[294] Kata keadilan dikenal dengan istilah keadilan prosedural, keadilan legalis, keadilan komutatif, keadilan distributif, keadilan vindikatif, keadilan kreatif, keadilan substantif, dan sebagainya.[295]

Hukum sebagai sistem terbuka (*open system*) untuk mengimbangi kemajuan pesat dan pertumbuhan masyarakat, maka perlu interpretasi untuk mengisi

---

[291] ***Ibid.***, hlm. 89.

[292] Mertokusumo, ***Op.Cit.***, hlm. 14. Dalam Lailam, ***Ibid.***, hlm. 93.

[293] Mukti Arto, ***Konsepsi Ideal Mahkamah Agung: Redefenisi Peran dan Fungsi Mahkamah Agung untuk Membangun Indonesia Baru***, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2001), hlm. 332. Dalam Lailam, ***Ibid.***, hlm. 94.

[294] Refli Harun, dkk (Ed), ***Menjaga Denyut Konstitusi (Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi)***, (Jakarta: Konstitusi Press, 2004), hlm. 301. Dalam Lailam, ***Ibid.***, hlm. 94.

[295] Arif Hidayat, "Penemuan Hukum Melalui Penafsiran Hakim Dalam Putusan Pengadilan", ***Pandecta***, Volume 8, Nomor 2, Juli 2013, hlm. 154.

kekosongan hukum. Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mendefinisikan kekosongan (*vacuum*) adalah perihal (keadaan, sifat, dan sebagainya) kosong atau kehampaan. Kekosongan hukum diartikan suatu keadaan kosong atau ketiadaan peraturan perundang-undangan (hukum) yang mengatur tata tertib dalam masyarakat.[296] Paul Scholten berpendapat, kekosongan hukum hendaknya membedakan 2 (dua) konsep kekosongan, yaitu kekosongan dalam hukum, ketika hakim tidak tahu cara memutuskan dan kekosongan dalam perundang-undangan, ketika konstruksi dan penalaran analogi permasalahan tidak terpecahkan, maka hakim harus mengisi kekosongan seperti berada pada kedudukan Pembuat UU dan memutuskan sesuai Pembuat UU akan memberikan keputusan.[297]

Latar belakang kekosongan hukum meliputi hukum yang berlaku terhadap hal-hal atau keadaan yang hendak diatur oleh hukum telah berubah, karena penyusunan hukum membutuhkan waktu yang lama, hal-hal atau keadaan yang terjadi belum diatur dalam peraturan perundang-undangan, dan hukum telah diatur itu tidak jelas dan tidak lengkap.[298] Kekosongan hukum sebagai hal-hal atau keadaan yang tidak atau belum diatur yang berakibat ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*) atau ketidakpastian peraturan perundang-undangan di masyarakat, kekacauan hukum (*rechtsverwarring*), dan kebingungan (kekacauan) aturan yang harus diterapkan dalam masyarakat. Hukum yang stabil dan fleksibel sangat diperlukan untuk mengimbangi perkembangan pesat dalam masyarakat.[299]

---

[296] Muhammad Syukri Albani Nasution, dkk., ***Hukum Dalam Pendekatan Filsafat***, (Jakarta: Kencana, 2017), hlm. 285, 286, dan 289.

[297] Satjipto Rahardjo dan Ronny Hanintijo Soemitro, ***Pengantar Ilmu Hukum***, ***Buku Materi Pokok Modul 1-5***, (Jakarta: Universitas Terbuka, Karunia, 1986), hlm. 93.

[298] Gamal Abdul Nasir, ”Kekosongan Hukum dan Percepatan Perkembangan Masyarakat”, ***Jurnal Hukum Replik***, Volume 5 Nomor 2 September 2017, hlm. 173.

[299] Nasution, ***Hukum Dalam ... Op.Cit.***, hlm. 287-288.

Peraturan perundang-undangan memiliki permasalahan yaitu tidak fleksibel, tidak pernah lengkap, dan terbatas untuk memenuhi setiap peristiwa atau tuntutan hukum. Kelemahan peraturan perundang-undangan membutuhkan suatu konsep penemuan hukum oleh hakim, meskipun dalam hal tertentu penemuan hukum dibatasi untuk keadilan.[300] Penemuan hukum adalah metode interpretasi (penafsiran) sebagai suatu cara untuk mengisi kekosongan hukum.[301]

Achmad Ali berpendapat bahwa metode interpretasi adalah penafsiran yang dilakukan hakim masih berpegang pada teks UU. Beberapa jenis metode penemuan hukum antara lain:

a. interpretasi subsumtif, adalah interpretasi teks UU dengan menerapkan silogisme ciri khas cara berpikir dalam sistem subsumtif adalah memasukkan peristiwa dalam peraturan perundang-undangan;
b. interprestasi formal (interpretasi otentik), yaitu penjelasan resmi yang diberikan UU dan terdapat pada teks UU itu;
c. interpretasi gramatikal, yaitu menafsirkan kata UU dalam kaidah hukum tata bahasa dan kaidah bahasa. Hakim berusaha menemukan makna kata dengan menelusuri kata oleh pembuat UU untuk mengatur peristiwa sejenis dan menelusuri tempat dan hubungan pembentuk UU memakai kata yang sama;
d. interpretasi historis, yaitu melihat sejarah dan latar belakang pembentukan UU supaya diketahui secara pasti tujuan pembentukan aturan.

---

[300] Rodrigo Fernandes Elias, "Penemuan Hukum Dalam Proses Peradilan Pidana Di Indonesia", ***Jurnal LPPM Bidang EkoSosBudKum***, Volume 1 Nomor 1 Tahun 2014, hlm. 9.

[301] Dhoni Yusra, "Politik Hukum Hakim Dibalik Penemuan Hukum (*Rechtsvinding*) dan Penciptaan Hukum (*Rechtsschepping*) Pada Era Reformasi dan Transformasi," ***Lex Jurnalica***, Volume 10 Nomor 2 Agustus 2013, hlm. 67 dan 69.

e. interpretasi sistematis, yaitu metode yang menafsirkan UU atau peraturan adalah bagian dari seluruh sistem perundang-undangan terkait. Hakim harus memahami seluruh bagian peraturan yang mengatur suatu peristiwa terkait dan tidak boleh memisahkan, dan antara UU yang satu dengan yang lainnya yang memiliki hubungan sama dan sejenis;

f. interpretasi sosiologis (teleologis), yaitu penafsiran atas penyesuaian antara peraturan hukum dengan keadaan baru yang dibutuhkan oleh masyarakat;

g. interpretasi komparatif, yaitu membandingkan antara dua atau lebih aturan hukum terhadap suatu peristiwa tertentu untuk diambil salah satu diantara yang lebih memenuhi rasa keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukumnya;

h. interpretasi futuris (interpretasi antisipatif), yaitu pemecahan pada peraturan yang belum berlaku yang sedang dalam proses perundang-undangan (RUU);

i. interpretasi restriktif, yaitu metode yang membatasi peraturan perundang-undangan yang tidak dapat diperluas karena sifat mutlak dan terbatas; dan

j. interpretasi ektensif, yaitu kebalikan dari metode restriktif, yaitu penafsiran yang bersifat memperluas maksud dalam UU.[302]

Penulis memakai metode penemuan hukum pada 2 (dua) Rumusan Masalah berupa penafsiran historis, penafsiran gramatikal, dan penafsiran sistematis untuk mengetahui latar belakang UU Adminduk tidak mengatur kolom Kepercayaan dalam KTP, makna rumusan kata *"Ketuhanan Yang Maha Esa"* dan kata *"dan kepercayaannya itu"* dan implikasi hukum sebagai penyelesaian masalah perlindungan hukum bagi Penghayat Kepercayaan.

---

[302] Hartanto, "Penemuan Hukum Dalam Peradilan Hukum Pidana dan Peradilan Hukum Perdata", ***Jurnal Hukum Positum***, Volume, 1, Nomor 1, Desember 2016, hlm. 55-56.

2.2. Kerangka Konseptual

Permasalahan terkait Disertasi yang berjudul *"Pengaturan Perlindungan Hukum Bagi Penghayat Kepercayaan Terkait Kartu Tanda Penduduk Sebagai Hak Atas Pengakuan Kepercayaan"* terjadi karena kekuranglengkapan norma terkait pencantuman kolom Kepercayaan dalam KTP. Perlunya demokrasi deliberatif melalui komunikasi atau dialog sejajar dan seimbang diantara para pihak adalah suatu ide atau cita-cita. Cita-cita luhur itu dilaksanakan dengan komitmen bersama, maka akan dapat terwujud keadaan sesuai Pancasila, Pembukaan UUD 1945, dan UUD 1945 sebagai landasan bagi perlindungan hukum dalam hak konstitusional bagi Penghayat Kepercayaan.

Berdasarkan judul penelitian di atas, ada beberapa konsep hukum yang perlu diperjelas agar tidak timbul penafsiran yang berbeda-beda, yaitu:

1. Perlindungan Hukum

Maksud perlindungan hukum dalam Disertasi ini adalah negara sebagai subjek hukum yaitu badan hukum publik yang berfungsi sebagai organ kekuasaan memberikan perlindungan hukum kepada rakyat sebagai subjek hukum yang memiliki hak dan kewajiban yang diatur oleh hukum. Perlindungan hukum oleh negara berdasarkan kewenangan *(authority*) atas kekuasaan untuk membentuk hukum yaitu peraturan perundang-undangan. Tujuan pembentukan peraturan perundang-undangan adalah melindungi hak dan kewajiban rakyatnya agar tidak mengancam kepentingan umum. Kepentingan umum tidak akan terganggu atau terlanggar oleh hukum, ketika peraturan perundang-undangan yang merupakan produk hukum dan tindakan nyata dari negara itu tidak bertentangan dengan UUD 1945. Bentuk perlindungan hukum yang dikenal adalah perlindungan hukum

preventif dan represif, maka negara mempunyai kewenangan untuk memberikan perlindungan hukum secara optimal bagi rakyatnya.

Negara wajib melindungi rakyatnya dalam bentuk pengaturan mengenai warga negara dan kependudukan melalui UU merupakan amanat dari UUD 1945, maka terbentuk UU Adminduk pada tahun 2006. Pengakuan negara akan identitas seseorang pada UU Adminduk melalui pencantuman elemen data penduduk (kolom) dalam KTP sebagai salah satu upaya perlindungan hukum bagi penduduk Indonesia. Tidak dicantumkan salah satu identitas seseorang yaitu Kepercayaan, maka negara tidak dapat memberikan perlindungan hukum maksimal. UU Adminduk itu menyebabkan eksistensi Penghayat Kepercayaan dan hak yang melekat kepadanya tidak diakui dalam UU Adminduk. Permasalahan perlindungan hukum bagi Penghayat Kepercayaan adalah posisi (*position*) hak yang tidak seimbang antara Pemeluk Agama dengan Penghayat Kepercayaan akibat ketiadaan atau kekosongan kolom Kepercayaan dalam KTP mengakibatkan kekuranglengkapan norma (*incomplete norm*) dalam UU Adminduk. Posisi tidak seimbang menyebabkan ketidakadilan bagi Penghayat Kepercayaan pada perolehan peristiwa penting dalam kehidupannya dan hak sipil lainnya.

Salah satu upaya perlindungan hukum oleh negara yaitu pencantuman kolom Kepercayaan dalam KTP. Aturan yang mencantumkan kolom Kepercayaan menyebabkan Penghayat Kepercayaan akan memperoleh hak sejajar dengan Pemeluk Agama, maka negara dapat menjalankan amanat konstitusi secara optimal. Pasal 29 ayat (1) dan Pasal 28E ayat (2) UUD 1945 berimplikasi terhadap kebebasan beribadah, pelaksanaan peristiwa penting dalam kehidupan, dan perolehan hak sipil lainnya akan terlindungi secara aman, nyaman, dan damai.

Perlindungan hukum yang ada selama ini yaitu preventif dan represif menjadi tidak optimal, ketika hak asasi Penghayat Kepercayaan tidak diakui dalam UU.

Perlindungan hukum dapat direfleksikan dengan cara melihat berbagai kebijakan pemerintah dari waktu ke waktu untuk melihat latar belakang politik hukum (*legal policy*) dan menganalisis peraturan perundang-undangan yang dapat diterima dan berlaku di masyarakat dengan membujuk, mengajak, dan mempengaruhi seluruh masyarakat agar turut berperan serta aktif dalam penyusunan hukum untuk memberikan perlindungan hukum maksimal bagi rakyat. Masalah penelitian yang dirumuskan pada Disertasi ini adalah kekuranglengkapan norma (*incomplete norm*) atas kolom Kepercayaan dalam KTP-el berimplikasi pada diskriminasi Penghayat Kepercayaan.

KBBI mendefinisikan refleksi sebagai gerakan; pantulan di luar kemauan (kesadaran) sebagai jawaban suatu hal atau kegiatan yang datang dari luar; cerminan; gambaran;[303] pantulan; tindakan melihat kembali peristiwa di masa lampau untuk direnungkan kembali,[304] sedangkan reflektif didefinisikan sebagai cenderung; bersifat memantulkan; penuh pemikiran atau perenungan.[305] KBBI juga mendefinisikan evaluasi sebagai penilaian; hasil.[306] Persuasif didefinisikan sebagai bersifat membujuk, mempengaruhi.[307]

---

[303] Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, ***Kamus Besar Bahasa Indonesia***, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 1153-1154.

[304] Surawan Martinus, ***Kamus Kata Serapan***, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2001), hlm. 506.

[305] ***Ibid.***, hlm. 507.

[306] Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, ***Op.Cit.***, hlm. 384.

[307] Tim Prima Pena, ***Kamus Lengkap Bahasa Indonesia***, (Tanpa Tempat Terbit: Gitamedia Press, Tanpa Tahun Terbit), hlm. 513.

Upaya perlindungan hukum preventif berupa partisipasi masyarakat (*public hearing*) dan represif berupa penjatuhan sanksi belum dapat memberikan perlindungan hukum maksimal bagi Penghayat Kepercayaan menciptakan ketidakadilan, karena adanya kekuranglengkapan norma dalam UU Adminduk berupa ketiadaan kolom Kepercayaan dalam KTP sebagai pengakuan identititas (jati diri) Penghayat Kepercayaan dan hak konstitusionalnya. Perlindungan hukum secara tepat bagi Penghayat Kepercayaan melalui refleksi perlindungan oleh negara pada peraturan perundang-undangan untuk membujuk, mengajak, dan mempengaruhi seluruh masyarakat dalam partisipasi dan evaluasi UU melalui komunikasi dari berbagai pihak yakni Pemuka Agama, Pemuka Penghayat, Pemeluk Agama, Penghayat Kepercayaan, dan Pemerintah dalam hubungan sejajar untuk menghasilkan komitmen (konsensus) secara berkesinambungan.

Konsep pembentukan hukum itu diadopsi menurut teori hukum reflektif dari Gunther Teubner yaitu model pembaharuan hukum reflektif yang memperhatikan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan di masa mendatang melalui partisipasi yang melibatkan organisasi, prosedur, dan kompetensi dalam perimbangan kekuatan tawar-menawar (*bargaining power*). Urgensi pembentukan hukum yang merefleksikan peraturan perundang-undangan untuk membujuk, mengajak, dan mempengaruhi masyarakat (persuasif) melalui komunikasi (dialog masyarakat) untuk menjalin komunikasi yang baik, harmonis, dan berkesinambungan untuk mewujudkan demokrasi deliberatif bagi para pihak dalam hubungan seimbang dan sejajar dari segi pengetahuan dan kesempatan untuk mendengar dan didengar atau mengemukakan pendapat.

Perlindungan hukum menerapkan konsep yang bersumber dari UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU Nomor 12 Tahun 2011). Permasalahan hukum terkait pengisian kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut untuk menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.[308] Kata *"mempertimbangkan"* merupakan bagian dari kegiatan evaluasi bahwa untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi ketidaklengkapan norma dilakukan dengan mengevaluasi aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut dengan tujuan kepastian hukum dan keadilan bagi masyarakat.

Kepastian hukum dan keadilan bagi masyarakat ketika Pemeluk Agama dan Penghayat Kepercayaan diakui dalam UU. Agama dan Kepercayaan adalah dua keyakinan terhadap Tuhan Yang Maha Esa yang berbeda satu sama lain. Perlindungan hak asasi terhadap Agama dijamin oleh Pasal 29 ayat (1), Pasal 29 ayat (2), dan Pasal 28E ayat (1) UUD 1945, sedangkan perlindungan hak asasi terhadap Kepercayaan dijamin oleh Pasal 29 ayat (1) dan Pasal 28E ayat (2) UUD 1945. Perkembangan Agama di bawah pengawasan Kementerian Agama, sedangkan perkembangan Kepercayaan di bawah pengawasan Direktorat Jenderal Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa di Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Perkembangan Agama dan Kepercayaan dilaksanakan Penyelenggara Negara yang berbeda dan kewenangan yang berbeda pula. Hal itu berimplikasi pada perlindungan hukum yang berbeda bagi eksistensi Agama dan Kepercayaan terkait pendanaan tempat ibadah, kegiatan keagamaan, organisasi, pendidikan agama, dan

[308] Lampiran I UU Nomor 12 Tahun 2011.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

lain-lain yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Disertasi fokus pada perlindungan hak konstitusional yang setara dan sejajar antara Pemeluk Agama dengan Penghayat Kepercayaan. UUD 1945 meletakkan Agama dengan Kepercayaan secara berbeda, namun hak konstitusional Pemeluk Agama dan Penghayat Kepercayaan adalah setara dan sejajar.

b. Penghayat Kepercayaan

Orang yang menganut Kepercayaan untuk pertama kali diistilahkan Penganut Kepercayaan terhadap Tuhan YME pada TAP MPR Nomor IV/MPR/1973. Orang yang menghayati Kepercayaan diistilahkan Penghayat Kepercayaan dalam UU Nomor 23 Tahun 2006, tanpa ada definisi Penghayat Kepercayaan dan Kepercayaan dari kedua ketentuan itu. Definisi Penghayat Kepercayaan dan Kepercayaan secara implisit pada Pasal 1 angka 2 dan Pasal 1 angka 3 PERBER MENDAGRI dan MENBUDPAR Nomor 43 dan 41 Tahun 2009 bahwa *"Kepercayaan terhadap Tuhan YME adalah pernyataan dan pelaksanaan hubungan pribadi dengan Tuhan YME berdasarkan keyakinan yang diwujudkan dengan perilaku ketaqwaan dan peribadatan terhadap Tuhan YME serta pengamalan budi luhur yang ajarannya bersumber dari kearifan lokal bangsa Indonesia."* dan *"Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan YME, selanjutnya disebut Penghayat Kepercayaan adalah setiap orang yang mengakui dan meyakini nilai-nilai penghayatan kepercayaan terhadap Tuhan YME."*

Menurut Robert A. Dahl, setiap rakyat menentukan definisinya sendiri berdasarkan pengalaman historis.[309] Penulis menggunakan beberapa istilah dalam Kepercayaan yakni untuk orang yang memeluk atau mengikuti ajarannya disebut Penghayat Kepercayaan, sedangkan istilah yang digunakan untuk orang yang memeluk atau mengikuti ajaran Agama disebut Pemeluk Agama. Menurut KBBI, definisi Penghayat adalah orang yang menghayati.[310] Kepercayaan berasal dari kata percaya artinya mengakui atau yakin sesuatu memang benar atau nyata; menganggap atau yakin sesuatu itu benar-benar ada.[311] Kata yakin itu sendiri diartikan sebagai percaya (tahu, mengerti) sungguh-sungguh; (merasa) pasti (tentu, tidak salah lagi).[312] Kepercayaan (dahulu dikenal sebagai Kebathinan) dalam Kongres Badan Kongres Kebathinan Indonesia (BKKI) II pada tahun 1956 di Solo diistilahkan dalam semboyan *sepi ing pamrih, rame ing gawe* dan *memayu hayuning bawono* artinya bekerja giat guna kepentingan umum, bangsa, dan umat manusia dengan tidak berhasrat yang melebihi batas bagi diri dan golongannya sendiri.[313] Kepercayaan juga diartikan sebagai sumber asas dan sila Ketuhanan Yang Maha Esa untuk mencapai budi luhur guna kesempurnaan hidup,[314] maka Penghayat Kepercayaan bukan *atheis* yang mengingkari adanya Tuhan YME.[315]

---

[309] Robert A. Dahl, ***Demokrasi dan Para Pengkritiknya (Terj. A. Rahman Zainuddin) Jilid 1***, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1992), hlm. 309.

[310] ***Ibid.***, hlm. 488.

[311] ***Ibid.***, hlm. 1053.

[312] ***Ibid.***, hlm. 1566.

[313] Badan Kongres Kebathinan Indonesia, ***Hasil Seminar Kebathinan Indonesia Ke-I Jakarta***, (Jakarta: Badan Kongres Kebathinan Indonesia, 1959), hlm. 8.

[314] ***Ibid.***, hlm. 9.

[315] ***Ibid.***

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

KBBI mendefinisikan Agama sebagai ajaran, sistem yang mengatur tata keimanan (kepercayaan) dan peribadatan kepada Tuhan Yang Maha Kuasa serta tata kaidah yang berhubungan dengan pergaulan manusia dan manusia serta manusia dan lingkungannya.[316] Agama mencakup semua kekuatan jiwa manusia yang lebih tinggi berisi pengetahuan, kehendak, dan perasaan[317] bahwa jiwa memiliki pemikiran sebagai sifat asasi. Pemikiran adalah segala sesuatu yang terjadi pada diri manusia dengan pengetahuannya meliputi perbuatan indrawi, khayalan, akal, dan kehendak sesuai sifat hakiki yakni kesadaran (*cogito*).[318]

Berbagai negara di dunia tidak memberikan definisi Agama pada peraturan perundang-undangan, karena pembahasan Agama dianggap sangat sensitif. Pendefinisian Kepercayaan membutuhkan waktu lama dari tokoh Penghayat Kepercayaan diantaranya Mr. Wongsonegoro, Dr. Rajiman Wedyodiningrat, S.K. Trimurti, dan lain-lain melalui beberapa pertemuan Penghayat Kepercayaan melalui Seminar dan Kongres. Definisi mengenai Kepercayaan dan Penghayat Kepercayaan akhirnya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Penggunaan istilah Penghayat Kepercayaan, bukan Pemeluk atau Penganut Kepercayaan sebagai kesesuaian istilah pada PERBER MENDAGRI dan MENBUDPAR Nomor 43 dan 41 Tahun 2009. Definisi Penghayat Kepercayaan adalah setiap orang yang mengakui dan meyakini nilai-nilai penghayatan kepercayaan terhadap Tuhan YME,[319] sedangkan istilah resmi Agama dan Pemeluk

---

[316] Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, ***Op.Cit.***, hlm. 15.

[317] Lorens Bagus, ***Kamus Filsafat***, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1996), hlm. 13.

[318] ***Ibid.***, hlm. 570.

[319] Pasal 1 angka 3 PERBER MENDAGRI dan MENBUDPAR Nomor 43 dan 41 Tahun 2009.

Agama belum diatur tegas pada peraturan perundang-undangan. Definisi Agama dan Pemeluk Agama sampai saat ini belum mendapatkan kesepakatan bersama (komitmen) yang akan ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Saat ini ada definisi Agama dalam Pasal 1 angka 1 RUU Kebebasan Beragama berbunyi *"Agama adalah Agama dan Kepercayaan."* Disertasi membatasi tidak menyinggung soal Agama dan ajarannya, tetapi pembahasan komprehensif terkait konsep perlindungan hukum bagi Penghayat Kepercayaan untuk menciptakan hubungan sebagai mitra sejajar dengan Pemerintah dan hubungan setara dan sejajar dengan Pemeluk Agama berdasarkan kemanusiaan.

Kepercayaan dalam Disertasi ini disesuaikan dengan istilah perundang-undangan sebagai Kepercayaan terhadap Tuhan YME atau disingkat Kepercayaan adalah pernyataan dan pelaksanaan hubungan pribadi dengan Tuhan YME berdasarkan keyakinan yang diwujudkan dengan perilaku ketaqwaan dan peribadatan terhadap Tuhan YME serta pengamalan budi luhur yang ajarannya bersumber dari kearifan lokal bangsa Indonesia.[320] Kepercayaan dan Agama mempunyai persamaan bahwa para pengikutnya mempunyai keyakinan kepada Tuhan YME, namun perbedaannya keyakinan berdasarkan pengalaman budi luhur melalui kebiasaan setempat (lokal) yang bersumber kearifan lokal yang setiap daerah memiliki kebiasaan berbeda tergantung daerah masing-masing, sedangkan keyakinan Agama bersumber kitab suci dan ajaran dari nabi (utusan Tuhan).

Negara hampir mengeluarkan syarat atau kriteria agama yakni adanya kitab suci, nabi, dan hari besar atau hari suci. Kriteria itu selanjutnya diresmikan negara

[320] Pasal 1 angka 2 PERBER MENDAGRI dan MENBUDPAR Nomor 43 dan 41 Tahun 2009.

menjadi nabi atau rasul, kitab suci, dan pengakuan sebagai agama di luar negeri atas prakarsa DPR dan DEPAG. Kriteria itu tidak jadi disahkan, karena tidak disetujui Pemeluk Hindu-Bali atas dasar tolok ukur berimplikasi kepada diskriminasi bagi Agama yang tidak memenuhi kriteria dan keyakinan di luar Agama.[321] Indonesia belum ada ketegasan terkait kritera Agama, namun Agama dalam kebijakan hukum (*legal policy*) diutamakan dan menjadi pedoman dalam berbagai bidang kehidupan manusia, yakni Agama sebagai unsur mutlak dalam pembangunan bangsa dan negara. Hal itu secara tegas tercantum dalam Penetapan Presiden Nomor 19 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Sistem Pendidikan Nasional bahwa Pendidikan Nasional ialah pendidikan bangsa (*Nation* dan *Character Building*) yang membina suatu bangsa yang mampu atas tanggungjawab sendiri menyelesaikan Revolusinya, tahap demi tahap, dengan pengertian bahwa Agama adalah unsur mutlak dalam rangka *Nation* dan *Character Bulding* sesuai Ketetapan MPRS Tahun 1960.

Agama, pendidikan, dan kebudayaan selanjutnya diatur pada Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XVII/MPRS/1966 tentang Agama, Pendidikan dan Kebudayaan sebagai unsur-unsur mutlak dalam rangka *nation and character building* sebagai landasan hukum yang melandaskan agama sebagai pembangunan bangsa dan negara dalam berbagai bidang kehidupan manusia. Bab III TAP MPR Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa mengatur kedudukan Agama dalam kehidupan manusia Indonesia dengan aktualisasi nilai-nilai agama dan budaya luhur bangsa melalui pendidikan formal, informal dan nonformal dan pemberian contoh keteladanan oleh pemimpin negara, bangsa, dan masyarakat.

---

[321] Subagya, ***Op.Cit.***, hlm. 116 dan 118.

Agama hanya dicantumkan 6 (enam) macam agama selanjutnya disebut sebagai agama resmi atau agama yang diakui oleh negara dalam UU Nomor 1/PNPS/1965, sedangkan agama lain yaitu Yahudi, Zarasustrian, Shinto, dan Taoism serta Kepercayaan tetap dilindungi oleh negara. Agama lain selain agama resmi dan Kepercayaan tetap mendapat perlindungan negara sepanjang sesuai prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa dan ajarannya tidak bertentangan dengan 6 (enam) agama disebut secara tegas dalam UU Nomor 1/PNPS/1965.

Pengakuan Agama melalui Keppres Nomor 6 Tahun 2000 mengubah Konghucu dari agama, kepercayaan, dan adat istiadat Cina menjadi Agama di Indonesia. Keppres itu akhirnya ditindaklanjuti dengan Keputusan Presiden Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hari Tahun Baru Imlek (Keppres Nomor 19 Tahun 2002) menetapkan Hari Tahun Baru Imlek bagi Pemeluk Agama Konghucu. Penentuan Agama bukan berdasarkan kriteria atau syarat tertentu (pengakuan Tuhan YME, tempat ibadah, nabi, kitab suci, pengakuan internasional, jumlah pengikut, dan lain-lain), tetapi pada syarat keyakinan atau keimanan terhadap Tuhan YME, pengakuan negara melalui kebijakan hukum meliputi pengakuan resmi secara tertulis, peresmian hari raya menjadi hari libur nasional, direktorat jenderal bimbingan masyarakat yang menangani agama di KEMENAG, dan pencantuman kurikulum pendidikan agama pada pendidikan formal di sekolah dan universitas), dan pemenuhan kebutuhan hukum masyarakat. Kepercayaan yaitu pernyataan dan pelaksanaan hubungan pribadi dengan Tuhan YME sesuai keyakinan nenek moyang bangsa Indonesia, maka ajarannya berupa pengalaman budi luhur bersumber dari kearifan lokal bangsa Indonesia. Kepercayaan sebagai keyakinan yang digali dari sifat kedaerahan masing-masing yang saling berbeda. Kepercayaan

tidak dapat menjadi Agama, karena Kepercayaan sesuai kepribadian masyarakat setempat tergali dan terinternalisasi menurut sifat, pengalaman, dan kebiasaan daerah setempat bersifat lokal (kedaerahan). Penghayat Kepercayaan memerlukan pengakuan negara atas keyakinannya terhadap Tuhan YME sebagai hak asasi berupa pengakuan jati diri (identitas) dan eksistensi diri secara utuh.

Hukum sebagai kebutuhan masyarakat, maka eksistensi dan kebijakan pemerintah sesuai aspirasi masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan UUD 1945 sesuai Pasal 10 ayat (1) huruf e UU Nomor 12 Tahun 2011 berbunyi *"Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi: e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat."*. Keppres Nomor 6 Tahun 2000 juga ditetapkan Presiden berdasarkan kebutuhan masyarakat atas pengakuan eksistensi Konghucu sebagai Agama. Pengakuan Kepercayaan tidak dapat menjadi salah satu Agama resmi di Indonesia sebagaimana terjadi pada Khonghucu melalui hukum. Agama dan Kepercayaan memiliki perbedaan ditinjau dari sejarah, komitmen bangsa, dan ciri khas, tetapi tetap satu untuk orang menghayati keyakinan terhadap Tuhan YME itu, maka keduanya diatur secara berbeda dalam UUD 1945 agar para Pemeluk dan Penghayatnya memiliki hak asasi yang setara dan sejajar berdasarkan kemanusiaan secara adil dan beradab.

Penghayat Kepercayaan memerlukan pengakuan negara atas eksistensi dan identitas untuk meyakini Tuhan YME berdasarkan kearifan lokal (*local wisdom*) yakni nilai-nilai bijaksana dan luhur dari daerahnya dan diturunkan leluhur turun-temurun dalam hubungan dengan Tuhan YME dan lingkungan sekitarnya.

Hubungan antara Pemeluk Agama[322] dengan Penghayat Kepercayaan[323] adalah mitra sejajar yang memperoleh perlindungan hak asasi yang diatur dalam Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J UUD 1945 sebagai hukum tertinggi di Indonesia berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011. Hubungan antara Penghayat Kepercayaan dengan Pemeluk Agama adalah mitra sejajar dalam mewujudkan tujuan bangsa Indonesia sesuai dengan Pembukaan UUD 1945. Hubungan kemitraan sejajar antara Pemeluk Agama dengan Penghayat Kepercayaan juga terangkum dalam satu-kesatuan yang melingkupi berbagai perbedaan bahasa, suku, adat-istiadat, jenis kelamin, agama, kepercayaan, dan lain-lain yang terwujud dalam semboyan berbeda-beda tetapi tetap satu (*Bhinneka Tunggal Ika*) dalam Pancasila.

Perlindungan hukum hak asasi Penghayat Kepercayaan belum maksimal, karena ketidaklengkapan norma atas pengakuan identitas Kepercayaan dalam KTP[324] yang berimplikasi diskriminasi perlindungan hukum terhadap kegiatan ibadah, fasilitas dan keamanan tempat ibadah, Penghayat Kepercayaan, Pemuka Kepercayaan, organisasi Kepercayaan sepanjang resmi terdaftar di Direktorat

---

[322] Agama diatur dalam Pasal 28E ayat (1), Pasal 28I ayat (1), Pasal 29 ayat (1), dan Pasal 29 ayat (2) UUD 1945.

[323] Kepercayaan diatur dalam Pasal 28E ayat (2) dan Pasal 29 ayat (1) UUD 1945.

[324] Rio Bembo Setiawan, ***Refleksi Sejarah Agama Konghucu Di Indonesia***, 24 Januari 2008, http://www.kabarindonesia.com/berita.php?pil=14&dn=20080124154656, diakses pada 16 September 2016.
Konghucu sejak tahun 1967 telah diakui negara sebagai agama oleh UU Nomor 1/PNPS/1965, namun Instruksi Presiden Nomor 14 Tahun 1967 tentang Agama, Kepercayaan, dan Adat Istiadat Cina, SE MENDAGRI Nomor 477/740554/B.A.01.2/4683/95 tanggal 18 November 1978, dan lain-lain sebanyak 50 (lima puluh) kebijakan bertentangan dengan UU itu, maka Pemeluknya mengalami diskriminasi. Pemerintahan Presiden K.H. Abdurrahman Wahid melalui Keppres Nomor 6 Tahun 2000, maka kehidupan beragama dan berekspresi mengalami perkembangan. Tahun 2001, tahun baru Imlek berlaku hari libur fakultatif bagi etnis Tionghoa. Kebijakan dilanjutkan Presiden Megawati Soekarnoputri yang menetapkan Imlek sebagai hari libur nasional melalui Keppres Nomor 19 Tahun 2002 tanggal 9 April 2002.

Kepercayaan Terhadap Tuhan YME di KEMENDIKBUD, perkawinan, tata cara kematian, tempat pemakaman, pendidikan Kepercayaan, dan tenaga pengajarnya.

Frasa *"Setiap orang ..."* dalam definisi Penghayat Kepercayaan menurut Pasal 1 angka 19 PP Nomor 37 Tahun 2007 dan Pasal 1 angka 3 PERBER MENDAGRI dan MENBUDPAR Nomor 43 dan 41 Tahun 2009 menegaskan bahwa Penghayat Kepercayaan adalah orang. Kepercayaan menurut Pasal 1 angka 18 PP Nomor 37 Tahun 2007 dan Pasal 1 angka 2 PERBER MENDAGRI dan MENBUDPAR Nomor 43 dan 41 Tahun 2009 merupakan pengalaman budi luhur dari kearifan lokal bangsa Indonesia atau bagian dari tradisi dan budaya bangsa.

Penghayat Kepercayaan dapat diklasifikasikan yakni Penghayat yang menggabungkan diri dalam Organisasi Penghayat dan Penghayat perorangan yang meyakini dan melaksanakan ajaran. Penghayat Kepercayaan dilihat dari keyakinannya terbagi menjadi dua macam yakni orang yang meyakini Kepercayaan terhadap Tuhan YME saja dan Penghayat Kepercayaan yang juga memeluk agama tertentu. Ada 4 (empat) kriteria Penghayat Kepercayaan, maka Penghayat Kepercayaan dalam Disertasi ini adalah seluruh definisi di atas, karena negara berkomitmen memberikan perlindungan hukum bagi seluruh Penghayat Kepercayaan memiliki kebebasan untuk meyakini kepercayan sepanjang sesuai nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa dan tidak bertentangan dengan agama lain. Berdasarkan klasifikasi Kepercayaan di atas, ada perbandingan 4 (empat) macam

Kepercayaan di beberapa wilayah Indonesia meliputi Kepercayaan Parmalim,[325] Sunda Wiwitan,[326] Marapu,[327] dan Tolotang[328] pada **TABEL 1**.

TABEL 1. PERBANDINGAN BEBERAPA KEPERCAYAAN DI INDONESIA

	Parmalim	**Sunda Wiwitan**	**Marapu**	**Tolotang**
Nama Penghayat	Umat Ugamo Malim (Parmalim)	*Urang* Kanékés, (Suku Baduy)	Marapu	To Lotang. To artinya akar dan Lotang artinya Selatan.
Daerah	Huta Tinggi, Kecamatan Laguboti, Kabupaten Toba Samosir, Provinsi Sumatera Utara	Beberapa wilayah di Provinsi Jawa Barat dan Banten meliputi: - Desa Kanékés, Lebak, Banten; - Kasepuhan Ciptagelar, Sukabumi, Jawa Barat; - Kampung Naga, Tasikmalaya, Jawa Barat; - Kampung Cireundeu, Cimahi, Jawa Barat; - Kecamatan Cigugur, Kuningan, Jawa Barat; dan - Majalaya, Kabupaten	Kabupaten Sumba Barat	Kabupaten Sidenreng Rappang (Sulawesi Selatan)

[325] Tapanuli Media, ***Agama Parmalim: Kepercayaan Suku Batak Asli***, http://www.tapanulimedia.co.id/2016/03/agama-parmalim-kepercayaan-suku-batak.html, diakses pada 11 Mei 2014. Lihat juga Nelita Br Situmorang, "Eksistensi Agama Lokal Parmalim Studi Kasus di Nomonatif Penghayat Nomor Punguan 35 Desa Air Kulim Mandau Bengkalis", ***JOM FISIP UNRI***, Volume 4 Nomor 1 Februari 2017, hlm. 3 dan 11.

[326] Gatra, ***Falsafah Hidup Saudara Tua***, http://arsip.gatra.com/1436-11-09/majalah/artikel.php?pil=23&id=162391, diakses pada 17 Mei 2018 dan Masykur Wahid, "Sunda Wiwitan Baduy: Agama Penjaga Alam Lindung di Desa Kanekes Banten", ***Jurnal El-Harakah***, April 2012, hlm. 7-8.

[327] Gatra, ***Merapu Menafsir Tuhan***, http://arsip.gatra.com/2016-07-04/majalah/artikel.php?pil=23&id=162379, diakses pada 11 Mei 2018. Lihat juga Yendri A.H. Yetty Leyloh, ***Identitas Penganut Marapu Berhadapan Dengan Gereja dan Program Pariwisata Di Sumba Barat – NTT***, Tesis: Universitas Sanata Dharma Yogyakarta, 2007, hlm. 25 dan 46.

[328] Gatra, ***Agama Lokal Berlabel Hindu***, http://arsip.gatra.com/2016-07-04/majalah/artikel.php?pil=23&id=162386, 36/XXII/13 Juli 2016, diakses pada 11 Mei 2016. Lihat juga Muh. Rusli, "Kearifan Lokal Masyarakat Towani Tolotang Di Kabupaten Sidenren Rappang", ***Jurnal A-Ulum***, Volume 12, Nomor 2, Desember 2012, hlm. 477, 479, dan 496.

		Bandung, Jawa Barat.		
Tuhan Yang Maha Esa	Debata Mulajadi Nabolon (Yang Maha Besar tempat semua makhluk berasal)	Batara Tunggal (Tuhan Yang Maha Esa), Batara Jagat (Penguasa Alam) dan Batara Seda Niskala (Yang Gaib) atau Sang Hyang Kersa (Yang Maha Kuasa) atau Nu Ngersakeun (Yang Menghendaki) sebagai pemegang kekuasaan tertinggi.	Mori atau kama woli, kama rawi (Pemelihara dan Pencipta) atau Na mabokulu wua matana na mambalaru kahiluna mawulu tau-majii tau (biasanya dinyatakan kalimat kiasan *na mabokulu wua matana na mambalaru kahiluna* (Dia yang besar matanya, lebar telinganya)	Dewata Seuwae atau Dewatae bergelar Patotoe (Yang Menentukan Takdir)
Nabi	Tokoh yang berperan pada Malim: 1. Sisingamangaraja XII (Raja Nasiak bagi) adalah tokoh yang diyakini utusan Mulajadi Na Bolon. 2. Guru Somalaing Pardede Guru Somalaing Pardede (Penasihat Perang Sisingamangaraja XII) adalah tokoh karismatik, spritual, politik ahli strategi dan melakukan aksi pengorganisasian Hamalimon. 3. Raja Mulia Naipospos Raja Mulia.	Ada, yakni Nabi Adam.	Tidak ada, tetapi Penghayat Marapu menyembah Tuhan melalui perantara leluhur (Marapu artinya yang dipertuan atau yang dimuliakan)	La Panaungi sebagai penerima wahyu pertama. I Goliga dan I Paberre sebagai tokoh pelopor ajaran.
Kitab Suci	Tumbaga Holing dan Pustaha Habonoron	Tidak punya, ajaran leluhur diwariskan secara lisan disebut *pikukuh karuhun* (norma/ketentuan adat)	Tidak punya. Seluruh aturan hidup, wejangan, nasihat, larangan dan hukum diwariskan secara lisan oleh Ratopendagulu	Lontara.
Tempat Ibadah	Bale Pasogit (Bale Parsaktian)	Tidak ada.	Natara Poddu	Tidak ada.
Ritual Suci	Sejak lahir hingga mati wajib mengikuti 7 aturan yakni: 1. martutuaek (kelahiran); 2. pasahat tondi (kematian);	Kawalu Ngalaksa ibadah khusus Seba (ucapan syukur misal upacara *seren taun*)	Upacara menjelang musim tanam, setelah panen secara rutin, upacara perkawinan, kelahiran, dan kematian. Ritual adat berbeda tiap daerah	Parinyameng merupakan hari raya umat Tolotang. Ritual diselenggarakan setiap Januari

	3. mararisabtu (peribadatan setiap hari sabtu); 4. mardebata (peribadatan atas niat seseorang); 5. mangan mapaet (peribadatan memohon penghapusan dosa); 6. sipaha sada (peribadatan memperingati kelahiran Tuhan Simarimbulubosi); dan 7. sipaha lima (peribadatan hari persembahan /kurban)		dan waktu penyelenggaraan. *Hamayang* (sembahyang) untuk menemukan tanda-tanda. Wulla Poddu dan Pasola sebagai ritual besar adat.	dengan berziarah massal ke makam I Pabbere. Ritual untuk peristiwa kelahiran, kematian, dan pernikahan.
Pemuka Penghayat	Raja Uti	Pu'un (pemimpin tertinggi) dipercaya sebagai titisan Sang Hyang Batara Tunggal	Rato	Uwa atau Uwatta

Istilah *"sejajar"* untuk hubungan Penghayat Kepercayaan dengan Pemeluk Agama pada kata *"Agama dan Kepercayaannya itu"* dalam Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan di bawahnya atas dasar kata *"Agama"* dan *"Kepercayaan"* selalu ditempatkan sejajar yang memakai kata *"dan"* sebagai penghubung kedua kata itu. Penelaahan Surat Menteri Kehakiman Nomor 167/SM/K/VI/79 perihal Pencatatan Perkawinan Untuk Warga "Aliran" Kepercayaan Terhadap Tuhan YME (Surat MENKEH Nomor 167/SM/K/VI/79) tanggal 6 Juni 1979 sebagai kebijakan yang bersifat terbuka (inklusif) melalui kata *"di samping"* untuk kedudukan antara Pemeluk Agama dengan Penghayat Kepercayaan berbunyi *"risalah PPKI yang jelas mencatat, bahwa* ***disamping*** *orang yang beragama, ada warga negara Indonesia yang menganuti "aliran" Kepercayaan Terhadap Tuhan YME"* dan kedudukan antara Agama dengan Kepercayaan yang selengkapnya berbunyi *"Di samping itu, TAP MPR-RI No:*

IV/MPR/1973 dan No: IV/MPR/1978 juga menetapkan secara eksplisit dalam Bab IV, di bawah judul Agama dan Kepercayaan Terhadap Tuhan YME, Sosial Budaya, titik 1/f, bahwa ***disamping*** *Agama, ada Kepercayaan Terhadap Tuhan YME."*[329] Kata *"disamping"* menunjukkan kesejajaran kedudukan berarti di samping atau sejajar dengannya. Kata *"setara"* dengan *"sejajar"* memiliki perbedaan makna. Kata *"setara"* berarti sama, tetapi baru dan hanya terwujud dalam dialog (komunikasi) dan cara berbicara seseorang.

Tindakan sebagai wujud langkah lebih jauh (lebih lanjut atau nyata) suatu pengakuan seseorang secara tulus kepada orang lain melalui peraturan perundang-undangan untuk mensejajarkan hak manusia satu dengan lainnya atas dasar kemanusiaan. Pasal 26 ICCPR berbunyi *"All persons are equal before the law and are entitled without any discrimination ..."* bahwa *"Semua orang sejajar di hadapan hukum dan berhak mendapatkan perlindungan hukum tanpa diskriminasi apa pun ..."*.[330] Seseorang menyatakan orang lain memiliki kedudukan setara, tetapi kenyataan belum tentu seseorang diperlakukan setara dan sejajar dalam pengakuan tulus berupa tindakan nyata melalui peraturan perundang-undangan. Hubungan Pemeluk Agama dan Penghayat Kepercayaan adalah setara dan sejajar sebagai mitra pembangunan bangsa dan negara dan pembangunan jiwa atau spiritual sesuai Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945.

Penulis menginventarisasi dan menyandingkan berbagai hukum yang mengatur kepercayaan dan administrasi kependudukan untuk merumuskan

---

[329] Direktorat Jenderal Nilai Budaya Seni dan Film, ***Himpunan Peraturan Perundang-undangan Yang Berkaitan Dengan Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa***, (Jakarta: Direktorat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa Jenderal, 2006), hlm. 309 dan 311.

[330] Lindholm, etc. (Ed.), ***Op.Cit.***, hlm. 339.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

perlindungan hukum Penghayat Kepercayaan melalui literatur dan pendapat ahli. Disertasi membahas perlindungan hak konstitusional Penghayat Kepercayaan agar dapat meyakini kepercayaan, beribadah, dan melaksanakan peristiwa penting dalam kehidupan secara aman, nyaman, dan damai. Negara berwenang untuk menetapkan kebijakan yang melindungi Penghayat Kepercayaan. Permasalahan Kepercayaan tidak selesai melalui hukum dalam waktu singkat, tetapi komunikasi yang baik, sejajar, harmonis, dan berkesinambungan di antara para pihak.

3. Pengakuan Kepercayaan

Pengakuan Kepercayaan sebagai salah satu hak asasi tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun, karena Kepercayaan merupakan keyakinan pribadi yang tidak dapat dipaksakan oleh siapa pun juga termasuk negara untuk kebebasan menghayati, mengembangkan ajaran atau anutan atau tuntutan masing-masing.[331] Hubungan antara Pemeluk Agama dengan Penghayat Kepercayaan memiliki hak asasi yang sejajar sebagai mitra. Kata *"setara dan sejajar"* (*parallel*) untuk hubungan antara Pemeluk Agama dengan Penghayat Kepercayaan, karena hak asasi Pemeluk Agama dan Penghayat Kepercayaan telah diakui dan dilindungi dalam UUD 1945 atas dasar kemanusiaan. Hubungan yang setara dan sejajar antara Pemeluk Agama dengan Penghayat Kepercayaan memiliki hak asasi yang sama kodratnya sebagai makhluk ciptaan Tuhan merupakan bagian dari nilai-nilai kemanusiaan tersebut, yaitu sikap saling menghormati dan menghargai antara sesama manusia tanpa ada diskriminasi atas dasar apa pun.

[331] Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, ***Dasawarsa Direktorat ... Op.Cit.***, hlm. 5-6.

Menurut KBBI, kata setara artinya sejajar (sama tingginya dan sebagainya); sama tingkatnya (kedudukannya), sebanding; sepadan, seimbang.[332] Kata sejajar didefinisikan sebaris, sederet; sejalan (sama arah dan jarak), pararel; sama derajat (tingkat dan sebagainya).[333] Istilah ”sejajar” terkait hak seseorang sebagai objek perlindungan hukum, karena UUD 1945 telah melindungi Penghayat Kepercayaan yang memiliki hak setara dan sejajar dengan Pemeluk Agama. Hak itu memerlukan pengakuan dan komunikasi seimbang untuk bersama dalam satu tujuan. Kata *”setara”* dan *”sejajar”* adalah istilah berbeda. Maksud kata *”setara”* pada Disertasi ini adalah sama tingkatnya (kedudukannya); sebanding; sepadan; seimbang, sedangkan kata *”sejajar”* adalah sejalan (sama arah dan jaraknya).

Memaknai kata *”sejajar”* dalam peranan warga negara sesuai tujuan Pembukaan UUD 1945 perlu hubungan sejalan atau seirama dan sama arah melalui kata *”bersatu”* pada Alinea Kedua dan Alinea Keempat pada kata *”persatuan Indonesia”*. Masyarakat memiliki berbagai perbedaan, tetapi digunakan sebagai unsur memperkaya bangsa. Hubungan sebagai mitra sejajar antara Pemeluk Agama dengan Penghayat Kepercayaan pada kata *”kehidupan selaras”* dan *”hubungan keseimbangan”* dalam bagian Bidang Agama dan Kepercayaan terhadap Tuhan YME, Sosial-Budaya pada TAP MPR Nomor IV/MPR/1973 berbunyi *”b. Bidang Agama dan Kepercayaan terhadap Tuhan YME, Sosial-Budaya. Atas dasar kepercayaan Bangsa Indonesia terhadap Tuhan YME maka kehidupan manusia dan masyarakat Indonesia harus benar-benar selaras dalam hubungannya dengan Tuhan YME, dengan sesama dan alam sekitarnya serta memiliki kemantapan*

[332] Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, ***Op.Cit.***, hlm. 1143.

[333] ***Ibid.***, hlm. 451.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

keseimbangan dalam kehidupan lahiriah dan batiniah serta mempunyai jiwa yang dinamis dan semangat gotong-royong yang berkembang, sehingga sanggup serta mampu untuk melanjutkan perjuangan Bangsa dalam mencapai tujuan nasional dengan memanfaatkan landasan ekonomi yang seimbang." Maksud Disertasi adalah hubungan mitra sejajar pada perjuangan bangsa mencapai tujuan pembangunan batiniah (spritual atau jiwa) dan pembangunan nasional pada Pembukaan UUD 1945, memelihara hubungan harmonis dengan manusia lain, dan mendarmabaktikan diri kepada Tuhan penciptanya. Hubungan Pemeluk Agama dan Penghayat Kepercayaan adalah kesejajaran perolehan hak asasi berupa pengakuan identitas keyakinan kepada Tuhan YME dan peristiwa penting dalam kehidupan manusia dan hak sipil lainnya. Disertasi menegaskan pembatasan penelitian pada perlindungan hukum bagi Penghayat Kepercayaan, bukan ajaran Agama ataupun Kepercayaan.

Suatu konsep yang hendak dibangun dari Pancasila yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab bahwa Agama dan Kepercayaan bukanlah sesuatu hal yang sangat sensitif. Konsep dalam Pancasila meliputi berbagai macam perbedaan bangsa Indonesia yang dilandasi atas dasar sikap saling menghormati bukan atas sikap mempunyai batas (titik jenuh). Pemeluk Agama dan Penghayat Kepercayaan menjalin komunikasi terbuka (dialog) tanpa membentengi paradigma Pemeluk dan Penghayatnya menjadi sempit (eksklusif) dalam memandang sesuatu yang sangat besar dan lebih dari segala sesuatu (Yang Maha) melalui paradigma terbuka (inklusif). Paradigma itu memandang semua keyakinan berasal dari Yang Maha. Keyakinan itu harus dihormati dan diakui eksistensinya dan pengikutnya harus dilindungi dan dijamin hak konstitusionalnya

oleh negara bahwa manusia berasal dari Tuhan yang menciptakan seluruh manusia (universal) yang berbeda, tetapi sama derajat dan harkatnya membuat ciptaan Tuhan sebagai pribadi unik.

Konsep pengakuan Kepercayaan bukan menurut toleransi, tetapi inklusif yaitu saling menghargai dan menghormati. Inklusif berasal dari bahasa Inggris yakni *inclusive* artinya termasuk didalamnya. Inklusif adalah menempatkan pribadi ke dalam cara pandang orang lain atau kelompok lain dalam memahami masalah.[334] Sikap inklusif adalah kesadaran seseorang memandang perbedaan masyarakat secara universal. Toleransi berasal dari bahasa latin yaitu *tolerantia* artinya kelonggaran, kelembutan hati, keringanan, dan kesabaran.[335] Istilah toleransi mengacu sikap terbuka, lapang dada, suka rela, dan kelembutan.

Toleransi menurut UNESCO adalah sikap saling menghormati, menerima, dan menghargai dalam keragaman budaya, kebebasan berekspresi dan karakter manusia[336] bahwa *"Tolerance is respect, acceptance and appreciation of the rich diversity of our world's cultures, our forms of expression and ways of being human. It is fostered by knowledge, openness, communication, and freedom of thought, conscience and belief. Tolerance is harmony in difference. It is not only a moral duty, it is also a political and legal requirement. Tolerance, the virtue that makes peace possible, contributes to the replacement of the culture of war by a culture of peace."* (Pasal 1 ayat (1) *Declaration of Principles on Tolerance, United Nations*

---

[334] Wahyu Nugroho, ***Sikap Inklusif***, 5 Maret 2014, https://www.kompasiana.com/sasmitonugroho/sikap-inklusif_54f83227a33311cd5d8b4778, diakses pada 14 Maret 2018.

[335] Hornby AS, ***Oxford Advanced Learner's Dictionary***, (Oxford: University Printing House, 1995), p. 67. Dalam Casram, "Membangun Sikap Toleransi Beragama Dalam Masyarakat Plural", ***Jurnal Wawasan***, 1, 2 (Juli 2016), hlm. 188.

[336] Michael Walzer, ***On Toleration Castle Lectures in Ethics, Politics, and Economics,*** (New York: Yale University Press, 1997), p. 56. Dalam Casram, ***Ibid.***, hlm. 188.

Educational, Scientific and Cultural Organization) dan *"Tolerance is the responsibility that upholds human rights, pluralism (including cultural pluralism), democracy and the rule of law. It involves the rejection of dogmatism and absolutism and affirms the standards set out in international human rights instruments."* (Pasal 1 ayat (3) *Declaration of Principles on Tolerance, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*).

Konsep pengakuan Kepercayaan bukan hanya atas toleransi, tetapi inklusif yakni saling menghargai dan menghormati sesuai nilai Pancasila, UUD 1945, Piagam PBB, DUHAM, dan UU Nomor 39 Tahun 1999 bahwa salah satu sifat HAM adalah universal. Kata *"toleransi"* terdapat dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadat (PERBER MENAG dan MENDAGRI Nomor 9 dan 8 Tahun 2006) berlaku tanggal 21 Maret 2006 berbunyi *"Kerukunan umat beragama adalah keadaan hubungan sesama umat beragama yang dilandasi toleransi, saling pengertian, saling menghormati, menghargai kesetaraan dalam pengamalan ajaran agamanya dan kerjasama pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dalam Negara Kesatuan RI berdasarkan Pancasila dan UUD 1945."* melandasi konsep kerukunan umat beragama membatasi cara pandang terkait pengakuan keyakinan seseorang terhadap Tuhan YME. Ketentuan itu terdapat pemakaian kata *"toleransi"* mempunyai batasan dalam sikap pada titik tertentu.

Tingkatan *"toleransi"* dan *"menghormati"* memiliki perbedaan. Toleransi memiliki sifat jenuh (toleran atau batas pada titik tertentu), sedangkan *"saling ..."* adalah sikap timbal-balik (resiprositas), tidak terbatas, dan tenggang rasa tinggi berupa sikap *"menghormati"*. Makna sikap menghormati warga negara yang berlainan adalah sikap saling artinya kedua belah pihak melakukan perbuatan menghormati, sedangkan toleransi memiliki batas tertentu. Menurut Leiter, *"toleransi"* berarti perlindungan dari kekerasan atau penghapusan yang tidak netral menimbulkan batasan sikap atas perbedaan di luar kelompok mayoritas, sedangkan *"hormat"* untuk keyakinan orang lain, meskipun tidak menyebarkan keyakinan kepada orang lain.[337] Kata dan sikap *"toleransi"* eksklusif menyebabkan diskriminasi kelompok mayoritas kepada kelompok minoritas.

Brian Leiter membedakan istilah antara toleransi (*tolerating*) dengan menghormati (*respecting*) bahwa "*The dichotomy between "tolerating" and "respecting" religion based on individual judgments about religion's truth or falsity is a red herring when it comes to questions of governance. Constitutional law is not about good manners or respect, but about law, power, coercion, and freedom."*[338] Menurut Leiter, pemakaian toleransi untuk etika tidak dapat diformulasikan untuk konstitusi. Toleransi didukung kelompok mayoritas dengan pemikiran tertentu yang dapat keliru atau tidak terjamin kebenarannya.[339] Toleransi memiliki batasan tertentu sampai pada seseorang dapat menahan diri bahwa ukuran setiap orang dapat berbeda satu sama lain. Pilihan kata yang tepat untuk keanekaragaman (pluralis) di Indonesia adalah "sikap saling" (timbal balik) yaitu

[337] McConnel, ***Op.Cit.***, p. 530-861.

[338] ***Ibid.***, p. 781.

[339] ***Ibid.***

saling menghargai dan menghormati. Sikap itu tidak mempunyai batasan sepanjang para pihak melakukan tindakan ”saling” ke arah positif akan menciptakan hasil positif pula kepada kesetaraan hak mayoritas dan minoritas.

Semangat positif pendiri bangsa menghasilkan hal baik dan luhur dalam Pancasila dan Pembukaan UUD 1945. Penafsiran historis pada penyusunan UUD 1945 oleh *founding fathers* yakni M. Hatta, Ki Bagus Hadikusumo, Wahid Hasyim, Mr. Kasman Singodimedjo, dan Mr. Teuku Mohammad Hasan adalah perundingan sah. Diskusi (*lobbying)* adalah sah dalam rapat[340] dan kesepakatan bersama (*gentlemen agreement*) dalam saling dengar pendapat dari berbagai pihak mayoritas dan minoritas. Pendiri negara memperhatikan kondisi negara dan rakyat Indonesia beranekaragam (suku, bangsa, bahasa, adat-istiadat, wilayah, agama, kepercayaan, dan lain-lain) menempatkan kesetaraan hak antar Pemeluk Agama dalam kata saling menghormati atau menghargai (*verdraagzaamheid*).[341]

Kepercayaan diakui oleh negara berdasarkan Pasal 29 ayat (1) dan Pasal 28E ayat (2) UUD 1945, yang selanjutnya Pasal 26 ayat (3) UUD 1945 mendelegasikan eksistensi Penghayat Kepercayaan agar hal-hal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan undang-undang yaitu UU Adminduk. Ketentuan UUD 1945 berimplikasi bagi Penghayat Kepercayaan beserta perolehan hak asasi

---

[340] Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, ***Buku Ketiga Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Bulan Maret 1978 Jilid IV Risalah Rapat-rapat Komisi A***, (Jakarta: MPR-RI, 1978), hlm. 56-57.

[341] H. Muh. Yamin, ***Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945: Jilid 1***, (Jakarta: Siguntang, 1971), hlm. 78.
Kata *verdraagzaamheid* terdapat pada Rapat Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) pada tanggal 1 Juni 1945 dipimpin oleh Ketua Dr. K.R.T. Radjiman Wedyodiningrat terdapat pernyataan Soekarno intinya, prinsip Ketuhanan YME bukan saja berTuhan, tetapi mengupayakan setiap orang dapat menyembah Tuhan dengan cara leluasa, tidak egoisme, dan berbudaya (berkeadaban, berbudi pekerti luhur) untuk hormat-menghormati agama lain satu sama lain dengan beradasarkan atas Pancasila.

terwujud dalam pengakuan kolom Kepercayaan dalam KTP. Ketika mencermati Pasal 64 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2006 *jo.* UU Nomor 24 Tahun 2013 yang tidak mencantumkan kolom Kepercayaan dalam KTP, maka tidak ada aturan bagi Penghayat Kepercayaan untuk diadministrasikan dan diakui oleh negara sebagai ketiadaan pengaturan (*rechtsvacuum*) kolom Kepercayaan dalam KTP. Ketentuan selanjutnya pada Pasal 64 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2006 *jo.* Pasal 64 ayat (5) UU Nomor 24 Tahun 2013, keterangan tentang agama bagi Penghayat tidak diisi. Ketentuan hanya ada kolom Agama dan pengosongan kolom Agama bagi Penghayat Kepercayaan adalah ketidaklengkapan norma (*incomplete norm*) pada UU Adminduk. Ketika kolom Kepercayaan sebagai pengakuan eksistensi Penghayat Kepercayaan tidak diatur pada KTP, maka Penghayat Kepercayaan mengalami diskriminasi dan ketidakadilan pada perolehan peristiwa penting dalam kehidupan dan hak sipil lainnya.

Hakikatnya bangsa Indonesia dari Sabang sampai Merauke terdiri atas berbagai perbedaan yaitu suku, keturunan, agama, kepercayaan, jenis kelamin, kedudukan sosial, warna kulit, bahasa, dan lain-lain, maka pemuda Indonesia menyatukan perbedaan itu dalam Sumpah Pemuda tahun 1928 dan diikat dalam satu komitmen (janji) bersama untuk menjadi satu yaitu Pancasila, serta peraturan perundang-undangan. Ketika perbedaan itu diikat bersama-sama dalam komitmen dan hukum, maka penyatuan itu merupakan satu komposisi. Ketika satu salah satu dari elemen itu tidak diakui, maka elemen itu menjadi kosong dan bukan lagi satu komposisi yang menyebabkan ketimpangan, diskriminasi dan ketidakadilan terhadap warga negara yang tidak disebutkan dalam hukum itu. Kelengkapan komposisi juga harus berlaku bagi UU Adminduk, ketika salah satu komposisi

dikosongkan menyebabkan UU Adminduk menjadi tidak seimbang, tidak lengkap, dan tidak utuh. Kolom Kepercayaan tidak diatur pencantuman dalam KTP, maka kolom Agama bagi Penghayat Kepercayaan yang tidak diisi merupakan kosong atau tidak ada kolom yang mengatur Penghayat Kepercayaan menyebabkan norma UU Adminduk menjadi tidak lengkap (*incomplete norm*).

Norma hukum berisi perintah (*gebod*), larangan (*verbod*), pembebasan atau dispensasi (*vrifstelling*), dan izin (*toestemming*), sehingga kurangnya kolom Kepercayaan berarti berkurang juga norma hukum dalam UU Adminduk yang melindungi Penghayat Kepercayaan. Materi muatan yang harus diatur dengan UU berisi hal-hal yang mengatur lebih lanjut ketentuan UUD 1945 yang meliputi: 1. hak-hak manusia; 2. hak dan kewajiban warga negara; 3. pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara; wilayah negara dan pembagian kekuasaan negara; 4. wilayah negara dan pembagian daerah; 5. Kewarganegaraan dan kependudukan; 6. keuangan negara (Pasal 8 huruf a UU Nomor 10 Tahun 2004). Berdasarkan Pasal 8 huruf a angka 1 dan angka 2 UU Nomor 10 Tahun 2004, UU Adminduk memuat HAM dan hak dan kewajiban warga negara, maka ketiadaan kolom Kepercayaan merupakan ketiadaan hak asasi dan hak dan kewajiban bagi Penghayat Kepercayaan berimplikasi pada ketidaklengkapan norma (*incomplete norm*). Ketidaklengkapan norma menyebabkan ketidakseimbangan aturan berupa hak asasi dalam UUD 1945 dan hak dan kewajiban dalam UU dari subjek hukum yang diatur dalam suatu hukum sehingga hubungan hukum di antara para pihak yaitu Pemeluk Agama dan Penghayat Kepercayaan menjadi tidak seimbang yang menyebabkan diskriminasi dan ketidakadilan akibat kurang diaturnya sesuatu hal bagi subjek hukum.

Ketiadaan kolom Kepercayaan bukanlah kekosongan hukum (*recht vacuum*), karena UU Adminduk telah 7 (tujuh) kali menyebutkan aturan mengenai Penghayat Kepercayaan yaitu: (1) kewajiban Instansi Pelaksana untuk persyaratan dan tata cara pencatatan peristiwa penting bagi Penghayat Kepercayaan [Pasal 8 ayat (4)]; (2) data perseorangan tercantum kepercayaan [Pasal 58 ayat (2) huruf h]; (3) keterangan tentang agama dalam Kartu Keluarga (KK) Penghayat Kepercayaan tidak diisi, tetapi tetap dilayani dan dicatat dalam database Kependudukan [Pasal 61 ayat (2)]; (4) keterangan tentang agama dalam KTP bagi Penghayat Kepercayaan tidak diisi, tetapi tetap dilayani dan dicatat dalam database kependudukan [Pasal 64 ayat (2)]; (5) kewajiban Pemerintah untuk menerbitkan PP mengatur tentang penetapan tata cara dan persyaratan perkawinan untuk Penghayat Kepercayaan sebagai dasar diperoleh kutipan akta perkawinan dan pelayanan pencatatan Peristiwa Penting [Pasal 105 UU Nomor 23 Tahun 2006]; dan (6) mengatur penjelasan *"persyaratan dan tata cara perkawinan bagi penghayat kepercayaan"* adalah persyaratan dan tata cara pengesahan perkawinan yang ditentukan oleh Penghayat Kepercayaan sendiri dan ketentuan itu menjadi dasar pengaturan dalam PP [Penjelasan Pasal 105 UU Nomor 23 Tahun 2006). Aturan terkait Penghayat Kepercayaan memang beberapa kali tercantum dalam UU Adminduk, tetapi Penghayat Kepercayaan tidak diakui secara utuh pada UU Adminduk. Kurangnya kolom pengakuan Penghayat Kepercayaan pada KTP berupa kolom Kepercayaan menyebabkan kekuranglengkapan norma.

Agama diakui sebagai bagian identitas resmi penduduk Indonesia sebagaimana tercantum pada Pasal 1 angka 14 UU Adminduk berbunyi *"Kartu Tanda Penduduk, ... adalah* ***identitas*** *resmi Penduduk sebagai bukti diri ..."*.

Ketentuan itu harus berlaku juga untuk Kepercayaan bahwa Kepercayaan harus diakui sebagai bagian identitas penduduk. Dampak tidak diakui Kepercayaan dalam KTP sangat luas bagi bidang kehidupan manusia, karena pencantuman identitas pada elemen data kependudukan terkait status pribadi dan status hukum setiap peristiwa penting yang dialami penduduk (kelahiran terkait penerbitan akta kelahiran, kematian terkait tata cata pemakaman sesuai keyakinan seseorang dan tempat pemakaman, perkawinan terkait pengakuan perkawinan sah, pengakuan , pengesahan, dan pengangkatan anak terkait status anak di hadapan hukum, pendidikan, pekerjaan, dan lain-lain) [Menimbang huruf b UU Nomor 23 Tahun 2006]. Pencantuman kolom Kepercayaan tidak diatur pada KTP menyebabkan diskriminasi dan ketidakadilan bagi setiap penduduk Indonesia. Tujuan administrasi kependudukan pada Penjelasan Umum UU Nomor 23 Tahun 2006 sebagai suatu sistem yang dapat diselenggarakan sebagai bagian penyelenggaraan administrasi negara dan kepentingan penduduk untuk memberikan pemenuhan hak-hak administratif, yaitu pelayanan publik dan perlindungan terkait Dokumen Kependudukan tanpa perlakuan diskriminatif atas dasar pembedaan keyakinan terhadap Tuhan YME. UU Adminduk dan Perubahannya berlaku setelah Perubahan Kedua UUD 1945 mengamanatkan perlindungan konstitusional bagi Penghayat Kepercayaan untuk meyakini kepercayaaannya sesuai dengan hati nuraninya itu seharusnya tunduk pada UUD 1945.

Berdasarkan definisi landasan yuridis, UU Nomor 12 Tahun 2011 terdapat jenis persoalan hukum meliputi peraturan yang sudah ketinggalan, tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari UU yang daya berlakunya lemah, peraturan yang sudah ada tetapi tidak memadai, atau

peraturannya belum ada sama sekali.[342] Persoalan hukum atau pengisian kekosongan hukum dilakukan dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut. Persoalan hukum yaitu hukum yang tidak lengkap dan kekosongan hukum adalah dua persoalan hukum berbeda pada ragam bahasa di peraturan perundang-undangan pada pilihan kata *"atau"* sebagai alternatif (Bab III Angka 263 Lampiran UU Nomor 12 Tahun 2011).

Ketiadaan kolom Kepercayaan menimbulkan kekuranglengkapan norma (*incomplete norm*) sebagai salah satu persoalan hukum dalam hal peraturan yang sudah ada yaitu UU Adminduk. UU Adminduk mengatur kolom Agama dalam KTP, tetapi kolom untuk Penghayat Kepercayaan diatur untuk dikosongkan sebagai aturan hukum yang tidak memadai bagi Penghayat Kepercayaan. UU Nomor 12 Tahun 2011 memberikan solusi bagi kekuranglengkapan norma melalui pertimbangan aturan yang telah ada yaitu evaluasi UU.

Kekosongan adalah hal kosong; hampa,[343] sedangkan lengkap adalah utuh; genap; tersedia.[344] Permasalahan hukum meliputi norma kabur atau tidak jelas (*vaguness norm*), norma yang ambigu (*ambiguities norm*), norma yang tidak konsisten (*inconsistency norm*), norma yang kosong (*vacuum norm*), norma yang konflik (*conflict norm*), norma yang tidak harmonis (*disharmony*), dan norma yang tidak lengkap (*incomplete norm*). Hukum yang tidak lengkap yaitu hukum yang mengatur sesuatu yang ada, yang aturannya tidak lengkap atau tidak utuh,[345]

---

[342] Lampiran I UU Nomor 12 Tahun 2011.

[343] Peter Salim dan Yenny Salim, ***Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer***, (Jakarta: Modern English Press, 2002), hlm. 774.

[344] ***Ibid.***, hlm. 859.

[345] Vieta Imelda Cornelis dan Susianto, ***Rekonstruksi Pengaturan Pola Hubungan Kewenangan Antara Kepala Daerah dengan Wakil Kepala Daerah Dalam Sistem***

sedangkan kekosongan hukum (*recht vacuum*) yaitu ketiadaan pengaturan atas sesuatu hal. Keutuhan atau kelengkapan norma, ketika keanekaragaman masyarakat dapat direalisasikan dalam peraturan perundang-undangan sebagai pemenuhan kebutuhan hukum dari masyarakat sebagai fakta.

Ketentuan hanya mengatur pencantuman kolom Agama dan kolom Agama dikosongkan bagi Penghayat Kepercayaan adalah ketentuan yang tidak lengkap, maka pengakuan identitas seseorang juga menjadi tidak utuh atau tidak lengkap. Dasar pemikiran UU Adminduk tidak lengkap mengatur pencantuman kolom Kepercayaan, tidak atas dasar kekosongan hukum. Implikasi ketidaklengkapan kolom Kepercayaan adalah diskriminasi (Penjelasan Umum UU Nomor 23 Tahun 2006). Menurut definisi diskriminasi dari Pasal 1 angka 3 UU Nomor 39 Tahun 1999 berbunyi *"Setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan, atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan, atau penggunaan HAM dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya dan aspek kehidupan lainnya."* Kata *"setiap pembatasan"*, *"pembedaan manusia atas dasar agama"*, *"pengurangan"*, *penyimpangan"*, *"penghapusan pengakuan"*, *"pelaksanaan"*, *"penggunaan"* adalah ada sesuatu yang sudah ada aturannya, tetapi normanya tidak lengkap untuk mengatur sesuatu itu. Ketidaklengkapan norma berakibat diskriminasi dan ketidakadilan terhadap sesuatu yang belum diaturnya.

Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, (Malang: Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2005), hlm. 42.

Tidak adanya kolom Kepercayaan dalam KTP sebagai kekuranglengkapan norma (*incomplete norm*) pada UU Adminduk. Aturan hanya mencantumkan kolom Agama dan perintah untuk mengosongkan kolom Agama bagi Penghayat Kepercayaan berarti ketentuan yang tidak mencantumkan kolom Kepercayaan dalam UU Adminduk adalah tidak lengkap. Menurut risalah RUU Adminduk Tahun 2006, Penghayat Kepercayaan dihadirkan untuk memberikan keterangan terkait aspirasi mengenai administrasi kependudukan. Persoalan pengakuan Kepercayaan memang menjadi masalah berdasarkan sejarahnya sampai dengan saat itu. Kolom Kepercayaan tetap tidak tercantum dalam KTP, maka kebutuhan hukum Penghayat Kepercayaan akan pengakuan eksistensi (jati diri) dan identitas, serta hak konstitusional tidak teraplikasikan pada UU Adminduk melalui KTP.

Identitas menurut Thierry Nabeth,*"identity is seen as a set of attributes characterising and representing the person,"* yang selanjutnya dihubungkan dengan identifikasi bahwa *"identification is considered according to a set of processes relating to disclosure of information about the person and usage of this information."*[346] Identitas terdiri atas sejumlah data yang digunakan untuk mengidentifikasi (mengenal) seseorang seperti nama atau jenis kelamin, dan lain-lain.[347] Definisi identitas menurut Thierry Nabeth selaras dengan definisi KTP menurut Pasal 1 angka 14 UU Nomor 23 Tahun 2006 *jo.*UU Nomor 24 Tahun 2013 bahwa identitas merupakan bukti diri, maka keterbukaan atas informasi dan manfaat atas informasi dari seseorang adalah sangat penting. KTP sebagai identitas

---

[346] Thierry Nabeth, "Identity of Identity" dalam Kai Rannenberg, etc. (Ed.), ***The Future of identity in the information Society (FIDIS): Challenges and Opportunities***, (Dordrecht: Springer, 2009), p. 36. Dalam Eleni I. Kapralou, ***The Use and Risks of Electronic Identity Cards: The Case of Greece***, (Tilburg: Universiteit van Tilburg, 2011), p. 11.

[347] Kapralou, ***Ibid.***

berupa bukti diri agar dikenal atau diketahui oleh orang lain yang ruang lingkupnya terbatas yaitu hanya berlaku di Indonesia saja. Hal itu berbeda dengan di negara lain yang menggunakan paspor sebagai kartu identitas penduduk.

Pengakuan Kepercayaan dalam Disertasi adalah Kepercayaan diakui sebagai bagian identitas penduduk pada peraturan perundang-undangan yang berimplikasi terhadap pengakuan hak konstitusional Penghayat Kepercayaan. Pengakuan Kepercayaan menempatkan hak konstitusional Penghayat Kepercayaan setara dan sejajar dengan Pemeluk Agama. Penempatan itu tidak berarti bahwa Kepercayaan setara dengan Agama, karena keduanya berbeda. Perbedaan berawal pada TAP MPR Nomor IV/MPR/1978 bahwa Kepercayaan bukan Agama. UUD 1945 juga menempatkan Agama dan Kepercayaan secara berbeda. Agama dijamin oleh Pasal 29 UUD 1945 dan judul Bab pada Pasal 29 UUD 1945 adalah tentang Agama. Tidak menutup perlindungan konstitusional bagi agama di luar agama resmi ditetapkan Pemerintah dan Kepercayaan sepanjang keyakinannya sesuai Ketuhanan Yang Maha Esa. Eksistensi Agama dilindungi pada Pasal 28E ayat (1) UUD 1945 yang membebaskan Pemeluk Agama untuk memeluk agama dan beribadat menurut agamanya atas dasar keyakinan kepada Tuhan YME, mengenal nabi dan wahyu, memiliki kitab suci, dan tempat ibadah, serta bersifat universal. Berbeda dengan Kepercayaan yang bersumber keyakinan terhadap Tuhan YME berdasarkan kearifan lokal (*local wisdom*). Perubahan Kedua UUD 1945 selanjutnya menegaskan perbedaan antara Agama dengan Kepercayaan menempatkan keduanya secara terpisah. Agama diatur pada Pasal 28E ayat (1) UUD 1945, sedangkan Kepercayaan diatur pada Pasal 28E ayat (2) UUD 1945 sebagai dasar konstitusionalitas perlindungan keyakinan terhadap Tuhan YME.

BAB III

AKIBAT KETIADAAN PENGATURAN TERKAIT PENCANTUMAN KOLOM KEPERCAYAAN DALAM KTP

3.1. Sejarah dan Pengakuan Negara Terkait Kepercayaan Di Indonesia Berdasarkan Teori Penemuan Hukum, Teori Hak Asasi Manusia, dan Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Berdasarkan perjalanan sejarah, Kepercayaan mengalami perkembangan dan penurunan pesat sebelum dan saat peristiwa G30S berimplikasi stigma peyoratif dan kerugian hak konstitusional Penghayat Kepercayaan. Negara harus melindungi Penghayat Kepercayaan yang punya cara berbeda dalam menyembah Penciptanya, tetapi memiliki tujuan sama dengan Pemeluk Agama. Penghayat Kepercayaan memiliki hak asasi setara dan sejajar dengan Pemeluk Agama.

3.1.1. Makna Agama, Kepercayaan, dan Kebebasan Beragama Menurut Hukum Internasional

Menurut sejarahnya, hak asasi dalam deklarasi kemerdekaan 13 negara-negara Amerika pada tanggal 4 Juli 1776 dipengaruhi pemikiran John Locke yakni *"... we hold these truths to be selfevident; that all men are created equal; that they are endowed by their Creator with certain inalienable rights, liberty and the pursuit of happiness."*[348] Lafayette selanjutnya mengembangkan deklarasi itu pada *Declaration des Droit de l'homme et du citoyen* tahun 1789 di Paris bahwa *"... men are born and remain free and equal in rights; indeed, that the purpose of all political associations is the concervation of the natural and inalienable rights of man; these rights are liberty, property, security and resistance to oppresion:*

[348] Maurice Cranston, ***Are There Any Human Rights***, (Daedalus, 1983), p. 3. Dalam Effendi, ***Op.Cit.***, hlm. 18.

Liberty is defined as "being unrestrained in doing anything that does not interfere with another's rights", and is held to include the right to free speech, a free press, religion freedom, and freedom from arbitrary arrest."[349]

Hak beragama adalah hak yang dimiliki oleh individu, namun praktiknya terkait standar atau kriteria agama masih belum terdapat kejelasan di berbagai negara.[350] Menurut Vernon Van Dyke dan Whitaker *"... no universal standard is available for aplication is sarely a posible refly to the problem, and difficulties in this area may have to be resolved on a case by case basis ..."*.[351] Pasal 55 Piagam Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) selanjutnya menegaskan *"... for peaceful and friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self determination of peoples, the United Nations shall promote: ... c. universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, or religion."*[352] Definisi agama tidak ada standar universal, karena penghormatan prinsip persamaan hak (*the principle of equal rights*) dan penentuan nasib sendiri (*self determination*) dilakukan untuk menghormati kebebasan tanpa pembedaan ras, jenis kelamin atau agama.

Tidak ada satu pun negara di dunia yang mendefinisikan agama baik dalam hukum internasional maupun hukum nasional. Agama memiliki karakter khusus terhadap orang tertentu yang dianggap memiliki otoritas dapat menafsirkan agama, maka penafsiran akan membatasi hak orang lain. Agama sebagai suatu

---

[349] Effendi, ***Ibid.***, hlm. 18-19.

[350] ***Ibid.***, hlm. 56.

[351] Vernon V. Dyke, ***The Individual, The State, and Ethic Communities in Political Theory dalam Human Rights and American Policy***, (London: University of Notre Dome Press, 1979) dan Ben Whitaker, ***Minority Rights and Self Determination, London: University of Notre Dome***, 1979), p. 34. Dalam Effendi, ***Ibid.***, hlm. 56.

[352] ***Ibid.***

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

konsep mendasar yang sensitif dan inklusif sebagai perbedaan manusia, maka perlu pernyataan yang menghormati hak asasi dan toleransi atas perbedaan manusia.[353] Menurut sejarah peradaban melalui agama, manusia ingin mencari sesuatu yang lebih dapat menentramkan hidup menuju kesempurnaan sejati.[354] Penghormatan dan penghargaan seseorang perlu bagi manusia lain yang memiliki harkat dan martabat sama sebagai ciptaan Tuhan.

Universal Declaration of Human Rights (DUHAM) merupakan pengakuan HAM yang menjadi dasar kemerdekaan, keadilan, dan perdamaian dunia. DUHAM dilatarbelakangi peristiwa kekejaman oleh NAZI pada Perang Dunia II dan Piagam PBB sebagai kesepakatan masyarakat internasional tidak secara rinci menyebutkan HAM yang dilindungi, maka perlu diatur suatu Deklarasi yang bersifat universal. HAM perlu dilindungi hukum untuk menciptakan kebebasan untuk berbicara, beragama, kebebasan dari ketakutan, dan kekurangan manusia.[355]

Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) mengadopsi DUHAM tanggal 10 November 1948 sebagai salah satu standar umum bagi semua bangsa dan negara memiliki pengaruh kuat baik langsung maupun tidak langsung bagi hukum yang mengatur HAM secara umum.[356] DUHAM terbagi menjadi 2 (dua) bagian meliputi *economic and social rights* dan *civil and political rights*

---

[353] Marc Spitzkatz, ***Rule of Law: Perspektive From Asia***, (Singapore: Konrad Adenauer Stiftung, 2013), p. 23. In Mahdev Mohan, etc., ***In Rule Of Law In Asean - From 'Competing Conceptions' Toward A Common Conceptual Framework***, The Secretary-General's remarks to General Assembly on "The Rule Of Law And Global Challenges" [As delivered] Office of the Spokesperson of the Secretary-General, (New York, 11 April 2011).

[354] David O. Brink, ***The Autonomy of Ethics*** dalam Michael Martin, ***The Cambridge Companion to Atheism***, (New York: Cambridge University Press, 2007), p. 149 dirujuk oleh Pranoto, ***Hukum HAM Internasional: Sebuah Pengantar Konseptual***, (IMR Press, 2010), hlm. 178. Dalam Riyadi, dkk. (ed.), ***Op.Cit.***, hlm. 133.

[355] Fika Yulialdina Hakim, "Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia", ***Jurnal Hukum Internasional***, Volume 4, Nomor 1, Oktober 2006, hlm. 133.

[356] ***Ibid.***

menghasilkan ICCPR dan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR).[357]

HAM yang sering ada dalam setiap dokumen adalah kebebasan beragama. Kebebasan beragama pada Pasal 2 DUHAM bahwa *"Everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth in this Declaration, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status."* [Hak atas setiap orang tanpa perkecualian apapun, yakni pembedaan ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau pendapat berlainan, asal mula kebangsaan atau kemasyarakatan, hak milik, kelahiran ataupun kedudukan lain]. Kebebasan beragama dalam dokumen lain tentang HAM yakni *Rights of Man France* (1789), *Bill of Rights of USA* (1791), dan *International Bill of Rights* (1966).[358] Hak-hak agama tidak secara khusus ada pada Piagam PBB, kecuali larangan diskriminasi manusia berdasarkan agama. Pasal 18 Deklarasi Universal 1948 tentang HAM (*Universal Declaration of Human Rights*) sangat berpengaruh pada Kovenan 1966 tentang Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, Kovenan 1966 tentang Hak Sipil dan Politik, perjanjian-perjanjian regional, dan Deklarasi tentang Penghapusan Semua Bentuk Intoleransi dan Diskriminasi Berdasarkan Agama atau Kepercayaan (Deklarasi 1981). Pasal 18 DUHAM meliputi hak atas kebebasan pemikiran, keyakinan, dan agama sebagai *forum internum* berbunyi:

> *"Setiap orang memiliki hak atas kebebasan berpikir, berkeyakinan, dan beragama; hak ini meliputi kebebasan untuk mengubah agama atau*

---

[357] ***Ibid.***, hlm. 134.

[358] Budiyono, ***Kebebasan Beragama Dalam Dokumen Hak Asas Manusia Internasional***. Dalam Heryandi (Ed.), ***Dimensi Hukum Internasional: Seri Monograf Volume 2 Tahun 2014***, (Bandar Lampung: Pusat Kajian Konstitusi dan Peraturan Perundang-undangan (PKKPUU) dan Bagian Hukum Internasional Fakultas Hukum Universitas Lampung, 2014), hlm. 61.

kepercayaannya, dan kebebasan baik sendiri atau dalam bersama dengan orang lain, baik secara publik maupun pribadi untuk memanifestasi agama atau kepercayaannya dalam pengajaran, praktek, ibadah, dan ketaatan."

Istilah *"kepercayaan"* ditafsirkan sempit terkait istilah *"agama"* dan tidak termasuk kepercayaan dengan ciri berbeda dalam bidang politik atau sosial untuk melindungi hak menganut keyakinan non agama (*atheis*).[359] Komite HAM PBB dalam Paragraf 2 Komentar Umum Nomor 22 tahun 1993 menyatakan:

"Pasal 18 melindungi kepercayaan teistik, non teistik dan ateistik, serta hak untuk tidak menganut suatu agama atau kepercayaan. Istilah kepercayaan dan agama perlu ditafsirkan secara luas. Pasal 18 tidak terbatas penerapannya pada agama tradisional atau agama dan kepercayaan dengan karakteristik kelembagaan atau praktek-praktek yang serupa dengan yang ada dalam agama tradisional. Oleh karena itu, Komite memandang dengan prihatin kecenderungan untuk mendiskriminasikan agama atau kepercayaan karena alasan apa pun, termasuk fakta bahwa agama atau kepercayaan itu baru saja dibentuk, atau mewakili minoritas agama yang boleh dimusuhi oleh komunitas agama yang dominan."[360]

Keberagaman agama untuk melindungi kebebasan beragama atau berkeyakinan, maka perundang-undangan perlu disusun pertimbangan realitas pluralisme. Kebebasan beragama atau berkeyakinan juga berlaku untuk kelompok minoritas.

Definisi agama tidak ada kesepakatan secara umum yang bertujuan untuk mencegah konfrontasi ideologi[361] dan pendefinisian agama sulit dilakukan, maka kewajiban Pembuat UU untuk mengambil pendekatan luas yang menghindarkan diskriminasi.[362] Agama diakui sebagai salah satu identitas dalam kehidupan sosial bermasyarakat, selain ras, etnis, kebangsaan, dan jenis kelamin.[363]

---

[359] Lindholm, dkk. (Ed.), ***Op.Cit.***, hlm. 175-176.

[360] Human Rights Commmitte General Comment 22 (1993) Pasal 18 ICCPR, 20 Juli 1993, 48th Sess., para 2. Dalam Lindholm, ***Ibid.***, hlm. 341.

[361] ***Ibid.***, hlm. 197.

[362] ***Ibid.***, hlm. 340.

[363] Kwame Anthony Appiah, ***The Ethics Of Identity***, (United Kingdom: Princeton University Press, 2005), p. 65.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

Hak atas kebebasan berpikir, berkeyakinan, dan beragama dalam Pasal 18 ayat (1) ICCPR berbunyi *"Everyone shall have the right to freedom of thought, conscience* ***and*** *religion. This right shall include freedom to have or to adopt a religion* ***or*** *belief of his choice, and freedom, ..., to manifest his religion* ***or*** *belief in worship, observance, practice and teaching."* Pembatasan manifestasi kebebasan agama atau kepercayaan menurut Pasal 18 ayat (3) ICCPR bahwa, *"Freedom to manifest one's religion* ***or*** *beliefs may be subject only to such limitations as are prescribed by law and are necessary to protect public safety, order, health, or morals or the fundamental rights and freedoms of others."*. ICCPR tidak ada nilai-nilai agama sebagai pembatasan kebebasan individu pengaturannya berbeda dengan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 tentang pertimbangan nilai-nilai agama sebagai pembatasan HAM.[364] Diskriminasi dalam Pasal 26 ICCPR berbunyi *"All persons are equal before the law and are entitled without any discrimination to the equal protection of the law. In this respect, the law shall pro hibit any discrimination and guarantee to all persons equal and effective protection against discrimination on any ground such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status."* Hak beragama dan berkeyakinan dalam Piagam DUHAM dan ICCPR/Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik (KIHSP) menggunakan kata penghubung *"dan"* dan kata *"atau"*. Pasal 18 DUHAM menyatakan *"Setiap orang berhak atas kemerdekaan berpikir,* ***berkeyakinan dan beragama****; hak ini mencakup kebebasan untuk berganti* ***agama atau kepercayaan****, dan kebebasan untuk menjalankan* ***agama atau kepercayaan***

[364] Putusan MK Nomor 140/PUU-VII/2009, hlm. 276.

dalam kegiatan pengajaran, peribadatan, pemujaan dan ketaatan, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, di muka umum maupun secara pribadi." (Everyone has the right to freedom of thought, ***conscience and religion****; this right includes freedom to change his* ***religion or belief****, and freedom, either alone or in community with others and in public or private, to manifest his* ***religion or belief*** *in teaching, practice, worship and observance)*. Menurut Pasal 18 ayat (2) KIHSP *"Tidak seorang pun boleh dipaksa sehingga mengganggu kebebasannya untuk menganut atau menerima suatu* ***agama atau kepercayaannya*** *sesuai pilihannya."* (*No one shall be subject to coercion which would impair his freedom to have or to adopt a* ***religion or belief*** *of his choice*). Penggunaan kata *"dan"* berarti kumulatif, sedangkan kata *"atau"* berarti alternatif. Istilah *"agama"* dan *"kepercayaan"* adalah dua hal berbeda.[365] Agama dan Kepercayaan sebagai dua hal yang berbeda, namun eksistensi Pemeluk Agama dan Penghayat Kepercayaan diakui secara setara dan sejajar dalam pemenuhan hak konstitusional berdasarkan kemanusiaan secara adil dan beradab.

Kebebasan beragama (*freedom of religion*) adalah salah satu HAM yang paling mendasar (*basic)* dan fundamental bagi setiap manusia. Hak atas kebebasan beragama telah disepakati masyarakat dunia sebagai hak individu. Hak individu melekat secara langsung, maka negara wajib menghormati dan melindungi hak setiap orang untuk kehormatan, perlindungan harkat dan martabat manusia.[366] Menurut ICCPR atau KIHSP, gagasan keagamaan tidak saja dibatasi agama-agama besar di dunia seperti Islam, Nasrani, Yahudi, Hindu, dan Budha

[365] Putusan MK Nomor 97/PUU-XIV/2016, hlm. 141.

[366] Putusan MK Nomor 140/PUU-VII/2009, hlm. 276.

akan tetapi mencakup agama-agama termasuk sub divisi dari agama itu, gerakan keagamaan baru, sinkretisme, agama-agama tradisional, *folklore*, dan lain-lain.[367]

HAM terdapat hak sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya. Hak sipil dan politik mewakili kepentingan individu untuk bebas intervensi siapapun terutama negara, sedangkan hak ekonomi, sosial dan budaya lebih terwakili hak individu untuk menikmati fasilitas dan hidup sejahtera. Ada beberapa kategori hak sipil dan politik yang diakui merupakan hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan sistem hukum apa pun tanpa terkecuali (*non derogable rights*)[368] yaitu hak hidup (*the right to life*), larangan penyiksaan (*the prohibition of torture*), dan kebebasan untuk berkepercayaan (*the right of belief*).[369]

Hakikat kebebasan beragama adalah pengakuan setiap orang berhak meyakini serta untuk beribadat dan berkomunikasi sesuai dengan yang diyakini sebagai panggilan tuntunan Tuhan yang mutlak. Inti kebebasan beragama adalah hormat terhadap kenyataan bahwa setiap manusia wajib mutlak taat kepada Tuhan, maka manusia itu berhak tidak diganggu oleh orang lain.[370] Hak beragama atau berkeyakinan adalah HAM yang *non derogable* dan *freedom to be*, tetapi ekspresinya merupakan *freedom to act* adalah *derogable* dengan syarat harus ditentukan dengan UU dan dianggap perlu untuk melindungi keamanan publik

---

[367] ***Ibid.***, hlm. 239.

[368] Riyadi, dkk. (ed.), ***Op.Cit.***, hlm. 135.

[369] Allan Rossas dan Theodor Meron, ”Combatting Lawlessness In Grey Zone Conflicts Through Minimum Humanitarian Standards”, ***American Journal of International Law***, Volume 89 Number 2, 1995, p. 215. Dalam Hans-Joachim Heintze, ”On The Relationship Between Human Rights Law Protection and International Humanitarian Law”, ***IRRC***, Volume 86, December, 2004, p. 791.

[370] Putusan MK Nomor 140/PUU-VII/2009, hlm. 236.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

(*public safety)*, ketertiban umum (*public order)*, kesehatan publik (*public health)*, atau hak-hak dasar dan kebebasan orang lain.[371]

Forum eksternum (kebebasan memanifestasikan agama) berdasarkan Deklarasi Penghapusan Intoleransi dan Diskriminasi Agama meliputi:

a. *to worship or assemble in connection with a religion or belief, and to establish and maintain places for these purposes* (bersembahyang atau berkumpul terkait keagamaan atau keyakinan, dan mendirikan dan memelihara tempat itu);

b. *to establish and maintain appropriate charitable or humanitarian institutions* (mendirikan dan memelihara lembaga derma atau kemanusiaan);

c. *to make, acquire and use to an adequate extent the necessary articles and materials related to the rites or customs of a religion or belief* (membuat, memperoleh dan menggunakan sampai pada tingkat tertentu terkait dengan ritual atau kebiasaan suatu agama atau keyakinan);

d. *to write, issue and disseminate relevant publications in these areas* (menulis, menerbitkan dan menyebarluaskan publikasi yang relevan);

e. *to teach a religion or belief in places suitable for these purposes* (menyampaikan pengajaran agama atau keyakinan di tempat yang sesuai);

f. *to solicit and receive voluntary financial and other contribut*e (menerima keuangan sukarela dan pemberian lain dari perseorangan dan kelembagaan);

g. *to train, appoint, elect or designate by succession appropriate leaders called for by the requirements and standards of any religion or belief*

[371] ***Ibid.***, hlm. 237.

(melatih, menunjuk, memilih atau menugaskan melalui suksesi pemimpin yang tepat dan memenuhi syarat dan standar suatu agama atau keyakinan);

h. *to observe days of rest and to celebrate holidays and ceremonies in accordance with the precept of one's religion or belief* (merayakan hari libur, hari raya dan kegiatan keagamaan sesuai ajaran agama atau keyakinan);

i. *to establish and maintain communications with individuals and communities in matters of religion and belief at the national and international levels* (menetapkan dan memelihara komunikasi dengan individu dan komunitas terkait persoalan keagamaan pada tingkat nasional dan internasional).[372]

UUD 1945 tidak memberikan kemungkinan kampanye kebebasan tidak beragama, kebebasan promosi anti agama serta tidak memungkinkan untuk menghina atau menodai ajaran agama atau kitab sebagai sumber kepercayaan agama ataupun menodai nama Tuhan. Elemen itu sebagai salah satu perbedaan pokok antara negara hukum Indonesia dengan negara hukum Barat. Pemerintahan negara, pembentukan hukum, peradilan, dasar Ketuhanan, ajaran, dan nilai-nilai agama sebagai alat ukur bagai penentuan hukum yang baik atau hukum yang buruk, dan hukum konstitusional atau hukum tidak konstitusional.[373] Berbeda dengan Komentar Umum pada Pasal 18 ICCPR melindungi keyakinan yang percaya kepada Tuhan, keyakinan yang tidak percaya kepada Tuhan dan *atheis*, dan hak untuk tidak mengakui memeluk agama atau keyakinan apa pun.[374]

---

[372] Manfred Nowak, ***UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary***, (1993) 314 para 10.

[373] Putusan MK Nomor 140/PUU-VII/2009, hlm. 275.

[374] Lindholm, ***Op.Cit.***, hlm. 20.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

Pembatasan tidak selalu harus diartikan diskriminasi sepanjang pembatasan sebagai bentuk perlindungan hak orang lain dan tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara [*vide* Pasal 28J ayat (1) UUD 1945] adalah bentuk perlindungan terhadap hak asasi orang lain atau kewajiban asasi bagi yang lainnya.[375] Pembatasan HAM atas dasar pertimbangan *"nilai-nilai agama"* dalam Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 adalah salah satu pembatasan pelaksanaan HAM yang berbeda dengan Pasal 18 ICCPR tidak mencantumkan nilai-nilai agama sebagai pembatasan kebebasan individu.[376] Pembatasan lainnya pada Pasal 19 ayat (3) ICCPR berbunyi *"The exercise of the rights provided for in paragraph 2 of this article carries with it special duties and responsibilities. It may therefore be subject to certain restrictions, but these shall only be such as are provided by law and are necessary: (a) For respect of the rights or reputations of others; (b) for the protection of national security or of public order (order public), or of public health or morals."* bahwa hak yang diberikan atas kebebasan beragama harus dilaksanakan dengan penuh rasa tanggung jawab. Pembatasan dapat diberikan hanya dengan pengaturan menurut UU untuk: (a) menghormati hak dan reputasi orang lain, (b) melindungi keamanan nasional, ketertiban umum, kesehatan masyarakat dan/atau moral.[377]

Negara memiliki peran sebagai penyeimbang antara hak asasi dan kewajiban dasar untuk mewujudkan HAM yang berkeadilan. Negara memiliki peran untuk memastikan pelaksanaan kebebasan beragama seseorang tidak melukai kebebasan beragama orang lain dan mencapai kehidupan yang lebih baik

---

[375] Putusan MK Nomor 140/PUU-VII/2009, hlm. 278-279.

[376] ***Ibid.***, hlm. 275.

[377] ***Ibid.***, hlm. 277.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

(*the best life possible*).[378] Hal itu sesuai filosofi negara Indonesia pada Pembukaan UUD 1945 telah bersepakat atas tujuan bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*) yakni *"melindungi segenap bangsa Indonesia"* berupa perlindungan identitas budaya, suku, agama, dan kekhasan bangsa Indonesia baik individual maupun komunal.[379]

Ada 7 (tujuh) HAM dalam Pasal 4 ICCPR yaitu hak yang tidak dapat dikurangi (*non derogable rights*) karena bersifat mendasar berupa hak hidup (*the rights to life*) [Pasal 6], hak bebas dari penyiksaan atau perlakuan kejam *(the rights to be free from torture or to cruel)* [Pasal 7], hak untuk tidak diperbudak (*the rights to be free from slavery*) [Pasal 8], hak untuk tidak dipidana karena tidak memenuhi kewajiban perdata (Pasal 11), hak untuk tidak dipidana berdasarkan hukum yang berlaku surut [Pasal 15], hak untuk diakui sebagai subjek hukum (*the right to recognition as person*) [Pasal 16], dan hak untuk berpikir, keyakinan dan agama (*the right to freedom, conscience and religion)* [Pasal 18]. Negara pihak yang melanggar hak akan dikecam sebagai negara yang melakukan pelanggaran serius atas HAM (*gross violation of human rights*).[380]

Hak asasi yang dapat dikurangi (*derogable rights*) diatur pada ICCPR meliputi hak kebebasan berkumpul secara damai, hak atas kebebasan berserikat, dan hak atas kebebasan menyatakan pendapat atau berekspresi. Pasal 12 ayat (3) ICCPR terdapat alasan pembatasan hak asasi oleh negara yakni ditentukan dengan UU untuk melindungi keamanan nasional dan ketertiban umum atau moral, dan hak dan kebebasan lain yang konsisten dengan hak lain dalam Kovenan itu.

---

[378] ***Ibid.***, hlm. 278.

[379] ***Ibid.***, hlm. 279.

[380] ***Ibid.***

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

Inti normatif HAM atas kebebasan beragama atau berkeyakinan terbagi menjadi 8 (delapan) elemen, yaitu:

1. kebebasan internal bahwa setiap orang berhak atas kebebasan berpikir, berkesadaran dan beragama mencakup kebebasan untuk setiap orang memiliki, menganut, mempertahankan atau pindah agama atau keyakinan;
2. kebebasan eksternal bahwa setiap orang mempunyai kebebasan, baik sendiri atau bersama-sama dengan orang lain, menjalankan agama atau kepercayaannya pada tempat umum atau tertutup dalam kegiatan pengajaran, pengamalan, ibadah dan penaatan;
3. tanpa dipaksa yaitu tidak ada siapa pun yang dapat dipaksa sehingga terganggu kebebasan untuk menganut atau menetapkan agama atau keyakinannya sesuai pilihannya;
4. tanpa diskriminasi yaitu negara wajib menghormati dan menjamin hak kebebasan beragama atau berkeyakinan bagi semua orang dalam wilayahnya dan tunduk pada wilayah hukum (yuridiksi)nya, hak kebebasan beragama atau berkeyakinan tanpa pembedaan apapun (warna kulit, ras, jenis kelamin, bahasa, agama atau keyakinan, politik atau pendapat lain, kebangsaan atau asal-usul lainnya, kelahiran, kekayaan atau status lainnya);
5. hak orang tua dan wali bahwa negara wajib menghormati kebebasan orang tua dan apabila diakui, wali hukum yang sah untuk memastikan pendidikan agama dan moral bagi anak-anak sesuai keyakinan mereka sendiri dan melindungi kebebasan beragama atau berkeyakinan anak sesuai kapasitas anak yang sedang berkembang;

6. kebebasan korporat dan kedudukan hukum bahwa komunitas keagamaan sendiri mempunyai kebebasan beragama atau berkeyakinan termasuk hak otonomi dalam urusan mereka sendiri;
7. pembatasan yang diperbolehkan terhadap kebebasan ekternal yaitu kebebasan memanifestasikan agama atau keyakinan seseorang hanya dapat dibatasi ketentuan menurut hukum, dan untuk melindungi keamanan publik, ketertiban, kesehatan atau moral atau hak-hak mendasar orang lain; dan
8. tidak dapat dikurangi bahwa negara tidak boleh mengurangi hak kebebasan beragama atau berkeyakinan bahkan dalam keadaan darurat publik.[381]

Negara memiliki kewajiban untuk membuktikan legitimasi dan kebutuhan untuk setiap pembatasan. Pembatasan yang diperbolehkan sampai saat ini cenderung inisiatif negara yang berakibat pembatasan manifestasi negara atau keyakinan dan kebebasan bernurani mengarah semacam fundamentalisme sekular atau indoktrinasi berbahaya bagi pluralisme dan minoritas, khususnya bentuk nyata dari fundamentalisme negara.[382]

European Convention on Human Rights (ECHR) dan *American Convention on Human Rights* (ACHR) sesuai ICCPR terdapat empat hak *non-derogable* umum atau hak inti *non derogable rights* yaitu hak hidup, hak bebas dari penyiksaan dan perlakuan tidak manusiawi atau merendahkan atau hukuman lainnya, hak bebas perbudakan, dan hak bebas penerapan retroaktif hukum pidana. Jenis hak yang *derogable*, yakni hak yang boleh dikurangi atau dibatasi pemenuhan oleh negara pihak meliputi: (i) hak atas kebebasan berserikat, termasuk membentuk dan menjadi anggota serikat buruh, (ii) hak atas kebebasan

[381] Lindholm, ***Op.Cit.***, hlm. 19-21.

[382] Martinez-Torron dan Navarro Valls, p. 287-288. Dalam Lindholm, ***Ibid.***, hlm. 52-53.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

berkumpul secara damai, dan (iii) hak atas kebebasan menyatakan pendapat atau berekspresi, termasuk kebebasan mencari, menerima dan memberikan informasi dan segala macam gagasan tanpa memperhatikan batas (lisan atau tulisan).

Ifdhal Kasim dan Laica Marzuki memaparkan, negara boleh mengurangi atau menyimpangi kewajiban memenuhi hak jenis *derogable*, sedangkan hak jenis *non-derogable* tidak diperkenankan. Penyimpangan hanya dapat dilakukan jika sebanding dengan ancaman dan tidak bersifat diskriminatif, yaitu: (i) menjaga keamanan nasional atau ketertiban umum atau kesehatan atau moralitas umum; dan (ii) menghormati hak atau kebebasan orang lain. Rosalyn Higgins menyebut sebagai ketentuan *'clawback'*, yang memberikan suatu keleluasaan yang dapat disalahgunakan oleh negara. ICCPR menyatakan bahwa hak-hak itu tidak dapat dibatasi "*melebihi dari yang ditetapkan oleh Kovenan ini*" dan harus menyampaikan alasan-alasan pembatasan dilakukan kepada seluruh negara pihak pada ICCPR. Pasal 9 ayat (2) ECHR mensyaratkan pembatasan menjadi baik ditentukan hukum dan diperlukan dalam demokrasi masyarakat. *Pertama*, hukum menentukan harus dapat diakses dan warga negara harus dapat memiliki akses itu. *Kedua*, hukum harus diformulasikan secara tepat untuk memungkinkan warga negara mengatur perilaku secara wajar.[383]

Diskriminasi menurut ICCPR *"that the term* "*discrimination*" *as used in the Covenant should be understood to imply any distinction, exclusion, restriction or preference which is based on any ground such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, birth or other status,*

---

[383] Foreign and Commonwealth Office, ***Freedom of Religion or Belief Toolkit: How the FCO can Help Promote and Protect This Human Right***, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/561516/Freedom_of_Religion_or_Belief_Toolkit_-_2016.pdf, diakses pada 23 Januari 2017.

and which has the purpose or effect of nulifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise by all persons, or an equal footing, of all rights and freedoms. Berdasarkan definisi diskriminasi itu, berbagai perbedaan pada manusia tidak dapat menafikan kesetaraan melalui pengakuan manusia beserta perolehan hak dan kebebasannya. Kelompok *vulnerable* bersama dengan kelompok wanita, anak, minoritas dan kelompok rentan lainnya harus mendapatkan hak setara dengan kelompok lainnya.[384] *Non derogable* tidak dapat dikurangi dalam Pasal 28I ayat (1) pada UUD 1945 sejalan dengan Pasal 6 KIHSP dalam keadaan apa pun.[385]

Kebebasan beragama ditilik sudut pandang pemberian HAM bagi setiap manusia oleh Tuhan bukan merupakan kebebasan yang bebas nilai dan kebebasan, tetapi kebebasan yang disertai tanggung jawab sosial untuk mewujudkan HAM bagi setiap orang. Pembatasan-pembatasan yang diperbolehkan adalah inisiatif negara yang berakibat pada pembatasan manifestasi agama atau keyakinan dan kebebasan bernurani[386] atau sesuai kemanusiaan yang bersumber dari Tuhan.

Non-derogable rights dan *derogable rights* sesuai KIHSP atau ICCPR bahwa Ifdhal Kasim menyatakan, hak *non-derogable* yaitu hak yang absolut dan pemenuhannya tidak boleh dikurangi oleh negara pihak dalam keadaan darurat sekalipun.[387] Miriam Budiarjo berpendapat bahwa pencantuman *non-derogable rights* dalam UUD 1945, maka Indonesia memberikan batasan pada negaranya

---

[384] Niken savitri, ***HAM Perempuan, Kritik Teori Hukum Feminis terhadap KUHP***, (Bandung: Refika Aditama, 2008), hlm. 3. Dalam Riyadi, ***Op.Cit.***, hlm 176.

[385] ***Ibid.***, hlm 165.

[386] Lindholm, ***Op.Cit.,*** hlm. 52.

[387] Ifdhal Kasim, ***Seri Bahan Bacaan Kursus HAM Untuk Pengacara XI Tahun 2007: Konvensi Hak-hak Sipil dan Politik, Sebuah Pengantar***, (Jakarta: ELSAM, 2007), hlm. 2.

sendiri.[388] Keberadaan *non-derogable rights* pada ICCPR sebagai instrumen internasional tentang HAM mengatur berbagai jenis HAM dalam keadaan darurat, negara yang menjadi pihak instrumen dapat melakukan langkah yang dapat mengurangi (*derogation*) kewajiban mereka dalam melindungi dan memajukan HAM. Instrumen-instrumen membatasi pengurangan kewajiban tidak dapat dilakukan untuk semua HAM. Ada sejumlah HAM yang sangat penting yang tidak dapat dikurangi perlindungan dan pemenuhannya dalam keadaan apa pun termasuk keadaan perang sekali pun merupakan *non-derogable rights*.

John Stuart Mill mengemukakan gagasan "*harm-principle"* bahwa seorang individu bebas bertindak sesuka hatinya selama dia tidak mengganggu hak orang lain dengan tindakannya itu bahwa kebebasan tidak diberikan tanpa ada batasan dalam pelaksanaannya. Kebebasan terhenti ketika ada persinggungan hak orang lain. Persinggungan dapat membatasi kebebasan seseorang agar tidak merugikan hak dan kebebasan orang lain.[389] *Harm principle* dalam kebebasan beragama bahwa setiap orang bebas mengekspresikan keyakinan selama tidak mengganggu hak keyakinan orang lain, maka setiap orang bebas untuk mengekspresikan hak dengan batasan ketika haknya bersinggungan dengan hak orang lain.[390]

Asma Jahangir berpandangan bahwa kebebasan yang tidak dapat dibatasi seutuhnya ialah kebebesan beragama pada *forum internum*. Berdasarkan alasan bersentuhan langsung dengan keyakinan hati dan kecenderungan pikiran, sehingga tidak mungkin pikiran dapat diadili dan dibatasi. Pembatasan kebebasan beragama hanya dapat dilakukan pada *forum eksternum* yang sangat berpotensi

---

[388] Miriam Budiarjo, "Perlukah Non-Derogable Rights Masuk Undang-Undang Dasar 1945", ***Jurnal Analisis CSIS***, Tahun XXIX/2000 Nomor 4, hlm. 413-416.

[389] Jufri, ***Op.Cit.***, hlm. 42.

[390] ***Ibid.***

bersinggungan dengan hak dan kebebasan beragama yang dimiliki oleh orang lain dan menimbulkan gangguan ketertiban dan keamanan masyarakat.[391] Pembatasan ada ketika hak dan kebebasan beragama berinteraksi di ruang publik terkait manifestasi dan implementasi ajaran agama, yakni peribadatan sebagai kebebasan beragama di *forum eksternum*. Keberadaan kebebasan akan menyebabkan persinggungan antar masing-masing manusia yang ada di sekitar ruang publik, maka akses terhadap kebebasan perlu pembatasan.[392]

Hak dan kebebasan beragama serta berkeyakinan adalah salah satu HAM yang bersifat mutlak sebagai wujud HAM yang paling inti. Hak dan kebebasan beragama adalah hak asasi yang *non-derogable rights* yaitu HAM yang tidak dapat dikurangi pada keadaan apapun. Pembatasan diatur dalam instrumen internasional pada Pasal 18 ayat (3) ICPPR, Pasal 9 ayat (2) Konvensi HAM Eropa (*European Convention on Human Rights*/ECHR), dan Pasal 12 ayat (3) Konvensi HAM Amerika (*America Convention on Human Rights* (ACHR).[393] Ada dua syarat utama pembatasan oleh negara. *Pertama*, pembatasan harus ditentukan hukum, misalnya UU parlementer dan ditetapkan secara demokratis. *Kedua*, memenuhi salah satu alasan meliputi keselamatan publik (*public safety*), ketertiban publik (*public order*), moral publik (*public morals*), kesehatan publik (*public health*), hak dan kewajiban fundamental orang lain.[394]

---

[391] Al-Khanif, ***Hukum dan Kebebasan Beragama di Indonesia***, (Yogyakarta: LakBang Mediatama, 2010), hlm. 110-111. Dalam Jufri, ***Ibid.***, hlm. 43.

[392] Jufri, ***Ibid.***

[393] Lindholm, dkk. (Pen.), ***Op.Cit.***, hlm. 203. Dalam Yusdani, "Kebebasan Beragama Perspektif Hak Asasi Manusia", ***Al-Mawarid***, Volume XI, Nomor 2, September-Januari 2011, hlm. 273.

[394] Lindholm, dkk., ***Ibid.***, hlm. 206. Dalam Yusdani, ***Ibid.***.

Hak asasi diperlukan untuk melindungi martabat manusia itu sendiri sebagai pendukung moral dan etik saat berkumpul dengan manusia lain. Hak atas kebebasan beragama/ berkepercayaan adalah salah satu hak sipil dan politik warga negara.[395] Pasal 18 UDHR mengatur hak atas kebebasan beragama atau berkepercayaan sebagai hak asasi yang paling mendasar, fundamental, dan paling penting dalam tingkat nasional dan internasional. Hak asasi menyebabkan manusia memiliki harkat dan martabat sebagai manusia, diantaranya hak hidup, hak atas pangan, kesehatan, bebas dari penyiksaan, dan kebebasan beragama.[396]

Berbagai perdebatan antara penolakan keberlakuan prinsip universalitas karena klaim sebagai negara agama (sekuler) dan kepentingan politik dengan perlindungan kebebasan beragama yang berlaku sama di mana pun. Jack Donelly mengemukakan teori relativitas budaya bahwa manusia adalah produk dari lingkungan sosial budaya, sehingga perbedaan tradisi budaya di antara masyarakat menyebabkan perbedaan pada pemikiran dan persepsi tentang manusia, termasuk HAM.[397] Pendapat lain menyatakan bahwa kebebasan beragama bersifat universalitas atau berlaku sama di mana pun, sama halnya dengan hak perlindungan hukum yang sama, keamanan pribadi, pengadilan yang adil, kebebasan berbicara, dan kebebasan berserikat.[398] Hukum universal dari HAM

---

[395] Kadarudin, ***Op.Cit.***, p. 1.

[396] ***Ibid.***, p. 5-6.

[397] Jack Donnelly, ***The Concept of Human Rights***, (New York: St. Martin's Press, 1985), hlm. 8-27, A.J.M. Milne, ***Human Rights and Human Diversity,*** (Albany: State University of New York Press, 1986), hlm. 1, dan Todung Mulya Lubis, ***In Search of Human Rights: Legal-Political Dilemmas of Indonesia's New Order 1966-1990,*** (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1993), hlm.15-21. Dalam Ikhwan Matondang, "Universalitas dan Relativitas HAM", ***Jurnal Miqot***, Volume XXXII Nomor 2 Juli-Desember 2008, hlm. 204.

[398] Mary Ann Glendon, ***A World Made New, in International Human Rights In Context: Law, Politics, Morals***, p. 18, 139, 18, dan 142. Dalam Dian Abdul Hamed Shah dan Mohd Azizuddin Sani Mohd, "Freedom of Religion In Malaysia: A Tangled Web Of Legal, Political, and

berlaku untuk semua orang terlepas dari agama mereka. Negara bangsa (*nation-states*) tidak dapat mengingkari kewajiban atas kemanusiaan hanya berdasarkan perbedaan agama,[399] sesuai pendapat Rosalyn Higgins bahwa HAM adalah hak asasi bukan tergantung fakta negara atau kelompok negara dapat berperilaku berbeda satu sama lain berdasarkan politik, kebijakan ekonomi, dan budaya.[400] Hal itu didasari oleh HAM diterima secara universal sebagai komitmen bersama sesuai hati nurani dalam suatu persyaratan khusus[401] meliputi pembatasan yang ditetapkan UU untuk melindungi keamanan nasional, kesehatan, moral masyarakat, dan ketertiban umum, serta hak dan kebebasan orang lain.

Menurut Rosalyn Higgins bahwa HAM sebagai hak yang diakui dan diterima universal oleh setiap bangsa dunia termasuk hak atas kebebasan beragama sebagai hak yang tidak boleh diingkari negara mana pun (*non derogable rights*). Jack Donelly juga berpendapat bahwa setiap negara memiliki perbedaan politik, kebijakan ekonomi, dan budaya yang tidak dapat dipungkiri. Tujuan Deklarasi HAM untuk memperoleh kebebasan, keadilan, dan perdamaian dunia, maka perlu kesepakatan bersama bangsa atas dasar pengakuan martabat alamiah dan hak yang sama dan tidak dapat dicabut dari seluruh umat manusia. Kebebasan beragama sebagai bentuk pengakuan negara dan manusia lain atas eksistensi seseorang yang tidak memandang perbedaan sepanjang praktiknya

---

Social Issues", ***North Carolina Journal Of International Law And Commercial Regulation***, Volume 36 Number 3, Article 5, 2011, p. 655.

[399] Alexander Orakhelashvili, "The Idea of European International Law", ***European Journal of International Law***, 17, 2006, p. 315-316. Dalam Shah dan Mohd, ***Ibid.,*** p. 655.

[400] Rosalyn Higgins, ***Problems and Process: International Law and How We Use It*** dalam ***International Human Rights In Context: Law, Politics, Morals***, p. 18 dan 539. Dalam Shah dan Mohd, ***Ibid.***.

[401] Louis Henkin, ***"Religion, Religions and Human Rights"***, ***Journal Of Religious Ethics,*** 26, 1998, p. 229, 234 (1998) accessed at *http://www.jstor.org/stable/40008655*. Dalam Shah dan Mohd, ***Ibid.***, p. 656.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

tidak menimbulkan diskriminasi atas dasar apa pun. Pengakuan HAM merupakan kesadaran negara akan nilai-nilai kemanusiaan bahwa negara tidak hanya memberikan perlindungan hukum terhadap warga negara yang mempunyai kepentingan sama dengan negara, tetapi negara juga wajib mengakui, melindungi, memenuhi, dan menegakkan hak-hak asasi warga negara tanpa memandang perbedaan pada manusia atas dasar apa pun. Negara yang mengakui secara tulus eksistensi warga negara dan HAM yang kodrati dan universal, maka warga negara secara sukarela menundukkan diri pada konstitusi sebagai kesepakatan (komitmen) bersama antara negara dengan warga negara.[402] Negara adalah wahana penyelenggara kepentingan seluruh warga negara sebagai perwujudan sikap saling menghormati dan kompromi menurut John Locke dan Hans Kelsen.

Sikap saling menghormati dan kompromi terhadap HAM lain didorong atas kesamaan rasa menjadi bagian dunia universal yang memiliki tanggung jawab bersama untuk bersepakat mengakui dan melindungi hak asasi sebagaimana disepakati dalam hukum internasional meliputi DUHAM, ICERCS, dan ICCPR selanjutnya menjadi hukum nasional Indonesia melalui UU Nomor 39 Tahun 1999. HAM memang bersifat kodrati dan melekat, sebagaimana dikemukakan oleh Darji Darmodiharjo bahwa HAM adalah hak dasar atau pokok yang dibawa manusia sejak lahir sebagai anugerah Tuhan[403] dan pemikiran Padmo Wahjono bahwa HAM adalah hak yang memungkinkan orang hidup sesuai harkat dan

---

[402] Nurainun Mangunsong, "HAM Beragama Dalam Perspektif Filsafar Ilmu Hukum", ***Jurnal Asy-Syir'ah***, Volume 45, Nomor II, Juli-Desember 2011, hlm. 1552-1554.

[403] Darji Darmodiharjo, dkk., ***Santiaji Pancasila***, (Surabaya: Usaha Nasional, 1991, hlm. 79. Dalam H. Subandi Al Marsudi, ***Pancasila dan UUD 1945 Dalam Paradigma Reformasi***, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2001), hlm. 84.

martabat tertentu (beradab).[404] Hak asasi tidak memerlukan penegasan dan pengakuan melalui hukum tertulis adalah keliru. Pengakuan hak asasi justru dilandasi sikap sadar untuk mengakui dan menghormati secara tulus eksistensi manusia melalui hukum tertulis sebagai bentuk penghargaan, jaminan, dan perlindungan harkat dan martabat manusia setara tanpa diskriminasi. Urgensi pengakuan dan perlindungan HAM ditinjau dari penafsiran gramatikal yakni interpretasi segi bahasa sesuai kaidah dan tata bahasa untuk menemukan tujuan pembentukan hukum internasional melalui makna kata *"mengakui"* dan *"menyadari"* sebagai salah satu metode penemuan hukum melalui penafsiran.

Menurut penafsiran gramatikal, pengakuan eksistensi dan perlekatan hak asasi karena harkat dan martabat yang sama secara tertulis dalam hukum sangat penting sebagai penghormatan dan perlindungan nyata HAM menurut kesepakatan bersama pada hukum internasional. Seluruh hukum internasional terdapat hal penting yaitu sikap sadar, pengakuan, dan komitmen bangsa-bangsa untuk mengakui, melindungi, dan menghormati HAM melalui:

1) *Preamble of Universal Declaration of Human Rights* (Mukadimah DUHAM) terdapat kata mengakui (*recognition*) sebanyak 2 (dua) kali dan menyadari (*realization*) sebanyak 1 (satu) kali yang menyatakan:

"Whereas ***recognition*** *of the inherent dignity and of the equal and inalienable rights of all members of the human family is the foundation of freedom, justice and peace in the world,*

Whereas disregard and contempt for human rights have resulted in barbarous acts which have outraged the ***conscience*** *of mankind, and the advent of a world in which human beings shall enjoy freedom of speech and belief and freedom from fear and want has been proclaimed as the highest aspiration of the common people,*

---

[404] Padmo Wahjono, ***Masalah-masalah Aktual Ketatanegaraan***, (Jakarta: Yayasan Wisma Djokosutono, S.H., 1991), hlm. 131. Dalam Marsudi, ***Ibid.***, hlm. 84.

Whereas it is essential, if man is not to be compelled to have recourse, as a last resort, to rebellion against tyranny and oppression, that human rights should be ***protected*** *by the rule of law,*

Whereas it is essential to ***promote*** *the development of friendly relations between nations,*

Whereas the peoples of the United Nations have in the Charter reaffirmed their faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person and in the equal rights of men and women and have determined to promote social progress and better standards of life in larger freedom,

Whereas Member States have pledged themselves to achieve, in co-operation with the United Nations, the promotion of universal respect for and observance of human rights and fundamental freedoms,

Whereas a common understanding of these rights and freedoms is of the greatest importance for the full ***realization*** *of this pledge,*

Now, Therefore THE GENERAL ASSEMBLY proclaims THIS UNIVERSAL DECLARATION OF HUMAN RIGHTS as a common standard of achievement for all peoples and all nations, to the end that every individual and every organ of society, keeping this Declaration constantly in mind, shall strive by teaching and education to promote respect for these rights and freedoms and by progressive measures, national and international, to secure their universal and effective ***recognition*** *and observance, both among the peoples of Member States themselves and among the peoples of territories under their jurisdiction."*

2) Kata mengakui (*recognition*) ada 4 (empat) kali dan menyadari (*realizing*) ada 1 (satu) kali di Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (ICESCR) di Resolusi Majelis Umum 2200A (XXI) tanggal 16 Desember 1966 bahwa:

"The States Parties to the present Covenant,

Considering that, in accordance with the principles proclaimed in the Charter of the United Nations, ***recognition*** *of the inherent dignity and of the equal and inalienable rights of all members of the human family is the foundation of freedom, justice and peace in the world,*

Recognizing *that these rights derive from the inherent dignity of the human person,*

Recognizing *that, in accordance with the Universal Declaration of Human Rights, the ideal of free human beings enjoying freedom from fear and want can only be achieved if conditions are created whereby everyone may enjoy*

his economic, social and cultural rights, as well as his civil and political rights,

Considering the obligation of States under the Charter of the United Nations to promote universal respect for, and observance of, human rights and freedoms,

***Realizing** that the individual, having duties to other individuals and to the community to which he belongs, is under a responsibility to strive for the promotion and observance of the rights **recognized** in the present Covenant,*

Agree upon the following articles:"

3) Kata pengakuan (*recognition*) yang dicantumkan sebanyak 4 (empat) kali dan kata menyadari (*realizing*) sebanyak 1 (satu) kali dalam Mukadimah (*Preamble*) ICCPR yang selengkapnya berbunyi:

*"The States Parties to the present Covenant, Considering that, in accordance with the principles proclaimed in the Charter of the United Nations, **recognition** of the inherent dignity and of the equal and inalienable rights of all members of the human family is the foundation of freedom, justice and peace in the world,*

***Recognizing** that these rights derive from the inherent dignity of the human person,*

***Recognizing** that, in accordance with the Universal Declaration of Human Rights, the ideal of free human beings enjoying civil and political freedom and freedom from fear and want can only be achieved if conditions are created whereby everyone may enjoy his civil and political rights, as well as his economic, social and cultural rights,*

*Considering the obligation of States under the Charter of the United Nations to promote universal **respect for**, and observance of, human rights and freedoms,*

***Realizing** that the individual, having **duties** to other individuals and to the community to which he belongs, is under a **responsibility** to strive for the promotion and observance of the rights **recognized** in the present Covenant,*
Agree upon the following articles:"

Kata pengakuan (*recognition*) dan menyadari (*realizing*) tercantum beberapa kali pada Mukadimah hukum internasional meliputi DUHAM, ICESCR, ICCPR adalah suatu sikap dan janji (komitmen) bersama secara serius untuk penghormatan, perlindungan, dan penghargaan harkat, martabat, hak, dan kewajiban manusia secara sama. Hak dan kebebasan memiliki pembatasan yang

ditentukan hukum untuk menjamin pengakuan dan penghargaan hak dan kebebasan dari orang lain dan memenuhi syarat yang adil untuk ketertiban, kesejahteraan umum, dan moralitas di masyarakat demokratis. Hakikat HAM berlaku sama di mana pun manusia berada, walaupun setiap manusia diciptakan berbeda menurut keunikan masing-masing. Pengingkaran HAM sama dengan pengingkaran negara terhadap kesepakatan bersama konstitusi setiap negara dan kemerdekaan tiap individu untuk bebas dalam hidup aman, nyaman, dan damai.

3.1.2. Makna Agama, Kepercayaan, san Kebebasan Beragama Menurut Hukum Nasional

Definisi soal Agama belum pernah diatur dalam peraturan perundang-undangan. KEMENAG beberapa kali mendefinisikan Agama, tetapi saat pengesahannya selalu gagal karena adanya keberatan pihak Agama itu sendiri. Pendefinisian agama berarti mengikat negara Indonesia itu sendiri dengan aturan hukum yang membatasi dan merugikan hak konstitusional warga negara. Muh. Dimyati di DPR menuntut larangan aliran kebatinan tahun 1952 sehingga perlu definisi agama sebagai batu uji. DEPAG mengemukakan definisi agama yaitu nabi/rasul, kitab suci, dan pengakuan sebagai agama di luar negeri. Definisi Agama itu tidak disahkan karena keberatan dari Agama Hindu-Bali.[405] Jumlah agama baru semakin meningkat dan meluas dalam laporan DEPAG terkait 360 agama baru di Indonesia tahun 1953[406] menimbulkan keberatan berbagai pihak, maka DPR meminta definisi agama tahun 1959. MENAG K.H. Wahid Wahab mengusulkan syarat definisi agama yaitu adanya Tuhan YME, wahyu Allah, rasul

---

[405] Siasat tanggal 20 Juli 1952 dan Merdeka tanggal 5 Juli 1972. Dalam Subagya, ***Op.Cit.***, hlm. 116.

[406] Subagya, ***Ibid.***, hlm. 117.

dan nabi, kitab suci, kaidah hidup bagi penganutnya berupa perintah dan petunjuk. Beliau pada tahun 1961 kembali mendefinisikan agama dengan ciri yang sama, yang berimplikasi pengecualian Kebatinan dari pengertian Agama.[407]

MENAG saat itu Syaifuddin Zuchri menyampaikan amanat tanggal 19 Agustus 1967 bahwa negara Indonesia secara tegas mewajibkan warga negara untuk beragama dan berTuhan. MENAG K.H.M. Dahlan pada tanggal 31 Oktober 1968 di DPR berpendapat bahwa realisasi berKetuhanan Yang Maha Esa hanya dapat dilakukan dengan beragama.[408] Prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa berlaku bagi Pemeluk Agama dan Penghayat Kepercayaan yang mengakui Tuhan yang satu (esa). Symposium Nasional Kepercayaan tanggal 7-9 November 1970 di Yogyakarta diketuai Mr. Wongsonegoro.[409] Menurut Symposium terdapat pembuktian A.G. Pringgodigo sebagai salah satu Panitia Perumus UUD bahwa pengertian *"kepercayaan"* pada Pasal 29 UUD 1945 adalah Kebatinan, Kejiwaan, dan Kerohanian. Musyawarah Nasional Kepercayaan tanggal 27-30 Desember 1970 selanjutnya menyatakan salah tafsir Pasal 29 UUD 1945 yang merugikan Kepercayaan[410] dan hasil kesepakatan (konsensus) penafsiran Pasal 29 UUD 1945 sebagai tinjauan sejarah. Saat itu pemikiran terkait Pasal 29 UUD 1945 sebagai tonggak bagi tuntutan pengakuan Kepercayaan adalah bagian sejarah bangsa.

KIHSP disahkan UU Nomor 12 Tahun 2005 sebagai instrumen HAM yang bersifat mengikat secara hukum (*legally binding*) bagi negara-negara yang telah

---

[407] ***Ibid.***, hlm. 119.

[408] ***Ibid.***, hlm. 71.

[409] ***Ibid.***, hlm. 121.

[410] ***Ibid.***, hlm. 122.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

meratifikasi. Indonesia sebagai salah satu negara yang meratifikasi Kovenan dalam Pasal 18 berbunyi:

(1) Setiap orang berhak atas kebebasan berpikir, keyakinan, dan beragama mencakup kebebasan menetapkan agama atau kepercayaan atas pilihannya sendiri, dan kebebasan, baik secara sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, baik di tempat umum atau tertutup, untuk menjalankan agama dan kepercayaannya dalam kegiatan ibadah, pentaatan, dan pengajaran.

(2) Tidak seorang pun dapat dipaksa sehingga terganggu kebebasannya untuk menganut atau menetapkan agama atau kepercayaannya sesuai dengan pilihannya.

(3) Kebebasan menjalankan dan menentukan agama atau kepercayaan seseorang hanya dapat dibatasi oleh ketentuan berdasarkan hukum, dan yang diperlukan untuk melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan, atau moral masyarakat, atau hak-hak dan kebebasan mendasar orang lain.

Negara memiliki kewajiban atau tugas untuk menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhinya (*to fulfill*) bagi setiap individu. Makna kewajiban negara untuk menghormati HAM (*obligation to respect*) mengacu pada tugas negara untuk mendisiplinkan seluruh aparaturnya dari segala organ negara meliputi eksekutif, legislatif, yudikatif, dan badan lainnya untuk tidak melakukan pelanggaran terhadap pelaksanaan HAM (aspek vertikal) dari seluruh individu yang berada di bawah kekuasaannya. Kewajiban negara untuk melindungi HAM (*obligation to protect*) bahwa setiap individu di bawah kekuasaan negara untuk mencegah (*preventif*) terjadinya suatu pelanggaran HAM oleh pihak mana pun (baik aktor negara maupun aktor non negara). Apabila terjadi pelanggaran HAM

maka negara harus melakukan mekanisme koreksi (investigasi, penuntutan, dan penghukuman bagi pelaku dan memulihkan hak-hak korban (atau keluarganya) yang menderita akibat pelanggaran atau kejahatan tersebut. Kewajiban untuk melindungi memiliki aspek horizontal karena negara juga wajib mengatur tata relasi antar aktor-aktor non negara.[411] Kewajiban negara untuk memenuhi (*obligation to fulfill*) menekankan upaya positif negara melalui mekanisme legislatif, yudikatif, atau administratif untuk menjamin impementasi HAM untuk seluruh warga negara atau individu dalam kekuasaannya.[412]

Melindungi *(to protect*) bahwa negara harus berupaya mencegah pihak lain (aktor non negara) melanggar hak seseorang untuk berkeyakinan, beragama atau beribadah. Negara harus menyediakan suatu mekanisme koreksi apabila hak atas berkeyakinan, beragama, dan beribadah seseorang dilanggar, serta suatu saluran bagi seseorang untuk mengajukan keluhan ketika ada pelanggaran hak. Memenuhi (*to fulfill*) adalah negara harus membuat suatu jaminan hukum berupa UU yang mengakui dan mengatur hak berkeyakinan, beragama, dan beribadat.

Konteks hak atas keyakinan, beragama, dan beribadat bahwa menghormati (*to respect*) yakni negara tidak boleh mengintervensi hak atas keyakinan beragama dan beribadat seseorang. Negara juga tidak dapat menentukan suatu agama atau keyakinan sebagai *"resmi"* atau *"benar"* dan yang lainnya *"sesat, menyimpang, atau tidak benar"*.[413] Negara Indonesia sedang melakukan pembahasan RUU Kebebasan Beragama yang mendefinisikan Agama adalah agama dan kepercayaan (Pasal 1 angka 1). Definisi agama terlalu sempit, sehingga

---

[411] Kontras, ***Panduan Pemolisian dan Hak Berkeyakinan, Beragama, dan Beribadah***, (Jakarta: Komisi Untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (Kontras), 2012), hlm. 15.

[412] ***Ibid.***, hlm. 15.

[413] ***Ibid.***, hlm. 16.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

menimbulkan diskriminasi bagi Kepercayaan seolah-olah terkait dengan Agama dan seolah-olah ada agama induk yang terdiri dari agama di luar agama induk dan Kepercayaan. Partisipasi masyarakat telah ada beberapa kali dalam RUU Adminduk mengundang Penghayat Kepercayaan dan wadah organisasi Kepercayaan. Sidang pembahasan itu belum ada sikap hormat-menghormati atas kenyataan keanekaragaman yang menimbulkan hubungan tidak sejajar antara Pemeluk Agama dengan Penghayat Kepercayaan dalam perolehan hak atas peristiwa penting dalam kehidupan manusia dan hak-hak sipil bagi Penghayat Kepercayaan agar sejajar sebagai mitra dalam pembangunan bangsa dan Negara sebagaimana tujuan dari Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945.

Definisi Agama mengenai negara berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, bukan berarti negara Indonesia adalah negara agama, tetapi negara yang berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia berlandaskan prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa. Menurut Notonagoro, prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa tidak terikat kepada bentuk tertentu, tetapi tidak memaksa inti dari arti dan istilahnya atau isinya harus cukup luas untuk menempatkan semua agama dan kepercayaan didalamnya,[414] sepanjang berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa dalam Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 sesuai kemanusiaan secara adil dan beradab. Definisi Agama dapat saja dicantumkan dalam peraturan perundang-undangan mengingat definisi Kepercayaan sudah tercantum dalam 2 (dua) aturan hukum meliputi Pasal 1 angka 2 PERBER MENDAGRI dan MENBUDPAR Nomor 43 dan 41 Tahun 2009 dan Pasal 1 angka 5 Permendikbud Nomor 27 Tahun 2016 sepanjang bersandarkan Ketuhanan

---

[414] Notonagoro, ***Dasar Falsafah Negara***, (Jakarta: PT. Bina Aksara, 1983), hlm. 60. Dalam Riyadi, ***Ibid.***, hlm. 15.

Yang Maha Esa dan tidak bertentangan dengan nilai-nilai keyakinan yang telah ada sejak lama di Indonesia.

Komentar Umum berisi hak atas kebebasan berpikir, berkeyakinan, dan beragama diakui sebagai suatu hak yang melekat pada individu dan komunitas (Paragraf 1 Komentar Umum Nomor 22).[415] PBB tidak menerjemahkan arti agama secara baku. Basis hak yang melekat pada individu dan komunitas menolak pemahaman lembaga-lembaga politik formal dan hukum negara adalah satu-satunya otoritas yang dapat menentukan dan memonopoli agama yang dapat dianggap benar dan membedakannya dengan agama yang menyesatkan.[416] Hal itu dalam praktiknya terjadi Indonesia, karena perlindungan negara berfokus Agama, bukan orang (subyek) yakni Pemeluk Agama, maka ajaran agama dapat dianggap *superior* (lebih) dibandingkan agama lain oleh Pemeluknya mengakibatkan pelanggaran HAM. Sikap dan tindakan memposisikan Agama sebagai fokus perlindungan negara akan sangat berbahaya bagi hasil hukum pembuat kebijakan yang mengarah diskriminasi dan ketidaksejajaran hubungan antar Pemeluknya.

Hak atas kebebasan beragama juga termasuk kebebasan tidak beragama atau tidak menganut suatu agama dan kepercayaan apapun.[417] Pengakuan PBB untuk menjamin perlindungn kebebasan beragama juga ditujukan kepada kelompok masyarakat yang meyakini agama tradisional dan bahkan mereka yang membentuk agama baru (Paragraf 2 Komentar Umum Nomor 22). Negara dalam hal ini berkewajiban untuk mencegah praktik diskriminasi dan permusuhan

---

[415] ***Ibid.***, hlm. 17.

[416] ***Ibid.***, hlm. 18.

[417] ***Ibid.***

terhadap Kepercayaan atau minoritas, maka peran negara sangat besar dalam memberikan perlindungan Penghayat Kepercayaan.[418]

Negara harus memberikan perhatian khusus (*affirmative action*) bagi kelompok-kelompok rentan (minoritas agama atau keyakinan) untuk dapat memenuhi hak atas berkeyakinan, beragama, dan beribadat.[419] Menurut pendapat Tom Campbell dan Elizabeth S. Anderson, serta *The Canadian Employment Equity Act* bahwa *affirmative action* (perlakuan khusus) terhadap ketidakadilan, ketidaksetaraan, dan diskriminasi terhadap perempuan, masyarakat tidak mampu, masyarakat aborigin, dan kelompok minoritas (*visible minorities*)[420] yang menghilangkan hambatan melalui peraturan perundang-undangan secara khusus dan sementara.[421]

Penghayat Kepercayaan sebagai salah satu kelompok minoritas yang harus mendapatkan perlakuan khusus dari pemerintah akibat diskriminasi pada berbagai bidang kehidupan manusia dari perlekatan stigma peyoratif dan peraturan perundang-undangan yang tidak mengakui keberadaan Penghayat Kepercayaan dan hak asasi yang melekat. Negara belum mengakui hak asasi Penghayat Kepercayaan untuk setara dan sejajar dengan Pemeluk Agama. Penghayat Kepercayaan diklasifikasikan sebagai kelompok rentan yang diatur dan dilindungi oleh Pasal 5 ayat (3) UU Nomor 39 Tahun 1999 berbunyi *"Setiap orang yang termasuk kelompok masyarakat yang rentan berhak memperoleh perlakuan dan*

---

[418] ***Ibid.***

[419] ***Ibid.***, hlm. 16-17.

[420] Harish C. Jain dan John J. Lawler, *"Visible Minorities under the Canadian Employment Equity Act, 1987-1999"*, ***Industrial Relations***, Volume 59, n3, 2004, https://www.riir.ulaval.ca/sites/riir.ulaval.ca/files/2004_59-3_6.pdf, p. 585-586.

[421] Hendri Sayuti, "Hakikat Affirmative Action dalam Hukum Indonesia (Ikhtiar Pemberdayaan Yang Terpinggirkan)", ***Jurnal Menara***, Volume 12, Nomor 1, Januari-Juni 2013, hlm. 46.

perlindungan lebih berkenaan dengan kekhususannya." Penghayat Kepercayaan sebagai kelompok minoritas yang rentan diskriminasi dan stigma peyoratif yang melekat akibat peraturan perundang-undangan yang bersifat eksklusif yaitu UU Nomor 1/PNPS/1965, UU Adminduk, UU Nomor 1 Tahun 1974, dan lain-lain. Penjelasan Pasal 5 ayat (3) UU Nomor 39 Tahun 1999 terlalu sempit untuk mengklasifikasikan kelompok masyarakat rentan hanya terbatas pada setiap anak-anak, fakir miskin, wanita hamil, lanjut usia, dan penyandang cacat. Penghayat Kepercayaan tidak memiliki kesempatan sama untuk berkompetisi secara seimbang,[422] perlekatan stigma peyoratif, dan peraturan perundang-undangan yang diskriminatif. Penghayat Kepercayaan termasuk dalam kelompok masyarakat rentan yang berhak atas perlindungan atas pengakuan eksistensi (jati diri) dan perolehan hak sipil.

Segala keterbatasan mengandalkan kemampuan sumber daya alam yang ada di sekitarnya, karena serba keterbatasan dan sangat sederhana sekali akan kemampuan dan teknologi yang sangat sulit terjangkau, keterbatasan dalam perolehan hak asasi dan pengetahuan, perlakuan diskriminatif sejak Indonesia merdeka nenek moyang mereka, sikap ekslusif terhadap Kepercayaan, keterbatasan pendidikan karena adanya kewajiban pendidikan agama di sekolah dan universitas, tempat tinggal (lokasi) jauh, terpencil, dan sulit ditempuh, serta tata kehidupan yang berbeda dengan masyarakat mayoritas yaitu Pemeluk Agama.

Ada beberapa kebijakan *affirmative action* di Indonesia yang mengatur perlakuan dan perlindungan khusus bagi wanita, penyandang cacat, orang yang

---

[422] Harish C. Jain dan John J. Lawler, ***Visible Minorities under the Canadian Employment Equity Act, 1987-1999***, Industrial Relations, Volume 59, n3, 2004, https://www.riir.ulaval.ca/sites/riir.ulaval.ca/files/2004_59-3_6.pdf, p. 587.

berusia lanjut, wanita hamil, anak-anak, kelompok masyarakat rentan (lanjut usia, anak-anak, fakir miskin, penyandang cacat, dan wanita hamil). Ketentuan itu memuat adanya perlakuan khusus dapat diketahui melalui kata *"perlindungan khusus"* dan *"kemudahan dan perlakuan khusus"* dalam UU Nomor 39 Tahun 1999, kata *"perlakuan khusus"*, *"perlindungan lebih"*, *"pendidikan khusus"*, *"izin atau cuti khusus"*, dan *"olahraga khusus"* dalam UU Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas, dan kata *"perlindungan khusus"* dan *"pendidikan khusus"* dalam UU Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, namun perlindungan dan perlakuan khusus itu bukan untuk Penghayat Kepercayaan. Penghayat Kepercayaan sebagai kelompok minoritas semakin terpinggirkan, karena tidak mendapatkan kesempatan sama dengan Pemeluk Agama dalam berbagai bidang kehidupan manusia.

Saat pemerintahan Presiden Joko Widodo, ada beberapa kebijakan yang utuh (inklusif) menyebabkan hak asasi Penghayat Kepercayaan menjadi setara dan sejajar dengan Pemeluk Agama tanpa kebijakan perlakuan khusus, diantaranya: 1) pendidikan melalui Permendikbud Nomor 27 Tahun 2016; 2) administrasi organisasi Penghayat Kepercayaan, pemakaman, sarana sarasehan/sebutan lain melalui PERBER MENDAGRI dan MENBUDPAR Nomor 43 dan 41 Tahun 2009; 3) pengucapan sumpah atau janji jabatan menurut Kepercayaan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PP Nomor 11 Tahun 2017); dan 4) UU Nomor 15 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan. Kebijakan itu bukan *affirmative action*, karena sifatnya

bukan perlakuan khusus, bukan sementara (permanen), dan didalamnya tidak tercantum kata *"khusus"* sesuai ketiga ketentuan di atas.

Sejak adanya Putusan MK Nomor 97/PUU-XIV/2016 perihal Pengujian UU Adminduk (Putusan MK Nomor 97/PUU-XIV/2016), maka pengakuan hak asasi yang setara dan sejajar antara Penghayat Kepercayaan dengan Pemeluk Agama secara konstitusional makin dikuatkan. Perlindungan terhadap Penghayat Kepercayaan tidak menerapkan kebijakan *affirmative action*, karena Putusan MK bersifat menguatkan hak asasi Penghayat Kepercayaan yang sebelumnya telah dikukuhkan eksistensinya pada Pasal 29 ayat (1) dan Pasal 28E ayat (2) UUD 1945 menghapuskan hubungan tidak setara itu.

Affirmative action menurut Putusan MK Nomor 1/PUU-XV/2017 perihal Pengujian UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman pada tanggal 20 September 2017 ditujukan bukan untuk semua orang secara umum, melainkan hanya kelompok-kelompok tertentu yaitu orang yang lanjut usia, orang hamil, cacat, perempuan, anak-anak atau kelompok rentan lainnya. Berdasarkan rujukan Rapat Komisi A Ke-5 BP MPR tanggal 13 Agustus 2008[423] bahwa penggunaan frasa *"... dan perlakuan khusus ..."* itu tidak berlaku bagi bagi semua orang. Apabila perlakuan itu berlaku untuk semua orang tidak dapat disebut dengan khusus lagi. Perlakuan khusus adalah perlakuan terbatas yang berbeda dengan perlakuan secara umum, karena alasan tertentu yang melekat pada subjek yang hendak diperlakukan khusus itu. Putusan MK berpandangan bahwa perlakuan khusus hanya dapat diberikan kepada orang-orang yang secara lahiriah memiliki kekurangan atau keterbatasan yang menyebabkannya rentan untuk tidak

[423] Buku 8, Naskah Komprehensif, hlm. 343. Dalam Putusan MK Nomor 1/PUU-XV/2017.

dapat hidup secara setara dengan manusia lainnya. Negara dituntut untuk memberikan perhatian khusus dalam memperlakukan orang-orang tersebut secara berbeda/khusus dibandingkan yang lainnya.[424] Berdasarkan Putusan MK itu, kebijakan perlakuan khusus (*affirmative action*) merupakan tindakan sementara yang bertujuan untuk memberikan kesempatan bagi orang yang memiliki keterbatasan tidak tepat ditujukan bagi Penghayat Kepercayaan. Penghayat Kepercayaan memerlukan kebijakan bukan untuk sementara waktu, tetapi kebijakan secara terus-menerus (berkesinambungan) untuk mengakui eksistensi (jati diri) dan hak konstitusional mereka, bukan kebijakan yang ditujukan bagi orang yang memiliki keterbatasan.

HAM sesuai teori hak kodrati (*natural rights theory*) bahwa kodratnya manusia[425] memiliki harkat dan martabat sebagai ciptaan Tuhan yang terus melekat sejak manusia itu lahir sampai dengan kematiannya. Hak kodrati (*natural rights*) sebagaimana pemikiran Randy E. Barnett mempunyai tujuan untuk pertahanan seseorang terhadap satu sama lain untuk berkumpul dalam struktur masyarakat dan mengejar kebahagiaan, kedamaian, dan kemakmuran.[426] HAM adalah universal dan tidak boleh ada pembedaan (diskriminasi) oleh siapa pun termasuk negara dan atas dasar apa pun meliputi suku, ras, agama, etnis, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, dan keyakinan politik terhadap setiap manusia.

---

[424] ***Ibid.***

[425] Vini Hygyani Waluya, ***Modul Konsep Dasar Hak Asasi Manusia***, (Jakarta: Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan HAM Kementerian Hukum dan HAM RI, tanpa tahun), hlm. 2. Dalam Eka N.A.M. Sihombing, "Menyoal Ketentuan Usul Pindah Pegawai Negeri Sipil Di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Nias Barat", ***Jurnal Penelitian Hukum De Jure***, Volume 16, Nomor 1, Maret 2016, hlm. 97.

[426] Randy E. Barnett, "A Law Professor's Guide To Nature Law and Natural Rights, Harvard Society For Law and Public Policy", ***Harvard Journal of Law and Public Policy Summer, Harvard Journal L. & Inc. Public Policy***, 20, 1997, p. 655.

Pemikiran aliran naturalis yang dikemukakan oleh Jack Donelly bahwa HAM didefinisikan sebagai hak yang dimiliki seluruh manusia setiap saat dan setiap tempat sejak lahir yang tidak membutuhkan pengakuan baik dari pemerintah maupun dari sistem hukum mana pun, karena hak tersebut bersifat universal dan harus diakui keberadaannya sebagai manusia.[427] Muladi dan Soetandyo juga sependapat dengan aliran naturalis bahwa HAM adalah hak yang melekat (*inheren*) dalam diri setiap manusia karena kedudukannya sebagai manusia.[428] HAM memang bersifat melekat sesuai hakikat dan keberadaan manusia itu sebagai makhluk ciptaan Tuhan yang diakui dalam Pasal 1 angka 1 UU Nomor 39 Tahun 1999 yang berbunyi *"HAM adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan YME dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, Pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia."* dan Pasal 3 ayat (2) UU Nomor 39 Tahun 1999 yang berbunyi *"Setiap orang berhak atas* ***pengakuan****, jaminan, perlindungan dan perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum dan perlakuan yang sama di depan hukum."*

Pengakuan atas seseorang diatur pula dalam Pasal 29 ayat (2) UU Nomor 39 Tahun 1999 berbunyi *"Setiap orang berhak atas* ***pengakuan*** *di depan hukum sebagai manusia pribadi di mana saja ia berada."*, Pasal 70 UU Nomor 39 Tahun

---

[427] Faiq Tobroni, "Keterlibatan Negara Dalam Mengawal Kebebasan Beragama/ Berkeyakinan (Komentar Akademik Atas Judicial Review UU No. 1/PNPS/1965)", ***Jurnal Konstitusi***, Volume 7 Nomor 6 Desember 2010, hlm. 100 dan Jack Donelly, ***The Concept of Human Rights***, (New York: St. Martin's Press, 1985), p. 8-27. Dalam Sihombing, ***Ibid.***, hlm. 97.

[428] Muladi, ***Demokratisasi, HAM dan Reformasi Hukum Indonesia***, (Jakarta: The Habibie Centre, 2002) dan Soetandyo, ***HAM: Konsep dasar dan pengertiannya Yang Klasik Pada Masa Awal Perkembangannya*** dalam Kumpulan Tulisan tentang HAM (Surabaya: PUSHAM UNAIR, 2003). Dalam Tobroni, ***Ibid.***, hlm. 100.

1999 berbunyi *"Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan ... untuk menjamin* ***pengakuan*** *serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain ... sesuai dengan pertimbangan moral, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis."*, Pasal 73 UU Nomor 39 Tahun 1999 berbunyi "*Hak dan kebebasan yang diatur dalam Undang-undang ini hanya dapat dibatasi oleh dan berdasarkan undang-undang, semata-mata untuk menjamin* ***pengakuan*** *dan penghormatan terhadap hak asasi manusia serta kebebasan dasar orang lain, kesusilaan, ketertiban umum, dan kepentingan bangsa."*, dan Penjelasan UU Nomor 39 Tahun 1999 berbunyi *"... Dasar pemikiran pembentukan Undang-undang ini adalah sebagai berikut: c. untuk melindungi, mempertahankan, dan meningkatkan martabat manusia, diperlukan* ***pengakuan*** *dan perlindungan hak asasi manusia, karena tanpa hal tersebut manusia akan kehilangan sifat dan martabatnya, sehingga dapat mendorong manusia menjadi serigala bagi manusia lainnya (homo homini lupus)."* Ketentuan itu berimplikasi bahwa setiap manusia memperoleh jaminan perlindungan hukum, namun hak asasi itu dibatasi oleh hak asasi orang lain.

Hak atas agama, kepercayaan, dan kebebasan beragama sebagai *non derogable rights*, namun hak dan kebebasan itu harus dibatasi sesuai dengan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945. Hal itu adalah sah mengingat manusia sebagai makhluk yang tidak dapat hidup sendiri dan negara wajib untuk menjamin perlindungannya melalui pembatasan hak dan kebebasan bagi warga negaranya. Pembatasan oleh hukum boleh mengekang kebebasan warga negara untuk melindungi warga negara lainnya tanpa terkecuali agar sesuai tujuan komitmen bangsa Indonesia pada Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 yakni memberikan perlindungan

untuk segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia. Setiap manusia mempunyai harkat dan martabat yang sama untuk memiliki hak atas pengakuan yang sama sebagai pribadi di hadapan hukum.

Adanya pengakuan membuktikan adanya kehadiran (eksistensi) seorang manusia untuk diketahui dan dipahami oleh manusia lain sebagaimana citranya sebagai ciptaan Tuhan memiliki ciri khas yang menjadi pembeda dengan manusia lain. Hak atas pengakuan termasuk hak asasi *non derogable rights* sebagaimana diatur oleh Pasal 28I ayat (1) di UUD 1945 adalah salah satu hak konstitusional Indonesia. Ketulusan penyelenggara negara (*the right man*) sebagai pemegang kekuasan dan Pembuat UU atas jati diri beserta hak seseorang atau sekelompok orang menjadi nyata, ketika keberadaannya diakui dalam hukum (*de jure*).

Pengakuan HAM harus dilakukan secara tertulis pada peraturan perundang-undangan didukung pemikiran Philipus M. Hadjon bahwa pengakuan harkat dan manusia di Indonesia bersumber pada Pancasila. Para pendiri negara melalui Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) menghendaki pengakuan HAM yang mengutamakan kepentingan masyarakat dan negara, yang selanjutnya pengakuan hak individu sebagaimana perjuangan negara Barat pada deklarasi *"droits de l' homme et du citoyen"* di Perancis.[429] Pengakuan harkat dan martabat manusia adalah implikasi pengakuan eksistensi manusia sebagai makhluk pribadi dan sosial dalam Pancasila yang telah disepakati bersama sebagai dasar negara.[430]

Pengakuan akan harkat dan martabat manusia merupakan konsekuensi pengakuan eksistensi Tuhan yakni mengakui ciptaanNya sebagai ciptaan yang

---

[429] Hadjon, ***Op.Cit.***, hlm. 205.

[430] ***Ibid.***, hlm. 206 dan 207.

paling mulia. Pengakuan itu juga berarti mengakui kehendak manusia untuk hidup bersama dan salah satu bentuk hidup bersama dalam satu negara mengarah kepada usaha untuk mencapai kesejahteraan bersama.[431] Hak atas pengakuan melekat pada manusia tidak hanya menekankan kepada hak, tetapi juga kewajiban manusia untuk menghormati eksistensi seseorang terkait harkat dan martabat sebagai manusia yang diciptakan Tuhan. Pengakuan merupakan suatu hak dan kebebasan yang diakui, dijamin, dan dilindungi dalam peraturan perundang-undangan. Tujuan pengakuan adalah menjamin pengakuan (eksistensi) dan penghormatan hak asasi dan kebebasan dasar orang lain melalui harkat dan martabat yang sama. Pembatasan pengakuan dilakukan sepanjang tidak bertentangan dengan pembatasan yang ditetapkan UU (Pasal 28J ayat (2) UUD 1945) yakni kesusilaan, ketertiban umum (Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 dan UU Nomor 39 Tahun 1999), kepentingan bangsa (UU Nomor 39 Tahun 1999), pertimbangan moral, nilai-nilai agama, dan keamanan (Pasal 28J ayat (2) UUD 1945).

Penafsiran gramatikal yaitu penafsiran dengan mencari arti kata-kata yang telah tertuang dalam hukum melalui Pembukaan UUD 1945 menyebutkan kata *"kemerdekaan"* sebanyak 6 (enam) kali sebagai berikut.

1) Alinea Pertama bermakna kemerdekaan sebagai hak yang universal;
2) Alinea Kedua bermakna kemerdekaan merupakan usaha, perjuangan, dan pengorbanan untuk kebahagiaan dan keselamatan;
3) Alinea Kedua bermakna kemerdekaan sebagai tujuan bersama;
4) Alinea Ketiga bermakna kemerdekaan tidak hanya keinginan secara tulus, tetapi juga berupa pernyataan atau kata-kata;

[431] ***Ibid.***, hlm. 206.

5) Alinea Keempat bermakna kemerdekaan adalah pengakuan secara universal;

6) Alinea Keempat berarti kemerdekaan adalah usaha nyata yang terwujud dalam hukum bersama yakni dasar negara.

Kemerdekaan adalah hal yang sangat penting dalam tujuan bangsa dan negara Indonesia yang merupakan suatu bentuk pengakuan atas suatu kebebasan atau kemerdekaan dari halangan, penjajahan, dan hambatan sebagai bagian pengakuan hak asasi. Kebebasan sebagai kesempurnaan eksistensi manusia artinya kebebasan merupakan cita-cita dan tujuan yang melengkapi manusia sehingga setiap manusia mempunyai kebebasannya sendiri.[432] Makna *"kemerdekaan"* terdapat hak untuk bebas atau terlepas dari penjajahan dan adanya pengakuan yang terwujud secara nyata dalam hukum bukan janji atau kata-kata belaka. Ketiadaan pengakuan akan keanekaragaman masyarakat Indonesia berarti pengingkaran terhadap kebebasan, eksistensi, dan identitas (jati diri) seseorang.

Negara mengakui dan melindungi HAM setiap orang pada Pasal 27, Pasal 28, Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J UUD 1945. Hak atas pengakuan diatur secara khusus dalam Pasal 28D ayat (1), Pasal 28I ayat (1), dan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945. UUD 1945 lahir sebagai bentuk pengakuan terhadap HAM, sehingga peraturan perundang-undangan di bawahnya harus pula mengakui dan melindungi hak atas pengakuan manusia. Pengingkaran terhadap eksistensi seseorang atau sekelompok orang melalui UU Adminduk yang mengosongkan kolom agama dalam KTP untuk Penghayat Kepercayaan merupakan suatu bentuk pengingkaran terhadap hak asasi atas pengakuan negara terhadap eksistensi Penghayat Kepercayaan yang dilindungi oleh UUD 1945.

---

[432] Nico Sykur Dister, ***Filsafat Kebebasan***, (Yogyakarta: Kanisius, 1988), hlm. 47. Dalam Sartini, "Etika Kebebasan Beragama", ***Jurnal Filsafat***, Volume 18, Nomor 3 (2008), hlm. 243.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

Masalah agama memang merupakan masalah utama dan serius, namun masalah agama bukanlah sebagai hal yang sangat sensitif di Indonesia. Indonesia memiliki keunikan yang mempersatukan bangsa yang terdiri atas keanekaragaman termasuk agama yakni Pancasila, yang kedudukannya adalah sumber dari segala sumber hukum negara (Pasal 2 UU Nomor 12 Tahun 2011). Pengakuan keanekaragaman nampak dalam perundang-undangan di Indonesia dan kehidupan sehari-hari manusia Indonesia melalui nilai Ketuhanan Yang Maha Esa (Sila Pertama Pancasila) dan pencantuman nilai-nilai agama sebagai batasan hak dalam seluruh kehidupan manusia Indonesia (kolom agama dalam KTP sebagai identitas penduduk, irah-irah putusan pengadilan, perkawinan, pengucapan sumpah atau janji jabatan, dan lain-lain).

Teori dari Jürgen Habermas digunakan untuk negara pluralis, karena komunikasi sejajar di antara berbagai perbedaan masyarakat membentuk suatu janji dan kesepakatan bersama dalam Pancasila walau berbeda tetap satu maka Indonesia menjadi teguh. Masalah keyakinan tidak sensitif dibicarakan pada setiap pembahasan RUU DPR termasuk RUU Adminduk sepanjang dialog dilandasi sikap saling menghormati perbedaan.

Menurut Musdah Mulia, belum ada definisi yang konkrit mengenai agama, pendefinisian agama adalah rumit, sehingga alasannya adalah untuk menghindari kontroversi filosofis dan ideologis serta polemik yang berkepanjangan.[433] Adanya kebebasan beragama atau berkeyakinan maka sikap yang harus ada terhadap semua jenis kelompok keyakinan yang berbeda adalah menunjukkan rasa

[433] Siti Musdah Mulia, "***Hak Asasi Manusia dan Kebebasan Beragama***" dalam http://kebebasanberagama. blogspot.com/2007/10/hak-asasi-manusia-dan-kebebasan.html, diakses pada 30 Oktober 2007. Dalam Sartini, ***Ibid.***, hlm. 251-252.

hormat,[434] menghargai, dan pengakuan eksistensi kepada manusia lain. Hal itu disebabkan karena pada dasarnya kebebasan beragama atau berkeyakinan bersifat universal yang bersumber dari Tuhan sehingga manusia mempunyai kodrat untuk dekat dengan Penciptanya sesuai dengan keyakinan sebagai pencarian makna hidup dan jati diri (identitas) dari diri manusia tersebut. Manusia bersatu dengan Tuhannya dan Tuhan memandang manusia setara dan sejajar satu sama lain sehingga diskriminasi antar manusia tidak dibenarkan atas dasar perbedaan agama atau keyakinan. Pengakuan manusia satu terhadap manusia lain terwujud dalam sifat kemanusiaan yang berasal dari Tuhan meliputi rasa hormat, menghargai, dan mengakui keberadaan seseorang beserta hak asasi yang melekat padanya.

Pengakuan eksistensi seseorang sebagai suatu usaha memperkuat keyakinan seseorang karena ajaran agama dan kepercayaan yang bersendikan Ketuhanan Yang Maha Esa terdapat nilai dan perilaku yang baik yang berasal dari Tuhan. Semua makhluk ciptaan Tuhan adalah setara dan sejajar dengan dirinya, maka sepatutnya manusia menghormati dan menghargai orang lain. Manusia melakukan sifat kemanusiaan bukan karena landasan ingin mendapatkan perlakuan yang sama dengan tindakan yang dia perlakukan kepada manusia lain, tetapi sifat kemanusiaan itu didorong oleh kehendak jiwa atau batinnya yang berasal dari Yang Maha Baik yaitu Tuhan.

Sartini bersikukuh bahwa sikap fanatisme dan *sense of belonging* yang tinggi dari Pemeluk Agama tertentu di Indonesia disebabkan adanya ikatan perasaan kepemilikan satu sama lain dan perasaan emosional akibat sosialitas kelompok yang tinggi menjadi salah satu penyebab, yang keadaannya berbeda

---

[434] Lindholm, ***Op.Cit.***, hlm. 341.

dengan pemeluk agama di negara lain.[435] Hal itu menyebabkan definisi agama belum pernah ada di negara mana pun di dunia. Sikap fanatisme dan *sense of belonging* yang tinggi terhadap agama tertentu tidaklah boleh terjadi di Indonesia mengingat adanya keanekaragaman (pluralis) masyarakat.

Pemikiran dan sikap penyelenggara negara yakni Pembentuk UU yang eksklusif menjadi latar belakang kekuranglengkapan norma (*incomplete norm*) mengenai ketiadaan pencantuman kolom Kepercayaan bagi Penghayat Kepercayaan pada pembahasan RUU Adminduk dan Perubahannya dianggap sebagai hal yang sangat sensitif dan bukan masalah administrasi kependudukan adalah pemikiran keliru. Warga negara Indonesia harus mempunyai ikatan perasaan saling memiliki yang sama kepada Pancasila adalah sumber dari segala sumber hukum negara Indonesia yang merangkul seluruh keanekaragaman masyarakat dalam *bhinneka tunggal ika* dan UUD 1945 adalah hukum yng mendasari peraturan perundang-undangan.

Paradigma negara Indonesia adalah negara yang bukan berdasarkan agama (sekuler), tetapi negara yang berdasarkan hukum dan Ketuhanan Yang Maha Esa sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 29 ayat (1) UUD 1945. Segala pemikiran dan tindakan negara melalui penyelenggara negara dan warga negara harus sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku, yakni UUD 1945 sebagai aturan hukum tertinggi (*grund norm*) melalui prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa secara inklusif menurut kemanusiaan yang adil dan beradab dalam Pancasila.

---

[435] Sartini, ***Op.Cit.***, hlm. 254.

Pendefinisian Kepercayaan dan Penghayat Kepercayaan secara harmonis dalam peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari proses mengetahui dan mengakui eksistensi mereka secara tegas oleh negara. Penerapan dialog antara Pemeluk Agama dan Pemuka Agama dengan Penghayat Kepercayaan dan Pemuka Kepercayaan tidak boleh merendahkan pandangan masing-masing. Para pihak melandaskan pada kebenaran yang satu yaitu kebenaran yang bersumber dari Tuhan YME, maka sikap tepat dihadirkan saat itu adalah saling menghormati dan menghargai. Skeptisme menciptakan *deadlock* (kebuntuan) dan memandang segala sesuatu sebagai hal yang sensitif, karena segala sesuatu yang benar dan baik akan menciptakan hal-hal benar dan baik pula yaitu harmonisasi, kerukunan, persaudaraan, penghargaan, dan penghormatan akan harkat dan martabat manusia.

Komite Anti Diskriminasi Rasial (CERD) untuk menghormati harkat dan martabat manusia pada tanggal 15 Agustus 2007 merekomendasikan kepada Pemerintah Republik Indonesia melalui Surat Nomor CERD/C/IDN/CO/3 untuk menghapus kolom Agama dalam KTP yang dinilai telah menimbulkan tindakan diskriminatif terutama terhadap kelompok Penghayat Kepercayaan.[436] Indonesia dianggap gagal melindungi, memenuhi, dan menjamin hak asasi Penghayat Kepercayaan mengenai KTP dalam pencantuman kolom. Pencantuman kolom sebagai pengakuan identitas, contohnya di negara-negara yang minoritas etnis, agama atau bahasa dan orang-orang yang termasuk dalam kelompok minoritas tidak boleh ditolak haknya dalam komunitas dengan anggota kelompok mereka, menikmati budaya mereka sendiri, menganut dan mempraktikkan agama mereka sendiri, atau menggunakan bahasa mereka sendiri. Kata *"agama"* melingkupi

[436] Trisno S. Susanto, dkk., ***Kertas Posisi: Menuntut Pemenuhan Hak-hak Konstitusional Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa***, (Jakarta: Human Rights Working Group, 2011), hlm. ix.

kepercayaan asli (tradisional) juga selaras Putusan MK Nomor 97/PUU-XIV/2016 sebagaimana kenyataan atas keanekaragaman keyakinan terhadap Tuhan YME dalam masyarakat Indonesia, pengukuhan eksistensi dan hak konstitusional Penghayat Kepercayaan dalam UUD 1945.

Jauh sebelum adanya Putusan MK Nomor 97/PUU-XIV/2016, Penghayat Kepercayaan mengalami diskriminasi dalam administrasi kependudukan dan berbagai bidang kehidupan manusia akibat stigma peyoratif yang melekat pada Penghayat Kepercayaan melalui dinamika hukum berdasarkan periodesasi pemerintahan Presiden melalui kebijakan politik pengakuan Penghayat Kepercayaan. Organisasi Penghayat Kepercayaan tersebar di seluruh wilayah Indonesia, yang mayoritas Penghayat Kepercayaan di pulau Jawa dengan jumlah terbesar adalah Sunda Wiwitan di Kampung Adat Sunda Wiwitan di Cigugur, Kuningan yang melestarikan petuah para leluhur. Sunda Wiwitan telah ada saat nusantara dijajah sejak tahun 1800an yang bangkit dari kegelisahan dan kesadaran untuk melestarikan petuah atau ajaran leluhur dan menjaga keseimbangan antara manusia dengan alam, yang pada saat itu dicari suatu formula yang menumbuhkan kepercayaan diri masyarakat sebagai suatu bangsa yang bermartabat sama dengan bangsa yang lain. Formula sebagai suatu jati diri bangsa yakni suatu bangsa harus memiliki nilai-nilai kemanusiaan dan kesadaran pribadi, sehingga perlu penggalian spiritual atau akar jati diri.[437]

Dewi Kanti Setianingsih (Juru bicara Sunda Wiwitan) menyampaikan bahwa diskriminasi berawal dari KTP sebagai politik identitas dan eksistensi Kepercayaan sebagai di luar 6 (enam) agama resmi pemerintah melalui UU

---

[437] MetroTv, Melawan Lupa, ***Keadilan Untuk Para Penghayat Kepercayaan***, 16 Januari 2018, pukul 21.30 WIB.

Nomor 1/PNPS/1965. Kebijakan perkawinan tidak dapat dicatat dalam akta perkawinan berdampak kepada anak-anak Penghayat Kepercayaan tidak mendapatkan akta kelahiran menyebabkan perkembangan stigma bagi keturunan Penghayat Kepercayaan dan memutus hubungan kekerabatan dengan orangtuanya. Leluhur mewariskan kesadaran nilai-nilai kemanusiaan dan kesadaran pribadi, sejak masa penjajahan yang bermula dari kepercayaan diri dan martabat yang sama dengan bangsa lain melalui penggalian spiritual dan diri.

Masa Orde Baru yakni pemerintahan Presiden Soeharto bahwa kriminalisasi dan stigmatisasi saat itu sangat kuat. Tradisi *seren taun* (seremonial penumbukan padi) Kepercayaan Sunda Wiwitan sempat dilarang untuk digelar. Saat pelarangan itu, mereka tidak melawan tetapi tetap meneruskan tradisi leluhur dengan hanya mengupas bulir padi sampai pada masa reformasi. Masa reformasi muncul UU dapat melakukan kegiatan unjuk rasa tanpa harus ada perizinan. Ketika mendapatkan pendidikan Agama di sekolah, anak-anak Penghayat Kepercayaan dibedakan, ada pemaksaan dan penggiringan untuk mengikuti agama-agama yang tidak diyakini oleh anak-anak secara psikologis mempengaruhi mental anak-anak Penghayat Kepercayaan dan tidak ada rasa percaya diri untuk meneruskan tradisi orang tua mereka[438] menyebabkan tradisi semakin lama terkikis.

Juwita Jatikusumah Putri (Penghayat Kepercayaan Sunda Wiwitan) menyampaikan bahwa membatik adalah suatu proses, demikian halnya dengan hidup juga adalah sebuah proses, dari yang tidak ada menjadi ada, sehingga manusia ada jika dirinya telah berkarya. Nilai-nilai toleransi dan budaya kuat di Cigugur terjaga, agama dan kebudayaan saling merangkul dan berbaur, serta

[438] ***Ibid.***

saling menghargai. Dodo Budiono (Penghayat Kepercayaan Sunda Wiwitan) tidak memaksakan Kepercayaan yang dianut kepada anak-anaknya yang menghargai pilihan keyakinan mereka. Semboyan *bhinneka tunggal ika* tidak hanya slogan kata-kata tetapi melalui perbuatan dalam hidup dan kehidupan.[439] Gunretno (Tokoh Sedulur Sikep (Wong Samin)) memaparkan, Sedulur Sikep sudah mempunyai pilihan tata cara kehidupan mulai dari perkawinan yang tidak dicatatkan oleh pemerintah sebelum nusantara merdeka. Agama dipahami sebagai *ageman* yakni ke arah pribadi, artinya agama tidak harus diperjuangkan untuk diakui, karena tujuan utama adalah agama sebagai pilihan seseorang dilakukan secara konkrit[440] bukan sesuatu yang dapat dilihat orang lain, tetapi cara berhubungan dengan Tuhan. Penghayat Kepercayaan memandang ajaran (petuah) leluhur mempunyai kekuatan tersendiri yang terwujud dalam budaya daerah sebagai identitas pengikutnya.[441] Kehidupan sehari-hari menjadi sarana untuk dekat dengan Tuhan. Leluhur menumbuhkan kesadaran dan kebanggaan akan kebudayaan mereka untuk menemukan jalan menyesuaikan diri dengan dunia modern dan perubahan sosial masyarakat.[442]

Agama ataupun Kepercayaan merupakan keyakinan terhadap Tuhan YME mempunyai makna tersendiri bagi Pemeluk ataupun Penghayatnya yakni hubungan antara pribadi dengan Tuhannya, manusia lain, dan alam sekitarnya. Manusia memiliki kebebasan terhadap keyakinannya, maka semua warga negara Indonesia hendaknya ber-Tuhan dan dapat menyembah Tuhannya secara leluasa

---

[439] ***Ibid.***

[440] ***Ibid.***

[441] Niels Muelder, ***Kebatinan dan Hidup Sehari-hari Orang Jawa: Kelangsungan dan Perubahan Kulturil***, (Jakarta: Gramedia, 1984), hlm. 11.

[442] ***Ibid.***

dan saling menghormati sesuai ajaran agama masing-masing (*verdraagzaamheid*). Pancasila sebagai penyatu perbedaan dalam persamaan manusia berdasarkan sejarah, nasib, dan perjuangan melalui sikap inklusif dalam *bhinneka tunggal ika*.

Makna kebebasan beragama dan berkepercayaan terkait pengakuan negara secara konstitusional pada Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 berbunyi *"Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan UU dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis."* bahwa negara mengatur, mengakui, dan melindungi hak dan kebebasan beragama dan berkepercayaan setiap orang tanpa terkecuali dan harus tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan UU untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain, dan memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 berbunyi *"... untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia ... dengan berdasar kepada : Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia."* bersumber pada Pancasila

adalah sumber segala sumber hukum negara yang berisi dasar, ideologi negara, dan dasar filosofis negara. Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dalam Pancasila (Penjelasan Pasal 2 UU Nomor 12 Tahun 2011) sesuai dengan Pasal 2 UU Nomor 12 Tahun 2011 berbunyi *"Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara."*

Konsep *staatsfundamentalnorm* pada teori pembentukan peraturan perundang-undangan adalah landasan penting lahir konsep Pancasila adalah sumber dari segala sumber hukum. *Staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara) merupakan istilah Hans Nawiasky dengan teori jenjang norma hukum (*Die theorie von stufenordnung der rechtsnormen*) sebagai pengembangan teori Hans Kelsen tentang jenjang norma (*stufentheorie*).[443] Penempatan Pancasila sebagai *staatsfundamentalnorm* pertama kali disampaikan Notonagoro.[444] Pancasila dilihat sebagai cita hukum (*rechtsidee*) adalah bintang pemandu mengharuskan pembentukan hukum positif mencapai ide-ide dalam Pancasila dan menguji hukum positif. Pancasila sebagai *staatsfundamentalnorm*, maka pembentukan, penerapan, dan pelaksanaan hukum tidak lepas dari nilai-nilai Pancasila yang penempatannya di atas UUD 1945.[445] Teori hierarki atau jenjang norma awalnya ide Hans Kelsen bahwa:

"... The legal order, especially the legal order the personification of which is the State, is therefore not a system of norms coordinated to each other,

---

[443] Jazim Hamidi, ***Revolusi Hukum Indonesia: Makna, Kedudukan dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia***, (Jakarta dan Yogyakarta: Konstitusi Press dan Citra Media, 2006), hlm. 59. Dalam Kurnisar, "Pancasila Sumber Dari Segala Sumber Hukum Di Indonesia", ***Media Komunikasi FIS***, Volume 11, Nomor 3, (2012), hlm. 244.

[444] Jimly Asshiddiqie, ***Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi, Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM***, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006). Dalam Kurnisar, ***Ibid.***, hlm. 244.

[445] Kurnisar, ***Ibid.***, hlm. 246.

standing, so to speak, side by side on the same level, but hierarcis of differen levels of norms. The unity of these norms is constituted by the fact and that the creation of one norm-the lower one-is determined by another-the higher-the creation-of which is determined by a still higher norm, and that this regessus is terminated by a highest, the basic norm which, being the supreme reason of validity of the whole legal order, constitutes its unity."[446]

Hans Kelsen menggagas *stufenbautheorie* sebagai usaha untuk membuat kerangka suatu bangunan hukum yang dapat digunakan di manapun.[447] Pancasila sebagai norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*) menggunakan teori Hans Kelsen dan Hans Nawiasky, bahwa lahirnya Pancasila dirumuskan pada persidangan BPUPKI pada saat membahas dasar negara dalam pidato Soekarno pada tanggal 1 Juni 1945 yang menyebutkan dengan istilah pandangan hidup (*weltanschauung*) bahwa Pancasila terdiri atas lima dasar atau lima asas.[448]

Hierarki norma hukum dan rantai validitas yang membentuk piramida hukum (*stufentheorie*) dikemukakan oleh Hans Kelsen.[449] Hans Nawiasky selanjutnya meneruskan teori tersebut dengan teori hierarki dengan jenjang norma hukum (*theorie von stufenufbau der rechtsordnung)* bahwa selain susunan norma dalam negara adalah berlapis-lapis dan berjenjang dari yang tertinggi sampai

---

[446] Hans Kelsen, ***General Theory of Law and State (Translated by: Andres Wedberg)***, (New York: Russel & Russel, 1973), p. 124. Dalam Muhtadi, "Penerapan Teori Hans Kelsen Dalam Tertib Hukum Indonesia", ***Fiat Justitia Jurnal***, Volume 5, Nomor 2, September-Desember 2012, hlm. 293.

[447] Khudzaifah Dimyati, ***Teorisasi Hukum: Studi Tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1990***, (Yogyakarta: Genta Publishing, Yogyakarta, 2010), hlm. 69. Dalam Muhtadi, ***Ibid.***, hlm. 293.

[448] Saafroedin Bahar, dkk., ***Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)***, (Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1995), hlm. 117. Dalam Tim Pusat Studi Pancasila Universitas Gadjah Mada 2015, ***Membangun Kedaulatan Bangsa Berdasarkan Nilai-nilai Pancasila: Pemberdayaan Masyarakat Dalam Masyarakat Terluar, Terdepan dan Tertinggal (3T) (Kumpulan Makalah Call for Papers Kongres Pancasila VII)***, (Yogyakarta: Pusat Studi Pancasila Universitas Gadjah Mada, 2015), hlm. 169.

[449] A. Hamid A. Attamimi, 1990, hlm. 287. Dalam Tim Pusat Studi Pancasila Universitas Gadjah Mada 2015, ***Ibid.***

terendah, dan pengelompokkan norma hukum dalam negara[450] yaitu norma fundamental negara (*staatsfundementalnorm*), aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*), UU formal (*formalle gesetz*), dan peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en outonome satzung*).[451]

Tatanan hukum tertinggi menurut Hans Kelsen adalah berpuncak pada norma dasar (*basic norm* atau *grundnorm*)[452] yakni konstitusi, tetapi konstitusi dimaksud adalah dalam pengertian materiel, bukan konstitusi formil.[453] Menurut Nawiasky, *basic norm* pada gagasan Kelsen harus sebagai *staatsfundementalnorm* bukan *staatgrundnorm*.[454] Gagasan Hans Kelsen disempurnakan Hans Nawiasky bahwa suatu norma hukum yang lebih rendah pembentukannya harus mengacu kepada norma hukum yang lebih tinggi dan norma yang lebih tinggi menjadi acuan/dasar bagi pembentukan norma yang lebih rendah.[455] Semakin tinggi posisi suatu norma maka sifatnya akan lebih abstrak, sementara norma yang semakin rendah bersifat semakin teknis.[456] Norma dengan nilai tertinggi (norma dasar) dalam suatu negara tidak memiliki acuan norma apapun di atasnya melainkan merujuk pada kondisi *"dianggap telah ada"* atau *pre-supposed* atau *given*. Teori

---

[450] Maria Farida Indrati Soeprapto, ***Ilmu Perundang-undangan 2: Dasar-dasar dan Pembentukannya***, (Yogyakarta: Kanisius, 2000), hlm. 27. Dalam Muhtadi, ***Op.Cit.***, hlm. 294.

[451] Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, ***Teori Hans Kelsen Tentang Hukum***, (Jakarta: Konpress, Jakarta, 2006), hlm. 170. Dalam Muhtadi, ***Ibid.***, hlm. 294.

[452] H. Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, ***Tokoh-tokoh Ahli Pikir Negara dan Hukum***, (Bandung: Nuansa, 2010), hlm. 250. Dalam Muhtadi, ***Ibid.***

[453] Hans Kelsen, ***General Theory of Law and State (Translated by: Andres Wedberg)***, (New York: Russel & Russel, 1973), p. 126. Dalam Muhtadi, ***Ibid.***

[454] Asshiddiqie dan Safaat, ***Teori Hans Kelsen ..., Op.Cit***. Dalam Muhtadi, **Ibid.**

[455] Maria Farida Indrati Soeprapto, ***Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan***, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 41-45 dan Bernard L. Tanya, dkk, ***Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi***, cetakan ke-3, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), hlm. 126-128. Dalam Mardian Wibowo, "Menakar Konstitusionalitas sebuah Kebijakan Hukum Terbuka dalam Pengujian Undang-Undang", ***Jurnal Konstitusi***, Volume 12, Nomor 2, Juni 2015, hlm. 199.

[456] Soeprapto, ***Ibid.***, hlm. 47. Dalam Wibowo, ***Ibid.***, hlm. 199.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

hierarki norma diterapkan di Indonesia bahwa UU harus sesuai dengan UUD 1945, karena rakyat Indonesia sepakat menempatkan UUD 1945 sebagai norma dasar negara (*staatsgrundnorm*) dan norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*) yaitu fungsi Pancasila sebagai norma fundamental bagi pembentukan pasal-pasal *"batang tubuh"* dan Pembukaan UUD 1945.[457]

Maria Farida Indrati berpendapat dengan rujukan naskah historis Penjelasan UUD 1945 Angka III, bahwa Pancasila merupakan *staatsfundamentalnorm*. Pancasila dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945 dan menciptakan atau mendasari pasal-pasal dalam batang tubuh UUD 1945, sehingga Pembukaan UUD 1945 sebenarnya memiliki kedudukan lebih utama dibandingkan dengan batang tubuh UUD 1945. Mardian Wibowo berpendapat sebaliknya bahwa penempatan Pancasila menjadi satu dokumen hukum dengan batang tubuh UUD 1945 menimbulkan kesulitan teknis dalam perumusan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pancasila secara hierarkis seharusnya berada di atas batang tubuh UUD 1945, namun keduanya berada dalam satu dokumen yang sama yaitu UUD 1945, maka memunculkan kemenduaan bahkan kerancuan UUD 1945 sebagai *staatsfundamentalnorm* ataukah *staatsgrundnorm*.[458]

Menurut Maria Farida Indrati, Pancasila sebagai *staatsfundamentalnorm*, karena landasan atau pijakan setiap bagian Mengingat suatu UU hanya tercantum UUD 1945, bukan Pancasila, misalnya UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan berbunyi *"Mengingat : Pasal 20, Pasal 21, dan Pasal 22A UUD 1945;"*. Isi seluruh UU beserta peraturan dibawahnya merefleksikan dan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai

---

[457] ***Ibid.***

[458] Wibowo, ***Ibid.***, hlm. 199-200.

Pancasila yang terdapat dalam Batang Tubuh UUD 1945 yakni *staatsfundamentalnorm*. Pancasila berisi ideologi yakni asas pendapat atau keyakinan yang dipakai dan dicita-citakan sebagai dasar pemerintahan negara. Ideologi Pancasila dapat diartikan sebagai dasar, fondasi, cita-cita, dan pemberi arah bagi negara melalui penguasa (pemerintah). Lima nilai atau lima sila terbentuk dari pengalaman sejarah masyarakat Indonesia merupakan ideologi telah mengkristal dan menginternalisasi dalam Pancasila.[459]

Pancasila sebagai cita hukum (*rechtsidee*) dikemukakan Hamid S. Attamimi melalui pemikiran Gustav Radbruch bahwa cita hukum tidak hanya berfungsi sebagai tolok ukur yang bersifat regulatif, yaitu menguji suatu hukum positif adil ataukah tidak dan dasar yang bersifat konstitutif bahwa hukum tanpa cita hukum akan kehilangan makna sebagai hukum.[460] Moh. Mahfud MD. menyetujui pemikiran Hamid S. Attamimi bahwa menakar ilmu hukum di Indonesia melalui Pancasila dan Pembukaan UUD 1945 yang meletakkan prinsip dalam penuntun kaidah hukum tertentu pada pembuatan peraturan perundang-undangan.[461]

Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari berargumentasi bahwa posisi UUD 1945 sebagai hukum dasar pemberian *legal consequence* bagi setiap materi diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya tidak boleh bertentangan dengan materi-materi yang terdapat dalam UUD 1945. Salah satu fungsi konstitusi suatu negara sebagai *a politico legal document* yaitu dokumen

---

[459] W.J.S. Poerwadarminta, ***Kamus Umum Bahasa Indonesia***, (Jakarta: Balai Pustaka, 1982), hlm. 369. Dalam Marilang, "Ideologi Welfare State Konstitusi: Hak Menguasai Negara Atas Barang Tambang", ***Jurnal Konstitusi***, Volume 9, Nomor 2, Juni 2012, hlm. 261.

[460] Hamid S. Attamimi, ***Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Negara*** (Disertasi: Jakarta, 1998), hlm. 308-309. Dalam Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, ***Op.Cit.***, hlm. 21.

[461] Moh. Mahfud MD., ***Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi***, (Jakarta: LP3ES, 2006), hlm. 3. Dalam Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, ***Ibid.***

politik dan hukum suatu negara sebagai alat untuk membentuk sistem politik dan dan sistem hukum suatu negara (*as a means of forming the state's own political and legal system*).[462] UUD 1945 merupakan dokumen politik dan hukum mengamanatkan Indonesia sebagai negara hukum dan bukan negara agama, tetapi negara yang berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa (Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 29 ayat (1) UUD 1945). Fungsi UUD 1945 berimplikasi pemaknaan Agama, Kepercayaan, dan kebebasan beragama dan berkepercayaan harus ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan dengan syarat tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atasnya dan memperhatikan nilai Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum. Pemaknaan itu harus berlandaskan seluruh keyakinan terhadap Tuhan YME (Sila Pertama Pancasila) berdasarkan kemanusiaan yang adil dan beradab (Sila Kedua Pancasila) melalui sikap saling menghormati dan menghargai setiap perbedaan dalam masyarakat sebagai satu-kesatuan yang bulat dan utuh. Sinkronisasi penyusunan peraturan perundang-undangan sebagai jalan bagi Penyelenggara Negara untuk mengakui dan melindungi hak atas pengakuan seseorang beserta hak asasinya. Hak atas pengakuan seseorang merupakan bagian hak asasi yang tidak dapat dikurangi pada keadaan apa pun sesuai UUD 1945.

3.2. Perkembangan Kepercayaan, Organisasi Penghayat Kepercayaan, dan Instansi Pemerintah Yang Menaungi Penghayat Kepercayaan Berdasarkan Teori Penemuan Hukum

Sejarah dan perkembangan Kepercayaan dan organisasi kepercayaan di Indonesia beserta instansi pemerintah yang menaungi Kepercayaan dan Penghayat Kepercayaan diterapkan metode penemuan hukum melalui penafsiran historis

---

[462] Syaukani dan Thohari, ***Op.Cit***. Dalam Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, ***Ibid.***, hlm. 24

untuk melihat sejarah dan latar belakang munculnya Kepercayaan, organisasinya, dan peraturan perundang-undangan yang mengatur Kepercayaan agar tahu secara pasti tujuan pembentukan hukum. Penafsiran juga dilakukan atas perkembangan lembaga negara yang diatur dengan peraturan perundang-undangan.[463]

Kebatinan mengalami perkembangan pesat dan meluas sebelum tahun 1965, ketika tahun 1965 sampai dengan tahun 1972 banyak ormas Kebatinan yang vakum dan jumlah Penghayat Kepercayaan semakin sedikit, karena peristiwa G30S berimplikasi pada pelanggaran HAM terhadap Penghayat Kepercayaan diantaranya intimidasi, kekerasan, dan stigma peyoratif. Istilah *"Kepercayaan"* melalui TAP MPR pada saat itu mulai dikenal sebagai *"Kepercayaan terhadap Tuhan YME"* pada tahun 1973 sampai tahun 1978. Kebijakan terkait Kepercayaan tahun 1978 bahwa Kepercayaan bukan agama dan tidak akan terbentuk agama baru menyebabkan Kepercayaan dianggap sebagai bagian dari Kebudayaan.[464]

Penghayat Kepercayaan memiliki satu organisasi berwadah tunggal mengalami pasang surut dan beberapa kali berubah nama. Jumlah Organisasi Kepercayaan yang terdaftar secara sah juga mengalami pasang surut per tahun. Berdasarkan data bulan Oktober 2016, jumlah organisasi kepercayaan tingkat pusat mencapai 185 organisasi dan tingkat daerah mencapai 1.045 organisasi.[465]

3.2.1. Perkembangan Kepercayaan dan Organisasi Penghayat Kepercayaan

Sebelum Indonesia merdeka sampai dengan Indonesia merdeka, Kebatinan memiliki peranan penting dalam usaha dan semangat untuk meraih kemerdekaan

---

[463] Diantha, ***Op.Cit.***, hlm. 154.

[464] Subagya, ***Op.Cit.***, hlm. 123-124.

[465] Direktorat Kepercayaan terhadap Tuhan YME dan Tradisi Direktorat Jenderal Kebudayaan KEMENDIKBUD, Kebijakan Direktorat Kepercayaan Terhadap Tuhan YME dan Tradisi tentang Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan YME diperoleh dari Ibu Endang Retno Lastani [Sekretaris Jenderal MLKI] melalui *e-mail* tanggal 24 Agustus 2017.

di pertempuran melawan penjajah. Sejak Indonesia merdeka mulai dari tahun 1945 sampai dengan tahun 1949 mulai banyak berdiri kebatinan. Agama baru muncul pada tahun 1950an yang didukung oleh laporan DEPAG sebanyak 360 agama baru di Indonesia tahun 1953 dan gerakan kebatinan meluas di luar Jawa meliputi Ambon, Kalimantan, Madura, dan Sumatera pada tahun 1957.[466]

Kebatinan menurut Rahmat Subagya terbagi menjadi beberapa sifat meliputi. ***Pertama,*** batin sebagai keutamaan yang berarti di dalam manusia itu sendiri.[467] Kedudukan dan peranan manusia meliputi gelar, pangkat, harta benda, dan kekuasaan merupakan penilaian duniawi yang tidak dipentingkan oleh orang batin, karena batin berusaha menembus alam panca indra yang berdiam dari kepribadiannya yaitu roh.[468] ***Kedua,*** rasa meliputi rasa hati atau batin dan rasa yang harus dikontrol oleh akal. Rasa digunakan untuk pengalaman dan pengalaman rohani. Menurut Muh. Noor (Wakil dari DEPAG) dalam Seminar Kebatinan Indonesia III menafsirkan kata *"rasa"* bahwa *"Pengertian 'kebatinan' sangat sulit untuk dilukiskan dengan rumusan kata-kata, tetapi lebih mudah dimengerti dengan perasaan. Jadi pengertian 'kebatinan' lebih mudah dicapai dengan dengan 'rasa' daripada 'akal'";*[469] dan ***ketiga,*** Keaslian yaitu kebatinan mengutamakan bahasa daerah dan tradisi suku. Menurut Sumantri Mertodipuro terkait keaslian yakni *"Kebatinan adalah cara ala Indonesia mendapatkan kebahagiaan. Di Indonesia, kebatinan, apapun namanya: tasawuf, ilmu kesempurnaan, thesofi dan mistik, adalah gejala umum. Kebatinan*

---

[466] ***Ibid.***, hlm. 116-117.

[467] ***Ibid.***, hlm. 14.

[468] ***Ibid.***, hlm. 14.

[469] Seminar Kebatinan III di Jakarta tahun 1962, hlm. 17. Dalam Subagya, ***Ibid.***, hlm. 18-19.

memperkembangkan inner reality, kenyataan rohani. Maka itulah selama bangsa Indonesia tetap berwujud Indonesia, beridentitas asli, maka kebatinan akan tetap di Indonesia, baik di dalam agama atau di luarnya."[470]

Kebatinan juga mempunyai sifat yang berhubungan erat antar warga sebagai satu paguyuban yang diwujudkan dalam beberapa tingkat. Kesatuan itu meliputi orang-orang yang mempunyai kesamaan pandangan hidup, diperkuat pertemuan berkala, dan disekitar seorang pemimpin karismatis melalui hubungan guru-murid menuju kesatuan masing-masing dengan Ia yang disembah (*jumbuhing kawula-Gusti*). Kebatinan terdapat faktor kerohanian, kejiwaan, kebangsaan, sosial, dan akhlak sosial melalui semboyan *budi luhur* dan *sepi ing pamrih* sebagai kesusilaan asli dan kesederhanaan nenek moyang bangsa Indonesia.[471]

Meluasnya klenik dan magi hitam dihindari melalui pemberantasan aliran kepercayaan oleh PAKEM.[472] Setelah peristiwa G30S mengakibatkan beberapa Kebatinan yang terpengaruh komunis diskreditkan sebagai seluruh Kebatinan.[473] Hal itu berimplikasi pada aliran kebatinan yang dianggap membahayakan keamanan dilarang mencapai 167 aliran,[474] sejumlah Kebatinan membekukan diri, dan praktik klenik dilarang Kejaksaan Agung sampai dengan tahun 1971.

Berdasarkan sejarahnya, organisasi kepercayaan mempunyai peranan sangat penting bagi kelanggengan Kepercayaan dan wadah tunggal yang menaungi Penghayat Kepercayaan di seluruh wilayah Indonesia sebagai berikut.

---

[470] S. Mertodipuro, Aliran Kebatinan di Indonesia, Mayapada September 1967, hlm. 13. Dalam Subagya, ***Ibid.***, hlm. 20-21.

[471] ***Ibid.***, hlm. 26.

[472] Seluruh teks dari putusan bersama pertimbangan, personalia dan lain-lain pada Sasrasudigdo: Fungsi dan Arti Kebatinan, hlm. 83-97. Dalam Subagya, ***Ibid.***, hlm. 31.

[473] Subagya, ***Ibid.***, hlm. 30-31.

[474] ***Ibid.***, hlm. 32.

1. Badan Kerohanian, Kebatinan, dan Kejiwaan (BKKI)

Badan Konggres Kebatinan Indonesia (BKKI) mengalami perkembangan melalui seminar dan konggres kebatinan yang diselenggarakan beberapa kali. Tanggal 19-21 Agustus 1955 diselenggarakan Kongres I untuk mendirikan BKKI tanggal 21 Agustus 1955 di Semarang dan merumuskan definisi Kebatinan yaitu *Sepi ing pamrih, rame ing gawe, mamayu hayuning Buwono*.[475] BKKI mengangkat Mr. Wongsonegoro sebagai Ketua Umum BKKI[476] dan menetapkan semboyan berbunyi *sepi ing pamrih, rame ing gawe, memayu hayuning bawana*[477] berarti bekerja keras yang berdasarkan hati yang suci dan bersih untuk keselamatan manusia dan dunia melalui penciptaan karya-karya besar.

BKKI mengadakan Konggres II tanggal 7-9 Agustus 1956 di Solo menghasilkan beberapa pembahasan meliputi Kebatinan bukan agama baru, melainkan usaha untuk meningkatkan mutu seluruh agama dan merumuskan definisi Kebatinan sebagai sumber asas dan sila ke-Tuhanan Yang Maha Esa untuk mencapai budi luhur dan kesempurnaan hidup.[478] Dewan Musyawarah BKKI Yogyakarta tahun 1957 menyampaikan surat kepada Presiden terkait permohonan untuk menyamakan BKKI dengan agama-agama lain dan mengusulkan lima orang calon di Dewan Nasional. Konggres Kebatinan III tanggal 17-20 Juli 1958 diadakan di Jakarta dihadiri Presiden Soekarno memuji

---

[475] ***Ibid.***, hlm. 117.

[476] Direktorat Jenderal Nilai Budaya Seni dan Film Direktorat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa, ***Ensiklopedi Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa***, (Jakarta: Direktorat Jenderal Nilai Budaya Seni dan Film Direktorat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa, 2010), hlm. 566.

[477] ***Ibid.***, hlm. 567.

[478] Subagya, ***Op.Cit.***, hlm. 117.

pegangan Pancasila pada Kebatinan.[479] BKKI menyelenggarakan Seminar I tanggal 14-15 November 1959 terkait pendidikan nasional, Kebatinan, dan hakikat hidup.[480] DPR meminta definisi Agama kepada DEPAG pada tahun 1959. K.H. Wahid Wahab (MENAG) mengusulkan persyaratan agama meliputi wahyu Allah, rasul-nabi, kitab suci, dan kaidah hidup bagi para penganutnya. Definisi agama sampai sekarang ini belum disahkan KEMENAG.[481] BKKI bulan Juli 1960 mengadakan Konggres IV di Malang membahas nisbah antara Kebatinan dengan Agama.[482] PAKEM diambil alih tahun 1960 dari DEPAG di bawah Menteri Jaksa Agung. BKKI mengadakan Konggres V di Surakarta dan Seminar II di Jakarta tanggal 28-29 Januari 1961 soal Kebatinan, Manipol-Usdek, dan usul pengajaran Kebatinan di sekolah.[483] Seminar Kebatinan III diadakan tanggal 11-12 Agustus 1962 terkait Agama, Kebatinan, dan perdamaian dunia dari Kebatinan.[484]

Partai Golkar saat itu mendukung BKKI sebagai kelompok fungsional non partai pemerintah tahun 1970. Kegiatan Simposium Nasional Kepercayaan tanggal 7-9 November 1970 dan Musyawarah Nasional Kepercayaan tanggal 27-30 Desember 1970, Mr. Pringgodigdo menjelaskan maksud atau itikad selama penyusunan naskah UUD 1945 ialah menjamin kebebasan praktik untuk kebatinan.[485] Akhir tahun 1970, semangat Kebatinan mulai pudar dan diplomasi

---

[479] ***Ibid.***, hlm. 30 dan 118.

[480] ***Ibid.***, hlm. 117.

[481] ***Ibid.***, hlm. 118.

[482] ***Ibid.***, hlm. 118-119.

[483] ***Ibid.***, hlm. 119.

[484] ***Ibid.***, hlm. 42, 69, dan 120.

[485] Pringgodigdo. Riwayat Pasal 29 UUD 1945. Dalam Sekretariat Kerjasama Kepercayaan (Kebatinan, Kejiwaan, dan Kerohanian) Pusat, ***Buku Kenang-kenangan Symposium Nasional Kepercayaan (Kebatinan, Kejiwaan, dan Kerohanian)***, (Jakarta: Komisi Kodifikasi Sekretariat Kerjasama Kepercayaan (Kebatinan, Kejiwaan, dan Kerohanian) Pusat, 1972), hlm. 164.

ekstern kebatinan kehilangan landasan karena tafsir Kepercayaan semakin sempit yakni peran serta Kepercayaan terpisah dari soal agama.[486]

2. Badan Kerjasama Organisasi-Organisasi Kepercayaan Terhadap Ketuhanan Yang Maha Esa (BKOK)

Badan Kerjasama Organisasi-Organisasi Kepercayaan Terhadap Ketuhanan Yang Maha Esa **(**BKOK) adalah suatu wadah bersama organisasi-organisasi Kepercayaan terhadap Tuhan YME yang berdiri sejak tahun 1990. BKOK merupakan kelanjutan dari organisasi sejenis sejak awal berdiri bulan Mei tahun 1955, yang ketika itu bernama Badan Kongres Kebatinan Indonesia (BKKI), selanjutnya berubah menjadi BK5I (Badan Koordinasi Karyawan Kebathinan Kerohanian Kejiwaan Indonesia) dan menjadi unsur yang tergabung dalam Sekretariat Bersama Golongan Karya (SEKBERGOLKAR), kemudian berubah lagi menjadi SKK (Sekretariat Kerjasama Kepercayaan), yang kemudian semakin mengecil ketika berubah menjadi HPK (Himpunan Penghayat Kepercayaan), karena pada waktu dibentuk HPK, organisasi-organisasi penghayat kepercayaan yang relatif besar tidak lagi berada di dalam himpunan tersebut.

BKOK sebagai badan kerjasama organisasi-organisasi Kepercayaan untuk menjembatani aspirasi atau kepentingan anggotanya dengan pihak lainnya dan menciptakan saling pengertian dan menghargai antar sesama Penghayat Kepercayaan dan antar Penghayat Kepercayaan dengan Pemeluk Agama menuju persatuan dan kesatuan nasional yang dijiwai cintai kasih.[487]

---

[486] Subagya, ***Op.Cit.***, hlm. 166.

[487] Departemen Kebudayaan dan Pariwisata Direktorat Jenderal Nilai Budaya, Seni, dan Film, ***Pedoman Pemberdayaan Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa***, (Jakarta: Departemen Kebudayaan dan Pariwisata Direktorat Jenderal Nilai Budaya, Seni, dan Film, 2009), hlm. 46.

3. Badan Koordinasi Karyawan Kerohanian, Kebatinan, Kejiwaan Indonesia (BK51)

Pembentukan BK51 didorong oleh keadaan setelah BKKI menghentikan kegiatannya akibat peristiwa G30S/PKI. BK51 didirikan di Jakarta tanggal 25 Juli 1966 sebagai wadah organisasi kebatinan, kejiwaan, kerohanian.[488] Pembentukan BK51 bulan Desember 1970 dalam Biro Sekretariat Bersama Golongan Karya (SEKBER GOLKAR) setara dengan Persatuan Ulama seluruh Indonesia.[489]

4. Sekretariat Kerjasama Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa (SKK)

Sekretariat Kerjasama Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa (SKK) merupakan wadah nasional yang menampung atau mewakili Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan YME yang program kerjanya lebih terarah disesuaikan dengan suasana kehidupan bangsa dan negara.[490] Pembentukan SKK adalah salah satu hasil Munas I yang diadakan tanggal 27-30 Desember 1970, yang menggantikan nama BK51.[491] Perubahan nama organisasi tersebut terkait dengan ketegasan Penghayat Kepercayaan terkait kata *"kepercayaan"* dalam konstitusi dan permasalahan nama Kebatinan yang sensitif lekat sebagai mistik, klenik, dan komunis untuk pencitraan di masyarakat.[492]

Presiden Soeharto selama tahun 1970an mendukung dan simpati secara sembunyi-sembunyi, serta adanya bantuan terang-terangan dari Partai Golkar

---

[488] Direktorat Jenderal Nilai Budaya Seni, ***Ensiklopedi Kepercayaan ... Op.Cit.***, hlm. 568.

[489] Subagya, ***Op.Cit.***, hlm. 121-122.

[490] Departemen Kebudayaan dan Pariwisata Direktorat Jenderal Nilai Budaya, Seni, dan Film, ***Pedoman Pemberdayaan ... Op.Cit.,*** hlm. 11.

[491] Direktorat Jenderal Nilai Budaya Seni, ***Ensiklopedi Kepercayaan ... Op.Cit.***, hlm. 569.

[492] Subagya, ***Op.Cit.***, hlm. 160.

terhadap Kepercayaan.[493] TAP MPR Nomor IV/MPR/1973 mengenai Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) (TAP MPR Nomor IV/MPR/1973) tahun 1973 bahwa Kepercayaan secara eksplisit diakui secara mandiri dan diakui dalam kerangka Pancasila sehingga secara teknis menjadi sah bagi warga negara untuk mencantumkan nama Kebatinan dan bukan agama pada kartu penduduk.[494] Jaminan UUD 1945 dan peraturan di bawahnya terhadap kebebasan beragama untuk kebebasan keyakinan sejauh tetap berpegang teguh kepada Ketuhanan Yang Maha Esa.[495] SKK selanjutnya menyelenggarakan Munas II tanggal 5-7 Desember 1974 di Purwokerto, Jawa Tengah dan Munas III berhasil diselenggarakan tanggal 16-18 November 1979 menghasilkan HPK sebagai pengganti SKK.[496]

5. Himpunan Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa (HPK)

Nama Himpunan Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan YME (HPK) merupakan prakarsa dari Amir Murtono (Ketua Umum DPP Golongan Karya) yang disampaikan dalam Musyawarah Nasional Kepercayaan III yang berlangsung pada tanggal 16-18 November 1979 di Pesanggrahan, Tawangmangu, Jawa Tengah sebagai pengganti dari SKK.[497] Penghayat Kepercayaan dalam HPK di bawah naungan pemerintah melalui Direktorat Pembinaan Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan YME di lingkungan Direktorat Jenderal

---

[493] ***Ibid.***, hlm. 187.

[494] ***Ibid.***, hlm. 165.

[495] ***Ibid***.

[496] Direktorat Jenderal Nilai Budaya Seni, ***Ensiklopedi Kepercayaan ... Op.Cit.***, hlm. 569.

[497] Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, ***Dasawarsa Direktorat Pembinaan Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa Tahun 1979 S.D. 1989***, (Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1990/1991), hlm. 24.

Kebudayaan, DEPDIKBUD sepakat menghayati dan mengamalkan Pancasila.[498] Penggantian nama HPK adalah kesepakatan Munas dan kenyataan bahwa fungsi wadah kerukunan tingkat nasional tidak lagi merupakan sekretariat yang mengadakan kerjasama di antara organisasi-organisasi kepercayaan secara administratif, melainkan himpunan Penghayat dari berbagai Kepercayaan.[499]

HPK pada tahun 1979-1984 masih dalam tahap pemantapan diri.[500] HPK memulai kegiatannya dalam Munas Kepercayaan IV pada tanggal 20-22 April 1989 di Cibubur, Jakarta.[501] DPP HPK pada tanggal 18-20 Desember 1989, dengan Badan Pekerja Munas HPK V menyelenggarakan Munas HPK V di Kaliurang, Yogyakarta, namun Munas belum dapat menyelesaikan kepegurusan DPP HPK sampai dengan tahun 2000 memberikan dampak buruk bagi organisasi HPK. HPK menjadi sedikit melakukan kegiatan sehingga para anggota HPK yang berada di daerah-daerah merasa kehilangan komunikasi.[502]

Pemantapan keberadaan HPK tanggal 11-12 Oktober 2001 pada Munas VI di Solo, Jawa Tengah membentuk kepengurusan DPP HPK dan menyusun pernyataan sikap melalui memorandum kepada DPA. DPR mengajukan usul kepada MPR untuk tidak mengamandemen Pembukaan UUD 1945 dan Pasal 29 UUD 1945, serta mengembalikan eksistensi dan hak hidup Kepercayaan dengan membuat TAP baru minimal seperti yang telah ditetapkan dalam TAP MPR

---

[498] Direktorat Jenderal Nilai Budaya Seni, ***Ensiklopedi Kepercayaan ... Op.Cit.***, hlm. 566.

[499] Departemen Kebudayaan dan Pariwisata Direktorat Jenderal Nilai Budaya, Seni, dan Film, ***Pedoman Pemberdayaan ... Op.Cit.,*** hlm. 11.

[500] ***Ibid.***, hlm. 569.

[501] ***Ibid.***, hlm. 569-579.

[502] ***Ibid.***, hlm. 570.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

Nomor II/MPR/1978 dan TAP MPR Nomor II/MPR/1993.[503] Munas VI menyempurnakan Anggaran Dasar HPK. HPK didirikan tanggal 30 Desember 1970 adalah kelanjutan SKK dan sekaligus hari peringatan HPK.[504]

HPK adalah organisasi Penghayat Kepercayaan Nasional bagi Penghayat Kepercayaan di bidang budaya spiritual untuk penghayatan dan pengamalan Kepercayaan dengan menerima perbedaan, bersatu dalam kesamaan, dan tidak mengurus penghayatan intern anggota.[505] Tujuan HPK meliputi perjuangan nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa dalam tata kehidupan pribadi, keluarga, masyarakat, bangsa, dan negara kesatuan RI, ikut berperan serta mewujudkan manusia Indonesia seutuhnya dalam rangka mencapai cita-cita bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.[506]

Pemberlakuan UU Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan, maka HPK mengadakan MUNAS Ke-V tahun 1989 di Kaliurang bertujuan seluruh Penghayat Kepercayaan membentuk wadah nasional tunggal, namun MUNAS menimbulkan ketidakpastian organisasi. HPK selanjutnya tidak lagi menyelenggarakan pertemuan dan tidak mengalami perkembangan (*vacuum)*. Direktorat Kepercayaan terhadap Tuhan YME berusaha memfasilitasi kekosongan melalui acara Saresehan Sesepuh tingkat pusat di Cipayung tanggal 22-24 November 1994. Saresehan itu bertujuan untuk membentuk wadah nasional tunggal bagi organisasi-organisasi kepercayaan. Upaya terus berlanjut hingga pada tanggal 9-10 Oktober 1998 dilaksanakan

---

[503] ***Ibid.***

[504] ***Ibid.***

[505] ***Ibid.***

[506] ***Ibid.***, hlm. 571.

Munas Kepercayaan di Jakarta yang dihadiri 30 organisasi dari 44 organisasi yang diundang. MUNAS menciptakan kesepakatan pembentukan Badan Kerjasama Organisasi-organisasi Kepercayaan terhadap Tuhan YME (BKOK).

Urgensi membentuk suatu wadah tunggal bagi Penghayat Kepercayaan supaya mereka tidak tercerai-berai dan mengantisipasi kebutuhan majelis adat, lembaga tradisional, dan penghayat sebagaimana amanat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial (UU Nomor 7 Tahun 2012), maka pengurus BKOK berkeinginan melebur organisasi BKOK dan HPK.[507]

Kongres Nasional Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan YME, Komunitas Adat, dan Tradisi diselenggarakan tanggal 25-28 November 2012 di Surabaya. Konggres itu menghasilkan rekomendasi yakni membentuk wadah nasional baru untuk menghimpun organisasi/kelompok Penghayat Kepercayaan. Hasil rekomendasi tindak lanjut itu dibahas oleh Pengurus HPK dan BKOK tanggal 24-27 September 2013 di Jakarta. Surat keputusan pembentukan wadah nasional kepercayaan dan Tim Persiapan pembentukan wadah Nasional Kepercayaan ditandatangani tanggal 26 September 2013 oleh Peserta Tindak Lanjut Kongres Kepercayaan yang diketahui oleh Dra. Sri Hartini, M.Si. sebagai Direktur Pembinaan Kepercayan Terhadap YME dan Tradisi. Tim Persiapan Pembentukan Wadah Nasional Kepercayaan itu mendeklarasikan Majelis Luhur Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan YME (MLKI) tanggal 14 Oktober 2014. Deklarasi itu bersamaan dengan *Sarasehan Nasional Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa* difasilitasi oleh Direktorat Pembinaan

[507] D. Dj. Kliwantoro, ***Perlu Wadah Tunggal Bagi Penghayat Kepercayaan***, 7 Januari 2013, http://www.antarajateng.com/detail/index/?id=72321#.UQk0z0Mt3mt, diakses pada 21 Agustus 2017.

Kepercayaan dan Tradisi (Direktorat Jenderal Kebudayaan di KEMENDIKBUD) tanggal 13-17 Oktober 2014 di Keraton Ngayogyakarta.

6. Majelis Luhur Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa Indonesia (MLKI)

Majelis Luhur Kepercayaan terhadap Tuhan YME Indonesia (MLKI) berdiri tanggal 26 September 2013[508] sesuai Akta Pendirian Notaris. MLKI sebagai organisasi atau kelompok Penghayat Kepercayaan yang terwadahi dalam perkumpulan tunggal nasional organisasi atau kelompok Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan YME[509] berbadan hukum sesuai Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU-00554.60.10.2014 tentang Pengesahan Pendirian Badan Hukum Perkumpulan Majelis Luhur Kepercayaan Terhadap Tuhan YME Indonesia tanggal 2 Oktober 2014.

MLKI berperan untuk ikut melestarikan dan mengamalkan perikehidupan kemanusiaan yang berbudi pekerti luhur sebagai manusia Indonesia seutuhnya dalam mencapai cita-cita masyarakat adil dan makmur serta sejahtera lahir batin, *tata tentrem kerta raharja*. MLKI adalah perkumpulan berasaskan Pancasila mempunyai pengabdian *Memayu Hayuning Bawana* artinya berusaha menciptakan kehidupan pribadi maupun kebersamaan yang aman, damai, tentram, bahagia dan sejahtera agar tercapai keselamatan dunia.[510] MLKI adalah organisasi yang bersifat spiritual, tidak berpolitik praktis, tetapi dapat bekerjasama dengan semua pihak, sepanjang tidak bertentangan dengan Anggaran Dasar dan Anggaran

---

[508] Surat Permohonan sebagai Pihak Terkait Nomor 022/DMP-IV/K.1/2016 dalam Pengajuan Perkara MK Nomor 97/PUU-XIV/2016 yang diterima tanggal 10 November 2016.

[509] Pasal 11 Akta Pendirian Notaris Nomor 01 tanggal 8 September 2014.

[510] Pasal 3 dan Pasal 5 Akta Pendirian Notaris Nomor 01 tanggal 8 September 2014.

Rumah Tangga meliputi susunan organisasi secara berjenjang dari pusat ke daerah yaitu tingkat nasional, provinsi, kota/kabupaten, dan kecamatan.[511]

Tujuan MLKI untuk membina kerjasama antara anggota agar mampu menjalin komunikasi dan berdaptasi dengan lingkungan masyarakat di luar organisasi Kepercayaan terhadap Tuhan YME, melestarikan nilai-nilai luhur spiritual bangsa, dan ikut serta membentuk dan membangun karakter manusia Indonesia seutuhnya di bidang mental spiritual yang berjiwa Pancasila,[512] serta bertugas membina anggota untuk menjaga kemurnian ajaran Ketuhanan sesuai sila pertama Pancasila yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa; membina warga agar mencapai kebahagiaan dan kesejahteraan lahir batin di dunia maupun di alam kekal; membimbing anggota agar senantiasa sadar hukum serta mematuhi peraturan perundang-undangan; memperjuangkan hak keberadaan dan hak hidup Kepercayaan terhadap Tuhan YME dalam peraturan perundang-undangan termasuk pelaksanaannya; membantu anggota yang menghadapi kesulitan sesuai kemampuan yang dimiliki; membantu pembinaan anggota untuk menghayati dan mengamalkan ajarannya masing-masing agar menjadi manusia berbudi pekerti luhur; dan menggali, menjunjung tinggi dan melestarikan nilai-nilai luhur dan warisan leluhur.[513] Tugas, peran, dan tujuan MLKI sesuai AD dan ART terhadap anggotanya yakni Penghayat Kepercayaan berlandaskan prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa dan setia kepada Pancasila dan UUD 1945 yang berperan aktif dalam pembangunan bangsa dan negara Indonesia yang berimplikasi terhadap perolehan hak asasi berupa perlindungan hukum secara maksimal oleh negara. MLKI pada

---

[511] Pasal 6 dan Pasal 12 Akta Pendirian Notaris Nomor 01 tanggal 8 September 2014.

[512] Pasal 7 Akta Pendirian Notaris Nomor 01 tanggal 8 September 2014.

[513] Pasal 9 Akta Pendirian Notaris Nomor 01 tanggal 8 September 2014.

masa pemerintahan Presiden Joko Widodo diserahkan peran untuk menyusun dan mengajukan Kompentensi Inti dan Kompetensi Dasar sebagai Muatan Pendidikan Kepercayaan dalam penyediaan layanan pendidikan kepercayaan untuk peserta didik Penghayat Kepercayaan pada pendidikan formal dan pendidikan kesetaraan (Pasal 2 ayat (3) Permendikbud Nomor 27 Tahun 2016). Menurut sejarah dan perkembangan, ada peningkatan jumlah Kepercayaan di Indonesia dan masa sulit organisasi dan Penghayat Kepercayaan setelah peristiwa G30S tahun 1965 sampai tahun 1972 dan tahun 1978 sampai tahun 1998 mengurangi jumlah Organisasi Kepercayaan. Organisasi Kepercayaan dalam satu wadah tunggal pada SKEMA 1.

SKEMA 1. MATRIKS SEJARAH ORGANISASI KEPERCAYAAN DI INDONESIA

3.2.2. Perkembangan Instansi Pemerintah Yang Menaungi Kepercayaan dan Penghayat Kepercayaan

Menurut penafsiran historis peraturan perundang-undangan, instansi pemerintah yang bertugas melindungi susunan organisasi negara dan landasan peraturan perundang-undangan telah beberapa kali mengalami perubahan nomenklatur dan fungsinya masing-masing. Sejak perubahan organisasi negara (Departemen/Kementerian Negara) terdapat perubahan paradigma dalam fokus

atau subyek perlindungan hukum bidang Kepercayaan di DEPAG, Kementerian Pariwisata dan Kebudayaan (KEMENPARBUD), dan KEMENDIKBUD.

1. Departemen Agama (DEPAG)

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 1949 tentang Susunan dan Lapang Pekerjaan KEMENAG yang mulai berlaku pada Desember 1949. Lapangan pekerjaan KEMENAG meliputi:

a. melaksanakan asas *"Ketuhanan Yang Maha Esa"* dengan sebaik-baiknya;

b. menjaga bahwa tiap-tiap penduduk mempunyai kemerdekaan untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadah menurut agama dan kepercayaannya;

c. membimbing, menyokong, memelihara dan mengembangkan aliran-aliran Agama yang sehat;

d. menyelenggarakan, memimpin dan mengawasi pendidikan Agama di sekolah negeri;

e. menjalankan, memimpin, menyokong serta mengamati pendidikan dan pengajaran di madrasah dan perguruan Agama lain-lain;

f. menyelenggarakan segala sesuatu yang bersangkut paut dengan pelayanan rohani kepada anggota-anggota tentara, asmara-asmara, rumah-rumah penjara dan tempat-tempat lain yang dipandang perlu;

g. mengatur, mengerjakan dan mengamati-amati segala hal yang bersangkutan dengan pencatatan pernikahan, rujuk dan talak orang Islam;

h. memberikan bantuan material untuk perbaikan dan pemeliharaan tempat-tempat untuk beribadat (mesjid, gereja dan lain-lain);

i. menyelenggarakan, mengurus dan mengawasi segala sesuatu yang bersangkut paut dengan Pengadilan Agama dan Mahkamah Islam Tinggi;

j. menyelidiki, menentukan, mendaftarkan dan mengawasi pemeliharaan wakaf-wakaf;

k. mempertinggi kecerdasan umum dalam hidup bermasyarakat dan beragama.

Sebelum TAP MPR Nomor IV/MPR/1978, pembinaan Penghayat Kepercayaan adalah kewenangan DEPAG pada bagian pengawasan Aliran Kerokhanian di Sekretariat Kantor wilayah DEPAG. Menurut Instruksi MENAG Nomor 13 Tahun 1975, kewenangan beralih ke bagian Sub Bagian Umum pada Tata Usaha untuk membantu Kepala Kantor dalam tugas pengawasan Kepercayaan.[514]

DEPAG memiliki unit pengelolaan aliran kepercayaan atau faham keagamaan di pusat dan daerah antara lain.

1. Pusat

Pengelolaan aliran kepercayaan atau faham keagamaan di pusat terdiri dari:

a. Sekretariat Jenderal Bagian Politik bertugas: (1) menyelenggarakan hubungan yang rapat dengan Dewan Menteri dan Pemerintah lainnya atau Lembaga-lembaga Pemerintah Agung lainnya; (2) mengadakan hubungan yang rapat dengan organisasi-organisasi keagamaan dan aliran-aliran kepercayaan; (3) menampung dan mengurus persoalan keagamaan dan kepercayaan di luar agama Islam dan Masehi.[515]

b. Bagian Urusan Agama-agama lain dan Gerakan/Aliran Kerohanian (Bagian Aliran Agama) bertugas: (1) turut melaksanakan dasar ke-

---

[514] Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, ***Dasawarsa Direktorat ... Op.Cit.***, hlm. 4-5.

[515] Badan Penelitian dan Pengembangan Agama Departemen Agama, ***Pedoman Pelaksanaan Tugas Pengelolaan Aliran Kepercayaan/Faham Keagamaan***, (Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Agama Departemen Agama, 1977-1978), hlm. 1.

Tuhanan Yang Maha Esa dengan sebaik-baiknya; (2) mengurus hal-hal yang bertalian dengan Urusan Agama-agama lain dan Gerakan/Aliran Kerohanian; (3) memperhatikan situasi politik dan perkembangan masyarakat yang bersangkutan dengan Agama/Kepercayaan; (4) memberikan instruksi dan petunjuk mengenai segala sesuatu yang berhubungan dengan hal-hal di atas. (Peraturan MENAG Nomor 91 Tahun 1952)[516]

c. Dinas Penelitian Gerakan dan Aliran Kerohanian (Dinas Penegak), yang secara struktural berada dalam lingkungan Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Beragama Islam bertugas mengadakan penelitian, pencatatan serta uraian-uraian mengenai aliran keagamaan atau kerohanian. (Keputusan MENAG Nomor 56 Tahun 1967)[517]

d. Lembaga Penelitian Gerakan atau Aliran Kerohanian (LEGA) bertugas: (1) menyalurkan kepercayaan atau agama ke arah pandangan yang sehat; (2) menyalurkan perkembangan agama/kepercayaan itu ke arah Ketuhanan Yang Maha Esa; (3) menjaga keamanan dan kesejahteraan rohani bangsa Indonesia. (Peraturan MENAG Nomor 1 Tahun 1963)

e. Lembaga Aliran Kerohanian atau Keamanan (LEMROHAG) bertugas: (1) mengawasi aliran kerohanian atau keagamaan; (2) membina dan membimbing ke arah induk agamanya masing-masing; (3) melakukan penelitian terhadap aliran kerohanian atau keagamaan. (Keputusan MENAG Nomor 14 Tahun 1972 menangguhkan

[516] ***Ibid.***

[517] ***Ibid.***, hlm. 2.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

Keputusan MENAG Nomor 269 Tahun 1970 dan memberlakukan kembali Keputusan MENAG Nomor 114 Tahun 1969)[518]

f. Badan Penelitian dan Pengembangan Agama (Badan Litbang Agama) di Puslitbang Perikehidupan Beragama dan Perikehidupan Kepercayaan Terhadap Tuhan YME (Puslitbang I) bertugas untuk menyelenggarakan pembinaan unit penelitian dan pengembangan di bidang perikehidupan beragama dan perikehidupan kepercayaan terhadap Tuhan YME di lingkungan DEPAG (Keputusan MENAG Nomor 18 Tahun 1975 untuk melaksanakan Keppres Nomor 45 Tahun 1974) dan menyelenggarakan tugas bimbingan aliran kepercayaan terhadap Tuhan YME atau Faham Keagamaan. (Surat Edaran Kepala Badan Litbang Agama Nomor J/16/1975 (SE Kalitbang Agama Nomor J/16/1975) dan Instruksi MENAG Nomor 13 Tahun 1975).[519]

2. Daerah

Pengelolaan aliran kepercayaan atau faham keagamaan di daerah meliputi: (1) tugas pada Kantor Urusan Agama baik tingkat Provinsi maupun tingkat Kabupaten atau Kotamadya (PERMENAG Nomor 9 Tahun 1952, PERMENAG Nomor 1 Tahun 1963, dan Keputusan MENAG Nomor 56 Tahun 1967); (2) bagian Pengawas Aliran Kerohanian baik tingkat Provinsi maupun tingkat Kabupaten atau Kotamadya (Keputusan MENAG Nomor 36 Tahun 1967); (3) tugas pada Sub Bagian Tata Usaha pada Kantor DEPAG Kabupaten atau Kotamadya, dan tugas pada Sub Bagian Umum pada Bagian Tata Usaha pada Kantor Wilayah DEPAG Provinsi atau

[518] ***Ibid.***, hlm. 2 dan 3.

[519] ***Ibid.***, hlm. 3 dan 4.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

setingkat, yang berada di bawah tanggung jawab langsung Kepala Kantor yang bersangkutan (Instruksi MENAG Nomor 13 Tahun 1975 dan SE Kalitbang Agama Nomor J/16/1975).[520]

Menurut Keputusan MENAG Nomor 18 Tahun 1975, pengelolaan Aliran Kepercayaan yang semula merupakan tugas dan wewenang Lembaga Kerohanian/Keagamaan (LEMROHAG) menjadi Pusat Penelitian dan Pengembangan Perikehidupan Beragama dan Perikehidupan Kepercayaan Terhadap Tuhan YME.[521]

Menurut Pasal 11 ayat (2) Lampiran 14 Keppres Nomor 45 Tahun 1974 tentang Susunan Organisasi Departemen (Keppres Nomor 45 Tahun 1974) tanggal 26 Agustus 1974, Kepercayaan ditangani oleh Pusat Penelitian dan Pengembangan Perikehidupan Beragama dan Perikehidupan Kepercayaan terhadap Tuhan YME pada Pusat Penelitian dan Pengembangan Agama di DEPAG. Pembinaan Kepercayaan sebelumnya adalah tugas Bagian Pengawasan Aliran Kerohanian di ex Perwakilan DEPAG Provinsi/setingkat dan Kabupaten/Kotamadya ditampung oleh Sub Bagian Umum pada Bagian Tata Usaha di seluruh Kantor Wilayah DEPAG Provinsi/setingkat untuk membantu Kepala Kantor Wilayah DEPAG Provinsi/setingkat dan Kepala Kantor DEPAG Kabupaten/Kotamadya menurut Instuksi MENAG Nomor 13 Tahun 1975 tentang Penyelenggaraan Tugas Pembinaan Kepercayaan Terhadap Tuhan YME, Penyelenggaraan Urusan Haji dan Pembuatan Daftar dan Pembayaran Gaji Pada Kantor Wilayah dan Kantor DEPAG Kabupaten/Kotamadya (Instruksi MENAG Nomor 13 Tahun 1975) tanggal 26 November 1975.

---

[520] ***Ibid.***, hlm. 4 dan 5.

[521] ***Ibid.***, hlm. 11.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

Tugas DEPAG dalam penanganan Kepercayaan meliputi mengawasi, meneliti, mendata atau mencatat, menyalurkan ke arah pandangan yang sehat, membimbing, menampung dan mengurus persoalan keagamaan dan kepercayaan, bahwa negara hanya berpusat pada pembinaan Kepercayaan untuk kembali ke arah induk agamanya, sehingga negara belum melaksanakan kewajibannya untuk menjamin dan melindungi hak asasi dari Penghayat Kepercayaan. DEPAG yang bertugas dalam menangani Kepercayaan tidak tepat sebagai perlindungan hukum, karena belum ada pembinaan yang sifatnya pengembangan Kepercayaan dan Penghayat Kepercayaan dan perlindungan terhadap hak asasi Penghayat Kepercayaan berdasarkan berbagai peristiwa penting dalam kehidupan manusia.

Kebijakan Pemerintah terkait penanganan Kepercayaan di DEPAG selalu memakai istilah *"aliran kepercayaan"* menimbulkan makna peyoratif. Penafsiran kata *"dan kepercayaan itu"* pada Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 merujuk Agama menimbulkan ketidaksejajaran antara Pemeluk Agama dengan Penghayat Kepercayaan yaitu Pemeluk Agama adalah mayoritas dan diakui negara.

2. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (DEPDIKBUD)

TAP MPR Nomor IV/MPR/1978 sebagai dasar pembentukan Direktorat Pembinaan Penghayatan Kepercayaan terhadap Tuhan YME di bawah Direktorat Jenderal Kebudayaan di DPDIKBUD. Bagian *"Bidang Agama dan Kepercayaan Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, Sosial-Budaya"* mencantumkan kata *"Bentuk-bentuk kebudayaan sebagai pengejawantahan pribadi manusia Indonesia"* (Bab III huruf B angka 15) dan Kepercayaan tidak merupakan agama (bagian D Arah dan Kebijaksanaan Pembangunan Umum pada huruf f bidang Agama dan Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa, Sosial Budaya) dalam

TAP MPR Nomor IV/MPR/1978 tanggal 22 Maret 1978, maka Kepercayaan tidak ditangani lagi oleh DEPAG. TAP MPR Nomor IV/MPR/1978 selanjutnya ditindaklanjuti dengan Pidato Kenegaraan Presiden Soeharto tanggal 16 Agustus 1978 bahwa *"... sebagai bagian kekayaan kebudayaan, maka Pembina Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa akan diletakkan dalam lingkungan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan."*[522]

Kepercayaan dalam TAP MPR Nomor IV/MPR/1978 termasuk bidang Kebudayaan yang penanganannya oleh DEPDIKBUD dan ditindaklanjuti dengan Pasal I angka 5 huruf e Keppres Nomor 27 Tahun 1978 tentang Perubahan Beberapa Pasal Dari Lampiran 1, 8, 9, 10, dan 12 Keppres Nomor 45 Tahun 1974 tentang Susunan Organisasi Departemen, Sebagaimana Diubah Dengan Keppres Nomor 12 Tahun 1976 *jis*. Keppres Nomor 6 Tahun 1977 dan Keppres Nomor 15 Tahun 1978 (Keppres Nomor 27 Tahun 1978) berbunyi *"Mengubah beberapa pasal dari Lampiran 1, 8, 9, 10, dan 12 Keputusan Presiden Nomor 45 Tahun 1974, sebagai berikut:*

Lampiran 12 Keputusan Presiden Nomor 45 Tahun 1974

Pada Pasal 9 ditambah ketentuan baru, menjadi ayat (6) baru yang berbunyi sebagai berikut: "Direktorat Pembinaan Penghayatan Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa." ditandatangani Presiden Soeharto tanggal 31 Agustus 1978. Keppres Nomor 27 Tahun 1978 diubah dengan Keppres Nomor 40 Tahun 1978 tentang Perubahan Pasal 9 Lampiran 12 Keppres Nomor 45 Tahun 1974 *jo* Pasal 1 angka 5 huruf e Keppres Nomor 27 Tahun 1978 tentang Susunan Organisasi Departemen (Keppres Nomor 40 Tahun 1978). Keppres itu mulai

[522] Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, ***Dasawarsa Direktorat ... Op.Cit.,*** hlm. 5.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

berlaku tanggal 9 November 1978 bahwa pembinaan oleh Direktorat Pembinaan Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan YME beralih kepada DEPDIKBUD.

Direktorat Pembinaan Penghayatan Kepercayaan Terhadap Tuhan YME berdasarkan Keputusan MENDIKBUD Nomor 0222e/0/1980 tentang Organisasi dan Tata Kerja Direktorat Jenderal Kebudayaan bertugas melaksanakan sebagian tugas pokok Direktorat Jenderal Kebudayaan di bidang pembinaan perikehidupan masyarakat Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan YME. Kebijakan teknis ditetapkan oleh Direktur Jenderal Kebudayaan melalui Keputusan Nomor 0957/FI.IV/E.88 adalah penyempurnaan Surat Keputusan Nomor 021/A/I/1980 tentang Pedoman Pembinaan Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa bahwa pemerintah tidak hanya bertugas dan bertanggungjawab terhadap pembinaan, tetapi juga masing-masing pribadi dan masyarakat Penghayat melalui wadah nasional Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan YME yakni HPK.[523]

Sejak terbitnya UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (UU Nomor 39 Tahun 2008) berlaku tanggal 6 November 2008 dan ditandatangani oleh H. Susilo Bambang Yudhoyono, maka pada tahun 2012 nomenklatur Departemen berubah menjadi Kementerian yang bertugas menyelenggarakan urusan tertentu pemerintahan untuk mencapai tujuan negara. Seluruh peraturan pelaksanaan Peraturan MENBUDPAR Nomor PM.17/HK.001/MKP-2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja DEPBUDPAR; Nomor PM.30/OT.001/MKP-2002006 tentang Perubahan Atas Peraturan MENBUDPAR Nomor PM.17/HK.001/MKP-2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja DEPBUDPAR; dan Nomor PM.07/HK.001/MKP-2007 tentang Perubahan

[523] ***Ibid.***, hlm. 27-28.

Kedua atas Peraturan MENBUDPAR Nomor PM.17/HK.001/MKP-2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja DEPBUDPAR dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dan/atau belum diubah atau diganti dengan peraturan pelaksanaan yang baru berdasarkan Peraturan Menteri itu.

Berdasarkan Pidato Kenegaraan Presiden Soeharto pada Sidang DPR dan Keppres Nomor 40 Tahun 1978, ada perubahan paradigma perlindungan hukum Kepercayaan berawal fokus terhadap obyek hukum yakni ajaran Kepercayaan berubah menjadi perlindungan subyek hukum yakni Penghayat Kepercayaan dan pembinaan terhadap wadah nasional Penghayat Kepercayaan yakni HPK.

3. Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata (KEMENBUDPAR)

Kepercayaan pada pemerintahan H. Susilo Bambang Yudhoyono ditangani Direktorat Kepercayaan Terhadap Tuhan YME di bawah KEMENBUDPAR pada Pasal 1 angka 23 Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara diatur lebih lanjut pada Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor PM. 27/HK.001/MKP/2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata (Permendikbudpar Nomor PM. 27/HK.001/MKP/ 2011). Direktorat Kepercayaan Terhadap Tuhan YME dalam Pasal 167 Permendikbudpar Nomor PM. 27/HK.001/MKP/2011 meliputi Subdirektorat Kelembagaan Kepercayaan, Subdirektorat Komunitas Adat dan Upacara Adat, Subdirektorat Fasilitasi dan Advokasi, Subdirektorat Dokumentasi dan Publikasi, Subbagian Tata Usaha, dan Kelompok Jabatan Fungsional (Pasal 169 Permendikbudpar Nomor PM. 27/HK.001/MKP/2011) bertugas merumuskan dan melaksanakan kebijakan,

penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria serta memberikan bimbingan teknis dan evaluasi di bidang Kepercayaan Terhadap Tuhan YME.

Subdirektorat Kelembagaan Kepercayaan bertugas menyiapkan perumusan dan melaksanakan kebijakan, penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria, serta memberikan bimbingan teknis dan evaluasi di bidang kelembagaan kepercayaan (Pasal 170 Permendikbudpar Nomor PM. 27/HK.001/MKP/2011). Menurut Pasal 172 Permendikbudpar Nomor PM. 27/HK.001/MKP/2011, Subdirektorat Kelembagaan Kepercayaan terdiri atas Seksi Organisasi Penghayat Kepercayaan bertugas untuk penyiapan bahan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria, serta pemberian bimbingan teknis dan evaluasi di bidang organisasi penghayat kepercayaan (Pasal 173 ayat (1) Permendikbudpar Nomor PM. 27/HK.001/MKP/ 2011) dan Seksi Kodifikasi dan Pemanfaatan Ajaran bertugas menyiapkan bahan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria, serta pemberian bimbingan teknis dan evaluasi di bidang kodifikasi dan pemanfaatan ajaran (Pasal 173 ayat (2) Permendikbudpar Nomor PM. 27/HK.001/MKP/2011). Direktorat Kepercayaan Terhadap Tuhan YME bertugas pada pembinaan di bidang kelembagaan kepercayaan, organisasi penghayat kepercayaan, dan ajaran.

4. KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN (KEMENDIKBUD)

Kewenangan menangani Kepercayaan sebelumnya dilakukan KEMENBUDPAR berubah nama kementerian menjadi KEMENDIKBUD di bawah pemerintahan Presiden H. Susilo Bambang Yudhoyono. Masa pemerintahan Presiden Joko Widodo selanjutnya, nama Kementerian itu tidak

mengalami perubahan, namun nama nomenklatur untuk penanganan Kepercayaan awalnya bernama Direktorat Pembinaan Kepercayaan Terhadap Tuhan YME dan Tradisi berubah nama menjadi Direktorat Kepercayaan Terhadap Tuhan YME dan Tradisi tanpa mengubah tugas dan fungsinya untuk melayani Kepercayaan.[524]

a. Presiden H. Susilo Bambang Yudhoyono

Perubahan nomenklatur pemerintahan Presiden H. Susilo Bambang Yudhoyono pada Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2011 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara (Perpres Nomor 91 Tahun 2011) berlaku tanggal 21 Desember 2011 mengembalikan bidang kebudayaan untuk disatukan kembali di bidang pendidikan dan membentuk KEMENDIKBUD.

MENDIKBUD menindaklajuti Perpres Nomor 91 Tahun 2011 yang menerbitkan Permendikbud Nomor 1 Tahun 2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Permendikbud Nomor 1 Tahun 2012) yang mulai berlaku tanggal 27 Januari 2012. Lembaga Kepercayaan dan komunitas Kepercayaan dibina oleh Direktorat Pembinaan Kepercayaan Terhadap Tuhan YME dan Tradisi terdiri atas Subdirektorat Kelembagaan Kepercayaan dan Subdirektorat Komunitas Kepercayaan (Pasal 602 huruf b dan huruf c) bertugas melaksanakan perumusan, koordinasi, dan pelaksanaan kebijakan serta fasilitasi penerapan standar teknis di bidang pembinaan kepercayaan terhadap Tuhan YME dan tradisi (Pasal 600). Permendikbud Nomor 1 Tahun 2012 selanjutnya membagi Subdirektorat Kelembagaan Kepercayaan menjadi Seksi Pemberdayaan Lembaga

[524] Wawancara dengan Bapak Minang Warman (Kepala Seksi Kelembagaan Kepercayaan di KEMENDIKBUD) pada tanggal 8 Desember 2017.

dan Seksi Hubungan Antar Lembaga (Pasal 609) dan Subdirektorat Komunitas Kepercayaan menjadi Seksi Komunitas Adat dan Seksi Upacara Adat (Pasal 613).

b. Presiden Joko Widodo

Masa pemerintahan Presiden Joko Widodo disahkan Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2015 tentang Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan mulai berlaku tanggal 23 Januari 2015 (Perpres Nomor 14 Tahun 2015). Politik hukum Presiden adalah mengedepankan pembangunan manusia dan kebudayaan (Pasal 14 ayat (1) Permendikbud Nomor 11 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kemendikbud (Permendikbud Nomor 11 Tahun 2015). Direktorat Jenderal Kebudayaan dalam melaksanakan tugas menurut Pasal 18 dan Pasal 19 huruf d Perpres Nomor 14 Tahun 2015 berfungsi melaksanakan kebijakan bidang pembinaan lembaga kepercayaan terhadap Tuhan YME.

MENDIKBUD menindaklanjuti Perpres Nomor 14 Tahun 2015 mengesahkan Permendikbud Nomor 11 Tahun 2015 tanggal 22 April 2015 mengubah Permendikbud Nomor 1 Tahun 2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Permendikbud Nomor 25 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua Atas Permendikbud Nomor 1 Tahun 2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Permendikbud Nomor 25 Tahun 2014). Menurut Pasal 474 huruf d dan Pasal 475 Permendikbud Nomor 11 Tahun 2015, Direktorat Kepercayaan Terhadap Tuhan YME dan Tradisi di Direktorat Jenderal Kebudayaan melaksanakan fungsi kebijakan bidang pembinaan lembaga kepercayaan. Direktorat bertugas untuk menyiapkan perumusan dan melaksanakan kebijakan bidang Kepercayaan terhadap Tuhan YME dan tradisi

(Pasal 543 Permendikbud Nomor 11 Tahun 2015) meliputi Seksi Kelembagaan bertugas menyusun bahan perumusan, koordinasi, dan pelaksanaan kebijakan, norma, standar, prosedur, dan kriteria, bimbingan teknis dan supervisi, evaluasi, dan laporan bidang kelembagaan kepercayaan (Pasal 553 ayat (1) Permendikbud Nomor 11 Tahun 2015) dan Seksi pemberdayaan Kepercayaan bertugas menyusun bahan perumusan, koordinasi, dan melaksanakan kebijakan, norma, standar, prosedur, dan kriteria, bimbingan teknis dan supervisi, pembinaan komunitas kepercayaan, evaluasi, dan laporan bidang pemberdayaan kepercayaan (Pasal 553 ayat (2) Permendikbud Nomor 11 Tahun 2015).

Subdirektorat Kepercayaan menyelenggarakan fungsi untuk menyusun bahan perumusan, koordinasi, dan pelaksanaan kebijakan di bidang kelembagaan dan pemberdayaan kepercayaan; menyusun bahan pembinaan komunitas kepercayaan terhadap Tuhan YME; menyusun norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidang kelembagaan dan pemberdayaan kepercayaan; memberikan bimbingan teknis dan supervisi di bidang kelembagaan dan pemberdayaan kepercayaan; dan melaksanakan evaluasi dan laporan di bidang kelembagaan dan pemberdayaan kepercayaan (Pasal 551 Permendikbud Nomor 11 Tahun 2015), serta bertugas menyusun bahan perumusan, koordinasi, dan pelaksanaan kebijakan, norma, standar, prosedur, kriteria, bimbingan teknis dan supervisi, dan pembinaan komunitas kepercayaan terhadap Tuhan YME di bidang kepercayaan (Pasal 550 Permendikbud Nomor 11 Tahun 2015). Berdasarkan fungsi dan tugas dalam Pasal 550 Permendikbud Nomor 11 Tahun 2015, perlindungan hukum bagi komunitas Kepercayaan dalam bentuk koordinasi, pengawasan (supervisi) dan

pembinaan dilakukan Subdirektorat Kepercayaan di bawah Direktorat Kepercayaan Terhadap Tuhan YME dan Tradisi di KEMDIKBUD.

Ada perubahan nomenklatur instansi pemerintah dalam pembinaan dan obyek (fokus), nomenklatur subdit, perlindungan hukum pada masa pemerintahan beberapa presiden Republik Indonesia. Masa pemerintahan H. Susilo Bambang Yudhoyono pada Muhammad Nuh sebagai MENDIKBUD nomenklaturnya adalah Direktorat Pembinaan Kepercayaan terhadap Tuhan YME dan Tradisi. Masa pemerintahan Joko Widodo dengan Anies Baswedan sebagai MENDIKBUD nomenklaturnya adalah Direktorat Pembinaan Kepercayaan terhadap Tuhan YME dan Tradisi dilihat pada **Tabel 2.**

TABEL 2. PERBEDAAN NOMENKLATUR PEMBINAAN KEPERCAYAAN BERDASARKAN PERMENDIKBUD

Perbedaan	**Nomenklatur**	
	Permendikbud Nomor 1 Tahun 2012	**Permendikbud Nomor 11 Tahun 2015**
Nomenklatur Direktorat	Direktorat Pembinaan Kepercayaan Terhadap Tuhan YME dan Tradisi	Direktorat Kepercayaan Terhadap Tuhan YME dan Tradisi
Pembagian Direktorat	5 subdirektorat, 1 subbagian, dan kelompok jabatan fungsional	5 subdirektorat dan 1 subbagian
Subdirektorat terkait Kepercayaan	**Subdirektorat Kelembagaan Kepercayaan:** - Seksi Pemberdayaan Lembaga; dan - Seksi Hubungan Antar Lembaga. **Subdirektorat Komunitas Kepercayaan:** - Seksi Komunitas Adat; dan - Seksi Upacara Adat.	**Subdirektorat Kepercayaan:** - Seksi Kelembagaan; dan - Seksi Pemberdayaan Kepercayaan **Subdirektorat Komunitas Adat**: - Seksi Pranata Sosial; dan - Seksi Lingkungan Budaya **Subdirektorat Pembinaan Tenaga Kepercayaan dan Tradisi:** - Seksi Standardisasi; dan - Seksi Pengembangan.
Pembinaan	Belum ada pembinaan tenaga kepercayaan dan tradisi, tetapi ada pembinaan terhadap Kepercayaan. Pembinaan terhadap ajarannya menyebabkan pelanggaran hak asasi Penghayat Kepercayaan.	Ada pembinaan tenaga kepercayaan dan tradisi dan pembinaan terhadap komunitas kepercayaan. Pembinaan orang atau kelompok orang dapat diarahkan sesuai tujuan kelompok dan negara, maka perlindungan hak asasi tetap terjaga dan terjamin.
Pengembangan tenaga kepercayaan dan tradisi	Hanya ada membina Kepercayaan tidak untuk mengembangkan.	Ada pembinaan dan pengembangan tenaga kepercayaan dan tradisi. Pengembangan menuju ke arah kemajuan secara kualitas Penghayat Kepercayaan dan Kepercayaannya.

Pemberdayaan	Ada Seksi Pemberdayaan Lembaga dan pemberdayaan peran serta masyarakat di bidang Kepercayaan terhadap Tuhan YME dan tradisi, maka pemberdayaan untuk lembaga kepercayaan.	Ada Seksi Pemberdayaan Kepercayaan, pemberdayaan kepercayaan, dan pemberdayaan peran serta masyarakat di bidang Kepercayaan terhadap Tuhan YME dan tradisi, maka pemberdayaan untuk Kepercayaan.
Supervisi	Tidak ada supervisi	Ada supervisi di bidang kepercayaan dan komunitas adat.

Beberapa perbedaan antara ketentuan dalam Permendikbud Nomor 1 Tahun 2012 (Presiden Susilo Bambang Yudhoyono) dengan Permendikbud Nomor 11 Tahun 2015 (Presiden Joko Widodo) antara lain perubahan nomenklatur direktorat yang mempengaruhi penambahan fungsi direktorat yaitu untuk pengembangan dan supervisi, perubahan pemberdayaan berawal dari lembaga berubah menjadi pemberdayaan kepercayaan dan perubahan pembinaan dari Kepercayaan menjadi tenaga kepercayaan dan tradisi.

Pengembangan paradigma pada masa pemerintahan Joko Widodo lebih menonjolkan kualitas atau pemberdayaan orang berupa tenaga kepercayaan, kepercayaan, tradisi, dan peran serta masyarakat kepada pengembangan, walaupun subdirektorat Kepercayaan semakin banyak. Kata *"pemberdayaan"* adalah terjemahan kata '*empowerment*' (bahasa Inggris) berarti daya, kekuasaan, kekuatan, atau kemampuan. Pemberdayaan diartikan sebagai penguasaan atau pemampuan atas eksistensinya terkait tiga aset, yaitu: (1) materi meliputi aspek fisik, manusia, dan finansial; (2) sumber intelektual meliputi aspek pengetahuan, informasi, dan gagasan atau ide; dan (3) ideologi yaitu kemampuan mengembangkan, menyebarkan, mempertahankan, dan mempranatakan perangkat tertentu dari kepercayaan, nilai, sikap, dan perilaku dapat menentukan persepsi, fungsi manusia dalam lingkungan sosial, budaya, ekonomi, dan politik tertentu. Pemberdayaan hakekatnya sebagai suatu proses yang pelaksanaannya harus

menyesuaikan situasi lingkungan. Pemberdayaan dapat dilakukan melalui tingkat individu (Penghayat), Paguyuban, dan organisasi wadah tunggal Penghayat Kepercayaan secara intern dan ekstern. Pemberdayaan Penghayat Kepercayaan pada masa kini akan lebih diutamakan pada bentuk pemberdayaan diri merupakan kemampuan diri Penghayat menghadapi dinamika perkembangan kehidupan masyarakat dalam reformasi, demokrasi, konflik, dan globalisasi. Pemberdayaan diri itu dilaksanakan berdasarkan ketiga aset yang sangat berpengaruh terhadap eksistensi dan aktualisasi hak kehidupan Penghayat Kepercayaan itu sendiri.[525]

Mengacu Nawacita terdapat visi Direktorat Kepercayaan Terhadap Tuhan YME dan Tradisi yakni *"Terbentuknya Insan dan Ekosistem Kepercayaan Terhadap Tuhan YME dan Tradisi Yang Berkarakter Dengan Berlandaskan Gotong Royong".* Visi dapat tercapai dalam 4 (empat) dari 6 (enam) misi Direktorat Kepercayaan Terhadap Tuhan YME dan Tradisi terkait perlindungan dan pengembangan Penghayat Kepercayaan, Kepercayaan dan komunitasnya meliputi: (a) mewujudkan Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan YME dan tradisi yang kuat, tangguh, dan berkarakter; (b) mewujudkan pembinaan Kepercayaan Terhadap Tuhan YME yang berkelanjutan; (c) mewujudkan perlindungan kepada Penghayat Kepercayaan, Komunitas Adat, dan Tradisi; dan mewujudkan penguatan tata kelola sumber daya manusia bidang Kepercayaan Terhadap Tuhan YME dan Tradisi serta peningkatan efektivitas birokrasi.[526]

---

[525] Nurcahyo Tri Arianto, ***Pemberdayaan Diri Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa***, disampaikan pada Dialog Interaktif Musyawarah Daerah (Musda) VII Himpunan Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan YME (HPK) Provinsi Jawa Timur, Gedung Pelatihan Puslitbang Pelayanan dan Teknologi Kesehatan, Surabaya 24-25 November 2006, http://web.unair.ac.id/admin/file/f_34835_pemberdayaanpenghayat.pdf, diakses pada 29 Desember 2017.

[526] Mula Sinaga, ***Perencanaan Pengelolaan Kepercayaan Terhadap Tuhan Yme Dan Tradisi Pada Direktorat Kepercayaan Terhadap Tuhan YME dan Tradisi***,

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2015-2019 menetapkan sembilan agenda prioritas (Nawa Cita) sepenuhnya berlandaskan ideologi Trisakti mencakup kedaulatan bidang politik, berdikari bidang ekonomi, dan berkepribadian dalam kebudayaan.[527] Nawa Cita yang terkait Direktorat Jenderal Kebudayaan pada Direktorat Kepercayaan Terhadap Tuhan YME dan Tradisi adalah melakukan revolusi karakter bangsa dan memperteguh kebinnekaan dan memperkuat restorasi sosial Indonesia.[528]

Berdasarkan sejarahnya, Kepercayaan mengalami dinamika akibat peristiwa di masyarakat dan kebijakan pemerintah yaitu: (1) perkembangan pesat sebelum Indonesia merdeka sampai dengan sebelum tahun 1965 melalui peristiwa G30S yang menimbulkan stigma peyoratif bagi Penghayat Kepercayaan dan UU Nomor 1/PNPS/1965; (2) penurunan pesat terjadi sejak tahun 1965 sampai dengan tahun 1973 sebelum terbitnya TAP MPR Nomor IV/MPR/1973; (4) peningkatan akibat perlindungan sejak terbit TAP MPR Tahun 1973 sampai tahun 1978 melalui TAP MPR; (5) tahun 1979 sampai dengan sebelum Perubahan Kedua UUD 1945 tahun 2002 terdapat kebijakan yang merugikan Penghayat Kepercayaan yaitu SE

---

http://kebudayaan.kemdikbud.go.id/ditkt/wp-content/uploads/sites/6/2016/11/Makalah-Perencanaan-Pengelolaan-Kepercayaan-dan-Tradisi-di-Direktorat.pdf, diakses pada 5 September 2017.
6 (enam) misi Direktorat Kepercayaan Terhadap Tuhan YME dan Tradisi untuk mencapai visi, yaitu:
1. mewujudkan Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan YME dan Tradisi yang kuat, tangguh, dan berkarakter;
2. mewujudkan Pembinaan Kepercayaan Terhadap Tuhan YME yang berkelanjutan;
3. mewujudkan Pelestarian Pengetahuan dan Ekspresi Budaya Tradisional yang berkelanjutan;
4. mewujudkan Pemberdayaan Komunitas Adat yang berkesinambungan;
5. mewujudkan Perlindungan kepada Penghayat Kepercayaan, Komunitas Adat, dan Tradisi; dan
6. mewujudkan Penguatan Tata Kelola Sumber Daya Manusia Bidang Kepercayaan Terhadap Tuhan YME dan Tradisi serta peningkatan efektivitas birokrasi.

[527] Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, ***Rancangan Awal Rencana Pembangunan Jangka Menegah Nasional 2015-2019: Buku I Agenda Pembangunan Nasional***, (Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2014), hlm. 1 dan 67-68.

[528] Sinaga, ***Op.Cit.***

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

Menteri terkait pembatasan agama resmi negara; dan (6) tahun 2002 sampai saat ini melalui UUD 1945, peraturan terkait layanan pelayanan bagi Penghayat Kepercayaan), pendidikan Kepercayaan, dan pengucapan sumpah/janji CPNS, PNS, dan jabatan menurut Kepercayaan terhadap Tuhan YME.

3.3.3. Latar Belakang UU Adminduk Tidak Mengatur Kolom Kepercayaan Menurut Teori Penemuan Hukum dan Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Penelusuran latar belakang kolom Kepercayaan yang tidak diatur dalam UU Adminduk dilakukan penemuan hukum melalui penafsiran historis, yaitu melihat sejarah dan latar belakang pembentukan UU untuk diketahui secara pasti tujuan pembentukan hukum yang dimulai dari perdebatan antar fraksi DPR, MENDAGRI, dan Penghayat Kepercayaan dalam pembahasan RUU Adminduk[529] yang menjadi UU Nomor 23 Tahun 2006 sampai dengan berlakunya perubahan UU Adminduk yakni UU Nomor 24 Tahun 2013 melalui perdebatan antar fraksi di DPR. Pembahasan itu akan menemukan sejumlah latar belakang mengenai pro (dukungan) dan kontra (pertentangan) kolom Kepercayaan untuk dicantumkan dalam KTP yang bertujuan untuk mengetahui tujuan pembentukan UU Adminduk dan urgensi pencantuman kolom Kepercayaan dalam KTP.

UU Adminduk diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2006, yang selanjutnya dilakukan perubahan melalui UU Nomor 24 Tahun 2013. UU Adminduk tersebut keduanya sama sekali tidak mengatur kolom Kepercayaan sebagai ketidaklengkapan norma mengenai pencantuman identitas Penghayat Kepercayaan dalam KTP dengan tidak diisi merupakan diskriminasi hukum bagi

[529] Diantha, ***Op.Cit.***, hlm. 154.

Penghayat Kepercayaan. Pencantuman kata *"agama belum diakui sebagai agama"* juga menimbulkan diskriminasi bagi Penghayat Kepercayaan terkait perolehan hak atas peristiwa penting dalam kehidupan manusia dan hak-hak sipil. Tidak dicantumkannya kolom Kepercayaan dalam KTP menimbulkan kerugian konstitusional bagi Penghayat Kepercayaan, sehingga mereka mengajukan permohonan pengujian terkait ketiadaan kolom Kepercayaan dalam KTP dan KK.

Frasa *"yang agamanya belum diakui sebagai agama"* diusulkan untuk dihilangkan pada Pasal 8 ayat (4) dan Pasal 64 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2006 menurut Lodi Gultom dari Persatuan Gereja Indonesia karena UU seolah-olah ada pengakuan agama, padahal agama merupakan HAM yang diakui pada Pasal 29 UUD 1945 menyebabkan diskriminasi terhadap agama yang belum diakui sebagai agama melalui peraturan perundang-undangan.[530]

Pertama, asas UU Adminduk tidak terdapat pasal khusus terkait asas administrasi kependudukan, tetapi asas hanya diatur pada Penjelasan Umum UU Nomor 23 Tahun 2006 meliputi asas domisili berdasarkan tempat tinggal atas terjadinya peristiwa kependudukan yang dialami oleh seseorang atau keluarganya, asas stelsel aktif bagi pencatatan sipil penduduk, dan asas peristiwa dalam pencatatan sipil berdasarkan tempat dan waktu terjadinya peristiwa penting yang dialami oleh dirinya dan/atau keluarganya. UU Nomor 24 Tahun 2013 hanya mencantumkan asas tidak dalam bab atau pasal khusus, tetapi melekat pada isi UU yaitu asas tugas perbantuan dalam penugasan kepada desa untuk menyelenggarakan sebagian urusan administrasi kependudukan dalam Bab III

[530] Dewan Perwakilan Rakyat, ***Proses Pembahasan ... Buku 2***, ***Op.Cit.***, hlm. 705.

tentang Kewenangan Penyelenggara dan Instansi Pelaksana (Pasal 7 ayat (1) huruf f UU Nomor 24 Tahun 2013).

Ketentuan yang mencerminkan asas sebagai hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya[531] dalam peraturan perundang-undangan dapat dirumuskan dalam bab atau pasal terpisah dan bab atau pasal tidak terpisah dari Ketentuan Umum. Ada ketidaklaziman dalam UU Nomor 23 tahun 2006 dan UU Nomor 24 Tahun 2013 yang mencantumkan asas hanya dalam Penjelasan Umum, karena sebagian besar UU mencantumkan asas yang terpisah dalam bab Ketentuan Umum, misalnya: (1) Pasal 5 dan Pasal 6 UU Nomor 12 Tahun 2011 yaitu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan asas dalam materi muatan peraturan perundang-undangan, dan asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan; (2) Pasal 2 UU Nomor 14 Tahun 2008 yaitu asas terbuka dan dapat diakses, cepat dan tepat waktu, biaya ringan dan cara sederhana, kepatutan dan kepentingan umum; dan (3) Pasal 3 UU Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan yaitu asas toleransi, keberagaman, kelokalan, lintas wilayah, partisipatif, manfaat, keberlanjutan, kebebasan berekspresi, keterpaduan, kesederajatan, dan gotong royong.

Menurut Lampiran II angka 183 UU Nomor 12 Tahun 2011, Penjelasan Umum diantaranya memuat uraian secara sistematis mengenai asas. UU Nomor 23 Tahun 2006 tidak mengatur asas dalam Ketentuan Umum dan tidak dalam bab

---

[531] Lampiran II Bab I angka 98 huruf c UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan berbunyi *"98. Ketentuan umum berisi:*

a. batasan pengertian atau definisi;
b. singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi; dan/atau
c. hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab."

atau pasal tersendiri, yakni dalam Penjelasan Umum. Batang tubuh atau isi UU Nomor 23 Tahun 2006 dan UU Nomor 24 Tahun 2013 jelas memerlukan asas agar sesuai dengan Penjelasan Umum. Pencantuman asas juga diperlukan dalam perumusan dan cara penulisan UU yang jernih atau jelas, lugas, baku, serasi, dan taat sesuai kebutuhan hukum masyarakat sebagai corak tersendiri dalam bahasa peraturan perundang-undangan.[532] Asas dalam peraturan perundang-undangan juga dipakai dalam perumusan ketentuan mengenai sanksi. Tujuan pembentukan hukum menjadi landasan suatu peraturan perundang-undangan yaitu tujuan yang hendak dicapai pembentuk UU dalam menetapkan hukum melalui asas dan tujuan yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan. Asas juga diperlukan sebagai jiwa dan prinsip dalam penyusunan norma dari berbagai aspek kehidupan manusia dari suatu peraturan perundang-undangan, karena tanpa asas maka suatu undang-undang menjadi kehilangan tujuan pembentukannya.

Kedua, terkait partisipasi publik bahwa UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU Nomor 14 Tahun 2008) berlaku pada tanggal 30 April 2010.[533] UU Nomor 14 Tahun 2008 muncul sebagai komitmen negara supaya setiap orang dapat melihat dan mengetahui informasi publik untuk kepentingan publik,[534] menghadiri pertemuan publik yang terbuka untuk umum,

---

[532] Lampiran II Bab III huruf A angka 242 UU Nomor 12 Tahun 2011 berbunyi *"242. Bahasa Peraturan Perundang-undangan pada dasarnya tunduk pada kaidah tata Bahasa Indonesia, baik pembentukan kata, penyusunan kalimat, teknik penulisan, maupun pengejaannya. Namun bahasa Peraturan Perundang-undangan mempunyai corak tersendiri yang bercirikan kejernihan atau kejelasan pengertian, kelugasan, kebakuan, keserasian, dan ketaatan asas sesuai dengan kebutuhan hukum baik dalam perumusan maupun cara penulisan."*

[533] Pasal 64 ayat (2) UU Nomor 14 Tahun 2008 berbunyi *"UU ini mulai berlaku 2 (dua) tahun sejak tanggal diundangkan."* UU Nomor 14 Tahun 2008 diundangkan tanggal 30 April 2008, maka UU itu mulai berlaku tanggal 30 April 2010.

[534] Pasal 1 angka 2 UU Nomor 14 Tahun 2008.

mendapatkan salinan melalui permohonan, dan menyebarluaskan sesuai peraturan perundang-undangan sebagai hak (Pasal 4 ayat (2) UU Nomor 14 Tahun 2008).

Komitmen negara terhadap akses dan keterbukaan informasi publik berimplikasi terhadap hak setiap orang untuk mengakses informasi publik berupa peran serta masyarakat (partisipasi masyarakat) bertujuan untuk mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik, meningkatkan peran aktif masyarakat dalam mengambil kebijakan publik dan pengelolaan badan publik yang baik untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik yaitu transparan, efektif dan efisien, akuntabel serta dapat dipertanggungjawabkan dan publik mengetahui alasan kebijakan publik yang mempengaruhi hajat hidup orang banyak (Pasal 3 huruf b, c, d, dan e UU Nomor 14 Tahun 2008). Keterbukaan informasi sebagai bentuk pertanggungjawaban dari penyelenggara dan penyelenggaraan negara atau penyelenggara dan penyelenggaraan badan publik lainnya agar masyarakat mengetahui rencana pembuatan kebijakan, mengikuti proses pengambilan keputusan, dan mengetahui alasan pengambilan kebijakan yang menyangkut kehidupan orang banyak.

UU Nomor 23 Tahun 2006 belum mengatur partisipasi masyarakat, padahal sudah ada pembahasan cukup panjang mengenai partisipasi masyarakat dalam RUU Adminduk yaitu Pasal 90 yang terdiri atas 3 (tiga) ayat antara lain.

1) Masyarakat dapat berperanserta secara aktif dalam kegiatan sosialisasi untuk meningkatkan kesadaran masyarakat dalam mendukung pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil.
2) Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan oleh perorangan, kelompok masyarakat dan badan hukum.

3) Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri.[535]

Ketentuan peran serta masyarakat itu mendapat masukan dari Fraksi Partai Golkar (F-PG) disampaikan oleh H. Rustam Tamburaka untuk menghilangkan kata *"dapat"* yang kalimat selengkapnya berbunyi *"Masyarakat berperan serta secara aktif dalam kegiatan sosialisasi untuk meningkatkan kesadaran masyarakat dalam mendukung pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil."*[536] RUU Adminduk mengatur peran serta aktif masyarakat melalui sosialisasi yang bertujuan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat dalam pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil.[537] Ignatius Mulyono dari Fraksi Partai Demokrat (F-PD) berpendapat bahwa klausula itu sebagai suatu aturan yang harus mempunyai sanksi, maka peran serta aktif masyarakat dalam RUU Adminduk tidak ada sanksi sebaiknya dihapus.[538]

MENDAGRI dan beberapa fraksi antara lain F-PDS, F-BPD, dan F-PAN selanjutnya meminta klausula peran aktif masyarakat dibahas dalam Panja.[539] Akhirnya muncul kesepakatan bahwa peran serta masyarakat dibahas di Panja. Pembahasan RUU Adminduk memang melibatkan beberapa warga negara minoritas dalam dialog uji publik yang hak konstitusionalnya teranulir apabila Penghayat Kepercayaan tidak diakui melalui pencantuman kolom Kepercayaan dalam KTP yakni Jati Kusumo dari adat leluhur Sunda,[540] Engkus, Walyono,[541]

---

[535] Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, ***Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang Tentang Administrasi Kependudukan Buku 1***, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2008), hlm. 50.

[536] Dewan Perwakilan Rakyat, ***Proses Pembahasan ... Buku 2***, ***Op.Cit.***, hlm. 260.

[537] ***Ibid.***, hlm. 270.

[538] ***Ibid.***, hlm. 280.

[539] ***Ibid.***, hlm. 277.

[540] ***Ibid.***, hlm. 649.

Suma Mihardja seorang kurator tari di Bali,[542] Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI), KPC Melati, Komnas HAM, Majelis Ulama Indonesia (MUI), Perempuan Penghayat, Perhimpunan Perempuan Tionghoa Miskin, Ormas Islam, Badan Koordinasi Organisasi Kepercayaan terhadap Tuhan YME (BKOK)). Ketika RUU Adminduk disahkan menjadi UU Nomor 23 Tahun 2006, klausula peran serta masyarakat menjadi hilang.

Agama sebagai salah satu identitas yang dikenal sebagai identitas sosial kolektif meliputi agama, jenis kelamin, etnis, ras, dan seksualitas yang bermacam-macam merupakan identitas bersama yang didukung oleh masyarakat dalam berbagai cara. Agama sebagai identitas itu menimbulkan keyakinan dan komitmen dalam pelaksanaannya.[543] Paradigma Agama sebagai identitas seseorang di Indonesia itu diwujudkan dalam Pembukaan UUD 1945 dan UUD 1945 bahwa negara Indonesia berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa. Jaminan itu berimplikasi bahwa Agama menimbulkan keyakinan dan komitmen dalam pelaksanaan keyakinan manusia Indonesia melalui kehidupan sehari-hari meliputi peribadatan, pergaulan, perkawinan, kematian, pekerjaan, dan lain-lain.

Penghayat Kepercayaan pada uji publik RUU Adminduk menegaskan mereka meminta pengakuan perlindungan hak-hak sipil oleh negara melalui peraturan perundang-undangan.[544] Kolom Agama menimbulkan diskriminasi terhadap Penghayat Kepercayaan, sehingga Wahyono (Ketua Badan Perjuangan Kebebasan Beragama dan Kepercayaan) mengusulkan penghapusan kolom

---

[541] ***Ibid.***, hlm. 653.

[542] ***Ibid.***, hlm. 656.

[543] Kwame Anthony Appiah, ***The Ethics of Identity***, (United State of America: Princeton University Press, 2005), p. 304.

[544] ***Ibid.***, hlm. 697.

Agama sebagaimana KTP menurut negara Amerika.[545] Menanggapi hal itu, Aisyah Amini mewakili Majelis Ulama Indonesia (MUI) menyampaikan bahwa pencantuman kolom Agama dalam KTP sangat penting bagi agama Islam ketika ada jenazah seorang muslim, maka masyarakat muslim bertanggungjawab memenuhi hak-hak jenazah yaitu dishalatkan dan dikuburkan.

Apabila dalam KTP tidak mencantumkan identitas agama, masyarakat muslim akan kesulitan melakukan kewajiban dan tanggungjawabnya terhadap jenazah tersebut.[546] Berdasarkan Pasal 39 ayat (1), Pasal 39 ayat (3), dan Pasal 39 ayat (5) UU Nomor 23 Tahun 2003 tentang Perlindungan Anak (UU Nomor 23 Tahun 2003) bahwa masalah pengangkatan anak dilakukan untuk kepentingan yang terbaik bagi anak dan berdasarkan adat kebiasaan setempat dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, calon orang tua angkat harus seagama dengan agama yang dianut oleh anak angkat, apabila asal-usul anak tidak diketahui maka agama anak disesuaikan dengan agama mayoritas penduduk setempat. Pencantuman Agama diperlukan untuk pengasuhan dan pengangkatan anak agar tidak keliru dalam pencatatan.[547]

Dirjen BNSF menyatakan kolom Agama dalam KTP yang tidak diisi oleh Penghayat Kepercayaan dalam Pasal 64 ayat (2) RUU Adminduk berpeluang sebagai pintu masuk terjadinya diskriminasi terhadap Penghayat Kepercayaan.[548] Persatuan Gereja Indonesia (PGI) mengakui keanekaragaman penduduk dan

---

[545] ***Ibid.***, hlm. 696-697.

[546] ***Ibid.***, hlm. 701.

[547] ***Ibid.***, hlm. 702.

[548] ***Ibid.***, hlm.. 694-695.

menghindari pencantuman identitas penduduk yang bersifat diskriminatif.[549] Tidak setuju pencantuman Agama dalam KTP karena database berisi data publik yang dapat diakses setiap saat oleh masyarakat sebagaimana diatur dalam Pasal 85 ayat (3) UU Adminduk terkait perlindungan kerahasiaan data publik.[550]

Majelis Tinggi Agama Khonghucu Indonesia (MATAKIN) sepakat dengan usul PGI untuk menghapus kata "agama tidak resmi" dengan alasan seolah-olah ada agama yang diakui dan agama yang tidak diakui, padahal tidak ada UU yang mengatur agama yang diakui dan agama yang tidak diakui.[551] Ormas Islam di sisi lain menolak penghapusan kolom Agama dala KTP karena tidak sesuai Pancasila yakni Sila Ketuhanan Yang Maha Esa. Pencantuman kolom Agama sesuai dengan perspektif sejarah politik identitas atas dasar kemanusiaan, kedaulatan rakyat, kebebasan beragama dan kepercayaan. Urgensi pencantuman kolom Agama dalam KTP bagi agama Islam adalah keluarga terdekat yang mengurus proses pemakaman. Tidak ada negara di dunia yang mencantumkan kolom Agama dalam KTP untuk memperoleh kemudahan (kemanfaatan)nya.[552]

Pasca UU Nomor 23 Tahun 2006 muncul perubahan aturan hukum mengenai administrasi kependudukan yaitu UU Nomor 24 Tahun 2013, tetapi didalamnya tidak diatur pula partisipasi masyarakat dalam pemberian masukan oleh masyarakat sebelum dan sesudah penyusunan RUU Adminduk. Penambahan ketentuan dalam UU Nomor 24 Tahun 2013 yakni aturan terkait peran aktif pemerintah dan pemerintah daerah, penerapan KTP-el untuk mempercepat dan

---

[549] ***Ibid.***, hlm.. 704.

[550] ***Ibid.***, hlm. 706.

[551] ***Ibid.***, hlm. 706-707.

[552] ***Ibid.***, hlm. 729.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

mendukung database kependudukan, masa pemberlakuan KTP-el menjadi seumur hidup, memperjelas pengaturan hak akses atas pemanfaatan Data Kependudukan bagi petugas Penyelenggara, instansi pelaksana, dan pengguna, penyesuaian besaran denda administratif agar penerapan sanksi administratif tidak diskriminatif bagi penduduk warga negara Indonesia dan orang asing, mendorong tertib administrasi kependudukan, dan menghilangkan diskriminatif dalam pelayanan penerbitan dokumen kependudukan untuk lebih mendorong iklim investasi ke Indonesia.[553]

Negara belum secara maksimal melindungi masyarakat melalui masukan atau aspirasi masyarakat sebelum dan sesudah penyusunan RUU Adminduk kepada pemerintah terkait materi muatan yang diatur dengan UU harus memenuhi kebutuhan hukum dalam masyarakat (aspirasi publik)[554] sesuai Pasal 10 huruf e UU Nomor 12 Tahun 2011. UU Nomor 24 Tahun 2013 juga belum dapat memenuhi akses keterbukaan atas informasi publik, maka materi muatan[555] khususnya aturan bagi Penghayat Kepercayaan belum dapat memenuhi kebutuhan Penghayat Kepercayaan atas pendaftaran dan pencatatan kelahiran anak Penghayat Kepercayaan, perkawinan, dan kematian.

---

[553] Penjelasan Umum UU Nomor 24 Tahun 2013.

[554] Pasal 10 ayat (1) huruf e UU Nomor 12 Tahun 2011 berbunyi *"Materi muatan yang harus diatur dengan Undang- Undang berisi:*
e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat."

[555] Materi muatan UU Nomor 23 Tahun 2006 tidak dapat dianalisa terkait partisipasi masyarakat, karena saat proses penyusunan RUU Adminduk belum berlaku keterbukaan informasi publik dalam UU Nomor 14 Tahun 2008. Keterbukaan masyarakat seharusnya diatur pada perubahan UU Nomor 23 Tahun 2006 karena prinsip itu adalah komitmen negara, namun UU Nomor 14 Tahun 2008 yang berlaku sejak tanggal 30 April 2010 sampai dengan penyusunan perubahan UU Adminduk itu sama sekali tidak menyinggung soal partisipasi masyarakat.

Adanya kerugian hak konstitusional dalam UU bagi Penghayat Kepercayaan ditandai dengan pengajuan ke Mahkamah Konstitusi dalam beberapa kasus antara lain: (1) Putusan MK Nomor 84/PUU-X/2012 perihal Pengujian Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Pengujian Pasal 156a KUHP dan Pasal 4 UU Nomor 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama UUD 1945; (2) Putusan MK Nomor 140/PUU-VII/2009 perihal pengujian UU Nomor 1/PNPS/1965 tentang Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama; (3) Putusan MK Nomor 68/PUU-XII/2014 perihal Pengujian UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan; dan (4) Putusan MK Nomor 97/PUU-XIV/2016 tentang pengujian UU Nomor 23 Tahun 2006 *jo.* UU Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan.

Tujuan hukum dari pencantuman kolom agama perlu kejelasan maksud, solusi, dan resolusi dalam suatu diskusi publik sebelum pembahasan RUU Adminduk yang melibatkan Pemuka atau Tokoh Agama dan Kepercayaan, Pemeluk Agama, Penghayat Kepercayaan, dan Pemerintah dalam hubungan yang sejajar sebagai mitra pembangunan bangsa dan jiwa atau spiritual. Gustav Radbruch mengemukakan dalam hukum perlu adanya unsur kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan. Adanya diskriminasi mengenai ketiadaan pencantuman kolom kepercayaan sebagai bentuk ketidakadilan negara dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Hal itulah yang harus dilihat sejarah Kepercayaan dan Penghayat Kepercayaan terkait hak asasi untuk diakui identitasnya sejajar dengan Pemeluk Agama, karena pada hakikatnya berkewajiban untuk memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi dan status hukum setiap peristiwa penting yang dialami penduduk.

Berdasarkan Laporan Komisi II DPR dalam rangka Pembicaraan Tingkat II/Pengambilan Keputusan RUU Adminduk tanggal 8 Desember 2006 bahwa Pendapat Akhir dari F-PG meliputi pencantuman kolom Agama sebagai identitas penduduk, perwujudan keberagaman, pelaksanaan sejumlah hak dan kewajiban penduduk sesuai agama dan keyakinannya, dan mendesak pemerintah menyiapkan peraturan terkait mekanisme pencatatan perkawinan dan perceraian dalam catatan sipil bagi Penghayat Kepercayaan.[556] Terkait penafsiran kata "*dan kepercayaannya itu*" dalam Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 merujuk pada Agama merupakan kesepakatan bersama (konsensus). Konsensus terhadap permasalahan sangat penting yang bertujuan agar masalah tersebut tidak menjadi berkepanjangan. Suara mayoritas bukanlah jaminan kepastian hukum dan keadilan, karena suara minoritas juga harus diperhatikan. Pengabaian aspirasi minoritas karena dominasi mayoritas adalah pelanggaran terhadap prinsip-prinsip negara berdasarkan konstitusi yang salah satu tujuannya justru untuk memberikan persamaan perlindungan konstitusional, baik terhadap mayoritas maupun aspirasi minoritas (*vide* Putusan MK Nomor 115/PUU-VII/2009 perihal Pengujian UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan terhadap UUD 1945).

Perkembangan dari pembahasan penafsiran Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 dipandang sebagai sesuatu yang sangat sensitif. Penafsiran yang tidak melihat kenyataan dalam masyarakat Indonesia yang beranekaragam merupakan tindakan dikriminatif yang menimbulkan kekosongan hukum mengenai pengaturan pengakuan eksistensi Kepercayaan dalam setiap peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan hak pengakuan akan identitas seseorang sebagaimana

[556] Dewan Perwakilan Rakyat, ***Proses Pembahasan ... Buku 1***, ***Op.Cit.***, hlm. 140-141.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 berbunyi *"Setiap orang* ***berhak atas pengakuan****, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum"* yang berimplikasi terhadap tereliminirnya hak-hak sipil warga negara.

Pengakuan identitas adalah hak asasi paling asasi sebagai *non derogable rights* (hak yang tidak dapat diganggu gugat) atau pintu masuk *(entrance)* pengakuan hak-hak asasi lainnya. Manusia tidak dapat hidup seorang diri, ketika seseorang hidup bersama manusia lain membutuhkan pengakuan atas dirinya (nama, sifat, pandangan hidup, cara berpikir) sebagai tanda apabila seseorang dihargai manusia lain. Pengakuan seseorang terhadap orang lain sebagai penghapusan diskriminasi menimbulkan perlakuan tidak pantas, wajar, dan di luar kemanusiaan sehingga menimbulkan pelanggaran HAM.

Diskriminasi (pembedaan) manusia terjadi ketika seseorang tidak diakui atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik. HAM dapat dikurangi, disimpangi atau dihapus dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya sesuai rumusan definisi diskriminasi dalam Pasal 1 angka 3 UU Nomor 39 Tahun 1999 dan hak untuk diakui sebagai pribadi sebagai HAM yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dalam Pasal 4 UU Nomor 39 Tahun 1999. Keberadaan seseorang dapat diketahui melalui identitas sebagai pribadi *(the right to recognition as person)* adalah salah satu hak asasi yang tidak dapat dikurangi pada Pasal 4 ayat (1), Pasal 4 ayat (3), dan Pasal 16 ICCPR berbunyi *"Everyone shall have the right to recognition everywhere as a*

person before the law." menjadi dasar hak untuk diakui dalam bentuk pengakuan identitas sangat penting bagi eksistensi seseorang di hadapan hukum.

Fraksi PAN terhadap RUU Adminduk sama sekali tidak menyinggung soal pencantuman kolom Kepercayaan dalam KTP.[557] Menurut Fraksi PKS, pencatatan peristiwa penting akan masuk *database* administrasi kependudukan beserta pengakuan atas hak-hak sipil penduduk dan warga negara. Pendapat Akhir Fraksi PKS menyatakan ada perlakuan diskriminatif bagi penduduk dan warga negara dan perdebatan tentang hak kelompok tertentu yang belum terakomodir telah selesai dengan ketentuan kolom agama di KTP tetap tercantum, karena Penghayat Kepercayaan mengakui mereka bukan agama dan hak-hak administrasi kependudukan tetap terakomodir, setiap peristiwa penting dicatat dalam database, dan perkawinan Penghayat Kepercayaan harus merujuk UU Nomor 1 Tahun 1974 dan UU Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan.[558] Fraksi PKS dan Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi (F-BPD) menyimpulkan tidak ada perlakuan diskriminatif, karena RUU Adminduk telah memberikan kepastian hukum dan keadilan terhadap hak-hak sipil.[559] Pendapat Akhir F-PBR bahwa pengakuan Penghayat Kepercayaan melalui pencantuman kolom agama/kepercayaan dalam data kependudukan sebagai persamaan hak, perlindungan minoritas, dan penghargaan pada pluralisme.[560]

Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP) menilai adanya persepsi bias pembahasan pencantuman agama dalam dokumen kependudukan karena RUU

---

[557] ***Ibid.***, hlm. 166.

[558] ***Ibid.***, hlm. 180-181.

[559] ***Ibid.***, hlm. 186.

[560] ***Ibid.***, hlm. 191-192.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

Adminduk tidak mempunyai otoritas atau pengesahan terhadap pengakuan agama oleh negara.[561] F-PPP tidak setuju rumusan Pasal 105 UU Adminduk dengan memberikan rumusan lain, karena pasal itu telah tercantum pada Pasal 8 ayat (4) RUU Adminduk tentang kewajiban pemerintah menerbitkan PP tentang penetapan persyaratan dan tata cara perkawinan bagi Penghayat Kepercayaan sebagai dasar perolehan kutipan akta perkawinan dan pelayanan pencatatan Peristiwa Penting. F-PPP mengajukan 2 (dua) opsi yaitu meminta penundaan pengesahan atau *walk out* (tidak menjadi bagian pengambilan keputusan) apabila Sidang Paripurna dilanjutkan.[562] F-PKB memperjuangkan pencatatan peristiwa penting bagi Penghayat Kepercayaan pada Pendapat Akhir bahwa RUU Adminduk belum sepenuhnya mengakomodir aspirasi Penghayat Kepercayaan, tetapi Pasal 105 RUU Adminduk sebagai upaya strategis menghilangkan diskriminatif.[563] Menurut F-PD, RUU Adminduk telah mengakomodir Penghayat Kepercayaan.[564]

Menurut seluruh pendapat akhir, Fraksi PDI-P yang hanya menilai RUU Adminduk masih bersifat diskriminatif dan belum memenuhi keadilan masyarakat maka fraksi PDI-P tidak mengikuti proses pengambilan keputusan.[565] Pencatatan kolom Kepercayaan pada akhirnya bukan pada KTP, tetapi database kependudukan sebagai kekosongan hukum dalam Pasal 64 ayat (1) dan Pasal 64 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2006 *jo.* UU Nomor 24 Tahun 2013, karena Penghayat Kepercayaan memiliki hak asasi yang setara dan sejajar dengan Pemeluk Agama atas dasar kemanusiaan sebagai bagian dari hak asasi berupa

---

[561] ***Ibid.***, hlm. 148.

[562] ***Ibid.***, hlm. 152-153.

[563] ***Ibid.***, hlm. 172.

[564] ***Ibid.***, hlm. 158.

[565] ***Ibid.***, hlm. 145.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

pengakuan atas identitas pribadi. Pengakuan sebagai pintu atau jalan masuk bagi seseorang untuk memperoleh hak sipil meliputi hak beribadah, pendidikan, pekerjaan, hidup layak, kelahiran, dan tata upacara kematian yang layak.

Banyak fraksi DPR menyatakan tidak ada diskriminasi pada RUU Adminduk dan mengakui keberagaman, namun pendukung kolom Kepercayaan hanya 1 (satu) fraksi yakni Fraksi PDI-P. Pembahasan Kepercayaan adalah forum tepat untuk menyelaraskan dan menjembatani peraturan perundang-undangan yang telah ada sebelumnya[566] dan yang akan ada di masa mendatang, karena peristiwa penting dalam kehidupan Penghayat Kepercayaan (kelahiran, perkawinan, dan kematian) akan diatur pada RUU Adminduk berawal dan bersumber pengakuan identitas diri melalui KTP. Seseorang harus dikenal dahulu keberadaannya agar orang lain tahu seseorang itu ada, dianggap ada, dan diakui keberadaannya sebagai pribadi dan hak asasi yang melekat.

Kabinet pembangunan tahun 1980 menurut Pemerintah terdapat kebijakan nasional aliran kepercayaan dialihkan pada agama semula, sehingga perkawinan dialihkan pada agama semula, hukum di Indonesia mengakui agama yang dianut warga negara. Masalah Kepercayaan tidak dapat dicantumkan dalam UU Adminduk, tetapi rezim politik khusus.[567] Menurut Sayuti Asyathri (Ketua Tim Perumus F-PAN) bahwa domain pembahasan administrasi kependudukan adalah soal pelayanan publik meliputi pencatatan, pendaftaran penduduk, dan pencatatan sipil atas peristiwa penting. Pembahasan pengakuan agama dan kepercayaan dan Penghayat Kepercayaan adalah domain dari Departemen Agama melalui UU yang

---

[566] Dewan Perwakilan Rakyat, ***Proses Pembahasan ... Buku 2***, ***Op.Cit.***, hlm. 557.

[567] Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, ***Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang Tentang Administrasi Kependudukan: Buku 3***, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia), hlm. 34-35.

lain, bukan RUU Adminduk.[568] Penghayat Kepercayaan ditempatkan pada posisi yang lemah saat pemberian kesaksian dalam uji publik RUU Adminduk.[569]

Hampir seluruh lembaga keagamaan menolak pencantuman kolom Kepercayaan dalam KTP.[570] UU Adminduk seharusnya dapat mengakomodir pencantuman Kepercayaan sebagai perlindungan hukum bagi perkawinan Penghayat Kepercayaan. Menurut Rasyid Saleh (Dirjen Administrasi Kependudukan DEPDAGRI), masyarakat dapat mengajukan laporan ke penyidik pegawai negeri sipil akibat kerugian atas tindakan instansi pelaksana dan jalur hukum melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN),[571] tetapi rakyat kalah dengan posisi tidak seimbang atas data, UU, dan akses. Menurut Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM), proses pengadilan membutuhkan waktu lama, biaya banyak, dan mekanisme pengajuan keberatan atas pejabat yang melakukan pelanggaran tidak jelas.[572]

Andi Yuliani Paris (F-PAN) menyatakan informasi dari Dirjen Adminduk bahwa harapannya database kependudukan ada ketika terbit UU Nomor 23 Tahun 2006 karena Indonesia belum mempunyai database kependudukan sebelumnya[573] sehingga data berupa jumlah penduduk yang menghayati Kepercayaan dan jumlah Kepercayaan tidak dapat terinventaris secara baik sampai sekarang ini.[574] Ketika

---

[568] ***Ibid.***, hlm. 712-713.

[569] ***Ibid.***, hlm. 714.

[570] ***Ibid.***, hlm. 26.

[571] ***Ibid.***, hlm. 27.

[572] ***Ibid.***, hlm. 709-710.

[573] Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, ***Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang Tentang Administrasi Kependudukan: Buku 2***, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, tanpa tahun), hlm. 547 dan 552.

[574] Informasi berdasarkan wawancara kecil dengan bagian IT di Direktorat Jenderal Kependudukan dan Catatan Sipil di KEMENDAGRI pada tanggal 24 Maret 2016.

kolom Agama tertulis tanda " - " atau " " dalam KTP, database kependudukan belum dapat mengikuti dinamika perkembangan Kepercayaan dari segi pendataan karena Kepercayaan ada yang muncul dan hilang.

F-PPP diwakili Suharso Monoarfa setuju pencantuman kolom Agama, tetapi tidak setuju pencantuman tanda di kolom Agama karena masalah implementasi dan pejabat instansi pelaksana tidak paham pengisian tanda itu.[575] Menurut Dirjen Bimas Islam dan H. Sulaiman Effendi (F-PG), pencantuman kolom Agama untuk penentuan tata cara pemakaman menurut agama, pengesahan anak, pengesahan perkawinan,[576] dan identitas negara berKetuhanan Yang Maha Esa.[577] Eddy Mihati (F-PDIP) juga setuju pencantuman kolom Agama,[578] mengakui banyak Kepercayaan di Indonesia dan pencantuman kolom Agama menimbulkan diskriminasi. Kolom Agama di sisi lain penting untuk tata cara pemakaman umat beragama dan masalah implementasi di kantor Catatan Sipil.[579]

Ferry Mursyidan dari F-PG setuju pencantuman kolom Agama dan sependapat dengan H.A. Chozin Chumaidy dari F-PPP dan Pemerintah bahwa pembahasan RUU Adminduk bukan tempat perdebatan untuk pengakuan aliran kepercayaan sebagai Agama dan setuju pengaturan administrasi kependudukan sesuai aturan hukum sebelumnya.[580] H. Romzi Nihan dari F-PPP setuju

---

[575] Dewan Perwakilan Rakyat, ***Proses Pembahasan ... Buku 3***, ***Op.Cit.***, hlm. 179.

[576] Dewan Perwakilan Rakyat, ***Proses Pembahasan ... Buku 2***, ***Op.Cit.***, hlm. 187, 188, 194, dan 195.

[577] ***Ibid.***, hlm. 194.

[578] ***Ibid.***, hlm. 195-196.

[579] Dewan Perwakilan Rakyat, ***Proses Pembahasan ... Buku 3***, ***Op.Cit.***, hlm. 179.

[580] Dewan Perwakilan Rakyat, ***Proses Pembahasan ... Buku 2***, ***Op.Cit.***, hlm. 228.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

pencantuman kolom Agama tetapi tidak setuju pencantuman kolom Kepercayaan karena aliran kepercayaan tidak sejajar dengan Agama.[581]

Ben Vincent Djeharu mewakili F-PDIP setuju pencantuman kolom Agama dengan mengusulkan penambahan kalimat baru dalam KTP yakni kolom *"agama dan/atau penghayat kepercayaan"*.[582] Menurut M. Ma'ruf (MENDAGRI), tujuan pemerintah hanya mencantumkan kolom Agama sesuai amanat konstitusi terkait kebebasan memeluk agama.[583] Menanggapi pencantuman kolom dalam KTP, F-PD setuju kolom Agama saja yang dicantumkan dalam KTP.[584]

H. Jazuli Juwaini (F-PKS) setuju adanya kolom Agama untuk mengetahui tata cara atau upacara pemakaman menurut Agama yang tercantum dalam KTP dan tidak setuju kolom Kepercayaan sebagaimana pendapat Ferry Mursyidan Baldan (F-PG) untuk tidak membahas Kepercayaan agar tidak berkembang kepada pengakuan Kepercayaan sebagai Agama.[585] Sayuti Asyathri dari Fraksi Partai Amanat Nasional (F-PAN) setuju kolom Agama dan tidak setuju kolom Kepercayaan dalam KTP atas dasar makna "kepercayaan" dalam Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 merujuk pada Agama, kolom Agama harus dicantumkan dalam KTP, dan penambahan daftar variabel (*positive list*) pada kolom KTP menimbulkan informasi pada KTP menjadi tidak penting dan tidak pasti lagi.[586]

Dirjen Bimas Hindu dan Budha meminta pertimbangan dari Pemerintah terkait usul mutlak untuk mencantumkan kolom Agama dalam KTP, karena di

---

[581] ***Ibid.***, hlm. 229.
[582] ***Ibid.***, hlm. 222.
[583] ***Ibid.***, hlm. 223.
[584] ***Ibid.***, hlm. 225.
[585] ***Ibid.***, hlm. 231.
[586] ***Ibid.***, hlm. 232.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

Indonesia tidak hanya terdiri atas 5 (lima) agama saja.[587] Pemikiran itu didukung pula oleh Dirjen Bimas Kristen Protestan yang menyinggung pula diskriminasi di bidang kependudukan.[588] Dirjen Bimas Hindu dan Budha dan Dirjen Bimas Kristen Protestan setuju pencantuman agama dalam KTP harus memperhatikan adanya agama yang diakui secara resmi, agama lain, dan Kepercayaan menyebabkan paksaan untuk memilih agama resmi yang diakui negara,[589] diskriminasi pelayanan umat beragama terkait pencatatan perkawinan secara nasional di daerah yang aksesnya sulit ditempuh,[590] dan perolehan hak yang sama antara Pemeluk Agama dengan Penghayat Kepercayaan.[591] Dirjen Bimas Islam setuju pencantuman kolom Agama dalam KTP[592] dan menyatakan pengakuan agama tidak diatur dalam UU, tetapi Penjelasan UU Nomor 1/PNPS/1965.[593] Dirjen Bimas Katolik tidak menyuarakan setuju ataukah tidak terkait pencantuman kolom Agama dalam KTP sebagaimana Dirjen Bimas Hindu dan Budha dan Dirjen Bimas Kristen Protestan setuju tetapi meminta pertimbangan kembali Pemerintah untuk memasukkan kolom Agama.

Berdasarkan Risalah Proses Pembahasan RUU Adminduk tentang pencantuman kolom Agama dan kolom Kepercayaan dalam KTP disimpulkan. ***Pertama,*** pencantuman kolom Agama dan kolom Kepercayaan dalam KTP melibatkan hak-hak asasi warga negara dalam peristiwa penting kehidupan

---

[587] ***Ibid.***, hlm. 186.

[588] ***Ibid.***, hlm. 189.

[589] ***Ibid.***, hlm. 185, 186, 189, dan 190.

[590] ***Ibid.***

[591] ***Ibid.***, hlm. 198.

[592] ***Ibid.***, hlm. 187.

[593] ***Ibid.***, hlm. 200.

manusia meliputi hak atas pengakuan identitas, pencatatan perkawinan, pencatatan kelahiran anak, pekerjaan, dan upacara kematian yang layak. ***Kedua,*** ada 3 (tiga) bimas agama setuju pencantuman kolom Agama yaitu Dirjen Bimas Islam, Dirjen Bimas Hindu dan Budha, dan Dirjen Bimas Kristen Protestan, namun hanya Dirjen Bimas Katolik yang belum menyatakan pendapat. Fraksi di DPR seluruhnya setuju pencantuman kolom Agama, tetapi F-PPP setuju pencantuman kolom Agama asalkan tidak ada tanda dalam kolom Agama. Fraksi di DPR mendukung secara tegas kolom Kepercayaan dalam KTP hanya PDI-P. Ada 4 (empat) fraksi menolak tegas kolom Kepercayaan dalam KTP yaitu F-PPP, F-PKS, F-PAN, dan F-PG dan 2 (dua) fraksi yaitu F-KB dan F-PDS[594] secara lunak menyerahkan pembahasan kolom Agama dan kolom Kepercayaan kepada Panitia Kerja (Panja) karena keberagaman Agama dan Kepercayaan di Indonesia.

Pencantuman kolom Agama dan kolom Kepercayaan dalam KTP dianggap sebagai sesuatu sensitif dan serius mengingat sejarah dan fakta keanekaragaman agama dan kepercayaan di Indonesia, sehingga Pemerintah dan beberapa fraksi DPR memandang perlunya pembahasan lebih lanjut dalam Panja. Cara padang dan sikap eksklusif dalam dialog pada pembahasan RUU Adminduk itu dapat menghalangi komunikasi dan kesepakatan terkait pencantuman kolom Kepercayaan sebagaimana pendapat dari Robert Justin Lipkin bahwa *"Modified skepticism eschews dogmatism, fanaticism and bullying, three traits inimical to open dialogue communication and the possibility of rapprochement."*[595]

---

[594] ***Ibid.***, hlm. 227 dan 228

[595] Robert Justin Lipkin, "Beyond Skepticism Foundationalism and the New Fuzziness: The Role of Wide Reflective Equilibrium in Legal Theory", ***Cornell Law Review***: Volume 75, Issue 4 May 1990, p. 877.

Menurut H. Jazuli Juwaini dari F-PKS, masalah Agama dan Kepercayaan adalah masalah yang sangat sensitif, kepastian hukum dan eksistensi Agama dan Kepercayaan, dan perlu penyesuaian atau harmonisasi dengan UU lainnya yakni UU Perkawinan dan UU Kewarganegaraan, maka Fraksi PKS setuju pembahasan di Panja.[596] H.A. Mudjib Rocmat dari F-PG setuju Panja atas dasar menemukan kepastian hukum dan keseragaman makna pada Agama dan Kepercayaan,[597] H. Saifullah Ma'shum dari Fraksi Kebangkitan Bangsa (F-KB) setuju Panja karena Agama dan Kepercayaan merupakan suatu perkembangan dalam masyarakat terkait pengakuan dan eksistensinya dalam perspektif kenegaraan Indonesia,[598] Pastor Saut M. Hasibuan dari Fraksi Partai Damai Sejahtera (F-PDS) berpendapat masalah Agama dan Kepercayaan itu perlu Panja atas dasar Sila Pertama dari Pancasila yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa yang merujuk bukan pada salah satu Agama saja,[599] Hj. Andi Yuliani Paris dari F-PAN menyetujui Panja,[600] Ben Vincent Djeharu dari F-PDIP setuju Panja atas dasar karena keanekaragaman masyarakat Indonesia terdiri dari berbagai Agama dan ada masyarakat adat yang merupakan Penghayat Kepercayaan,[601] H. Romzi Nihan dari F-PPP atas dasar pencantuman Kolom Agama sebagai salah satu identitas dalam KTP[602] dan H. Jazuli Juwaini dari F-PKS menyatakan masalah agama dan kepercayaan bersifat sensitif dan aliran kepercayaan tidak akan berkembang kepada pengakuan

---

[596] ***Ibid.***, hlm. 223.

[597] ***Ibid.***, hlm. 224.

[598] ***Ibid.***, hlm. 227.

[599] ***Ibid.***, hlm. 228.

[600] ***Ibid.***, hlm. 222.

[601] ***Ibid.***, hlm. 226.

[602] ***Ibid.***, hlm. 229.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

agama[603] mengusulkan diskusi lebih lanjut di Panja.[604] Menurut Oka Mahendra (Dirjen Peraturan Perundang-undangan), pencantuman kolom Agama dalam KTP adalah penting karena KTP sebagai identitas komprehensif untuk menentukan tata cara penguburan atau upacara kematian saat seseorang meninggal dunia menurut agamanya dan tata cara perkawinan menurut agamanya, maka Pemerintah setuju masalah Agama dan Kepercayaan untuk diteruskan ke Panja.[605]

M. Ma'ruf mewakili Pemerintah (MENDAGRI) menegaskan bahwa pencantuman kolom Agama dalam KTP atas dasar kebebasan memeluk agama.[606] Menanggapi hal itu, H.A. Chozin Chumaidy (F-PPP) sepakat dengan alasan Pemerintah terkait kolom Kepercayaan bahwa Fraksi tidak setuju diadakan Panja,[607] Ignatius Mulyono (F-PD) tidak setuju Panja atas dasar patokan semua produk hukum adalah Agama,[608] Ferry Mursyidan Baldan (F-PG) dan Sayuti Asyathri (F-PAN) berpendapat, apabila masalah agama dan kepercayaan dibahas di Panja akan menimbulkan kembali perdebatan atas kesepakatan nasional bahwa makna *"kepercayaan"* pada Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 merujuk Agama.[609] Perdebatan pencantuman kolom Agama dan kolom Kepercayaan dalam RUU Adminduk dan Perubahannya dapat dilihat pada Tabel 3.

TABEL 3. MATRIKS Perdebatan RUU ADMINDUK & Perubahannya Terkait Kolom Agama dan Kepercayaan pada Rapat Kerja Komisi II DPR RI tanggal 14 Maret 2006 & 29 Juni 2013

Kolom KTP	Legalitas Agama dan Kepercayaan

[603] ***Ibid.***, hlm. 231.
[604] ***Ibid.***, hlm. 223.
[605] ***Ibid.***, hlm. 230.
[606] ***Ibid.***, hlm. 223.
[607] ***Ibid.***, hlm. 224.
[608] ***Ibid.***, hlm. 225.
[609] ***Ibid.***, hlm. 232.

USUL FRAKSI				USUL FRAKSI	
Setuju Pencantuman Kolom Agama	**Setuju Pencantuman Kolom Kepercayaan**	**Penghapusan Pencantuman Kolom Agama dan Kepercayaan**	**Tidak Setuju Kolom Kepercayaan**	**Lanjut Panja**	**Tidak Panja**
Sayuti Asyathri (F-PAN)		Arif Wibowo (Wakil Ketua Komisi II/F PDI-P) (Perubahan UU Adminduk)	Sayuti Asyathri (F-PAN)	Hj. Andi Yuliani Paris (F-PAN)	Sayuti Astarhri (F-PAN)
Eddy Mihati dan Ben Vincent Djeharu (F-PDIP)	Ben Vincent Djeharu (F-PDIP)			Ben Vincent Djeharu (F-PDIP)	
H.A. Chozin Chumaidy (F-PPP)					H.A. Chozin Chumaidy (F-PPP)
Ignatius Mulyono (F-PD)					Ignatius Mulyono (F-PD)
				H. Saifullah Ma'shum (F-KB) meminta kepastian posisi Agama dan Kepercayaan	
				Pastor Saut M. Hasibuan (F-PDS)	
H. Sulaiman Effendi dan Ferry Mursyidan Baldan (F-PG)			Ferry Mursyidan Baldan (F-PG)	H.A. Mudjib Rochmat (F-PG) meminta kepastian posisi Agama dan Kepercayaan	Ferry Mursyidan Baldan (F-PG)
H. Romzi Nihan (F-PPP)			H. Romzi Nihan (F-PPP)	H. Romzi Nihan (F-PPP)	
H. Jazuli Juwaini (F-PKS)			H. Jazuli Juwaini (F-PKS)	H. Jazuli Juwaini (F-PKS) meminta kepastian posisi Agama dan Kepercayaan	
M. Ma'ruf (Menteri Dalam Negeri)			M. Ma'ruf (Menteri Dalam Negeri)		
Oka Mahendra (Dirjen Peraturan Perundang-undangan)				Oka Mahendra (Dirjen Peraturan Perundang-undangan)	
Dirjen Bimas Hindu dan Budha					
Dirjen Bimas Islam					

Kelanjutan pembahasan Agama dan Kepercayaan ke forum Panja, maka F-PG terbagi dua kubu yaitu setuju Panja pada H.A. Mudjib Rochmat (F-PG)

sedangkan tidak setuju Panja pada Ferry Mursyidan Baldan (F-PG). Pembahasan Agama dan Kepercayaan ke Panja, maka F-PPP terbagi dua kubu yaitu setuju panja pada H. Romzi Nihan (F-PPP) dan H. Jazuli Juwaini (F-PKS) dan tidak setuju Panja pada Ignatius Mulyono (F-PD) dan H.A. Chozin Chumaidy (F-PPP).

Menurut Risalah Proses Pembahasan RUU Adminduk terdapat pembahasan lebih lanjut ke Panja terkait kolom Agama dan kolom Kepercayaan dalam KTP, ada 8 (delapan) fraksi yang setuju atas Panja yaitu F-PKS, F-PG, F-KB, F-PDS, F-PAN, F-PDIP, F-PPP, dan F-PKS dan Dirjen Peraturan Perundang-undangan, serta ada 4 (empat) fraksi yang tidak setuju Panja yaitu F-PPP, F-PD, F-PG, dan F-PAN. Apabila dikombinasikan pembahasan kolom KTP dan pembahasan Agama dan Kepercayaan pada Panja melalui **TABEL 3** bahwa semua fraksi setuju kolom Agama, hanya 1 (satu) fraksi mendukung kolom Kepercayaan yakni F-PDIP, dan 4 (empat) fraksi menolak pembahasan Kepercayaan yaitu F-PPP, F-PD, F-PG, dan F-PAN. Ini berarti F-PDIP bersifat kebangsaan dan 4 (empat) fraksi lainnya yang menolak perbedaan itu membatasi pemikiran secara eksklusif.

Pengisian kolom Agama bagi Penghayat Kepercayaan dalam peraturan perundang-undangan akhirnya disepakati oleh 27 orang dari 50 orang dan 10 fraksi dari 10 fraksi untuk tidak diisi tetapi dicatat dalam database kependudukan dan mengamanatkan Pemerintah untuk menerbitkan ketentuan pengesahan perkawinan bagi Penghayat Kepercayaan yang akan menjadi dasar pendaftaran peristiwa kependudukan dan pencatatan peristiwa penting.[610] Proses pembahasan

[610] ***Ibid.***, hlm. 642 dan 752.

RUU Adminduk tanggal 8 Desember 2006 telah selesai disetujui menjadi UU dengan satu fraksi yakni F-PPP mengajukan *minderheid nota* (nota keberatan).[611]

Pendapat terkait hubungan Penghayat Kepercayaan tidak sejajar dengan Pemeluk Agama dan RUU Adminduk bukan tempat perdebatan untuk membahas Kepercayaan beserta pencantuman kolom Kepercayaan pada KTP adalah tidak tepat. ***Pertama***, hak atas meyakini kepercayaan dijamin oleh Pasal 28E ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 sehingga Penghayat Kepercayaan mempunyai hak asasi yang setara dan sejajar dengan Pemeluk Agama. ***Kedua,*** tujuan pembentukan UU Adminduk adalah perolehan bukti diri sebagai pengakuan negara yang akan memberikan status hukum yang jelas terhadap hak dan kewajiban perlindungan dan pelayanan publik,[612] maka Penghayat Kepercayaan memiliki hak asasi tanpa diskriminasi atas dasar keyakinan. KTP sebagai perolehan hak atas pengakuan Kepercayaan dan pengakuan identitas atas informasi pribadi secara utuh. Pencantuman kolom dalam KTP berimplikasi pintu masuk (*entrance*) bagi pengakuan atas peristiwa penting dalam kehidupan manusia dan hak sipil. ***Ketiga***, Kepercayaan mendeklarasikan dirinya bukan sebagai Agama melainkan Kebatinan pada berbagai pertemuan Penghayat Kepercayaan dan Pemerintah. Penghayat Kepercayaan disebut Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan YME pada TAP MPR Nomor IV/MPR/1978 yang berusaha terlibat dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Hal itu karena keberadaan seseorang membutuhkan pengakuan pihak lain dan pemerintah secara *de jure* melalui peraturan perundang-undangan. Manusia tanpa pengakuan

---

[611] Dewan Perwakilan Rakyat RI, ***Laporan Lima Tahun DPR RI 2004-2009: Mengemban Amanat dan Aspirasi Rakyat***, (Jakarta: Sekretariat DPR RI dan UNDP, 2009), hlm. 33 dan 34.

[612] Dewan Perwakilan Rakyat, ***Proses Pembahasan ... Buku 2***, ***Op.Cit.***, hlm. 7.

manusia lain sama dengan kehidupannya tidak ada jiwa, semangat, dan makna (arti) berimplikasi manusia tidak dapat memperoleh keberadaannya secara utuh.

Eddy Mihati (F-PDIP) sejak RUU Adminduk sampai dengan Perubahannya bersikukuh untuk memperjuangkan pencantuman kolom Kepercayaan pada KTP untuk mengakomodir Kepercayaan kepada Tuhan YME yang terlindungi pada UUD 1945.[613] Penghayat Kepercayaan meminta pengakuan Kepercayaan, karena mereka memang ada, percaya, dan mengakui Tuhan yang satu yaitu Tuhan YME. Usul pencantuman kolom Agama pada KTP mengalami perdebatan panjang, persoalan yang dianggap sangat sensitif, suara minoritas Kepercayaan yang kalah dalam mayoritas Agama pada pembahasan UU Adminduk menghasilkan kesepakatan suara mayoritas untuk mencantumkan kolom Agama dalam KTP. Kemenangan suara mayoritas pada Pasal 64 ayat (1) dan Pasal 64 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2006 terkait pencantuman hanya kolom Agama dalam KTP menciptakan diskriminasi bagi Penghayat Kepercayaan pada UU Nomor 1/PNPS/1965, kebijakan hukum turunannya, dan perlekatan stigma peyoratif.

Arif Wibowo (Wakil Ketua Komisi II, F-PDIP) pernah mengusulkan penghapusan kolom Agama dalam KTP agar tidak terjadi diskriminasi di wilayah yang penduduknya adalah mayoritas agama tertentu, namun usul itu tidak diteruskan sampai pembahasan akhir terkendala perekaman data kependudukan harus mencantumkan Agama.[614] Pencantuman kolom Kepercayaan sebagai salah satu pengakuan negara atas Kepercayaan, maka Fraksi PDI-P mengusulkan

---

[613] Risalah Rapat Panitia Kerja RUU tentang Perubahan Atas UU Nomor 23 Tahun 2006 (Bidang Pemerintahan Dalam Negeri, Otonomi Daerah, Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Kepemiluan, Pertanahan dan Reforma Agraria) Tahun Sidang 2012-2013 Masa Persidangan IV tanggal 29 Juni 2013 Agenda Acara Rapat Lanjutan Pembahasan Perumusan dan Sinkronisasi Substansi RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 23 Tahun 2006, hlm. 56.

[614] ***Ibid.***

perubahan pencantuman kolom Agama/Kepercayaan pada KK dalam Pasal 61 ayat (1) dan Pasal 61 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2006.[615]

F-PDIP memperjuangkan kolom Kepercayaan pada KTP untuk perlindungan setiap warga negara atas dasar agama yang diyakini dan kemungkinan masih ada kelompok masyarakat dengan satu kepercayaan tertentu yang harus dijamin keberadaannya yang akar sejarah dari kehidupan berbangsa dan bernegara yang berbhinneka tunggal ika telah ada sebelum Indonesia merdeka.[616] Menurut Eddy Mihati, perjuangan F-PDIP adalah perlindungan identitas warga negara.[617] UU Adminduk bersifat diskriminatif, karena hanya hak warga negara yang beragama yang dapat diakomodir dan hak Penghayat Kepercayaan tidak dapat diakomodir negara melalui pencantuman kolom Kepercayaan pada KTP.[618] Data kependudukan berupa hak sipil harus dijamin dan dilindungi negara, maka data kependudukan Penghayat Kepercayaan dapat juga direkam sebagai keadilan dan tidak diskriminatif.[619]

Aturan yang diskriminatif tidak hanya terkait pencantuman kolom agama dalam KTP saja tetapi juga pengesahan perkawinan bagi Penghayat Kepercayaan, contohnya pengesahan perkawinan di Sulawesi Utara adalah bupati dan beberapa kasus pengesahan perkawinan Penghayat Kepercayaan dilakukan oleh pengadilan. Menurut Eddy Mihati, Penghayat Kepercayaan mengalami diskriminasi karena pengesahan perkawinan hanya dapat dilakukan pada agama tertentu.[620]

---

[615] ***Ibid.***

[616] ***Ibid.***, hlm. 58.

[617] ***Ibid.***, hlm. 63.

[618] ***Ibid.***, hlm. 65.

[619] ***Ibid.***, hlm. 59.

[620] ***Ibid.***, hlm. 56.

Pemerintah pada Rapat Panitia Kerja Perubahan RUU Adminduk tidak mengusulkan perubahan Pasal 61 dan Pasal 64 UU Nomor 23 Tahun 2006, namun F-PDIP mengusulkan perubahan menyebabkan pembahasan lebih lanjut ke Panja yang secara politik harus diusulkan karena sekelompok warga negara memerlukan jaminan pengakuan atas persamaan kedudukan di muka hukum dan pemerintahan. Sisi lain ada kekuatan politik yang menciptakan konsekuensi politik sepanjang tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945 menjadi rumusan kesepakatan bersama.[621] Rapat Panitia Kerja bersepakat bahwa Pasal 29 ayat (1) dan Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 merupakan satu-kesatuan tentang agama berisi pengakuan, penghargaan, dan perlindungan warga negara terkait agama. Pembinaan dan perlindungan Kepercayaan bukan di KEMENAG, tetapi KEMENDIKBUD karena Kepercayaan masuk dalam budaya. Menurut Risalah Rapat Panitia Kerja, perdebatan selalu terjadi soal pengakuan negara terhadap Agama dan istilah *"agama resmi"*, *"agama tidak resmi"*, diskriminasi bagi Penghayat, dan eksistensi Kepercayaan, karena: ***pertama***, pemerintah ragu-ragu atau tidak tegas terhadap posisi Agama dan Kepercayaan menimbulkan benturan prinsip hak asasi dan demokrasi. ***Kedua***, ada 2 (dua) tafsir Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 menimbulkan perdebatan dan pendapat di luar 6 agama adalah bukan agama tetapi Kepercayaan. Pandangan sebagai area sangat sensitif berimplikasi bahwa Penghayat Kepercayaan dilindungi negara, sepanjang tetap teguh terhadap keyakinan menjalankan ritual tanpa terkait agama yang disahkan negara.[622]

Ketua Rapat Komisi II DPR berpendapat bahwa pencantuman kolom dalam KTP adalah masalah teknis dan implementasi (aplikasi). Perkawinan bukan hal

---

[621] ***Ibid.***, hlm. 57.

[622] ***Ibid.***, hlm. 58.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

sulit karena ada 2 (dua) aturan hukum positif yakni untuk Islam ke KUA dan non muslim ke catatan sipil. Perbedaan pendapat yang menjadi perdebatan panjang karena gagasan pemikiran masih belum sepaham.[623] Permasalahan kolom Agama bagi agama yang belum diakui sebagai Agama pada Pasal 64 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2006 berbunyi *"Keterangan mengenai kolom 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."* diusulkan F-PDIP untuk berubah ataukah tidak berubah menimbulkan perdebatan yang dianggap sangat sensitif.[624]

Menanggapi pembahasan soal agama dari F-PDIP dan Ketua Rapat, F-PKS yaitu H. Jazuli Juwaini berpendapat bahwa perdebatan soal Agama diselesaikan dengan UU lain, karena perdebatan itu akan panjang dan ranahnya bukan dalam UU Adminduk. Kepercayaan yang agamanya tidak jelas tetap dihormati hak-hak hidup dan manusia sebagai warga negara. Pencantuman agama sebagai pijakan sesuai Pancasila dan UUD 1945 telah ada pada konsensus sebelumnya.[625] Fraksi PG yaitu M. Basri Sidehabi juga berpendapat tentang perbandingan negara maju yaitu Amerika dan Jepang bahwa masalah kepercayaan dan agama sangat sensitif. Hal yang sangat sensitif bagi negara, maka belum ada kesepakatan terkait kolom agama/kepercayaan antara F-PDIP dan fraksi lainnya yang ditunda dahulu pembicaraannya dengan membicarakan permasalahan lain.

Rapat Panitia Kerja (Panja) menyepakati beberapa keputusan terkait hal-hal yang memerlukan pendalaman sementara diendapkan terkait agama dan

---

[623] ***Ibid.***, hlm. 63.

[624] ***Ibid.***, hlm. 64.

[625] ***Ibid.***, hlm. 61-62.

kepercayaan dan penempatannya dalam data kependudukan.[626] Akhir pembahasan Perubahan RUU Adminduk diperoleh beberapa kesimpulan bahwa semua fraksi setuju tidak ada perubahan pada Pasal 61 dan 64 UU Nomor 23 Tahun 2006 terkait substansi pengaturan pencantuman agama masih dibedakan antara Agama dan/aliran kepercayaan dan kata *"agama diakui atau belum akui Pemerintah"* dalam pencantuman KTP. F-PDIP menyetujui tidak ada perubahan *minderheits nota* (catatan) mengingatkan Pemerintah untuk memperlakukan Penghayat Kepercayaan secara adil dan tidak diskriminatif.[627] Pengesahan Perubahan UU Adminduk menghasilkan kesepakatan bahwa kolom Agama pada KK dan KTP-el dalam Pasal 61 ayat (1) dan Pasal 64 ayat (1) Perubahan UU Adminduk tidak mengalami perubahan substansi dalam penghapusan kolom Agama dan pencantuman kolom Agama/Kepercayaan adalah usul F-PDIP.

Berdasarkan sejarah panjang bangsa Indonesia, masalah keyakinan terhadap Tuhan YME menjadi pembahasan sangat sensitif. Perjuangan bangsa Indonesia mulai dari Sumpah Palapa pada jaman Majapahit, Sumpah Pemuda, Pancasila, proklamasi Kemerdekaan sampai saat ini adalah perbedaan sebagai suatu keindahan dari keanekaragaman. Perlindungan hukum dengan merefleksikan sejarah panjang sebelum Indonesia merdeka, perjuangan kemerdekaan Indonesia,

---

[626] Risalah Rapat Panitia Kerja RUU Perubahan UU Nomor 23 Tahun 2006 (Bidang Pemerintahan Dalam Negeri, Otonomi Daerah, Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Kepemiluan, Pertanahan dan Reforma Agraria) Tahun Sidang 2012-2013 Masa Persidangan IV Tanggal 1 Juli 2013 Agenda Acara Membahas Rumusan dan Sinkronisasi Substansi RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 23 Tahun 2006 (Lanjutan Rapat Konsinyiring tanggal 28-30 Juni 2013), hlm. 80.

[627] Risalah Rapat Kerja Komisi II DPR RI dengan Menteri Hukum dan HAM RI, MENDAGRI, Menteri BUMN RI, dan Menteri Keuangan RI (Bidang Pemerintahan Dalam Negeri, Otonomi Daerah, Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Kepemiluan, Pertanahan dan Reforma Agraria Tahun Sidang 2012-2013 Masa Persidangan IV tanggal 1, 3, dan 4 Juli 2013 Agenda Acara Laporan Panja RUU tentang Perubahan Atas UU Nomor 23 Tahun 2006 ke Pleno Komisi II DPR RI, Pendapat Akhir Mini Fraksi-fraksi dan Pemerintah, Pengambilan Keputusan Tingkat I dan Penandatanganan/Pengesahan Draft RUU tentang Perubahan Atas UU Nomor 23 Tahun 2006, hlm. 99, 136, 143, dan 144.

dan setelah Indonesia merdeka melalui kata "sangat sensitif" seharusnya diubah menjadi kata positif terkait perbedaan keyakinan terhadap Tuhan YME adalah *"sangat kaya dan beranekaragam"* selain kekayaan suku, bahasa, adat-istiadat, bahasa, dan lain-lain. Keanekaragaman itu harus dilindungi dan dihormati sebagai kepribadian bangsa yang melekat dan mendarahdaging (menginternal).

Putusan MK Nomor 97/PUU-XIV/2016 telah mengubah paradigma perlindungan hukum dalam penafsiran keyakinan terhadap Tuhan YME. Paradigma perlindungan hukum terhadap Kepercayaan sebelum Putusan MK adalah bagian dari budaya, sedangkan paradigma perlindungan hukum setelah Putusan MK adalah orang (subyek hukum) yakni Penghayat Kepercayaan untuk setara dengan Pemeluk Agama dalam perolehan hak asasi. Pencantuman kolom *"Agama/Kepercayaan"* dalam KTP adalah penghormatan dan perlindungan Penghayat Kepercayaan sebagai identitas diri perorangan warga negara Indonesia yang mempunyai hak setara dan sejajar dengan Pemeluk Agama berupa hak diakui sebagai pribadi di hadapan hukum sebagaimana tercantum dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dan HAM yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun dalam Pasal 28I ayat (1) UUD 1945 berbunyi *"Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun."*

F-PDIP dan F-PG pernah mengusulkan untuk menghapuskan kolom Agama yang menimbulkan diskriminasi kelompok minoritas, selanjutnya fraksi itu gigih memperjuangkan pencantuman kolom Kepercayaan pada KTP dan KK. Sayuti

Asyathri (Ketua Tim Perumus (Timus) RUU Adminduk) dan beberapa fraksi lainnya berbeda pendapat terkait perlunya pencantuman Agama pada KTP dan KK, karena negara Indonesia berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.[628] Kartu identitas di Indonesia yaitu KTP berupa kolom identitas adalah Agama hanya satu-satunya di Indonesia membuat Indonesia negara yang unik, sedangkan praktiknya di negara lain tidak ada kolom Agama. Pencantuman kolom Agama sesuai jiwa bangsa dan negara Indonesia yang berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa sesuai Pasal 29 ayat (1) UUD 1945. Manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan tidak dapat hidup sendiri (makhluk sosial) yang membutuhkan manusia lain yang juga harus diakui, dihormati, dan dihargai keberadaan dan hak asasinya. Tuhan menciptakan manusia berbeda satu sama lain, maka keberagaman membuat dunia dan kehidupannya lebih berwarna (bervariasi dan indah) dan bermakna bagi diri sendiri dan manusia lain. Manusia tidak dapat menutup mata, telinga, dan hati nurani atas perbedaan dari Tuhan. Setiap manusia harus saling mendengarkan, mengakui, dan menghormati suara manusia lain, maka suara minoritas bukan tidak ada suara yang pada dasarnya hak asasi mereka sama dengan mayoritas.[629]

Pengelompokan mayoritas dan minoritas karena pembicaraan Agama sebagai suatu hal sangat sensitif. Penghayat Kepercayaan selama ini hidup dalam ketakutan, kecemasan, dan tidak percaya diri dalam segala bidang kehidupan mereka serba mengalami diskriminasi karena mereka tinggal di tempat terpencil, kurangnya pendidikan, stigma peyoratif menyebabkan pembatasan hak sipil oleh UU melemahkan keadaannya pada berbagai bidang kehidupan manusia. KTP

---

[628] Dewan Perwakilan Rakyat, ***Proses Pembahasan ... Buku 2***, ***Op.Cit.***, hlm. 715-716.

[629] Pringgodigdo, ***Riwayatnya Pasal 29 UUD 1945***. Dalam Sekretariat Kerjasama Kepercayaan (Kebatinan-Kejiwaan-Kerohanian) Pusat, ***Op.Cit.***, hlm. 19.

sebagai pintu masuk (*entrance*) bagi pengakuan identitas atau keberadaan Penghayat Kepercayaan, maka memang benar F-PDIP memperjuangkan hak-hak Penghayat Kepercayaan melalui pencantuman kolom Kepercayaan dalam KTP. Penghilangan kolom Agama tidak sesuai dengan jiwa atau semangat negara dalam UUD 1945 bahwa negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa. Hal ini juga mendapat tentangan keras dari sejumlah ormas agama yaitu MUI dan tokoh agama, karena kolom Agama tidak dicantumkan dalam KTP menimbulkan masalah bagi Pemeluk Agama yakni tata cara pemakaman jenazah, penempatan jenazah pada tempat pemakaman agama tertentu, dan lain-lain.

Berdasarkan sejarah peraturan perundang-undangan mengenai keyakinan terhadap Tuhan YME dan UU Adminduk, latar belakang kolom Kepercayaan tidak dapat dicantumkan dalam KTP yaitu:

a. pembahasan masalah agama dan kepercayaan adalah sangat sensitif;
b. KTP merupakan permasalahan administrasi kependudukan bukan perdebatan terkait keyakinan penduduk yang menempatkan Agama dan Kepercayaan sebagai 2 (dua) keyakinan yang berbeda;
c. telah ada komitmen sebelumnya terkait penafsiran *"kepercayaan"* dalam Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 yaitu merujuk pada Agama; dan
d. penduduk Indonesia adalah mayoritas beragama.

Adanya penentuan kriteria agama, maka posisi warga negara yang beragama dengan berkepercayaan harus sejajar dahulu supaya tercipta komunikasi yang seimbang sesuai pendapat Jürgen Habermas. Kriteria Kepercayaan Terhadap Tuhan YME telah diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan melalui definisi Kepercayaan (Permendikbud Nomor 77 Tahun 2013 tentang Pedoman

Pembinaan Lembaga Kepercayaan Terhadap Tuhan YME dan Lembaga Adat (Permendikbud Nomor 77 Tahun 2013)), PERBER MENDAGRI dan MENBUDPAR Nomor 43 dan 41 Tahun 2009, dan Permendikbud Nomor 27 Tahun 2016), maka perlu kriteria Agama melalui definisi Agama secara inklusif dan komprehensif untuk mewujudkan hubungan seimbang dan sejajar antara Pemeluk Agama dengan Penghayat Kepercayaan. Kepercayaan bukanlah Agama, tetapi Kepercayaan adalah kearifan lokal (*local wisdom*) yang diakui secara resmi oleh Pemerintah melalui UUD 1945. Pengakuan itu berkonsekuensi logis bagi Penghayat Kepercayaan bahwa mereka memiliki hak-hak yang dijamin, dilindungi, dan tidak boleh dikurangi oleh hukum sesuai keyakinannya secara aman, nyaman, dan damai.

Menanggapi beberapa sidang pembahasan di DPR mengenai kekosongan hukum dalam pencantuman kolom Kepercayaan dalam KTP, bahwa pencantuman kolom Kepercayaan sebagai perolehan hak asasi atas pengakuan identitas Penghayat Kepercayaan yang sejajar hubungannya dengan Pemeluk Agama di hadapan hukum sebagai hak asasi yang tidak dapat diganggu gugat oleh siapa pun dan apa pun (*non derogable rights*) merupakan pintu masuk (*entrance*) bagi perolehan hak atas peristiwa penting dalam kehidupan manusia dan hak-hak sipil. Kerugian konstitusional Penghayat Kepercayaan masih banyak karena masih ada yang mengajukan perkara pengujian UU Adminduk terkait pencantuman kolom Kepercayaan dalam KTP dan KK, dan tidak dapat dinafikan keanekaragaman atau perbedaan (pluralis) pada bangsa Indonesia sehingga pembentuk UU juga harus memandang dari paradigma yang berbeda (inklusif dan komprehensif) melalui sifat kemanusiaan yakni saling menghargai dan menghormati.

Pengakuan negara atas keyakinan terhadap Tuhan YME bersifat utama dan mendasar, karena pengakuan atas eksistensi Kepercayaan berimplikasi perlindungan hukum maksimal bagi warga negaranya secara seimbang dan sejajar sebagai Pemeluk Agama dan Penghayat Kepercayaan sesuai prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab. Peran serta masyarakat perlu untuk menentukan kriteria Agama yang melibatkan seluruh elemen masyarakat melalui partisipasi masyarakat di DPR untuk penyusunan RUU terutama RUU Adminduk sebagai tindak lanjut Putusan MK.

Pengakuan eksistensi Kepercayaan pada saat itu hanya berupa ucapan saja tanpa ada tindakan nyata melalui peraturan perundang-undangan sebagai perlindungan hukum. Menurut KEMENDIKBUD, negara telah memberikan perlindungan hukum secara penuh bagi Penghayat Kepercayaan sepanjang organisasi Kepercayaan dari Penghayat Kepercayaan terdaftar dalam Direktorat Kepercayaan di bawah KEMENDIKBUD mengandung kearifan lokal yang terdapat dalam definisi Kepercayaan dalam peraturan perundang-undangan dan Kepercayaan asli Indonesia ketika ada pelanggaran hak asasi Penghayat Kepercayaan.[630] Definisi Kepercayaan yang dilindungi hanya sepanjang makna *"berasal dari kearifan lokal bangsa Indonesia"* bersifat membatasi perolehan hak asasi atas keyakinan terhadap Tuhan YME bagi Penghayat Kepercayaan di luar kearifan lokal yang bukan berasal dari Indonesia asli, misalnya Baha'i, Yahudi, Zarasustrian, Shinto, Taoism, dan lain-lain. Pembatasan itu adalah layak, karena Kepercayaan asli telah ada sebelum Indonesia merdeka sebagai warisan leluhur

[630] Wawancara dengan Bapak Djuanda (Kepala Seksi Kelembagaan Kepercayaan Subdirektorat Kepercayaan dan Tradisi di KEMENDIKBUD tanggal 14 Maret 2016 dan Bapak Minang Warman tanggal 8 Desember 2017.

bangsa Indonesia dan turut mendukung perjuangan bangsa Indonesia dalam meraih kemerdekaan akibat penjajahan bangsa lain. Kepercayaan dan Agama baru merupakan keyakinan bangsa pendatang yang bukan asli Indonesia, maka pengakuan harus diawali perkenalan diri (adaptasi) dengan masyarakat dan dievaluasi oleh pemerintah untuk dikukuhkan sebagai keyakinan di Indonesia.

Penghayat Kepercayaan dahulu dikenal Penganut Kebatinan turut berjuang meraih kemerdekaan Indonesia mengusir penjajah[631] bersama Pemeluk Agama dengan satu tekad bulat walaupun banyak perbedaan yang terwujud pada Sumpah Pemuda 28 Oktober 1928 yakni *"Kami putra dan putri Indonesia, mengaku bertumpah darah yang satu, tanah Indonesia. Kami putra dan putri Indonesia mengaku berbangsa yang satu, bangsa Indonesia. Kami putra dan putri Indonesia menjunjung bahasa persatuan, bahasa Indonesia."* Pidato Presiden Soekarno di depan Penghayat Kebatinan pada Konggres Kebathinan III Kebatinan tanggal 17 Juli 1958 memuji kerja keras dan pengorbanan Penghayat Kepercayaan untuk meraih kemerdekaan[632] berisi *"Pancasila sebagai kesatuan yang tidak boleh dipecah-pecah dan dipisah-pisahkan.*[633] *... Kebangsaan tidak dapat menjadi kebangsaan yang kuat jikalau ... tidak diresapi atau didasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa ... Justru oleh karena seseorang hidup di dalam Ketuhanan Yang Maha Esa, ... Justru oleh karena itulah dia cinta kepada tanah air. Justru oleh karena itulah dia harus cinta kepada sesama manusia ...".*

---

[631] Tapanulimedia, ***Agama Parmalim: Kepercayaan Suku Batak Asli***, http://www.tapanulimedia.co.id/2016/03/agama-parmalim-kepercayaan-suku-batak.html, diakses 11 Mei 2016. Penghayat Kepercayaan ikut berjuang melawan Belanda yakni Parmalim (1883) mempertahankan adat istiadat yang terancam oleh agama baru dari Belanda. Gerakan itu menyebar dipelopori Guru Somalaing Pardede menjadi gerakan politik (*Parhudamdam*) untuk menyatukan orang Batak.

[632] Pidato P.J.M. Presiden Pada Konggres Kebathinan Di Gedung Pemuda Jakarta Tanggal 17 Juli 1958 diperoleh di Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI) tanggal 5 Juni 2017, hlm. 5.

[633] ***Ibid.***

Wongsonegoro berpendapat, pihak kebathinan harus penuh perjuangan hidup dalam berbuat dan bertindak,[634] maka kemerdekaan harus dicapai dengan kerja keras, perjuangan, dan pengorbanan tenaga, pikiran, dan waktu nenek moyang sampai generasi sekarang layak dinikmati generasinya.

Indonesia menjadi bangsa yang adil dan beradab tidak boleh melupakan jasa para pahlawannya bahwa bangsa yang besar adalah bangsa tidak melupakan jasa leluhurnya. Perjuangan dan pengorbanan jiwa leluhur atau nenek moyang Penghayat Kepercayaan untuk meraih kemerdekaan sampai Indonesia merdeka selayaknya dibalas dengan pengakuan dan penghormatan hak asasi (pengakuan eksistensi, hak atas peristiwa penting dalam kehidupan manusia, dan hak sipil) ke generasi penerusnya. Apabila perjuangan memperoleh pengakuan Kepercayaan diumpamakan usaha bangsa Indonesia meraih kemerdekaan dari penjajahan di masa lampau. Perjuangan meraih kemerdekaan bagi Penghayat Kepercayaan membutuhkan waktu tidak singkat, tetapi waktu yang tepat *(the right time)*, menciptakan kebahagiaan, keselamatan, dan kehidupan sentausa. Ketika orang yang tepat yang menduduki jabatan sebagai Penyelenggara Negara (*the right man*) dengan jabatan yang tepat padanya (*the right position*) dan pada waktu yang tepat (*the right time*) berjuang dalam waktu lama itu bertemu akan menghasilkan suatu kebaikan bersama yaitu pengakuan identitas Penghayat Kepercayaan pada perolehan hak atas peristiwa penting dalam kehidupan manusia dan hak sipil.

Prinsip *the right man and the right place* merupakan spesialisasi, tipesasi, atau taylorisasi dari F.W. Taylor.[635] *"The time is fast going by for the great*

---

[634] Sekretariat Kerjasama Kepercayaan ... ***Op.Cit.***, hlm. 5.

[635] Putusan MK Nomor 137/PUU-VII/2009 perihal Pengujian UU Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan, tertanggal 27 Agustus 2010.

personal or individual achievement of any one man standing alone and without the help of those around him. And the time is coming when all great things will be done by that type of cooperation in which each man performs the function for which he is best suited, each man preserves his own individuality and is supreme in his particular function, and each man at the same time loses none of his originality and proper personal initiative, and yet is controlled by and must work harmoniously with many other men."[636] Prinsip *the right man and the right position* yang dikolaborasi secara harmonis dengan prinsip *"the right time"* bahwa orang yang tepat dalam posisi (jabatan) yang tepat bertemu pada satu waktu yang tepat pula yaitu saat berlakunya Perubahan Kedua UUD 1945 yang mengakui konstitusionalitas Penghayat Kepercayaan dan kehadiran MK yang memperkuat pengakuan Penghayat Kepercayaan melalui Putusan 97/PUU-XIV/2016 akan menghasilkan sesuatu yang baik pula.

Perjuangan Penghayat Kepercayaan mendapatkan pengakuan eksistensinya diumpamakan seperti bangsa Indonesia meraih kemerdekaan yang pada saat itu belumlah waktu yang tepat (*the right time*). Dahulu perjuangan pahlawan bersifat kedaerahan memakai alat sederhana yaitu bambu runcing, dan orang kebatinan memiliki peranan penting dalam usaha dan semangat untuk meraih kemerdekaan melawan penjajah. Banyak guru kebatinan memimpin murid-muridnya ke pertempuran.[637] Perjuangan dilanjutkan secara bersama-sama dalam perjuangan nasional oleh *founding father* melalui diskusi (dialog) dengan negara lain untuk

---

[636] Library of Congress, ***Frederick Winslow Taylor: The Principles of Scientific Management 1910. Ch. 2: "The Principles of Scientific Management" Excerpts***, http://nationalhumanitiescenter.org/pds/gilded/progress/text3/taylor.pdf, p. 7. Lihat juga Frederick W. Taylor, ***The Principles of Scientific Management***, (New York: Harper Bros., 1911), p. 5-29.

[637] Subagya, ***Op.Cit.***, hlm. 115.

memperkenalkan Indonesia. Pemuda menjadi satu dari berbagai daerah menghasilkan Sumpah Pemuda walaupun mempunyai banyak perbedaan. Para tokoh muda Indonesia aktif melakukan hubungan baik di luar negeri agar Indonesia dikenal dan dapat meraih kemerdekaan melalui pengakuan kemerdekaan dari negara lain (jalur diplomasi). Indonesia dijanjikan Jepang akan diberikan kemerdekaan. Hiroshma dan Nagasaki di bom pada bulan Agustus 1945, sehingga Jepang kalah dalam Perang Dunia II. Pemuda tidak tinggal diam, tetapi mereka aktif membawa Soekarno-Hatta ke Rengasdenglok untuk mewakili bangsa Indonesia menyatakan kemerdekaan. Seandainya tidak terjadi pemboman, maka Indonesia saat itu belum dapat merdeka sebagai waktu yang tepat (*the right time*). Keadaan Penghayat Kepercayaan seperti dijajah di negara sendiri mengalami perlakuan diskriminasi dalam perolehan hak asasi secara maksimal.

Kepercayaan baru harus dievaluasi KEMENDIKBUD dan Agama baru harus dievaluasi KEMENAG berdasarkan prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab yang memperlakukan manusia lain sesuai sifat kemanusiaan (adil, saling menghargai, menghormati, beradab, dan lain-lain) berasal dan bersumber dari satu kebaikan yaitu Tuhan YME dan tidak mengganggu pertimbangan moral bangsa Indonesia, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum bahwa ajaran baru tidak bertentangan dengan ajaran Agama atau Kepercayaan yang telah ada dalam masyarakat sebelumnya, sesuai pendapat BP Mastra Dirjen Bimas Hindu Budha bahwa sepanjang dasar kepercayaan dan isi ajaran tidak mengganggu ketertiban umum dan tidak saling mengganggu.[638]

[638] Tempo, ***Menyediakan Tempat Kepercayaan***, 12 Februari 1972, hlm. 41.

Setiap manusia pada dasarnya dari sejak dilahirkan sampai dengan kematiannya menginginkan hidup secara aman, nyaman, dan damai dalam memperoleh hak asasinya. Ketika hak asasinya terlanggar oleh suatu hukum, manusia secara pribadi atau bersama-sama atas kepentingan yang sama terus berusaha untuk memperjuangkan perolehan hak asasinya melalui prosedur hukum sampai aspirasi atau kepentingannya dapat terwujud oleh negara yang terkait harkat dan martabatnya sebagai manusia yang diciptakan oleh Tuhan YME. Hal itu senada dengan pendapat Del Vasechio bahwa manusia adalah *ius iuridius* (manusia hukum) disebabkan hukum dan manusia tidak akan terpisahkan sepanjang hidupnya agar dapat hidup aman, tenteram, damai, adil, dan makmur.[639]

Ketika usul pencantuman kolom Kepercayaan pada KTP ditolak sebanyak 2 (kali) oleh suara mayoritas pada pembahasan RUU Adminduk dan Perubahannya di DPR adalah suatu pengabaian dan pelanggaran oleh negara terhadap hak asasi Penghayat Kepercayaan pada saat RUU disahkan menjadi UU. Setiap warga negara seharusnya memperoleh perlindungan konstitusional yang sama baik Pemeluk Agama sebagai kelompok mayoritas maupun Penghayat Kepercayaan sebagai kelompok minoritas sebagaimana diatur dalam Pasal 28E ayat (2) UUD 1945 sebagai fondasi awal perlindungan konstitusional Penghayat Kepercayaan. Penghayat Kepercayaan selanjutnya memperjuangkan hak konstitusional melalui pengajuan perkara pengujian UU (*judicial review*) ke MK terkait hak atas pengakuan Penghayat Kepercayaan pada pencantuman kolom Kepercayaan dalam KTP tanggal 28 September 2016[640] sebagai waktu yang tepat (*the right time*). MK pada akhirnya mengabulkan permohonan para Pemohon untuk menafsirkan kata

[639] Effendi, ***Op.Cit.***, hlm. 126.

[640] Putusan MK Nomor 97/PUU-XIV/2016, hlm. 1 dan 3.

"agama" dalam UU Adminduk juga ditafsirkan sebagai *"kepercayaan"*, sehingga ketentuan kolom Kepercayaan harus dicantumkan dalam UU Adminduk.

Jack Lively terkait suara mayoritas merumuskan 5 (lima) bentuk prinsip mayoritas yang dapat menjamin persamaan antar pengambil keputusan meliputi: (1) persetujuan semua (*unainimity requirement*) yaitu kebijakan harus disetujui oleh semua orang yang berhak (*decision makers*); (2) persetujuan mayoritas tertentu (*stipulated majority requirement*) yaitu kebijakan dapat dianggap sah jika disetujui mayoritas tertentu; (3) prosedur persetujuan kelompok minoritas (*minority requirement*) yaitu kebijakan yang diajukan oleh salah satu kelompok dominan dan didukung kelompok minoritas; (4) persetujuan kelompok minoritas tertentu (*interested minorities*) yaitu dukungan kelompok minoritas yang berbeda untuk kebijakan yang berbeda; dan (5) persetujuan mayoritas sederhana (*simple majority decision*) yaitu kebijakan bersifat absah karena dukungan kelompok yang lebih besar.[641] Prosedur pembuatan keputusan kelompok mayoritas tetap harus dibatasi, terutama ada HAM kelompok minoritas terabaikan terus-menerus.[642]

Usul pencantuman kolom Kepercayaan dalam KTP adalah perwujudan pemerintah dalam pemenuhan hak asasi melalui persetujuan mayoritas sederhana (*simple majority decision*) mendapat dukungan F-PDIP dan F-Golkar sebagai kelompok yang lebih besar pada pembahasan RUU Adminduk dan Perubahan RUU Adminduk. Partai Golkar dan PDI-P adalah 2 (dua) partai terbesar yang

---

[641] Jack Lively, ***Democracy***, (Oxford: Basil Blackwell, 1974). Dalam Muslim Mufti dan Didah Durrotun Naafisah, ***Teori-teori Demokrasi***, (Bandung: CV. Pusataka Setia, 2013), hlm. 152-153.

[642] Lively, ***Ibid.***. Dalam Mufti dan Naafisah, ***Ibid.***, hlm. 153.

memperoleh suara terbanyak pada Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2004[643] terus-menerus mendukung pengakuan Penghayat Kepercayaan sebelum pembahasan RUU Adminduk (2006) dan sebelum Perubahan RUU Adminduk (2013) hingga saat ini. Implikasi tidak diisinya kolom atau ditandai strip pada kolom agama masih berlangsung saat pembahasan RUU Adminduk dianggap sangat sensitif dan hanya masalah administrasi kependudukan.

Permasalahan pencantuman kolom Kepercayaan adalah persetujuan sah melalui mayoritas sederhana atas dasar pemenuhan HAM atas pengakuan eksistensi Penghayat Kepercayaan dalam KTP dan pelaksanaan peristiwa penting dalam kehidupan manusia (kelahiran, perkawinan, kematian, pengangkatan anak, dan lain-lain) dan perolehan hak sipil meliputi hak atas pengakuan, pekerjaan, dan lain-lain. Pembelaan hak konstitusional kedua partai besar adalah tindakan absah yang didukung kelompok lebih besar yakni F-PDIP dan Golkar sebanyak 2 (dua) kali memperjuangkan hak konstitusional Penghayat Kepercayaan. Fraksi lain mengakui keanekaragaman masyarakat, namun pemikiran dan perkataan itu tidak diwujudkan pada tindakan nyata melalui peraturan perundang-undangan.

Wujud nyata pengakuan keanekaragaman adalah kontrol melalui hukum. Kontrol perlindungan hak konstitusional warga negara atas keanekaragaman yakni hak atas pengakuan Penghayat Kepercayaan dalam KTP akan sulit sekali dilaksanakan, apabila dalam suatu hukum tidak ada ketentuan evaluasi. Perlindungan hukum hak konstitusional warga negara melalui evaluasi UU Adminduk sebagai pembentukan hukum reflektif. Pelaksanaan evaluasi dilakukan melalui penyusunan Naskah Akademik pada Pasal 43 ayat (3) UU Nomor 12

---

[643] Detiknews, ***Inilah Hasil Pemilu Legislatif 2004***, 5 Mei 2004, https://news.detik.com/berita/155421/inilah-hasil-pemilu-legislatif-2004, diakses 28 Februari 2018.

Tahun 2011 berbunyi *"Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik."*. Permasalahannya adalah sebelum UU Nomor 12 Tahun 2011 tidak semua RUU disertai Naskah Akademik, maka penyusunan Naskah Akademik bukan merupakan kewajiban Pembentuk UU.[644] Ketentuan itu berimplikasi bahwa UU tidak dapat dilakukan kontrol melalui evaluasi UU, termasuk pengakuan eksistensi Penghayat Kepercayaan yang menyebabkan Penghayat Kepercayaan tidak merdeka (bebas) atas perolehan hak konstitusionalnya sebagaimana amanat UUD 1945.

Menurut Judge David,*"The government, within the constitution, has all the powers granted to it, which are necessary to preserve its existence"*[645] bahwa pemerintah melalui konstitusi memiliki kekuasaan melindungi eksistensinya. Perlindungan eksistensi seseorang ada saat manusia hidup merdeka. Konstitusi mengemukakan kemerdekaan bangsa Indonesia pada Alinea Pertama Pembukaan UUD 1945 berbunyi *"Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan."*. Adanya UUD 1945 saat seluruh rakyat Indonesia memiliki kemerdekaan untuk memperoleh asasi secara sama. Kemerdekaan berarti lepas dari penjajahan pada segala bidang kehidupan manusia yang identik dengan sifat kemanusiaan dan keadilan.

Apabila Penghayat Kepercayaan tidak diakui dan dilindungi hak konstitusionalnya dalam peraturan perundang-undangan, maka Penghayat Kepercayaan tidak hidup dalam kemerdekaan. Negara tidak dapat melindungi

---

[644] Wawancara dengan Hakim Konstitusi Maria Farida Indrati pada tanggal 8 Maret 2018.

[645] Oren Gross dan Fionnuala N'I Aol'ain, (2006), p. 92. Dalam Osgar S. Matompo, "Pembatasan Terhadap Hak Asasi Manusia Dalam Prespektif Keadaan Darurat", ***Jurnal Media Hukum***, Volume 21 Nomor 1, Juni 2014, hlm. 59-60.

HAM Penghayat Kepercayaan secara maksimal sesuai Pasal 28E ayat (2) dan Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 sebagai pengabaian aspirasi minoritas atas dasar kemanusiaan, karena prinsip perlindungan hukum adalah persamaan perlindungan hak konstitusional mayoritas dan aspirasi minoritas (*vide* Putusan MK Nomor 115/PUU-VII/2009). Suara mayoritas tidak dapat mengingkari HAM yang terbukti secara fakta keanekaragaman itu hidup, bagian perjuangan meraih kemerdekaan, dan bagian warga negara yang harus diakui hak konstitusionalnya dalam UUD 1945 sebagai perjuangan Penghayat Kepercayaan adalah usaha keras dan pengorbanan yang harus diakui dan dihargai negara.

Fakta keberagaman masyarakat terwujud pada Pancasila sebagai norma dasar yaitu norma tertinggi pada suatu sistem norma yang tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi. Norma Dasar itu ditetapkan lebih dulu oleh masyarakat sebagai sumber dan dasar bagi norma-norma di bawahnya (*pre-supposed*).[646] Hans Kelsen mengemukakan Norma Dasar (*Grundnorm*) pada teori jenjang hukum (*stufentheorie*) bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan pada norma hukum berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis pada hierarki (tata susunan). Suatu norma lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, dan seterusnya sampai pada norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut, bersifat hipotetis dan fiktif. Hans Nawiasky selanjutnya berpendapat, norma tertinggi oleh Hans Kelsen disebut sebagai norma dasar (*basic norm*) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut *staatsgrundnorm*, melainkan norma fundamental negara *(staatsfundamentalnorm)*.[647] *Fundamental*

---

[646] S., Indrati, ***Ilmu Perundang-undangan 1: … Op.Cit.***, hlm. 41. Dalam Sihombing, ***Op.Cit.***, hlm. 99.

[647] ***Ibid.***

law menjadi hukum dasar atau sumber pembuatan hukum lainnya adalah hukum tertinggi pada tata urutan perundang-undangan (*higher law* dari UUD 1945).[648]

Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa mengakui keanekaragaman masyarakat, maka pengakuan harus terdapat pada peraturan perundang-undangan dan harus ditaati. Keanekaragaman masyarakat ditemukan dalam hukum melalui penafsiran (interprestasi). Berdasarkan teorinya, penafsiran hukum dalam metode penemuan hukum dilakukan dengan metode interpretasi. Metode interpretasi hukum dilakukan pada pengaturan yang sudah ada, tetapi tidak jelas dapat diterapkan pada peristiwa konkrit atau mengandung arti pemecah atau pengurai suatu makna ganda, norma yang kabur (*vage normen)*, konflik antar norma hukum *(antinomy normen)* dan ketidakpastian peraturan perundang-undangan untuk mencari dan menemukan sesuatu hal yang menjadi maksud pembuatnya.[649]

Hak asasi atas pengakuan Penghayat Kepercayaan melalui pencantuman kolom Kepercayaan pada KTP dalam UU Adminduk sesuai dengan Pasal 10 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 berbunyi *"Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi:*

a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD 1945;".

Kekosongan hukum (*recht vacuum*) pada UU hanya diatur sebagai tindak lanjut Putusan MK yang dilakukan DPR atau Presiden yang berbunyi *"Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi dimaksudkan untuk mencegah terjadinya kekosongan hukum."* (Penjelasan Pasal 10 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011).

---

[648] Bagir Manan, ***Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia***, (Bandung: Alumni, 1993), hlm. 41-42. Dalam Sihombing, ***Op.Cit.,*** hlm. 100.

[649] Mertokusumo dan Pitlo, ***Op.Cit.***, hlm. 52. Dalam Pusat Studi Konstitusi FH Andalas, "Perkembangan Pengujian Perundang-undangan Di Mahkamah Konstitusi", ***Jurnal Konstitusi,*** Volume 7, Nomor 6, Desember 2010, hlm. 173-174.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

Materi peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki peraturan perundang-undangan (Pasal 1 angka 13 UU Nomor 12 Tahun 2011). Istilah materi muatan pertama kali dikemukakan A. Hamid S. Attamimi, materi muatan sebagai isi kandungan (substansi) menjadi muatan pada peraturan perundang-undangan.[650] Kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan adalah hal yang sangat penting diketahui secara mendalam oleh organ pembentuk peraturan perundang-undangan, maka pengabaian dapat berakibat ketidaksesuaian jenis, hierarki, dan materi muatan peraturan perundang-undangan.[651]

Menurut Pasal 28I ayat (5) UUD 1945, pengaturan atas pencantuman kolom Kepercayaan dalam KTP sebagai penegakan dan perlindungan hak konstitusional bagi Penghayat Kepercayaan harus dijamin, diatur, dan dituangkan oleh peraturan perundang-undangan yaitu UU Adminduk. Pencantuman hanya kolom Agama dan perintah untuk tidak mengisi keterangan tentang agama bagi Penghayat Kepercayaan dalam KTP sebagai kekuranglengkapan norma (*incomplete norm*). Makna tidak lengkap menurut Kamus Lengkap Bahasa Indonesia adalah tidak utuh, tidak sempurna, kurang, sendirian[652] atas identitas keyakinan penduduk.

Norma UU Adminduk bertujuan melindungi dan mengakui status pribadi dan status hukum seseorang seharusnya mengatur kolom keyakinan terhadap Tuhan YME sebagai salah satu identitas penduduk Indonesia agar dilindungi dan dijamin secara hukum sesuai UUD 1945. Identitas didefinisikan sebagai ciri khas atau kekhasan seseorang; jati diri, sedangkan tanda adalah yang menjadi alamat,

---

[650] A. Hamid S. Attamimi, Majalah Hukum dan Pembangunan Nomor 3 Tahun 1979 dan I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, ***Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia***, (Bandung: Alumni, 2008), hlm. 90. Dalam Sihombing, ***Op.Cit.***, hlm. 100.

[651] Sihombing, ***Ibid.***

[652] Tim Prima Pena, ***Op.Cit.***, hlm. 418.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

yang menyatakan sesuatu; bukti; lambang; pengenal; petunjuk.[653] KTP adalah bukti; pengenal; petunjuk seseorang, sehingga KTP sebagai identitas penduduk yaitu ciri khas atau jati diri seseorang dalam elemen data kependudukan (kolom) bahwa bukti seseorang itu yakin terhadap Tuhan YME dapat dilihat dari KTP. Hal itu sesuai definisi secara jelas bahwa KTP adalah identitas resmi penduduk sebagai bukti diri (Pasal 1 angka 14 UU Nomor 23 Tahun 2006 *jo.* UU Nomor 24 Tahun 2013) yang bersifat unik atau khas, tunggal dan melekat pada seseorang yang terdaftar sebagai penduduk Indonesia. Kata *"identitas"* dan *"bukti diri"* adalah wujud pengakuan resmi negara terhadap status pribadi (eksistensi (jati diri) seseorang) dan status hukum atas peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami seseorang melalui bentuk suatu kartu yaitu KTP. Berbeda praktik di negara lain yaitu Kanada dan Inggris, kartu identitas bagi pemegangnya cenderung bermanfaat adalah mereka sah secara hukum memiliki hak bekerja, jaminan kesehatan, pendidikan dan manfaat lainnya.[654]

Perkembangan kartu identitas saat ini menuju manfaat kartu pintar (*smart ID card*) di beberapa negara Asia Tenggara yaitu China, Hong Kong, Thailand, Malaysia dan Singapura.[655] James B. Rule bahkan mempertanyakan konsekuensi dan kepentingan dari daftar elemen (*list*) yang tergabung pada sistem data dalam kartu identitas, maka masyarakat berhak untuk mengetahui dan berpartisipasi aktif dalam pencantuman elemen dalam kartu identitas itu. Ketika daftar elemen menjadi suatu sistem, maka sulit sekali untuk menolak penegakan kewajiban sosial yang terlegitimasi itu. Elemen itu dapat saja memuat identifikasi, misalnya

---

[653] Salim dan Salim, ***Op.Cit.***, hlm. 548 dan 1530.

[654] David Lyon, "Identity Cards: Social Sorting by Database", ***Oxford Internet Institute, Internet Issue Brief***, Number 3 November 2004, p. 3.

[655] ***Ibid.***

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

orang yang diduga menderita penyakit menular, dipidana karena penganiayaan anak, kekerasan dalam rumah tangga atau hal yang membahayakan masyarakat.

Menurut Rule, tidak mungkin sistem berisi elemen netral bagi masyarakat, maka partisipasi masyarakat sangat penting untuk memahami, menyadari, dan bertindak dalam penentuan daftar elemen dalam kartu penduduk.[656] Banyak negara meyakini kartu identitas nasional dapat membantu negaranya untuk mencegah terjadi tragedi (kekerasan, terorisme, kejahatan visa), tetapi di sisi lain ada negara yang meyakini kartu identitas nasional menyimpan berbagai informasi dari pemegang kartu dan teknologi dalam kartu identitas tidak mampu mencegah kejahatan dari negara lain yang masuk ke negaranya.[657] Kepentingan negara untuk penerbitan kartu identitas berbeda-beda. Negara yang menggunakan kartu identitas nasional diantaranya German, Belgia[658], Perancis, Kenya[659], Guatemala, Yunani, Spanyol,[660] Italia, Malaysia, Pakistan, Argentina, dan Singapura, sedangkan negara yang tidak menggunakan kartu identitas nasional diantaranya Kanada, Australia, Irlandia, Swedia, Meksiko, Bangladesh, Korea, dan Taiwan.[661]

Terbitnya kartu identitas merupakan proses pembentukan identitas seseorang dan identifikasi yang menyentuh beberapa wilayah terdalam kehidupan manusia yaitu siapa kita (*who we are*) dan bagaimana hubungan seseorang dengan

---

[656] James B. Rule, ”Time To Ask Questions about the Paths Opened by ID Cards”, ***Oxford Internet Institute***, Internet Issue Brief Number 3.2 January 2005, p. 14.

[657] Tova Andrea Wang, ***The Debate Over a National Identification Card***, (Washington: The Century Foundation, No Year), p. 2.

[658] Setiap orang yang berusia lebih dari 15 tahun harus selalu membawa kartu identitas, untuk aktivitas perbankan, penagihan, perjanjian sewa, bukti usia saat membeli minuman alkohol dan rokok. Petugas polisi dapat meminta kartu identitas siapa pun di tempat umum.

[659] Kartu identitas nasional digunakan untuk mendapatkan pekerjaan, menikah, membeli atau menjual tanah, atau mendaftar untuk memilih (*to vote*).

[660] Ketika seseorang bekerja berdasarkan kontrak (perjanjian), identifikasi digunakan untuk memperlihatkan kelayakan (kemampuan) kerja dan untuk jaminan sistem kesehatan.

[661] ***Ibid.***, p. 8.

manusia lainnya dalam kehidupan ataupun kematian (*how we relate to others*).[662] Hal itu terjadi pula dalam KTP yang mengungkapkan siapa saya sebagai pemegang kartu (*who am i ?*) dan bagaimana status saya dalam masyarakat dan negara (*how do i do ?*). Penerbitan KTP di Indonesia menyangkut peristiwa penting dalam kehidupan yakni seluruh aspek kehidupan manusia. Agama sebagai salah satu identitas seseorang, maka kolom Agama dan Kepercayaan dalam KTP merupakan bagian wujud pengakuan identitas seseorang mengenai keyakinan terhadap Tuhan YME. Pencantuman hanya kolom Agama menciptakan norma perlindungan dan pengakuan status pribadi dan status hukum seorang Penghayat Kepercayaan menjadi tidak utuh dan tidak sempurna.

Ketiadaan kolom Kepercayaan dalam KTP pada UU Adminduk sebagai kekuranglengkapan norma (*incomplete norm*) bagi pengakuan Penghayat Kepercayaan yang menyebabkan norma UU Adminduk menjadi kurang lengkap. Ketidaklengkapan norma dalam UU Adminduk menyebabkan diskriminasi bagi Penghayat Kepercayaan atas dasar pembedaan keyakinan terhadap Tuhan YME. Diskriminasi terhadap Penghayat Kepercayaan menyebabkan ketidakadilan dalam perlindungan dan pengakuan status pribadi dan status hukum atas eksistensi Kepercayaan di Indonesia beserta hak konstitusional Penghayat Kepercayaan. Apapun data yang dicantumkan akan menjadi bagian identitas dari pemilik kartu, maka perlindungan hukum maksimal bagi pemegang kartu identitas terhadap seluruh elemen identitas seseorang harus terangkum pada data kartu identitas menyangkut hak asasi seseorang yaitu hidup dan matinya seseorang diantaranya hak hidup, menikah, pendidikan, bekerja secara layak, meyakini agama atau

[662] Lyon, ***Ibid.***, p. 9.

kepercayaan terhadap Tuhan YME, pengakuan, dan lain-lain yang dilindungi oleh Pasal 26 sampai dengan Pasal 28 UUD 1945 (hak dan kewajiban warga negara dan penduduk), Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J UUD 1945 (HAM), Pasal 29 UUD 1945 (Agama), Pasal 30 UUD 1945 (pertahanan dan keamanan negara), Pasal 31 dan Pasal 32 UUD 1945 (Pendidikan dan kebudayaan), dan Pasal 33 dan Pasal 34 UUD 1945 (perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial).

UU Adminduk tahun 2006 terkait tidak dicantumkan kolom Kepercayaan seharusnya tidak berlanjut ke Perubahan RUU Adminduk tahun 2013. Saat pembahasan RUU Adminduk tahun 2006 berlaku UU Nomor 10 Tahun 2004 pada Pasal 7 ayat (1) mengatur jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan sesuai asas peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Penjelasan Pasal 7 ayat (5) UU Nomor 10 Tahun 2004). UU Adminduk diubah tahun 2013 pembentukannya harus mematuhi hierarki peraturan perundang-undangan di Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011. Penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan terkait kekuatan hukum menurut asas peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Penjelasan Pasal 7 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011).

Padmo Wahjono berpendapat peraturan perundang-undangan tersusun dalam suatu susunan yang bertingkat seperti piramida sebagai sokoguru sistem hukum nasional.[663] Menurut Penjelasan Pasal 7 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011, setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan

---

[663] Rachmat Trijono, ***Dasar-dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan***, (Depok: Papas Sinar Sinanti, 2014), hlm. 48. Dalam Sihombing, ***Ibid.***

sistem hierarki peraturan perundang-undangan, maka tercipta harmonisasi antara peraturan perundang-undangan yang dibentuk dengan berbagai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan yang setara. Peraturan perundang-undangan sebagai sokoguru sistem hukum nasional, ketika UU sebagai peraturan perundang-undangan yang hierarkinya berada pada tingkatan di bawah UUD 1945 dalam pembentukannya berpedoman kepada peraturan perundang-undangan yang hierarkinya lebih tinggi yakni UUD 1945.[664]

Kekuranglengkapan norma berupa pencantuman kolom Kepercayaan dalam UU Adminduk ditinjau dari hierarki peraturan perundang-undangan antara UU Nomor 23 Tahun 2006 *jo.* UU Nomor 24 Tahun 2013 dengan UUD 1945 menyebabkan ketidaksinkronan peraturan perundang-undangan. UU Adminduk tidak sesuai dengan UUD 1945 dan tujuan pembentukan hukum administrasi kependudukan yaitu perlindungan atas hak pengakuan eksistensi dan identitas (jati diri) Penghayat Kepercayaan melalui pencantuman kolom Kepercayaan dalam KTP sebagai kebijakan yang adil dan tidak diskriminatif. Menurut hierarki peraturan perundang-undangan, UU Adminduk berada di bawah UUD 1945 seharusnya tunduk kepada Pasal 28I dan Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 (Mengingat UU Nomor 23 Tahun 2006) untuk sinkronisasi peraturan perundang-undangan.

Paul Scholten mengungkapkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan bahwa asas hukum (*rechtsbeginsel*) bukan suatu aturan hukum (*rechtsregel*). Hukum tidak akan dapat dimengerti saat tidak ada asas hukum.[665]

---

[664] Sihombing, ***Ibid.***

[665] Paul Scholten, ***Handleiding tot de beoefening van het Nederlandsch Burgerlijk Recht, Algemeen deel,*** (Zwolle: Tjeenk Willink, 1954), hlm. 83-84 dikutip Attamimi, ***Peranan Keputusan ... Op.Cit.***, hlm. 302. Dalam Maria Farida Indrati S., ***Ilmu Perundang-undangan 2: Proses dan Teknik Pembentukannya***, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 226, 227, 238, dan 239.

Maria Farida Indrati di sisi lain berpendapat, asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah suatu pedoman (rambu) pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. UU Nomor 10 Tahun 2004 dan UU Nomor 12 Tahun 2011 mengatur asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai norma hukum, namun tidak ada sanksi saat asas tidak dilaksanakan. Asas pembentukan perundang-undangan seharusnya menjadi norma hukum disertai sanksi dalam peraturan yang akan dibentuk agar ditaati oleh subjek hukum.[666]

Menurut Pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011, asas pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi norma hukum yakni asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi: a. kejelasan tujuan; b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; d. dapat dilaksanakan; e. kedayagunaan dan kehasilgunaan; f. kejelasan rumusan; dan g. keterbukaan. Asas materi muatan peraturan perundang-undangan diatur di Pasal 6 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 meliputi: a. pengayoman; b. kemanusiaan; c. kebangsaan; d. kekeluargaan; e. kenusantaraan; f. bhinneka tunggal ika; g. keadilan; h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. A. Hamid S. Attamimi membagi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu asas formal (asas tujuan yang jelas, asas perlunya pengaturan, asas organ/lembaga yang tepat, asas materi muatan yang tepat, asas dapat dilaksanakan, dan asas dapat dikenali) dan asas material (asas sesuai Cita Hukum Indonesia dan Norma Fundamental Negara, asas sesuai Hukum Dasar

[666] Indrati S., ***Ibid.***, hlm. 239.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

Negara, asas sesuai prinsip-prinsip Negara berdasar atas hukum, dan asas sesuai prinsip-prinsip Pemerintahan berdasar sistem konstitusi).[667]

Batang tubuh UU Nomor 23 Tahun 2006 dan UU Nomor 24 Tahun 2013 tidak tercantum asas pembentukan peraturan perundang-undangan baik asas hukum formal maupun asas material, namun, asas hukum UU Adminduk tercantum dalam Penjelasan Umum UU Nomor 23 Tahun 2006 meliputi asas domisili atau tempat tinggal untuk pelaksanaan pendaftaran penduduk dan asas peristiwa untuk pelaksanaan pencatatan sipil. Asas hukum dalam Pasal 6 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 adalah asas material, termasuk asas pengayoman, asas kemanusiaan, asas bhinneka tunggal ika, asas keadilan, dan asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Menurut Maria Farida Indrati, asas hukum adalah suatu pedoman atau rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, namun asas hukum harus dicantumkan dalam suatu UU untuk menentukan arah dan tujuan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai komitmen pembentuk UU untuk melaksanakan isi UU, apalagi saat pencantuman asas hukum dibarengi pencantuman sanksi secara tegas agar asas hukum ditaati instansi pelaksana. Asas hukum pada UU sebagai salah satu pengakuan pembentuk UU, misalnya asas bhinneka tunggal ika harus[668] dicantumkan di UU Adminduk sebagai pengakuan negara melalui Pembentuk UU yang mengakui

---

[667] Attamimi, ***Peranan Keputusan ... Op.Cit.,*** hlm. 344-345.

[668] Kata *"harus"* pada Pasal 6 ayat (1) huruf f UU Nomor 12 Tahun 2011 berbunyi *"Materi muatan Peraturan Perundang-undangan* ***harus*** *mencerminkan asas:*
f. bhinneka tunggal ika;" berarti ketegasan yang harus ditaati atau dipenuhi (Lampiran II Bab III angka 269 UU Nomor 12 Tahun 2011, kata *"harus"* untuk pemenuhan kondisi atau persyaratan tertentu). Kata *"harus"* berimplikasi ketentuan itu seharusnya mencantumkan sanksi agar jelas, benar, dan tepat. Pasal 6 ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 2004 berbunyi *"Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan mengandung asas:*
f. bhinneka tunggal ika;" yang tidak tegas berarti dapat atau tidak dicantumkan terkait asas itu.

keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara di setiap ketentuannya. Bhinneka tunggal ika sebagai asas material yang sesuai cita hukum Indonesia, norma fundamental negara, dan hukum dasar negara pada Pembukaan UUD 1945. Pencantuman asas hukum pada norma hukum sebagai arah, pedoman, rambu, dan tujuan untuk mewujudkan secara nyata cita hukum (*rechtsidee*) menuju tujuan masyarakat menurut Rudolf Stammler.[669] Pencantuman asas hukum pada pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi norma hukum disertai pengaturan sanksi saat asas hukum tidak dilaksanakan instansi pelaksana adalah tepat. Norma hukum berisi perintah (*gebod*), larangan (*verbod*), pembebasan atau dispensasi (*vrifstelling*), dan izin (*toestemming*).[670] Pencantuman asas hukum pada UU tanpa sanksi, maka hukum hanya berupa kata-kata atau tidak bermakna. Sanksi tegas bersifat pemaksa untuk mencapai keadilan seluruh masyarakat menuju cita hukum sebagai komitmen bersama elemen masyarakat.

UU Adminduk beserta Perubahannya tidak sesuai 5 (lima) asas dalam materi muatan perundang-undangan, yaitu: (1) asas pengayoman seharusnya berfungsi perlindungan ketentraman rakyat;[671] (2) asas kemanusiaan seharusnya mencerminkan perlindungan dan penghormatan HAM, harkat dan martabat setiap warga negara secara proporsional;[672] (3) asas bhinneka tunggal ika seharusnya

---

[669] Indrati S., ***Ilmu Perundang-undangan 2: ... Op.Cit.***, hlm. 237.

[670] J.J.H. Bruggink (Terj. Arief Sidharta), ***Refleksi Tentang Hukum***, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996), hlm. 100. Dalam Nasution, ***Op.Cit.***, hlm. 84.

[671] Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf a UU Nomor 12 Tahun 2011 berbunyi *"Yang dimaksud dengan "asas pengayoman" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat."*

[672] Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf b UU Nomor 12 Tahun 2011 berbunyi *"Yang dimaksud dengan "asas kemanusiaan" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan*

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

memperhatikan keragaman penduduk, agama, golongan dan suku, kondisi khusus daerah serta budaya pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;[673] (4) asas keadilan seharusnya mencerminkan keadilan proporsional bagi setiap warga negara;[674] dan (5) asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan seharusnya mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara (Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf j UU Nomor 12 Tahun 2011).

UU Adminduk tidak memenuhi hierarki peraturan perundang-undangan untuk mengakui keberadaan dan hak konstitusional Penghayat Kepercayaan melalui ketiadaan elemen data Kepercayaan dalam KTP. Pasal 64 ayat (1) dan Pasal 64 ayat (5) UU Adminduk tidak sinkron dengan aturan di atasnya yakni UUD 1945. Walaupun materi muatan yang harus diatur UU tidak pernah lengkap untuk memenuhi setiap kebutuhan hukum masyarakat (ketidaklengkapan norma), namun Pembentuk UU seyogianya dapat menampung kebutuhan hukum masyarakat yang mengakui eksistensi dan HAM. Ketentuan UU harus dilakukan oleh Pembentuk UU demi kemanusiaan yang adil dan beradab, agar norma UU tidak bertentangan dengan peraturan di atasnya yaitu UUD 1945.

Perundang-undangan harus mencerminkan pelindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional."

[673] Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf f UU Nomor 12 Tahun 2011 berbunyi *"Yang dimaksud dengan "asas bhinneka tunggal ika" adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara."*

[674] Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf g UU Nomor 12 Tahun 2011 berbunyi *"Yang dimaksud dengan "asas keadilan" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara."*

BAB IV

IMPLIKASI HUKUM DARI TIDAK ADANYA PENGATURAN KOLOM KEPERCAYAAN DALAM KTP

4.1. Implikasi Hukum Dari Tidak Adanya Pengaturan Kolom Kepercayaan Dalam KTP

Perlindungan hukum menurut Philipus M. Hadjon terdiri atas perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif. Permasalahan diidentifikasikan melalui metode penemuan hukum dengan penafsiran historis, penafsiran sistematis, dan penafsiran gramatikal. Penafsiran historis dalam kata *"Ketuhanan Yang Maha Esa"* dalam Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 dan *"dan kepercayaannya itu"* dalam Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 terbagi 2 (dua) pendapat memerlukan pendalaman sejarah dan pemahaman keanekaragaman (pluralis) masyarakat Indonesia untuk mengetahui makna pembentukan hukum dan situasi pada saat itu melalui risalah sidang[675] penyusunan Pembukaan UUD 1945 dan UUD 1945. Penafsiran sistematis terhadap makna kata *"Ketuhanan Yang Maha Esa"* dan *"dan kepercayaannya itu"* dengan menghubungkan kata-kata tersebut dalam peraturan perundang-undangan[676] untuk mengetahui implikasi dari tidak ada pengaturan kolom Kepercayaan dalam KTP dan instrumen perlindungan hukum. Penafsiran gramatikal kata *"dan kepercayaannya itu"* dalam UUD 1945 berupa penjelasan segi bahasa untuk memahami tujuan pengaturan hukum.[677]

4.1.1. Makna Kata *"Ketuhanan Yang Maha Esa"*, Eksistensi Penjelasan UUD 1945, dan Implikasinya Ditinjau Dari Teori Penemuan Hukum

Kata *"Ketuhanan Yang Maha Esa"* pada Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 berbunyi *"Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa."* melalui penafsiran historis bertujuan untuk mengetahui latar belakang sejarah sebelum dan pada saat penyusunan UUD 1945 dan

---

[675] Diantha, ***Op.Cit.***, hlm. 154.

[676] ***Ibid.***

[677] Rifai, ***Op.Cit.***, hlm. 62.

kehendak pendiri negara (*founding fathers*) beserta implikasinya terhadap peraturan perundang-undangan di bawahnya[678] bahwa domain keyakinan terhadap Tuhan YME adalah *forum internum* sebagai konsekuensi penerimaan Pancasila sebagai dasar negara.[679]

Pancasila dan UUD yang sudah menjadi satu Dokumen Negara diterima Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tanggal 18 Agustus 1945. Menurut M. Hatta, pemakaian rumusan makna kata *"Ketuhanan Yang Maha Esa"* tidak menimbulkan diskriminasi terhadap golongan minoritas[680] dan menghindari perpecahan yang dapat membahayakan keselamatan negara, kepentingan nasib, dan persatuan bangsa.[681] Rumusan tersebut tidak mengubah gagasan revolusi Indonesia yang bersifat nasional dan sosial dalam UUD 1945, sehingga Soekarno menyatakan UUD 1945 adalah r*evolutiegrondwet*.[682]

Menurut Denny Indrayana, konstitusi Indonesia merupakan satu-satunya yang memiliki penjelasan.[683] Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 memiliki Penjelasan berbunyi *"Ayat ini menyatakan kepercayaan bangsa Indonesia terhadap Tuhan YME."*, namun sejak adanya Aturan Tambahan pada Pasal II Perubahan Keempat UUD 1945 berbunyi *"Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal."* menimbulkan perdebatan bahwa seluruh Penjelasan UUD 1945 menjadi hilang atau tidak berlaku lagi[684]

---

[678] ***Ibid.***, hlm. 65.

[679] Putusan MK Nomor 140/PUU-VII/2009, hlm. 273.

[680] M. Hatta, ***Memoir Mohammad Hatta,*** (Jakarta: Tintamas, 1979). Dalam Pimpinan MPR dan Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2014, ***Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara***, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2012), hlm. 38-41.

[681] ***Ibid.***

[682] ***Ibid.***, hlm. 47.

[683] Denny Indrayana, ***Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran***, (Bandung: PT. Mizan Pustaka, 2007), hlm. 161.

[684] Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, ***Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi***, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2003), hlm. 20.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

dan Penjelasan UUD 1945 masih berlaku.[685] Berdasarkan penafsiran historis, eksistensi Penjelasan UUD 1945 merupakan bagian dari UUD 1945, sehingga Pembukaan, Batang Tubuh, dan Penjelasan UUD 1945 merupakan satu-kesatuan. Penjelasan Umum UUD 1945 dalam pokok pikiran keempat dalam "pembukaan" bahwa negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.[686] Senada dengan kesaksian Sayuti Melik. Kehidupan masyarakat dan negara Indonesia yang dinamis menyebabkan UUD 1945 tidak sempurna, semangat penyelenggara negara itu baik tidak akan merintangi jalannya negara.[687] Penjelasan UUD 1945 juga bukan produk Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) yang menyusun rancangan Pembukaan dan Batang Tubuh (pasal-pasal) UUD 1945 tanpa Penjelasan.[688]

Kesepakatan dasar MPR terkait Perubahan UUD 1945 yaitu tidak mengubah Pembukaan UUD 1945, tetap mempertahankan Negara Kesatuan RI, mempertegas sistem pemerintahan presidensiil, Penjelasan UUD 1945 ditiadakan tetapi hal-hal normatif dalam Penjelasan UUD 1945 dimasukkan ke dalam pasal-pasal, dan perubahan dengan adendum.[689] UUD 1945 sebagai konstitusi adalah hukum tertinggi yang ditetapkan secara konstitusional, sedangkan hukum adalah produk politik. Berdasarkan kenyataannya, setiap produk hukum adalah produk politik, maka hukum dapat dilihat sebagai kristalisasi pemikiran politik yang saling interaksi di kalangan politisi,[690] sedangkan politik penuh kepentingan. Kepentingan

---

[685] Maria Farida Indrati Soeprapto, "Eksistensi Penjelasan UUD 1945 Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945", ***Mimbar Hukum***, 2005, II (49), hlm. 126.

[686] ***Ibid.***, hlm. 12.

[687] Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, ***Undang-Undang Dasar ... Op.Cit.***, hlm. 13.

[688] Soeprapto, ***Eksistensi Penjelasan ... Op.Cit.***, hlm. 127.

[689] Sekretariat Jenderal MPR RI, ***Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945***, (Jakarta: MPR-RI, 2004), hlm. 25. Dalam Soeprapto, ***Eksistensi Penjelasan ... Op.Cit.***, hlm. 127.

[690] M. Agus Santoso, "Kajian Hubungan Timbal Balik Antara Politik dan Hukum", ***Yuriska***, Volume I Nomor I, Agustus 2009, hlm. 9. Dalam M. Agus Santoso, "Perkembangan Konstitusi Di Indonesia", ***Yustisia***, Volume 2, Nomor 3, September-Desember 2013, hlm. 119.

dapat merubah produk hukum, maka konstitusi selalu berubah dan mengikuti perkembangan politik.[691] Mardian Wibowo juga berpendapat, Penjelasan UUD 1945 sudah tidak disertakan lagi sejak perubahan (amandemen) UUD 1945 tahun 1999,[692] karena MK berwenang menguji UU terhadap UUD 1945 mencari kesesuaian antara norma UU dengan norma UUD 1945 tidak perlu menyertakan penilaian moral pada pengujian UU.[693]

Menurut Jimly Asshiddiqie, eksistensi Penjelasan UUD 1945 masih ada sebagai bagian yang terpisah dengan naskah UUD 1945 yang menjadi pegangan dalam perubahan UUD 1945 pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002. Penjelasan UUD 1945 masih dapat digunakan untuk menggali penafsiran (makna) secara historis sebagai upaya memahami pasal-pasal tertentu dalam UUD 1945, baik perubahan maupun asli, maka Penjelasan UUD 1945 memiliki nilai sebagai dokumen historis.[694] Penjelasan UUD 1945 sebagai dokumen historis tidak hanya digunakan MK sebagai penafsir konstitusi, maka Penjelasan UUD 1945 memiliki nilai sangat berharga yang masih digunakan sebagai arah dan pedoman untuk menafsirkan isi Batang Tubuh UUD 1945. Penjelasan UUD 1945 ditiadakan sama dengan UUD 1945 telah kehilangan jiwa dan semangat untuk membentuk dan membangun Indonesia sesuai Pembukaan UUD 1945 yang terdapat nilai-nilai Pancasila.

Maria Farida Indrati juga berpendapat, peniadaan Penjelasan UUD 1945 pada UUD 1945 sama dengan Pembukaan UUD 1945 hanya sebagai hiasan atau pemanis (*accesory*) dan tidak bermakna. Ketetapan MPR meniadakan Penjelasan UUD 1945 untuk menghindarkan

---

[691] Santoso, ***Perkembangan Konstitusi ... Ibid.***

[692] Mardian Wibowo, ”Menakar Konstitusionalitas Sebuah Kebijakan Hukum Terbuka Dalam Pengujian Undang-Undang”, ***Jurnal Konstitusi***, Volume 12, Nomor 2, Juni 2015, hlm. 203. Penjelasan UUD 1945 sudah tidak disertakan lagi sejak Perubahan Keempat UUD 1945 pada tahun 2002 dalam Pasal II Aturan Tambahan UUD 1945.

[693] Khudzaifah Dimyati dan Kelik Wardiono, ***Paradigma Rasional Dala Ilmu Hukum: Basis Epistemologis Pure Theory of Law Hans Kelsen***, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2014), hlm. 17-24 dan Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa’at, ***Teori Hans Kelsen Tentang Hukum***, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), hlm. 9, 10, dan 20. Dalam Wibowo, ***Menakar Konstitusionalitas ... Op.Cit.***, hlm. 203-204.

[694] Jimly Asshiddiqie, ***Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945***, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm. 158.

kesulitan dalam menentukan status Penjelasan dari sisi sumber hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan adalah tidak tepat.[695] Lindsey memaparkan Penjelasan UUD 1945 sesuai penafsiran gramatikal *"... catatan penjelas yang menyertai sebagian besar instrumen perundang-undangan dan legislatif Indonesia, dan, meskipun bukan merupakan satu hukum formal itu sendiri, biasanya [penjelasan ini] dibaca sebagai bagian dari teks instrumen itu. Catatan penjelas memainkan peran yang mutlak esensial dalam mengintepretasikan UUD itu."*[696] Penjelasan UUD 1945 adalah bagian UUD 1945 sebagai satu-kesatuan pada Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945 terdapat jiwa, semangat, dan tujuan pembentuk UUD 1945 dalam pendirian negara Indonesia. UUD 1945 adalah salah satu syarat penting untuk mendirikan dan membangun suatu negara merdeka dan kerangka kehidupan politik.[697] Salah satu kesepakatan MPR terkait Penjelasan UUD 1945 memuat hal-hal normatif dimasukkan ke dalam pasal-pasal Batang Tubuh ditinjau dari penafsiran historis. Eksistensi Penjelasan UUD 1945 adalah penting, maka MPR sepakat untuk mencantumkan Penjelasan UUD 1945 ke dalam Batang Tubuh. Penjelasan sebagai bagian penting UUD 1945 yang eksistensinya tidak dapat dianulir dengan menambahkan pasal-pasal Batang Tubuh berimplikasi mengurangi inti sari (esensi) tujuan pembentukan UUD 1945 itu sendiri. Penjelasan UUD 1945 memuat pokok-pokok pikiran penjelas pada Pembukaan UUD 1945 dan Pancasila sebagai suasana kebatinan dari tujuan pembentukan UUD 1945 dan cita hukum yang harus diciptakan pada pasal-pasal UUD 1945. Penjelasan UUD 1945 sebagai pedoman terhadap arah dan tujuan politik hukum Indonesia.

Penafsiran gramatikal terkait pemikiran F. Lassalle yang membagi konstitusi dalam pengertian yuridis (*yuridische begrip*) dalam buku berjudul *"Uber Verfassungswesen"*,

---

[695] Soeprapto, ***Eksistensi Penjelasan ... Op.Cit.***, hlm. 132.

[696] Timothey Lindsey (Ed.), ***Indonesia Law and Society***, (1999). Dalam Denny Indrayana, ***Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran***, (Bandung: PT. Mizan Pustaka, 2007), hlm. 161.

[697] Adnan Buyung Nasution, ***Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia***, (Jakarta: Grafiti, 1995), hlm. 16. Dalam Santoso, ***Perkembangan Konstitusi ... Op.Cit.***, hlm. 118.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

konstitusi merupakan naskah berisi semua bangunan negara dan sendi-sendi pemerintahan.[698] Kata *"menyelidiki hukum dasar (droit constitutionel)"* dan *"suasana kebatinan (geistlichen Hindergrund)"* dalam Penjelasan Umum UUD 1945 bahwa penyelidikan praktek dan suasana kebatinan terhadap UUD 1945 sebagai usaha memahami hukum dasar secara bulat dan utuh sehingga usaha itu dapat memperkuat bangunan atau sendi hukum dasar yang akan menjadi landasan untuk hukum di bawahnya. Penjelasan UUD 1945 merupakan bagian konstitusi sebagai satu-kesatuan yang bulat utuh dan tidak terpisahkan.

Semangat pendiri negara dan bangsa Indonesia saat itu tercermin dalam seluruh bagian UUD 1945 kecuali pada bagian yang tidak ada penjelasan, maka perlu ditafsirkan oleh MK. Penafsiran MK terhadap pasal dalam UUD 1945 juga memperhatikan segi historis untuk mengetahui semangat dan makna yang tercakup dalam UUD 1945. UUD 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal sebagaimana tercantum dalam Pasal II Aturan Tambahan Perubahan Keempat UUD 1945 berbunyi *"Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal."*. Menurut Maria Farida Indrati, ketentuan itu tidak secara tegas mencabut Penjelasan UUD 1945. Pencabutan suatu aturan hukum tertulis harus dinyatakan secara tegas dengan aturan hukum tertulis lainnya yang setingkat atau yang lebih tinggi dan suatu aturan hukum tertulis dapat dicabut secara tidak tegas dengan aturan lainnya yang setingkat atau yang lebih tinggi dengan membuat aturan yang berlaku terhadap hal atau materi yang sama.[699] MPR berwenang untuk mencabut Penjelasan UUD 1945 secara tegas

---

[698] Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busroh, ***Asas-asas Hukum Tata Negara***, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1991), hlm. 73 dan Ni'matul Huda, ***Lembaga Negara dalam masa Transisi Demokrasi***, (Yogyakarta: UII Press, 2007), hlm. 12. Dalam Dyah Adriantini Sintha Dewi, "Mahkamah Konstitusi Sebagai Lembaga Peradilan (Dalam Konsep Negara Hukum Indonesia)", ***Journal Unimma***, Volume 3, Nomor 1, 2010, hlm. 6.

[699] Soeprapto, ***Eksistensi Penjelasan ... Op.Cit.***, hlm. 128.

maupun tidak tegas dengan membuat materi yang sama dengan Penjelasan UUD 1945 menyebabkan Penjelasan UUD 1945 menjadi tidak berdaya guna (*efficacy*) lagi.[700]

Makna filosofis Ketuhanan Yang Maha Esa dalam Pembukaan UUD 1945 terdapat nilai-nilai Pancasila, Batang Tubuh, dan Penjelasan UUD 1945 bahwa bangsa Indonesia percaya kepada Tuhan YME sebelum Indonesia merdeka, sehingga seluruh kegiatannya berlandaskan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa. Penjelasan Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 menjelaskan bahwa bangsa Indonesia percaya terhadap Tuhan YME. Keyakinan bangsa Indonesia terhadap Tuhan YME ditempatkan pada posisi utama dalam Sila Pertama Pancasila dan Pembukaan UUD 1945 berimplikasi pada setiap kegiatan negara dan warga negara harus sesuai prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa yakni Tuhan yang esa (tunggal) paling bisa melakukan segalanya. Nilai Ketuhanan Yang Maha Esa sebagai Sila Pertama Pancasila tidak dapat lepas dari keempat sila lainnya yakni Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat dan kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Memaknai Ketuhanan Yang Maha Esa melalui penafsiran inklusif yang mengakui keanekaragaman bangsa dalam bhinneka tunggal ika. Negara harus menjunjung dan menyalurkan prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa pada setiap peristiwa penting dalam kehidupan manusia dan perolehan hak sipil pada pemenuhan hak konstitusional secara adil, pengakuan keanekaragaman, dan memaksimalkan partisipasi masyarakat pada setiap pengambilan kebijakan pemerintah untuk menciptakan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa pada Pidato Soekarno menjadi kelahiran Pancasila[701] menurut kemanusiaan yang adil dan beradab dapat direfleksikan bangsa

---

[700] Maria Farida Indrati S., ***Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Teknik Pembentukannya***, (Yogyakarta: Kanisius, 1998), hlm. 19. Dalam Soeprapto, ***Ibid.***, hlm. 128-129.

[701] Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945 dari Prof. H.M. Yamin, S.H. Dalam Moh. Tolchach Mansoer, ***Teks Resmi dan Beberapa Soal Tentang UUD 1945***, (Bandung: Alumni, 1983), hlm. 77-78.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

Indonesia dapat menyembah Tuhan YME secara leluasa dan memberikan kesempatan leluasa pula kepada orang lain untuk menyembah Tuhannya sebagai keyakinan terhadap Tuhan YME yang tidak dapat dipaksakan kepada orang lain. Prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa sebagai bagian kebudayaan, kepribadian, internalisasi, dan cara pandang inklusif bangsa Indonesia dengan memperlakukan orang lain secara beradab (*verdraagzaamheid*)[702] melalui sikap saling menghormati, menghargai, dan memandang perbedaan sebagai tanda ada pertumbuhan atau kehidupan yang mendorong ke arah kemajuan.[703] Negara berlandaskan Ketuhanan Maha Esa sehingga setiap bidang kehidupan manusia Indonesia dan bernegara melandaskan pada prinsip Ketuhanan Maha Esa dalam peraturan perundang-undangan diantaranya bidang perkawinan, HAM, kekuasan kehakiman melalui irah-irah putusan, pengucapan janji/sumpah jabatan PNS, dan lain-lain. Pemerintah juga secara tegas melarang kegiatan yang bersifat anti keyakinan terhadap Tuhan YME (*atheisme*) bertentangan dengan Pancasila.

4.1.2. Makna Kata *"Dan Kepercayaannya Itu"* Beserta Implikasinya Ditinjau Dari Teori Penemuan Hukum

Kata *"dan kepercayaan itu"* pada Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 berbunyi *"Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu."* bahwa berdasarkan penafsiran gramatikal rumusan UUD 1945 melalui kata *"dan"* adalah kata penghubung yang memiliki makna setara terhadap dua hal berbeda. Berdasarkan penafsiran gramatikal kata *"agama"* dan *"kepercayaan"* merupakan dua hal yang berbeda. Apalagi ditunjang kata *"masing-masing"* dan latar belakang pencetus kata *"kepercayaan"* adalah Mr. Wongsonegoro

---

[702] Sekretariat Negara Republik Indonesia, ***Risalah Sidang ... Op.Cit.***, hlm. 519.

[703] T.B. Simatupang, ***Sejarah Perjuangan Kemerdekaan: Ceramah Tanggal 14 Oktober 1980 di Gedung Kebangkitan Nasional Jakarta***, (Jakarta: Idayu, 1981), tanpa halaman dan Amanat Soekarno Presiden Republik Indonesia pada Ulang Tahun Proklamasi Kemerdekaan Indonesia tanggal 17 Agustus 1952 di Jakarta.

(seorang Penghayat Kepercayaan perorangan)[704] mengusulkan kebebasan beribadat seluas-luasnya termasuk aliran kebatinan dalam segala bentuk dan isinya. Berdasarkan sejarah penyusunan UUD 1945 terdapat perdebatan Pasal 28 ayat (2) UUD 1945 yang selanjutnya berubah menjadi Pasal 29 ayat (2) UUD. Makna *"kepercayaan"* bukan bermakna agama, melainkan kepercayaan ditinjau sejarah penyusunan UUD 1945 melalui perdebatan *founding father* (pendiri negara Republik Indonesia). Menurut Mr. Wongsonegoro yang diperkuat Mr. Pringgodigdo memang makna *"dan kepercayaannya itu"* merupakan Kebatinan, Kejiwaan, dan Kerohanian. Ketua Panitia Kecil menerima usul itu dan memutuskan membentuk Panitia Penghalus Bahasa yang terdiri dari Djajadiningrat, Salim dan Soepomo.[705]

Wongsonagoro meminta pengakuan kebatinan tahun 1953 seperti agama-agama resmi kepada Presiden Soekarno dan meminta penempatan perwakilan dari penganut kebatinan di parlemen, namun usulan itu ditolak.[706] Wongsonegoro sebagai Ketua Sekretariat Aliran Kepercayaan pada Rapat Dengar Pendapat Komisi IX DPR tahun 1972 menyatakan aliran kepercayaan bukan agama. Sebagian bangsa Indonesia tidak menghayati Ketuhanan Yang Maha Esa melalui salah satu agama yang diakui pemerintah. Mereka menginginkan jaminan kebebasan berketuhanan menurut keyakinannya masing-masing dan harus memperbolehkan penghayatan Ketuhanan Yang Maha Esa tanpa melalui agama-agama yang diakui.[707]

Kata *"kepercayaan"* dalam Bab XI Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 pernah disarankan untuk diganti menjadi kata *"keimanan"*[708] pada pembicaraan di MPR tahun 1978, sedangkan

---

[704] Data berasal dari Sekretaris Jenderal MLKI tanggal 18 Agustus 2017.

[705] ***Ibid.***

[706] Artawijaya, ***Gerakan Thesofi di Indonesia: Menelusuri Jejak Aliran Kebatinan Yahudi Sejak Zaman Hindia Belanda Hingga Era Reformasi***, (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar Jakarta, 2010), hlm. 238-239. Dalam Mulder, ***Op.Cit.***, hlm. 24.

[707] Rahmat Subagya, ***Kepercayaan, Kebatinan, Kerohanian, Kejiwaan, dan Agama***, (Yogyakarta: Kanisius, 1990), hlm. 70.

[708] Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, ***Buku Ketiga Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Bulan Maret 1978: Jilid V Risalah Rapat-rapat Komisi B***. (Jakarta: Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 1978), hlm. 123.

Hatta Mustafa (F-PG) pernah mengusulkan untuk menghapuskan kata "*kepercayaannya itu*" karena menimbulkan multitafsir. Berdasarkan Laporan Seminar Agama dan Budaya dalam Konteks Perubahan UUD 1945 sebagai agenda Rapat PAH I BP MPR RI ke-30 tanggal 5 April 2000,[709] kata *"kepercayaan"* pada Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 selalu menimbulkan perdebatan sengit dan panjang karena menimbulkan 2 (dua) penafsiran yang terungkap dalam berbagai rapat atau pembahasan GBHN, RUU, dan lain-lain.[710]

Fraksi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (FABRI) mengajukan rumusan GBHN yang sejalan dengan dasar konsensus nasional Tahun 1973 oleh Abdul Gafur Tengku Idris mengakui adanya Agama dan Kepercayaan terhadap Tuhan YME sebagai hak asasi yang paling tinggi.[711] FABRI menampung keinginan Penghayat Kepercayaan dan kekhawatiran dari F-PP terkait Kepercayaan terhadap Tuhan YME akan membentuk agama baru sehingga F-ABRI mengusulkan rancangan GBHN tahun 1978 dengan rumusan *"Kepercayaan terhadap Tuhan YME tidak merupakan agama."*[712] Pembahasan itu terdapat keberatan F-PP menganggap rumusan Kepercayaan terhadap Tuhan YME sebagai semacam agama.[713] Menurut pembahasan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) tahun 1978, makna *"kepercayaan"* ditafsirkan melekat pada agama sebagaimana pendapat H. Bahrum Jamil dan Jusuf Syakir dari Fraksi Persatuan Pembangunan (FPP) menyampaikan agama adalah kepercayaan dan kepercayaan bukan agama, sehingga kepercayaan harus dalam batang tubuh Agama dan jangan dipisahkan.[714]

---

[709] Tim Penyusun Revisi Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ***Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku VIII Warga Negara dan Penduduk, Hak Asasi Manusia dan Agama***, (Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm. 405.

[710] ***Ibid.***, hlm. 395.

[711] ***Ibid.***, hlm. 112 dan 115.

[712] ***Ibid.***, hlm. 115.

[713] ***Ibid.***, hlm. 116.

[714] ***Ibid.***, hlm. 509.

Kesepakatan GBHN tahun 1978 tetap memakai kata *"Kepercayaan terhadap Tuhan YME"* artinya Kepercayaan diakui negara pada saat itu, namun masih terbatas ruang geraknya. Penegasan Kepercayaan tidak merupakan agama dan adanya pembinaan agar tidak mengarah pada pembentukan agama baru dan sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.[715] Kata *"pembinaan"* bermakna negatif artinya hal cara atau hasil membina[716] yaitu mendirikan, membangun, memelihara, mengembangkan, dan menyempurnakan sesuatu yang nakal, buruk, tidak baik untuk menjadi baik. Istilah *"pembinaan"* biasa dipakai pada pembinaan narapidana, pembinaan murid, guru pembina, maka kata "pembinaan" tidak tepat pada peraturan perundang-undangan sebagai perlindungan hukum bagi Penghayat Kepercayaan. Kata yang tepat untuk perlindungan hukum Penghayat Kepercayaan bukan pembinaan, tetapi bimbingan. Bimbingan didefinisikan kegiatan tidak melarang aliran kepercayaan yang mengusahakan kematangan jiwa, sepanjang aliran kepercayaan tidak merupakan agama baru, tidak merusak ajaran agama mana pun, praktiknya tidak bertentangan dengan Pancasila, tidak menumbuhkan kultus individu, dan tidak bertentangan dengan pembangunan.[717] Perbedaan rumusan *"kepercayaan"* pada TAP MPR Nomor IV/MPR/1973 dan TAP MPR Nomor IV/MPR/1978, pendapat Sayuti Melik,[718] dan Soegeng Widjaja (F-ABRI)[719] pada **TABEL 4**.

TABEL 4. PERBEDAAN RUMUSAN KEPERCAYAAN MENURUT TAP MPR

---

[715] Kata *"Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar Kemanusiaan yang adil dan beradab"* sesuai dengan pernyataan Sayuti Melik bahwa Kepercayaan yang dimaksud pada Sidang BPUPKI bukan mengarah pada Kepercayaan, tetapi Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar Kemanusiaan yang adil dan beradab.

[716] J.S. Badudu dan Sutan Mohammad Zain, ***Kamus Umum Bahasa Indonesia***, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2001), hlm. 185.

[717] Lampiran SE Kabalitbang Agama Nomor J/16/1975 tentang Pedoman Penyelenggaraan Bimbingan Aliran-aliran Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa, tertanggal 29 November 1975.

[718] Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, ***Buku Ketiga … Jilid IV, Op.Cit.***, hlm. 186. Saran Sayuti Melik menurut kesaksian dalam penafsiran Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 kata "kepercayaan" dan saran dari Blegoh Soemarto (FUD) bahwa *"... Kepercayaan terhadap Tuhan YME tidak merupakan Agama, pembinaan terhadap kepercayaan kepada Tuhan YME agar tidak mengarah kepada pembentukan Agama baru. Pengambilan langkah secara efektif diperlukan agar pelaksanaan kepercayaan terhadap Tuhan YME benar-benar sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa, menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab."*

[719] Pendapat F-ABRI Terhadap RUU Ormas tanggal 5 September 1984 oleh Soegeng Widjaja, hlm. 19.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

No.	Rumusan Kepercayaan Dalam TAP MPR Nomor IV/MPR/1973 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN Tahun 1973)	Rumusan Kepercayaan Dalam TAP MPR Nomor IV/MPR/1978 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN Tahun 1978)
1	Kepercayaan terhadap Tuhan YME pada pelaksanaan keluarga berencana, penambahan sarana-sarana untuk pengembangan kehidupan Kepercayaan termasuk pendidikan agama, perwujudan wawasan nusantara sebagai satu kesatuan politik dalam arti memeluk dan meyakini berbagai Agama dan Kepercayaan terhadap Tuhan YME harus merupakan satu Kesatuan Bangsa yang bulat dalam arti yang seluas-luasnya.	Kepercayaan terhadap Tuhan YME pada pelaksanaan keluarga berencana, penambahan sarana-sarana untuk pengembangan kehidupan Kepercayaan termasuk pendidikan agama, perwujudan wawasan nusantara sebagai satu kesatuan politik dalam arti memeluk dan meyakini berbagai Agama dan Kepercayaan terhadap Tuhan YME harus merupakan satu Kesatuan Bangsa yang bulat dalam arti yang seluas-luasnya.
2	Dikenal istilah "penganut Kepercayaan" bukan "Penghayat Kepercayaan" walaupun maknanya sama untuk orang yang menghayati atau menganut Kepercayaan.	Dikenal istilah "penganut Kepercayaan" bukan "Penghayat Kepercayaan" walaupun maknanya sama untuk orang yang menghayati atau menganut Kepercayaan.
3	Kata "kepercayaan" diawali dengan "K" huruf besar sehingga seolah-olah yang diakui dan dilindungi adalah Kepercayaannya, bukan orang atau penganutnya.	Kata "kepercayaan" diawali dengan "k" huruf kecil sehingga seolah-olah yang diakui dan dilindungi bukan lagi Kepercayaannya, tetapi orang atau penganutnya.
4	Ada bab tersendiri tentang "Bidang Agama dan Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, Sosial-Budaya. Agama dan Kepercayaan terhadap Tuhan YME." Belum ada ketegasan Kepercayaan terhadap Tuhan YME tidak merupakan agama.	Ada bab tersendiri tentang "Agama dan Kepercayaan terhadap Tuhan YME, Sosial-Budaya." Ada ketegasan bahwa Kepercayaan terhadap Tuhan YME tidak merupakan agama.
5	Ada istilah "pembinaan" suasana hidup rukun diantara sesama umat beragama, sesama Penganut Kepercayaan terhadap Tuhan YME dan antara semua umat beragama dan semua Penganut Kepercayaan terhadap Tuhan YME serta meningkatkan amal dalam bersama-sama membangun masyarakat untuk membangun Agama dan Kepercayaan terhadap Tuhan YME. Pembinaan yang dimaksud adalah suasana kerukunan hidup bukan pada Kepercayaan dan Penganut Kepercayaan yang lebih menghargai, dan mengayomi Penganut Kepercayaan.	Ada istilah "terbina" hidup rukun yang berkonotasi positif, namun ada istilah "pembinaan" terhadap kepercayaan kepada Tuhan YME yang menimbulkan konotasi negatif yaitu pembatasan atau pun pengurangan kebebasan dan upaya antisipasi. Pembinaan yang dimaksud adalah untuk Kepercayaan terhadap Tuhan YME, maka ada pembatasan terhadap Kepercayaan sepanjang tidak membentuk agama baru dan sesuai dasar Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.
6	Ada kalimat *"... perikehidupan berkepercayaan terhadap Tuhan YME didasarkan atas kebebasan menghayati dan mengamalkan Ketuhanan Yang Maha Esa sesuai dengan Falsafah Pancasila."* Kehidupan Kepercayaan menurut GBHN ini menitikberatkan pada kebebasan dan penghayatan Ketuhanan Yang Maha Esa sesuai Pancasila.	Tidak ada kalimat *"Kebebasan menghayati dan mengamalkan Ketuhanan YME sesuai dengan Falsafah Pancasila"*, tetapi ada kalimat *"Perikehidupan beragama dan perikehidupan berkepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa adalah selaras dengan penghayatan dan pengamalan Pancasila."* Kehidupan Kepercayaan menurut GBHN menitikberatkan penghayatan Pancasila.
7	Ada kalimat sama pada aturan itu berbunyi *"Kepercayaan dan Ketaqwaan kepada Tuhan YME sebagai modal rokhaniah dan mental merupakan tenaga penggerak yang tak ternilai harganya bagi pengisian aspirasi-aspirasi Bangsa."*	Ada kalimat yang sama dalam aturan berbunyi *"Kepercayaan dan Ketaqwaan kepada Tuhan YME sebagai modal rokhaniah dan mental merupakan tenaga penggerak yang tak ternilai harganya bagi pengisian aspirasi-aspirasi Bangsa."*
8	Ada kalimat *"Bahwa Bangsa Indonesia yang terdiri dari berbagai suku dan berbicara dalam berbagai bahasa daerah, memeluk dan meyakini berbagai Agama dan Kepercayaan terhadap Tuhan YME harus merupakan satu Kesatuan Bangsa yang bulat*	Ada kalimat *"Bahwa Bangsa Indonesia yang terdiri dari berbagai suku dan berbicara dalam berbagai bahasa daerah, memeluk dan meyakini berbagai Agama dan Kepercayaan terhadap Tuhan YME harus merupakan satu Kesatuan Bangsa yang bulat dalam*

	dalam arti yang seluas-luasnya." Kedua aturan itu isinya sama yaitu pengakuan bahwa bangsa Indonesia terdapat perbedaan atas suku, bahasa daerah, agama dan kepercayaan yang merupakan satu-kesatuan secara bulat dan utuh sebagai bagian dari Wawasan Nusantara.	*arti yang seluas-luasnya."* Kedua aturan itu isinya sama yaitu pengakuan bangsa Indonesia terdapat perbedaan atas suku, bahasa daerah, agama dan kepercayaan yang merupakan satu-kesatuan secara bulat dan utuh sebagai bagian dari Wawasan Nusantara.
9	Belum dikenal istilah *"sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab."* Kata "kemanusiaan" hanya dipakai dalam azas-azas pembangunan nasional.	Dikenal istilah *"sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab."* (Percakapan Sayuti Melik melalui Risalah Sidang BPUPKI terkait UUD)
10	Ada Kalimat *"Agama dan Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa"* bahwa kalimat *"dan"* antara Agama dengan Kepercayaan dan adanya kebebasan melalui kata *"kebebasan menghayati dan mengamalkan Ketuhanan Yang Maha Esa ..."* berimplikasi bahwa Pemeluk Agama dan Penghayat Kepercayaan mempunyai kedudukan yang sejajar.	Ada kalimat "agama/kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa" bahwa tanda "/" berarti "atau" diantara Agama dengan Kepercayaan adalah kata pilihan yaitu Agama ataukah Kepercayaan terhadap Tuhan YME, tidak ada kata "*kebebasan menghayati dan mengamalkan Ketuhanan Yang Maha Esa ...",* kata "tidak", dan pembinaan terhadap Kepercayaan berimplikasi pembatasan Kepercayaan, penolakan Kepercayaan, dan perubahan hubungan antara Pemeluk Agama dengan Penghayat Kepercayaan menjadi tidak sejajar.
11	Ada kalimat sama pada aturan berbunyi *"Kepercayaan dan Ketaqwaan kepada Tuhan YME sebagai modal rokhaniah dan mental merupakan tenaga penggerak yang tak ternilai harganya bagi pengisian aspirasi-aspirasi Bangsa."*	Ada kalimat sama pada aturan itu berbunyi *"Kepercayaan dan Ketaqwaan kepada Tuhan YME sebagai modal rokhaniah dan mental merupakan tenaga penggerak yang tak ternilai harganya bagi pengisian aspirasi-aspirasi Bangsa."*
12	Ada kalimat *"Bahwa Bangsa Indonesia yang terdiri dari berbagai suku dan berbicara dalam berbagai bahasa daerah, memeluk dan meyakini berbagai Agama dan Kepercayaan terhadap Tuhan YME harus merupakan satu Kesatuan Bangsa yang bulat dalam arti yang seluas-luasnya."* bahwa kedua aturan itu isinya sama yaitu pengakuan bahwa bangsa Indonesia terdapat perbedaan atas suku, bahasa daerah, agama dan kepercayaan yang merupakan satu-kesatuan secara bulat dan utuh sebagai bagian dari Wawasan Nusantara.	Ada kalimat *"Bahwa Bangsa Indonesia yang terdiri dari berbagai suku dan berbicara dalam berbagai bahasa daerah, memeluk dan meyakini berbagai Agama dan Kepercayaan terhadap Tuhan YME harus merupakan satu Kesatuan Bangsa yang bulat dalam arti yang seluas-luasnya."* bahwa kedua aturan isinya sama, yaitu pengakuan bangsa Indonesia terdapat perbedaan atas suku, bahasa daerah, agama dan kepercayaan yang merupakan satu-kesatuan secara bulat dan utuh sebagai bagian dari Wawasan Nusantara.

Masa pemerintahan Presiden Soeharto secara diam-diam mendukung Kepercayaan melalui aturan hukum dan di sisi lain memberikan pembatasan. Beberapa fraksi mendukung eksistensi Kepercayaan melalui setiap pembahasan dalam rapat GBHN, RUU, dan lain-lain meliputi Fraksi Karya Pembangunan (F-KP) dengan alasan Pancasila, UUD 1945 dan sifat kebhinekaan, menjaga persatuan dan kesatuan bangsa, serta hak mayoritas dari warga negara pemilih fraksi tersebut (sebesar 62% dari seluruh warga negara Indonesia),[720] Fraksi Partai

[720] ***Ibid.***, hlm. 185.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

Demokrasi Indonesia (F-PDI) menyangkut masalah dari sebagian warga negara yang berhak mendapat perlindungan sehingga wajar dan wajib diatur dalam GBHN,[721] Fraksi Utusan Daerah (F-UD) berpendapat pencantuman Kepercayaan dalam naskah GBHN sebagai cerminan aspirasi daerah, kemurnian dan kelangsungan hidup dan kehidupan Pancasila, serta perlindungan Kepercayaan melalui pencantuman GBHN merupakan jaminan Kepercayaan tidak akan membentuk agama baru,[722] dan Fraksi ABRI (F-ABRI) bahwa Pancasila dan UUD 1945 untuk memelihara keutuhan, kesatuan, dan persatuan bangsa mencantumkan rumusan Kepercayaan dalam GBHN dengan syarat Kepercayaan adalah bukan Agama dan mencegah perkembangan Kepercayaan menjadi Agama.[723]

Pembahasan GBHN terdapat fraksi yang menolak keras eksistensi Kepercayaan yaitu Fraksi Persatuan Pembangunan (FPP) dengan pemikiran bahwa Kepercayaan yang diartikan berdiri di luar Agama, berdiri sendiri sederajat dengan Agama, dan mendapat perlakuan yang sama dengan Agama sebagaimana yang tercantum dalam naskah GBHN adalah bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945.[724] Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 menjadi dasar perlindungan hak konstitusional bagi Pemeluk Agama dan Penghayat Kepercayaan yang terdapat kalimat *"Agama/Kepercayaan terhadap Tuhan YME"* pada GBHN tahun 1978 sebenarnya dapat diterapkan pada kolom KTP yaitu Kolom Agama/Kepercayaan. Perubahan paradigma terdapat pada masa Presiden Soeharto (Orde Baru) berawal dari adanya Kepercayaan agar tidak sampai berkembang menjadi Agama, yang selanjutnya Kepercayaan berubah menjadi bagian kebudayaan karena TAP MPR Nomor IV/MPR/1978. Perubahan paradigma perlindungan baru terjadi dimulai Perubahan Kedua UUD 1945 sebagai tonggak perjuangan

---

[721] ***Ibid.***, hlm. 185.

[722] ***Ibid.***, hlm. 186.

[723] ***Ibid.***, hlm. 186 dan 187.

[724] ***Ibid.***, hlm. 184.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

bagi perlindungan terhadap HAM berawal dari perlindungan Agama menjadi perlindungan terhadap subjek hukum yaitu Penghayat Kepercayaan.

Menurut Sayuti Melik (F-KP) tetap mempertahankan kata *"Agama dan kepercayaan terhadap Tuhan YME"* dalam GBHN Tahun 1978. Berdasarkan alasan kalimat itu yang telah ada pada GBHN sebelumnya yakni GBHN Tahun 1973 berdasarkan konsensus nasional sejak tahun 1973, sehingga mutlak perlu toleransi dalam penghayatan Sila Ketuhanan Yang Maha Esa dan adanya penambahan sarana untuk pengembangan kehidupan keagamaan dan kehidupan kepercayaan terhadap Tuhan YME.[725] Sayuti Melik menjelaskan soal Ketuhanan Yang Maha Esa dalam Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 bukan menurut konsep teologi, melainkan KeTuhanan menurut dasar Kemanusiaan yang adil dan beradab.[726]

Menurut Notonagoro, ada beberapa tafsir pada Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 apabila cara-cara penafsiran menimbulkan hasil yang berbeda, maka perlu penafsiran yang paling layak atau wajar.[727] Ketika UUD 1945 diumumkan secara resmi pemaknaannya menjadi kepercayaan terhadap agamanya. Pemaknaan *"dan kepercayaannya itu"* mengarah pada Agama akhirnya menjadi komitmen (kesepakatan) bersama. Rancangan Bab IX Pasal 29 UUD 1945 oleh Panitia Perancang UUD[728] ada perdebatan antar pengusulnya di **TABEL 5**.

TABEL 5. Matriks Rancangan Bab IX Pasal 29 UUD 1945 oleh Panitia Perancang UUD (13 Juli 1945)

Keterangan	Pengusul				
	Naskah BPUPKI	Wongsonegoro	Hadikoesoemo		BPUPKI
Preambule UUD 1945	**Tanggal 14 Juli 1945**	Tidak setuju dengan kata *"ke-Tuhanan"*, karena akibatnya akan	Meminta Soepomo untuk menerangkan arti *"dengan*		

[725] Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, ***Buku Kedua: Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Bulan Maret 1978 Jilid II Risalah Rapat-rapat Panitia Ad Hoc I (Rapat ke -1 s/d ke-19)***, (Jakarta: MPR-RI, 1978), hlm. 480-481.

[726] ***Ibid.***, hlm. 485.

[727] Ceramah tentang Pendidikan Mental Pancasila pada Symposium Kepercayaan di Yogyakarta pada tanggal 9 November 1970 oleh Prof. Drs. Notonagoro, S.H. Dalam Sekretariat Kerjasama Kepercayaan ... ***Op.Cit.***, hlm. 17 dan 18.

[728] ***Ibid.***, hlm. 215, 216, 217, 224, 225, 226, 231, 238, 277, 335, 338, 339-340, 341, dan 348.

(11 dan 14 Juli 1945)	*"..., dengan berdasar kepada ke-Tuhanan, dengan kewajiban menjalankan syari'at Islam bagi pemeluk-pemeluknya, menurut dasar kemanusiaan ...".*	besar sekali terhadap agama lain. Tidak diubah tetapi ditambah bagi pemeluk-pemeluk agama lain dengan jalan menurut agamanya masing-masing.	*kewajiban melakukan syari'at Islam bagi pemeluknya".* Tidak mufakat Preambule yang berbunyi *"berdasar kepada ke-Tuhanan, dengan menjalankan syari'at Islam bagi pemeluknya."*		
	Pengusul				**BPUPKI tanggal 15 Juli 1945**
	Wachid Hasjim Soekiman setuju	**Oto Iskandardinata**	**Wongsonagoro**	**Hasil Panitia Kecil**	**Soepomo**
Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 **(13 Juli 1945)**	Diubah sehingga berbunyi *"Agama negara ialah agama Islam."*, dengan menjamin kemerdekaan orang-orang yang beragama lain, untuk ...". Soekiman setuju karena tidak menimbulkan akibat apa pun dan Djajadiningrat menyangsikan tidak ada akibat apa pun dari usul Wachid Hasjim.	Diusulkan Preambule UUD sebagai ayat (1)	Karena mungkin diartikan, bahwa negara boleh memaksa orang Islam untuk menjalankan syari'at agama, maka diusulkan supaya Pasal 29 ayat (2) ditambah dengan kata-kata *"dan kepercayaannya"* antara kata-kata agamanya dan masing-masing.	Menerima usul Oto Iskandardinata dan Wongsonagoro Membentuk Panitia Penghalus Bahasa: Djajadiningrat, Salim, dan Soepomo. TENTANG AGAMA Pasal 29 Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agama apapun dan untuk beribadat menurut agamanya masing-masing.	
Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 **(13 Juli**		*"Negara menjamin kemerdekaan .."* menjadi ayat (2).			

1945)					
Versi Setneg					
	Rumusan BPUPKI tanggal 15 Juli 1945		**Pengusul**		
Pasal	**Soepomo**	**Abdul Fatah Hasan**	**Hadikoesoemo**	**Sanoesi**	**Latuharhary**
Pasal 28 UUD 1945 **15 Juli 1945** **Pasal 28:** Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk **agama lain.**	Menurut Soepomo, hak untuk memeluk agama lain termasuk hak dasar orang seorang (*grondrecht*). Alasan panitia memasukkan hak-hak itu dalam UUD. Mengusulkan Pasal 28 ayat (1): *"Negara berdasar atas ke-Tuhanan, dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluknya."* Untuk menghilangkan rasa kekuatiran atau keraguan para warga negara yang tidak beragama Islam, maka ditegaskan dalam ayat (2): Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agama lain dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaan masing-masing. Menanggapi Hadikoesoemo, bahwa ada salah faham dalam kalangan kaum muslimin tentang ayat (2). Maksud Panitia, para bangsa Indonesia	Menurutnya, Bab 10 Pasal 28 ayat (2) menyinggung perasaan kaum muslimin atau mengandung sedikit *suggestie* halus yang menimbulkan perkiraan bahwa dalam negara Republik Indonesia salah satu kaum muslimin meninggalkan agamanya dan kembali kepada kepada agama yang lain" sehingga menyarankan kata "untuk" diganti kata "yang" dan kata "dan" dibuang sehingga bunyinya menjadi *"Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk yang memeluk agama lain untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya masing-masing."*	Tidak mufakat Pasal 28 bab X tentang Agama.	Setuju dengan usul Abdul Fatah Hasan.	Keberatan terhadap usul Abdul Fatah sehingga tetap setuju usul Panitia Kecil. Jika menerima usul Abdul Fatah, maka ayat itu berbunyi "Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk yang memeluk agama lain" sehingga artinya menjadi hilang. Maksud Panitia, yaitu menghormati agama, bukan menghormati orang yang memeluk agama. **Dahler:** *"Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya dan akan beribadat menurut agamanya dan kepercayaann*

	yang memeluk agama lain tidak usah kuatir tentang kemerdekaan memeluk agama itu dan menjalankan ibadatnya. Panitia menolak adanya *gewetensdwang* ialah paksaan kebatinan terhadap agama itu. Sepakat dengan Dahler tentang ayat (2) berbunyi *"Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya masing-masing."* Radjiman (Ketua) menerima pergantian bunyi Pasal 28 ayat (2) menjadi *"Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya masing-masing."*				*ya masing-masing."* **M. Hatta:** "Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya masing-masing." **Masjkoer:** Sebelum distem, lebih baik diterangkan dahulu tidak hanya tentang agamanya, tetapi antara salah satu dari dua pasal itu. Jadi, kalau ada kemungkinan perubahan dalam sesuatu pasal, Pasal 28 itu saja ayat (1) diganti dengan kalimat yang mengandung pengakuan.

Apabila sudah menjadi kompromis, maka makna *"dan kepercayaannya itu"* adalah merujuk pada Agama. Tidak bisa dipungkiri kenyataan di Indonesia adalah keanekaragaman (pluralis) meliputi perbedaan bahasa, adat, suku, agama, kepercayaan, dan lain-lain. Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 harus dibaca secara utuh dengan Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 bahwa

Agama dan Kepercayaan terhadap Tuhan YME sebagai yakin kepada Tuhan YME sehingga negara wajib untuk menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agama dan kepercayaan. Pengingkaran Kepercayaan terhadap Tuhan YME sebagai pengingkaran sejarah perjuangan bangsa Indonesia dan fakta yang masih hidup di Indonesia, dan pengingkaran kemanusiaan yang adil dan beradab. Keanekaragaman seharusnya sebagai keindahan bangsa dan budaya Indonesia, bukan sebagai perbedaan tetapi pemersatu cita-cita. Pembahasan sejarah Pasal 29 UUD 1945 tidak dipandang sebagai sesuatu yang sensitif, tetapi sesuatu yang memperkaya dan memperindah Indonesia dalam *Bhinneka Tunggal Ika*. Berdasarkan penafsiran historis dan gramatikal, saat itu sudah membahas agama selain 5 agama, sehingga saat itu diakui adanya agama lain (saat itu agama lain juga disebut Kepercayaan) yaitu Agama Sunda Wiwitan, Agama Parmalim, dan lain-lain. Makna *"dan kepercayaannya"* harus dibaca secara utuh dengan Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 dan inklusif mengingat keberagaman Indonesia dan komitmen akan persatuan dan kesatuan bangsa.

Semua manusia perlu perjuangan (berbuat, bertindak, dan berkorban), penghargaan dan pengormatan terhadap manusia lainnya untuk dapat melakukan hal-hal yang sama dengan kita yaitu hendaknya saling berjuang, menghargai, dan menghormati. Tuhan memberikan kebebasan kepada manusia, hendaknya manusia juga memberikan penghargaan dan penghormatan terhadap manusia lain. Hal itu dikarenakan kodrat manusia sebagai makhluk sosial dalam hubungan resiprositas (saling berhubungan atau timbal-balik satu sama lain yakni Tuhan, manusia, manusia lain, dana alam semesta) sebagai satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dan tidak boleh dibedakan (diskriminasi) karena akan mencoreng harkat dan martabat manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan yang bermartabat dan berkeadaban, dan adil. Semua sifat manusia yang baik tersebut adalah bersumber dari Tuhan.

Penyesuaian peraturan perundangan-undangan terkait kata *"kepercayaan"* di samping Agama dan memaknai kata *"Ketuhanan Yang Maha Esa"* termasuk di dalamnya

Kepercayaan, maka kedudukan hak antara Pemeluk Agama dengan Penghayat Kepercayaan adalah sejajar dalam setiap peristiwa penting kehidupan manusia. Agama makna kata *"dan kepercayaannya itu"* pada Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 merupakan satu-kesatuan dengan kata *"Ketuhanan Yang Maha Esa"* pada Pasal 29 ayat (1) UUD 1945, maka eksistensi Penghayat Kepercayaan juga diakui keberadaan pada Pasal 29 UUD 1945 sebagai fakta yang masih hidup melalui keanekaragaman masyarakat. Refleksi kebijakan pemerintah dapat mengubah secara cepat dan tepat atas norma yang kurang lengkap. Kebijakan pencantuman Kolom Kepercayaan pada KTP adalah mendesak untuk pemenuhan hak asasi Penghayat Kepercayaan agar Pemeluk Agama dan Penghayat Kepercayaan sejajar (sejalan dan sama arah dan tujuan) sebagai mitra pembangunan bangsa sesuai tujuan Pembukaan UUD 1945.

Sebelum Putusan MK Nomor 97/PUU-XIV/2016, penafsiran makna kata *"dan kepercayaannya itu"* memang ditujukan untuk Agama, namun menafsirkan hak konstitusional Penghayat Kepercayaan dalam UUD 1945 harus melihat fakta sejarah Kepercayaan telah ada sebelum Indonesia merdeka dengan jumlah pengikut yang tidak sedikit dan bersama-sama dalam meraih kemerdekaan Indonesia dan mewujudkan pembangunan negara Indonesia. Pemahaman hak konstitusional Penghayat Kepercayaan dalam UUD 1945 harus utuh (komprehensif) yang telah ditegaskan dalam Pasal 29 ayat (1) dan Pasal 28E ayat (2) UUD 1945 terkait hak asasi untuk meyakini kepercayaan sesuai dengan hati nurani adalah bagian dari hak atas pengakuan identitas (jati diri) dan eksistensi seseorang untuk meyakini Tuhan YME sebagai bagian dari dirinya merupakan hak asasi yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun dan oleh siapa pun (*non derogable rights*). Putusan MK itu selanjutnya mengukuhkan hak asasi Penghayat Kepercayaan melalui orang yang tepat, pada jabatan tepat, dan waktu tepat pada perjuangan Penghayat Kepercayaan dari zaman nenek moyang sampai sekarang ke generasi penerus menimbulkan hasil yang baik. Berdasarkan Putusan MK bahwa makna kata *"agama"* dalam UU Adminduk tidak hanya

mencakup Agama, tetapi juga Kepercayaan. Pasca Putusan MK, makna kata ”agama” dalam UU berimplikasi pada perluasan makna “agama” tidak hanya pada UU Adminduk, tetapi juga UU lainnya yang bertentangan dengan UUD 1945. Ketika makna *”agama”* dalam UU bertentangan dengan hak konstitusional warga negara, maka perlu perluasan makna kata *“agama”* dalam UU untuk menciptakan keadilan sebagai perlindungan hukum bagi setiap warga negara berupa pengakuan atas identitas (jati diri) seseorang secara setara dan sejajar.

Menurut penafsiran gramatikal di Pertimbangan Hukum MK dalam kalimat *”Dengan kata lain, hak atau kemerdekaan warga negara untuk* ***menganut agama dibatasi pada agama*** *yang diakui sesuai dengan peraturan perundang-undangan. ... Hal inilah yang* ***tidak sejalan dengan jiwa UUD 1945*** *yang secara tegas menjamin bahwa tiap-tiap warga negara merdeka untuk memeluk agama dan kepercayaan dan untuk beribadah sesuai dengan agama dan kepercayaan itu.”, ”..., hak atau kemerdekaan menganut agama (termasuk menganut kepercayaan terhadap Tuhan YME) adalah hak yang melekat pada setiap orang sebab hak itu diturunkan dari kelompok-kelompok alamiah (natural rights), bukan pemberian negara. Oleh karena hak beragama dan menganut kepercayaan merupakan salah satu HAM ...”, ”Bahwa dengan* ***tidak dianutnya pengertian terminologi “agama”*** *dalam Pasal 61 ayat (1) dan Pasal 64 ayat (1) UU Adminduk termasuk kepercayaan,* ***maka dengan sendirinya norma UU a quo tidak memberikan pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum bagi warga negara*** *yang oleh UU a quo disebut menganut “agama yang diakui sebagai agama sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan”. Dengan pendirian* ***Pembentuk UU bahwa yang diakui sebagai agama sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan maka bagi penganut kepercayaan sudah pasti tidak mendapatkan pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil, lebih-lebih perlakuan yang sama di hadapan hukum. Pengakuan tidak mungkin didapat karena kepercayaan tidak***

dimasukkan ke dalam pengertian agama. *... Hal ini sekaligus tidak memungkinkan bagi mereka menikmati perlakuan yang sama di hadapan hukum secara adil sebab secara konseptual dalam konstruksi UU Adminduk* ***mereka sudah tidak dimasukkan ke dalam pengertian agama****.", "..., hal itu bukanlah masalah implementasi norma melainkan konsekuensi logis dari pengertian "agama" yang dianut oleh UU Adminduk yang tidak memasukkan penganut kepercayaan terhadap Tuhan YME sebagai bagian di dalamnya",*[729] dan kata *"sepanjang tidak termasuk "kepercayaan"* pada bagian Amar Putusan Nomor 2 yang berbunyi *"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 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 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 mengikat secara bersyarat sepanjang tidak termasuk "kepercayaan"****;"*[730] sebagai landasan perluasan makna kata *"agama".* Pembatasan makna *"agama"* hanya pada agama saja tidak hanya pada UU Adminduk, tetapi juga peraturan perundang-undangan menimbulkan diskriminasi atas dasar keyakinan terhadap Tuhan YME yang bertentangan dengan UUD 1945. Putusan MK inkonstitusional bersyarat yaitu makna kata *"agama"* sepanjang tidak dimaknai termasuk Kepercayaan adalah bertentangan dengan UUD 1945 (*inkonstitusional*). Hal itu menimbulkan konsekuensi perluasan makna kata *"agama"* sepanjang dimaknai Kepercayaan tidak hanya pada UU Adminduk, tetapi juga UU lainnya yang bertentangan dengan UUD 1945.

---

[729] Putusan MK Nomor 97/PUU-XIV/2016, hlm. 149-152.

[730] Putusan MK Nomor 97/PUU-XIV/2016, hlm. 154.

4.2. Perlindungan Hukum Bagi Penghayat Kepercayaan Dari Periode Presiden Republik Indonesia Terkait Politik Hukum Mengenai Kepercayaan Melalui Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Teori Penemuan Hukum

Perlindungan hukum terdiri dari 2 (dua) kata yaitu perlindungan dan hukum. Perlindungan didefinisikan tempat berlindung; hal (perbuatan dsb); memperlindungi,[731] sedangkan hukum menurut hierarki peraturan perundang-undangan dari atas ke bawah yaitu UUD 1945 dan peraturan di bawahnya sesuai UU Nomor 12 Tahun 2011. Hukum sebagai tempat berlindung dan melindungi subjeknya yaitu Penghayat Kepercayaan, maka hukum dapat memberikan perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif. Hukum dapat melindungi subjek (orang) yaitu Penghayat Kepercayaan dan objeknya yaitu peraturan perundang-undang-undangan agar sesuai tujuannya untuk keadilan secara setara dan sejajar.

Hukum dapat maksimal memberikan perlindungan, ketika negara merefleksikan hukum melalui evaluasi UU dan partisipasi masyarakat untuk membujuk, mempengaruhi atau mengajak pembentuk dan pelaksana peraturan perundang-undangan, serta rakyat duduk bersama dalam komunikasi berkesinambungan secara setara dan sejajar untuk menyusun peraturan perundang-undangan atas dasar saling mengakui, menghormati, dan menghargai. Fungsi perlindungan hukum adalah memelihara kepentingan umum masyarakat, menjaga hak, dan mewujudkan keadilan dalam hidup bersama,[732] maka manusia dapat hidup di suatu masyarakat yang dapat diatur dengan baik melalui refleksi hukum. Negara ada perlindungan melalui hukum yang mengakui setiap warga negara secara adil tanpa terkecuali atas jati diri (identitas) setiap warga negara beserta hak dan kewajibannya. Pengakuan timbul ketika eksistensi (jati diri) seseorang diketahui dan dikenal oleh orang lain melalui hukum yang berkesinambungan (*legal protection is the recognition as equality by the law simultaneosly*).

---

[731] Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, ***Kamus Besar Bahasa Indonesia***, (Jakarta: Balai Pustaka, 2007), hlm. 674.

[732] Huijbers, ***Op.Cit.***, hlm. 289.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

Presiden Republik Indonesia sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar (Pasal 3 ayat (1) UUD 1945) diklasifikasikan menurut periodesasi pemerintahan. Metode penemuan hukum melalui penafsiran historis dan penafsiran sistematis dipakai untuk mengetahui politik hukum mengenai agama dan kepercayaan pada saat itu melalui hubungan pasal satu dengan pasal lain dalam peraturan perundang-undangan.[733] Teori perlindungan hukum menurut Philipus M. Hadjon dalam peraturan perundang-undangan selanjutnya dikembangkan untuk mengetahui instrumen dan arah perlindungan hukum bagi Penghayat Kepercayaan, serta urgensi pembentukan hukum reflektif dalam UU.

Politik hukum (*legal policy*) merupakan kebijakan (*policy*) yang menetapkan sistem dan perangkat hukum yang akan berlaku dalam suatu negara.[734] Ada dinamika perkembangan kepercayaan di Indonesia terhadap kebijakan politik hukum untuk mengatur agama dan kepercayaan di Indonesia yang diklasifikasikan berdasarkan pucuk pimpinan tertinggi suatu negara yakni Presiden[735] sebagai kepala negara. Politik hukum sangat menentukan arah kebijakan pembangunan nasional secara keseluruhan yang akan dilaksanakan dalam periode tertentu, yang pada dasarnya merupakan pemikiran yang menjadi dasar campur tangan negara melalui alat perlengkapan negara (pemerintah, DPR, kepala daerah, dan sebagainya) pada hukum melalui penciptaan hukum bahwa negara berkewajiban memelihara keadilan dan ketertiban, pelaksanaan hukum bahwa negara berkewajiban mengadakan alat-alat perlengkapan negara yang bertugas melaksanakan atau menegakkan hukum menurut cara

---

[733] Diantha, ***Metodologi Penelitian ... Op.Cit.***, hlm. 154.

[734] M. Solly Lubis, ***Politik Hukum dan Kebijakan Publik (Legal Policy and Public Policy)***, (Bandung: CV. Mandar Maju, 2014), hlm. 3.

[735] Asvi Warman Adam, ***Membongkar Manipulasi Sejarah, Kontroversi Pelaku dari Peristiwa***, (Jakarta: Buku Kompas, 2009), hlm. 63.

tertentu yang ditentukan oleh negara antara lain melalui pengadilan, dan perkembangan hukum yang disusun berdasarkan kesadaran hukum masyarakat.[736]

Tata urutan peraturan perundang-undangan ketika dikaitkan dengan pemikiran Hans Kelsen mengenai kaidah hukum merupakan suatu susunan berjenjang dan setiap kaidah hukum yang lebih rendah bersumber dari kaidah yang lebih tinggi (*stufenbau des recht* atau *the hierarchy of law)* bahwa hukum adalah kehendak yang berkuasa (*command of the sovereign*).[737] Presiden Republik Indonesia dalam masa pemerintahannya sebagai orang yang mempunyai kekuasaan tertinggi memiliki politik hukum berbeda-beda atas paradigma Agama dan Kepercayaan. Peraturan perundang-undangan diklasifikasikan menurut penafsiran historis pada masa pemerintahan presiden menurut periodesasi sebanyak 6 (enam) periode untuk menyusun politik hukum dalam hierarki peraturan perundang-undangan terkait perlindungan hukum. Hierarki itu disusun berdasarkan kedudukan tertinggi sampai dengan kedudukan terendah berdasarkan asas *lex superior derogat legi inferiori* artinya undang-undang yang lebih tinggi mengalahkan yang lebih rendah bahwa UUD 1945 memiliki kedudukan tertinggi yang mengalahkan aturan di bawahnya yakni TAP MPR, UU/Perpu, PP, Perpres, Perda Provinsi, dan Perda Kabupaten/Kota (Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011) agar peraturan di bawahnya tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945 dan mengetahui latar belakang pembentukan peraturan perundang-undangan.

1. Ir. Soekarno (18 Agustus 1945-22 Februari 1967)[738]

Kebijakan pemerintah terkait pendidikan yang penduduk mayoritas beragama Islam memiliki hubungan agama dan negara yang cukup unik. Indonesia dibangun berdasarkan

---

[736] Badan Pembinaan Hukum Nasional, ***Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional 2015-2019, Pusat Prencanaan Pembangunan Hukum Nasional***, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2012), hlm. 56. Dalam M. Ilham F. Putuhena, ”Politik Hukum Perundang-undangan: Mempertegas Reformasi Legislasi Yang Progresif”, ***Jurnal Rechtvinding***, Volume 2, Nomor 3, Desember 2013, hlm. 382-383.

[737] Bagir Manan, ***Teori dan Politik Konstitusi***, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hlm. 2013. Dalam Ni’matul Huda, ”Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan”, ***Jurnal Hukum***, Nomor 1 Volume 13 Januari 2006, hlm. 29.

[738] Adam, ***Op.Cit.***, hlm. 63.

Pancasila, tetapi tidak berdasarkan agama tertentu karena Indonesia bukan negara agama dan bukan negara sekular disebut negara kebangsaan yang religius menurut Mahfud MD.[739] Pemerintah melalui berbagai bidang kehidupan manusia memunculkan politik hukum perlindungan hukum di bidang kejiwaan atau spiritual nampak pada peraturan perundang-undangan. Tujuan perlindungan hukum itu awalnya adalah perhargaan atau penghormatan terhadap Agama atau Kepercayaan, bukan penghormatan Penghayat Kepercayaan.

UU Nomor 4 Tahun 1950 tentang Dasar-dasar Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah (UU Nomor 4 Tahun 1950) berlaku tanggal 5 April 1950 yang ditandatangani Assat sebagai Pemangku Jabatan Sementara Presiden. Pasal 16 UU Nomor 4 Tahun 1950 berbunyi *"Di dalam sekolah, guru-guru harus menghormati tiap-tiap aliran agama atau keyakinan hidup."* Kata "*harus menghormati tiap-tiap aliran agama atau keyakinan hidup"* sebagai suatu politik hukum pemerintah untuk berfokus kepada obyek perlindungan hukum berupa aliran agama atau keyakinan hidup dari warga negara Indonesia. Pelajaran agama dalam sekolah negeri menjadi tidak wajib diikuti oleh murid ketika orang tuanya menetapkan anaknya untuk tidak ikut dalam pelajaran agama itu (Pasal 20 UU Nomor 4 Tahun 1950), yang berbeda pengaturannya menjadi suatu kewajiban dalam pendidikan nasional melalui UU Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Nomor 2 Tahun 1989).

Pasal 7 Peraturan Bersama Menteri Pendidikan, Pengajaran, dan Kebudayaan Nomor 17678/Kab dan MENAG Nomor K/1/9180 tentang Peraturan Pendidikan Agama di Sekolah-sekolah Negeri yang berlaku tanggal 16 Juli 1951 terdapat ketentuan bagi guru agama untuk menghargai Agama atau Kepercayaan lain melalui larangan untuk mengajarkan segala sesuatu yang mungkin dapat menyinggung perasaan pemeluknya yang selengkapnya berbunyi *"Dalam menjalankan kewajibannya sebagai guru, maka guru Agama dilarang*

---

[739] Mahfud MD, ***Indonesia Bukan Negara Sekuler juga Bukan Negara Agama***, http://polhukam.rmol.co/read/2013/03/18/1022774/Mahfud-MD:-Indonesia-Bukan-Negara-Sekuler-Juga-Negara-Agama, diakses pada 5 Juli 2014. Dalam Mohammad Kosim, "Kebijakan Pendidikan Agama Islam Di Sekolah Pada Masa Orde Lama", ***Karsa***, Volume 22, Nomor 1, Juni 2014, hlm. 13.

mengajarkan segala sesuatu yang mungkin dapat menyinggung perasaan orang yang memeluk Agama atau memegang kepercayaan lain." Penghormatan untuk murid beragama lain dalam ketentuan itu melalui cara meninggalkan kelas selama pelajaran Agama berlangsung. Pasal 4 ayat (3) berbunyi *"Murid dalam suatu kelas yang memeluk Agama lain daripada agama yang sedang diajarkan pada sesuatu waktu, dan murid-murid yang meskipun memeluk Agama yang sedang diajarkan tetapi tidak mendapat izin dari orang tuanya untuk mengikuti pelajaran itu, boleh meninggalkan kelasnya selama jam pelajaran itu."* sebagai perwujudan perlindungan hak orang tua murid terkait pendidikan agama bagi anaknya. Anak ikut ataupun tidak ikut dalam pelajaran agama bertujuan untuk melenyapkan salah faham sesuai prinsip dalam UU Nomor 4 Tahun 1950 (Penjelasan Pasal 4 ayat (3)).

UU Nomor 29 Tahun 1957 tentang Pejabat Yang Menjalankan Pekerjaan Jabatan Presiden, Jika Presiden Mangkat, Berhenti atau Berhalangan, Sedang Wakil Presiden Tidak Ada Atau Berhalangan (UU Nomor 29 Tahun 1957) mulai berlaku tanggal 16 Oktober 1957 ditandatangani Presiden Soekarno. Pasal 2 ayat (2) UU Nomor 29 Tahun 1957 berbunyi *"Sebelum menjalankan pekerjaan jabatan Presiden, maka Ketua Dewan Perwakilan Rakyat harus mengangkat sumpah atau menyatakan keterangan menurut cara agamanya di hadapan Dewan Perwakilan Rakyat, sebagai berikut: ..."*. Ketentuan tentang sumpah atau pernyataan keterangan pekerjaan jabatan Presiden oleh Ketua DPR tidak mencantumkan sumpah atau keterangan menurut kepercayaannya sehingga ketentuan itu bersifat diskriminatif bagi Penghayat Kepercayaan. Ketentuan itu digantikan oleh Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 10 Tahun 1960 tentang Pejabat Yang Menjalankan Pekerjaan Jabatan Presiden, Jika Presiden Mangkat, Berhenti, Atau Berhalangan, Sedang Wakil Presiden Tidak Ada Atau Berhalangan (Perpu Nomor 10 Tahun 1960) mulai berlaku pada tanggal 23 Maret 1960 yang pada akhirnya disahkan menjadi undang-undang. Ketentuan Pasal 2 ayat (1) berbunyi *"Sebelum menjalankan pekerjaan jabatan Presiden, maka Menteri Pertama harus*

mengangkat sumpah atau menyatakan keterangan menurut cara agamanya dihadapan Presiden sebagai berikut: ...". Ketentuan itu hanya mengatur sumpah atau pernyataan keterangan menurut cara agama bagi Pejabat yang menjalankan pekerjaan jabatan Presiden, namun tidak ada sumpah atau pernyataan keterangan menurut Kepercayaan sebagai ketentuan yang diskriminasi bagi Penghayat Kepercayaan.

UU Nomor 13 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepolisian Negara (UU Nomor 13 Tahun 1961) berlaku tanggal 30 Juni 1961. Pasal 2 ayat (3) UU Nomor 13 Tahun 1961 menyatakan *"Kepolisian Negara mempunyai tugas untuk mengawasi aliran-aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan Negara."* dan Pasal 1 ayat (3) UU Nomor 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia (UU Nomor 15 Tahun 1961) mengatur tugas Kejaksaan yaitu pengawasan aliran-aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan Negara. Ketentuan tersebut telah mengenal istilah aliran kepercayaan yang menimbulkan stigma negatif bagi Penghayat Kepercayaan pada saat itu. Pengawasan aliran-aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan Negara oleh Kepolisian merupakan perlindungan hukum preventif untuk mencegah timbulnya gangguan keamanan bagi Agama.

UU Nomor 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepegawaian (UU Nomor 18 Tahun 1961) berlaku tanggal 21 Juli 1961 bahwa Pasal 4 ayat (3) huruf a berisi:

"Penyaringan diselenggarakan oleh suatu panitia penyaringan dan meliputi:

a. penelitian administratif terhadap unsur:
   1. kewarganegaraan,
   2. umur,
   3. jenis,
   4. susunan keluarga,
   5. faham keagamaan/kepercayaan,
   6. keanggotaan organisasi, dan
   7. keterangan lain-lain yang khusus diminta dalam pengumuman;"

Penjelasan Pasal 4 UU Nomor 18 Tahun 1961 menyatakan:

"Ketentuan ini diadakan untuk memperoleh suatu aparatur Negara yang diisi dengan warga negara Indonesia yang terpilih dari kalangan luas dalam masyarakat dan yang bermutu dalam hal kepribadian, kesetiaan, kesehatan badan, kecerdasan, kemampuan dan

ketangkasan. Panitia penyaringan mempunyai tugas menyaring mereka yang belum menjadi pegawai (pelamar) dan ditujukan pada kecakapan teknis untuk mengisi lowongan-lowongan. Mengingat sifatnya, maka Panitia ini terdiri dari tenaga-tenaga teknis. Sudah barang tentu Panitia harus melakukan tugasnya tanpa diskriminasi berhubung dengan agama/kepercayaan, keanggotaan organisasi, kesukuan, kelamin dan sebagainya. Penelitian administratif terhadap unsur keanggotaan organisasi dilakukan berhubung dengan kemungkinan yang bersangkutan menjadi anggota organisasi terlarang."

Istilah *"kepercayaan"* diakui dalam Pasal 4 ayat (3) huruf a UU Nomor 18 Tahun 1961 terkait unsur berupa faham keagamaan/kepercayaan penelitian administratif dalam penyaringan penerimaan PNS yang diselenggarakan oleh Panitia Penyaringan. Penjelasan Pasal 4 UU Nomor 18 Tahun 1961 selanjutnya diatur tugas Panitia Penyaringan tanpa diskriminasi terkait agama/kepercayaan dan pencantuman kata *"... anggota organisasi terlarang"*. Ketentuan tersebut mendukung hak asasi Penghayat Kepercayaan karena secara tegas mencantumkan unsur kepercayaan dan pelaksanaan tugas tanpa diskriminasi, tetapi ketika ada pencantuman kata *"... anggota organisasi terlarang"*, maka semua persyaratan itu sulit dipenuhi oleh Calon PNS Penghayat Kepercayaan, karena pada saat itu stigma Kepercayaan adalah negatif melalui kata "aliran" sebagai kelompok orang yang sesat atau komunis atau atheis. Pengucapan sumpah/jabatan PNS belum diatur secara tegas tata caranya, bahwa tata cara itu akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah (PP).

UU Nomor 19 Tahun 1964 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman (UU Nomor 19 Tahun 1964) mulai berlaku tanggal 31 Oktober 1964. Penjelasan Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 19 Tahun 1964 berbunyi *"Demi keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa" adalah disesuaikan dengan Pasal 29 Undang-Undang Dasar yang berbunyi:*

1. *Negara berdasarkan atas ke-Tuhanan Yang Maha Esa;*
2. *Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu. Rumusan ini berlaku untuk semua pengadilan dalam semua lingkungan peradilan."*

Pasal 23 UU Nomor 19 Tahun 1964 berbunyi *"Sebelum melakukan jabatannya, hakim, panitera, panitera pengganti dan juru sita untuk masing-masing lingkungan peradilan, mengucapkan sumpah menurut cara agama yang dipeluknya atau janji. Sumpah/janji berbunyi sebagai berikut: ..."*, maka semua lingkungan peradilan dan KEMENAG berlaku prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa pada Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 bahwa pengucapan sumpah/janji jabatan menurut cara agama yang dipeluk sesuai konsensus penafsiran *"dan kepercayaannya"* pada Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 merujuk Agama. Ketentuan itu merugikan Penghayat Kepercayaan pada pengucapan sumpah/janji Penghayat Kepercayaan yang akan menduduki jabatan hakim, panitera, panitera pengganti, dan juru sita.

Pemerintahan Presiden Soekarno terdapat larangan kegiatan bagi setiap orang dan organisasi atau aliran kepercayaan pada Pasal 1 Penpres Nomor 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama. Ketentuan itu mulai berlaku tanggal 27 Januari 1965 selanjutnya disahkan dengan UU Nomor 5 Tahun 1969 tentang Pernyataan Berbagai Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden Sebagai UU (UU Nomor 5 Tahun 1969) mulai berlaku tanggal 5 Juli 1969 pada pemerintahan Presiden Soeharto berbunyi:

"Larangan kegiatan meliputi:

1. *sengaja di muka umum menceritakan, menganjurkan atau mengusahakan dukungan umum;*
2. *untuk melakukan penafsiran tentang sesuatu agama yang dianut di Indonesia atau melakukan kegiatan-kegiatan keagamaan yang meyerupai kegiatan-kegiatan keagamaan dari agama itu;*
3. *penafsiran dan kegiatan mana menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama itu."*

Perlindungan hukum represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa,[740] yaitu penjatuhan sanksi berupa:

1. perintah dan peringatan keras untuk menghentikan perbuatan melalui suatu keputusan bersama MENAG, Menteri/Jaksa Agung dan MENDAGRI (Pasal 2 ayat (1) bagi setiap orang yang dengan sengaja di muka umum:

[740] Hadjon, ***Perlindungan Hukum … Op.Cit.***, hlm. 2.

- 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 yang menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama itu (Pasal 1);

2. pembubaran Organisasi dan dinyatakan sebagai Organisasi atau aliran terlarang oleh Presiden Republik Indonesia apabila pelanggaran dilakukan oleh Organisasi atau aliran kepercayaan setelah Presiden mendapat pertimbangan dari MENAG, Menteri/Jaksa Agung, dan MENDAGRI (Pasal 2 ayat (2));
3. pidana penjara selama-lamanya lima tahun:
   - orang, penganut, anggota dan/atau anggota Pengurus Organisasi atau aliran kepercayaan yang masih melakukan kegiatan yang dilarang dalam Pasal 1 setelah MENAG bersama-sama Menteri/Jaksa Agung dan MENDAGRI atau oleh Presiden melakukan penjatuhan sanksi sesuai Pasal 2 (Pasal 3);
   - bagi seseorang yang sengaja di muka umum mengeluarkan perasaan atau melakukan perbuatan yang bersifat permusuhan, penyalahgunaan atau penodaan terhadap suatu agama yang dianut di Indonesia; dan
   - bagi seseorang yang dengan maksud agar orang tidak menganut agama apa pun juga, yang bersendikan Ketuhanan Yang Maha Esa (Pasal 4).

Perlindungan hukum pada UU Nomor 1/PNPS/1965 untuk melindungi Agama dari bahaya penyalahgunaan dan/atau penggunaan Agama oleh aliran-aliran atau organisasi-organisasi kebatinan/kepercayaan masyarakat, bukan perlindungan hukum bagi Penghayat Kepercayaan dan organisasi ataupun Kepercayaan (Penjelasan Umum UU Nomor 1 /PNPS/1965). Istilah *"aliran kepercayaan/kebatinan"* dan *"penganut aliran kepercayaan/kebatinan"* pertama kali dikenal secara sah pada UU Nomor 1/PNPS/1965 menimbulkan perlakuan diskriminatif

karena kata *"aliran"* sebagai makna yang berarti negatif bagi pengikutnya sebagai *"sesat"*. Kata "aliran" baru didefinisikan secara resmi di UU bahwa semua aliran atau paham yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa yaitu aliran kepercayaan yang bertentangan dengan falsafah dasar Negara Republik Indonesia (Pasal 15 ayat (1) huruf d UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia).

UU Nomor 1/PNPS/1965 bersifat diskriminatif karena pengawasan kepada aliran-aliran atau organisasi-organisasi kebatinan/kepercayaan masyarakat dan penjatuhan sanksi tanpa disertai perlindungan hukum bagi orang-orang Kepercayaan/Kebatinan (Penghayat Kepercayaan). Pencantuman 6 (enam) macam Agama yang dipeluk penduduk Indonesia meliputi agama Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Budha dan Khong Cu (Confusius) (Penjelasan Pasal 1 UU Nomor 1/PNPS/1965) selanjutnya menjadi landasan atau pedoman bagi pembentuk kebijakan yakni undang-undang lainnya dan peraturan perundang-undangan di bawahnya untuk dijadikan sebagai "agama resmi" yang menimbulkan diskriminasi terkait perolehan hak asasi bagi pemeluk agama selain agama resmi dan Penghayat Kepercayaan.

Masa pemerintahan Presiden Soekarno terdapat beberapa undang-undang yang menimbulkan polemik sampai saat ini yaitu UU Nomor 5 Tahun 1969. Kata *"berasas keagamaan"*, *"Pengakuan sila pertama (Ketuhanan Yang Maha Esa) tidak dapat dipisahkan-pisahkan dengan Agama"*, *"... Agama, adalah satu tiang pokok dari pada perikehidupan manusia ... sebagai sendi perikehidupan Negara dan unsur mutlak dalam usaha nation building"*, *"ajaran-ajaran/perbuatan-perbuatan pada pemeluk aliran-aliran tersebut ... menodai Agama"*, *"... ke arah yang sangat membahayakan Agama-agama yang ada"*, *"untuk menyalurkan ketatanegaraan dan keagamaan ..."*, *"dapat menikmati ketenteraman beragama"*, *"untuk menunaikan ibadah menurut agamanya masing-masing"*, dan *"penyelewengan-penyelewengan keagamaan ... merupakan pelanggaran pidana ..."* pada Penjelasan Umum UU Nomor 5 Tahun 1969 mencantumkan soal agama sebagai hal utama

dan terpenting menyebabkan hubungan antara Penghayat Kepercayaan menjadi tidak sejajar dengan Pemeluk Agama dan makna peyoratif bagi Kepercayaan meliputi penyelewengan ajaran agama, nasehat, sanksi berupa larangan aliran kepercayaan, pembubaran organisasi, penyaluran ke arah pandangan yang sehat, dan mengganggu ketentraman umat beragama.

Tujuan UU Nomor 5 Tahun 1969 untuk mencegah penyelewengan ajaran agama, melindungi ketenteraman beragama, melindungi dari penodaan/penghinaan agama, melindungi dari ajaran-ajaran untuk tidak memeluk agama yang bersendikan Ketuhanan Yang Maha Esa. Berdasarkan Penjelasan Umum dan Penjelasan Pasal Demi Pasal belum ada penyebutan baku untuk istilah kepercayaan yang terkadang dicantumkan kebatinan, padahal istilah baku sebagai hal penting dalam mengidentifikasi atau mengenal dan mempelajari segala sesuatu mengenai hal itu. Pemakaian awalan kata "Agama" dengan huruf kapital, sedangkan untuk kata *"aliran kepercayaan"* memakai awalan kata dengan huruf kecil berarti obyek perlindungan hukum dari UU Nomor 5 Tahun 1969 adalah Agama yang berimplikasi pada hubungan antara Pemeluk Agama dengan Penghayat Kepercayaan tidak sejajar sebagai mitra pembangunan sebagai tercantum dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945.

Maksud dari penerbitan Penpres Nomor 1/PNPS/1965 saat itu adalah mengedepankan Agama, mencegah penyalahgunaan atau penodaan agama, dan pengamanan revolusi dan ketentuan masyarakat. Ketentuan itu kurang mengedepankan prinsip Ketuhanan Maha Esa sebagai hal terpenting bagi rakyat dan negara Indonesia yang merupakan dasar negara dalam Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 terkait fakta keanekaragaman di Indonesia dan kesepakatan bersama membangun Indonesia sebagaimana tercantum dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945. Kepercayaan memegang peranan penting dalam perikehidupan manusia yaitu pembangunan jiwa atau spiritual yang tidak terlepas dari prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa.

Bagian Mengingat angka 1 UU Nomor 1/PNPS/1965 bahwa apabila UU Nomor 1/PNPS/1965 dikaitkan dengan Pasal 29 UUD 1945, maka penting untuk melihat sejarah

perdebatan Bab Agama pada Pasal 29 UUD 1945. Berdasarkan sejarah UUD 1945, Latuharhary mengungkapkan bahwa pembentuk UUD 1945 bermaksud menghormati agama, bukan menghormati orang yang memeluk agama.[741] Latar belakang pembentukan UU Nomor 1/PNPS/1965 adalah untuk mencegah penyelewengan ajaran-ajaran agama yang dianggap sebagai ajaran-ajaran pokok oleh para ulama dari agama yang bersangkutan (Pasal 1-3) dan melindungi ketenteraman beragama dari penodaan/penghinaan dan dari ajaran-ajaran untuk tidak memeluk agama yang bersendikan Ke-Tuhanan Yang Maha Esa (Pasal 4).[742] Inti pembentukan UU Nomor 1/PNPS/1965 adalah penghormatan terhadap agama, termasuk ajaran, simbol, kitab suci, pemuka agama, dan lain-lain.

UU Nomor 1/PNPS/1965 tidak dapat memberikan perlindungan hukum bagi Penghayat Kepercayaan, jikalau ajaran kepercayaan tersebut disalahgunakan atau dinodai oleh orang lain. Tetapi sebaliknya, apabila Penghayat Kepercayaan ataupun organisasi Penghayat melakukan penodaan atau penyalahgunaan terhadap Agama dapat dikenai sanksi menurut aturan ini. Ketentuan itu jelas bersifat diskriminatif untuk Penghayat Kepercayaan karena menyebabkan ketidakseimbangan hak Pemeluk Agama dan Penghayat Kepercayaan. Ketika RUU Kebebasan Beragama disahkan oleh negara yang memunculkan definisi Agama adalah Agama dan Kepercayaan (Pasal 1 angka 1) akan menimbulkan kontradiksi antar 2 (dua) ketentuan tersebut tidak terdapat keseimbangan karena yang diatur hanya perlindungan agama dan tidak ada perlindungan aliran kepercayaan.

UU Nomor 15 Tahun 1961 tentang Kejaksaan Republik Indonesia (UU Nomor 15 Tahun 1961) mulai berlaku tanggal 30 Juni 1961. Menurut Pasal 2 ayat (3) UU Nomor 16 Tahun 2004, Kejaksaan menyelenggarakan kegiatan pengawasan aliran kepercayaan yang

---

[741] Adam, ***Op.Cit.***, hlm. 340.

[742] Penjelasan Umum Angka 2 UU Nomor 1/Pnps/1965.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

dapat membahayakan masyarakat dan negara dalam bidang ketertiban dan ketentraman umum sebagai perlindungan hukum preventif dan/atau edukatif.

Beberapa peraturan perundang-undangan ditilik dari penafsiran historis melalui tahun berlakunya UU terkait perlindungan hukum masa pemerintahan Presiden Soekarno meliputi.

a. Perlindungan hukum preventif

Politik hukum pada masa itu adalah perlindungan hukum preventif untuk Agama agar tidak ada pembentukan agama baru dan mencegah penyalahgunaan atau penodaan terhadap Agama yang belum memberikan perlindungan hukum bagi Penghayat Kepercayaan berupa:

- pembinaan Aliran Kepercayaan untuk kembali ke arah induk agamanya dan mencegah pembentukan agama baru oleh DEPAG melalui pengawasan, penelitian, pendataan atau pencatatan Aliran Kepercayaan pada bagian: Pengawasan Aliran Kerokhanian di Sekretariat Kanwil DEPAG, yang selanjutnya beralih ke Subbagian Umum pada TU untuk membantu Kepala Kantor Pengawasan Kepercayaan berdasarkan Instruksi MENAG Nomor 13 Tahun 1975, yang selanjutnya ke Pusat Penelitian dan Pengembangan Perikehidupan Kepercayaan Terhadap Tuhan YME;
- pengawasan oleh Kejaksaan;
- pengawasan terhadap aliran-aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara oleh Kepolisian berdasarkan UU Nomor 15 Tahun 1961.

b. Perlindungan hukum represif

Politik hukum masa itu adalah perlindungan hukum represif untuk Pemeluk Agama yang mencegah penyalahgunaan atau penodaan Agama, bukan perlindungan hukum Penghayat Kepercayaan. Penjatuhan sanksi pada UU Nomor 1/PNPS/1965 yaitu perintah dan peringatan keras untuk menghentikan perbuatan bagi setiap orang; pembubaran Organisasi dan dinyatakan sebagai Organisasi atau aliran terlarang; dan pidana penjara selama-lamanya lima tahun kepada orang, penganut, anggota dan/atau anggota pengurus Organisasi.

Presiden Soekarno terkenal dengan kebijakan nasakom (nasionalisme, agama, dan sosialisme). Menurut Bab I Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969 (TAP MPRS Nomor II/MPRS/1960), politik hukum Presiden adalah Pendidikan Nasional sebagai pendidikan bangsa (*Nation and Character Building*) yang membina suatu bangsa yang mampu atas tanggungjawab sendiri menyelesaikan revolusinya tahap demi tahap dan Agama adalah unsur mutlak untuk pendidikan bangsa sesuai TAP MPRS Nomor II/MPRS/1960. Perlindungan hukum berupa perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif belum ditujukan Penghayat Kepercayaan.

2. Soeharto (12 Maret 1967-21 Mei 1998)[743]

Latar belakang banyaknya agama baru yang menyimpang dari ajaran Agama resmi yang dianggap sebagai penistaan, penodaan atau penyalahgunaan Agama, maka muncul Pasal 156a Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) awalnya adalah UU Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana menjadi UU Nomor 73 Tahun 1958 berbunyi *"Dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya 5 tahun, barangsiapa dengan sengaja di muka umum mengeluarkan perasaan atau melakukan perbuatan:*

a. yang ada pada pokoknya bersifat permusuhan, penyalahgunaan atau pendodaaan terhadap suatu agama yang dianut di Indonesia;

b. dengan maksud agar orang tidak menganut agama apa pun juga yang bersendikan Ketuhanan Yang Maha Esa."

termasuk dalam kejahatan terhadap ketertiban umum merupakan perlindungan hukum represif yang memuat penjatuhan sanksi bagi orang yang secara sengaja di muka umum permusuhan, penyalahgunaan atau penodaan terhadap suatu agama, sehingga paradigma yang

[743] Adam, ***Op.Cit.***, hlm. 45.

digunakan pada masa pemerintahan Soeharto saat itu adalah perlindungan hukum terhadap ajaran Agama dan Pemeluk Agama. Pasal 156a KUHP selanjutnya dicantumkan sebagai ketentuan dalam Pasal 156a UU Nomor 1/PNPS/1965. Ketentuan itu sebagai kebijakan eksklusif menyebabkan ketidakadilan bagi Penghayat Kepercayaan. Ketika Kepercayaan ditafsirkan sebagai ajaran yang tidak bersendikan Ketuhanan Yang Maha Esa berakibat Penghayat Kepercayaan dapat saja dipidana penjara selama-lamanya 5 tahun.

Inpres Nomor 14 Tahun 1967 mulai berlaku tanggal 6 Desember 1967 ditandatangani Soeharto sebagai Pejabat Presiden yang pada Bagian Menimbang diatur bahwa agama, kepercayaan dan adat istiadat Cina di Indonesia yang berpusat pada negeri leluhurnya. Hal itu manifestasinya dapat menimbulkan pengaruh psikologis, mental dan moril yang kurang wajar terhadap warga negara Indonesia adalah hambatan terhadap proses asimilasi perlu diatur dan ditempatkan fungsinya pada proporsi wajar yaitu pelaksanaan ibadat, tata-cara ibadah Cina memiliki aspek *affinitas culturil* yang berpusat pada negeri leluhur Cina harus dilakukan secara intern dalam hubungan keluarga atau perorangan. MENAG setelah mendengar pertimbangan Jaksa Agung (PAKEM) mengatur penentuan kategori agama dan kepercayaan serta pelaksanaan cara ibadat agama, kepercayaan dan adat istiadat Cina.

Penpres Nomor 1/PNPS/1965 disahkan menjadi UU Nomor 1/PNPS/1965 oleh UU Nomor 5 Tahun 1969 sebagai politik hukum untuk memurnikan Pancasila dari ajaran komunis. Beberapa aliran kepercayaan diasumsikan seluruh kepercayaan di Indonesia saat itu adalah komunis, maka organisasi Kepercayaan banyak membubarkan diri dan dibubarkan, serta hak-hak konstitusional Penghayat Kepercayaan terampas akibat politik hukum tersebut. Politik hukum dipakai sebagai perlindungan terhadap agama dilatarbelakangi oleh peristiwa G30S menyebabkan Kepercayaan menjadi timbul dan tenggelam.

Inpres Nomor 14 Tahun 1967 merupakan ketentuan inkonsisten dengan Penjelasan Pasal 1 Penpres Nomor 5 Tahun 1969 yang secara implisit mencantumkan bahwa Agama

Konghu Cu sebagai salah satu Agama yang dipeluk oleh penduduk Indonesia. Ketentuan itu juga bersifat diskriminasi bagi penganut Agama Konghu Cu, karena Pemeluk Agama Konghucu hanya dapat melaksanakan perayaan-perayaan pesta agama dan adat istiadat Cina secara tidak menyolok di depan umum yakni hanya dalam lingkungan keluarga, sedangkan untuk Agama lain seperti Islam, Kristen, Katolik, Hindu, dan Budha mempunyai kebebasan secara leluasa untuk memeluk dan beribadat menurut agamanya tersebut.

UU Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman (UU Nomor 14 Tahun 1970) mulai berlaku tanggal 17 Desember 1970 ditandatangani Presiden Soeharto. Pasal 4 ayat (1) UU Nomor 14 Tahun 1970 berbunyi *"DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA adalah sesuai dengan Pasal 29 Undang-Undang Dasar yang berbunyi: 1. Negara berdasarkan atas ke-Tuhanan Yang Maha Esa; 2. Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agama masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu. Rumusan ini berlaku untuk semua pengadilan dalam semua lingkungan peradilan."* dan Pasal 29 berbunyi *"Semua melakukan jabatannya, Hakim, Panitera Pengganti dan Jurusita untuk masing-masing lingkungan peradilan harus bersumpah atau berjanji menurut agamanya, yang berbunyi sebagai berikut: ..."*. Keharusan bersumpah atau berjanji menurut agamanya untuk jabatan Hakim, Panitera Pengganti, dan Jurusita terdapat hukum diskriminatif bagi Penghayat Kepercayaan, ketika hal itu belum diatur tata cara pengucapan sumpah menurut Kepercayaan.

Masa pemerintahan Presiden Soeharto terdapat beberapa pidato yang menjadi arah kebijaksanaan pemerintahan terkait Kepercayaan di Indonesia. Musyawarah Nasional Kepercayaan diadakan tanggal 27 Desember 1970 di Yogyakarta dalam pembukaannya terdapat pidato yang intinya bangsa Indonesia harus mengejar kemajuan lahiriah maupun rohaniah karena kemajuan lahiriah saja tanpa dasar-dasar kerohanian yang baik akan dapat membawa bencana bagi kehidupan bangsa. Pembukaan Konggres SUBUD sedunia ke IV di

Jakarta tanggal 5 Agustus 1971 memuat pidato berisi aliran-aliran kepercayaan bukan agama baru dan ajarannya pun tidak boleh merusak ajaran agama yang mana pun juga dan jangan sampai aliran-aliran kepercayaan menimbulkan kultus individu kepada pemimpinnya karena kultus individu dengan dalih apapun bertentangan dengan jiwa demokrasi dalam Pancasila.

Tanggal 4 Februari 1973 terdapat pernyataan dari Presiden Soeharto bahwa Pemerintah tidak melarang setiap usaha untuk mematangkan jiwa dan meluhurkan budi pekerti, tetapi Pemerintah mengarahkan agar kegiatan itu benar-benar bermanfaat bagi pembangunan bangsa untuk mencapai keseimbangan kemajuan lahir dan kepuasan rohani. Pidato Presiden Soekarno tanggal 16 April 1973 berisi Kepercayaan yang berdasarkan pada Ketuhanan Yang Maha Esa bukan agama, dan ajaran-ajaran serta pengamalan dari kepercayaan itu tidak boleh bertentangan dengan Pancasila dan tidak boleh merusak ajaran-ajaran agama manapun. Para anggota aliran kepercayaan hendaknya didorong untuk taat kepada ajaran agama yang telah dipeluknya dan mengembangkan sikap toleran yang positif diantara semua anggota yang memeluk agama yang berlainan.[744]

Pengakuan Kepercayaan terhadap Tuhan YME pada TAP MPR Nomor IV/MPR/1978 terdapat judul ”*AGAMA DAN KEPERCAYAAN TERHADAP TUHAN YME, SOSIAL BUDAYA”*. Judul *“Agama dan kepercayaan terhadap Tuhan YME”* dalam TAP MPR Nomor IV/MPR/1978 dikaitkan judul “Agama” pada Pasal 29 UUD yang juga ditafsirkan sebagai Agama dan Kepercayaan berdasarkan Tuhan YME karena tidak terlepas konsep wawasan nusantara dan Bhinneka Tunggal Ika. Menurut Soedjono Hoemardani (Asisten Pribadi Presiden Soeharto) sebagai salah satu ide yang berperan memasukkan Kepercayaan dalam GBHN berpendapat bahwa hubungan antara manusia dengan Tuhan YME yang berintikan kepercayaan terhadap Tuhan YME adalah sebagian dari nilai-nilai luhur dalam kebudayaan Indonesia sebagai kepribadian Indonesia. GBHN terdapat penegasan kepercayaan terhadap

[744] Pidato Presiden menggunakan istilah aliran kepercayaan, bukan Kepercayaan.

Tuhan YME adalah bagian pelaksanaan Pancasila sebagai jiwa bangsa untuk melestarikan nilai-nilai luhur kebudayaan dan dasar negara Indonesia.[745]

Kebudayaan merupakan pilihan eksistensi yang terus-menerus, maka pengendalian diri sebagai sikap dan usaha yang sangat penting agar manusia tidak bertindak memutlakkan dirinya, baik terhadap dunia, sejarah, sesama maupun Tuhan. Memutlakkan diri merupakan tindak ingkar terhadap ketergantungan, keterikatan, dan komitmen manusia kepada Tuhan sebagai sifat dasar hidup manusia, dan sifat dasar kebudayaan. Kepercayaan kepada Tuhan YME adalah bagian proses kebudayaan dari manusia yang menggunakan cipta, rasa, dan karsa tetapi tetap dalam sikap *eling-percoyo-mituhu (ingat, percaya, dan taat/patuh)* sehingga manusia mengembangkan diri dan kebudayaan dalam naungan daya Tuhan.[746] Kebudayaan sebagai acuan untuk berbagai macam kegiatan manusia sehingga politik, ekonomi, dan pertahanan adalah bagian dari usaha melaksanakan tugas membangun kebudayaan sebagai pilihan eksistensi bangsa Indonesia. Pembangunan (nasional) kebudayaan sebagai pelaksanaan GBHN yang bersandar pada nilai-nilai Pancasila termasuk kepercayaan terhadap Tuhan YME sebagai politik hukum pada masa itu.[747]

Pembangunan bidang agama dan kepercayaan terhadap Tuhan YME muncul dalam beberapa ketetapan pemerintahan mengenai keluarga berencana yang isinya *"Pelaksanaan keluarga berencana ditempuh dengan cara-cara sukarela, dengan mempertimbangkan nilai-nilai Agama dan Kepercayaan terhadap Tuhan YME."*, sasaran pelaksanaan pembangunan jangka panjang pada pembangunan bidang agama dan kepercayaan terhadap Tuhan YME berisi *"Atas dasar kepercayaan Bangsa Indonesia terhadap Tuhan YME maka kehidupan manusia dan masyarakat Indonesia harus benar-benar selaras dalam hubungannya dengan Tuhan YME, dengan sesama dan alam sekitarnya serta memiliki kemantapan keseimbangan*

---

[745] ***Ibid.***, hlm. 95.

[746] ***Ibid.***, hlm. 109.

[747] ***Ibid.***, hlm. 109.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

dalam kehidupan lahiriah dan batiniah serta mempunyai jiwa yang dinamis dan semangat gotong royong yang berkembang, sehingga sanggup serta mampu untuk melanjutkan perjuangan Bangsa dalam mencapai tujuan nasional dengan memanfaatkan landasan ekonomi yang seimbang.

Bentuk-bentuk kebudayaan sebagai pengejawantahan Pribadi Manusia Indonesia harus benar-benar menujukkan nilai hidup dan makna kesusialaan yang dijiwai Pancasila. Sedangkan kebudayaan itu sendiri harus merupakan penghayatan nilai-nilai yang luhur sehingga tidak dipisahkan dari Manusia Budaya Indonesia sebagai pendukungnya." dan BAB IV Pola Umum Pelita Ketiga bagian D angka 26 bahwa *"Pertumbuhan ekonomi sebagai hasil pembangunan ekonomi harus dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat secara merata. Karena itu pertumbuhan ekonomi harus dapat meninhgkatkan kemampuan negara dan masyarakat untuk meperluas tersedianya sarana sosial budaya, antara lain di bidang pendidikan dan ilmu pengetahuan, kesehatan, sosial, agama/kepercayaan terhadap Tuhan YME, kebudayaan, olah raga, perumahan, pembinaan generasi muda, pengembangan lingkungan hidup serta sumber alam dan sebagainya. Ini berarti makin meningkatnya pembangunan di bidang-bidang sosial budaya dan memperbesar kemampuan serta kesempatan rakyat untuk menikmati hasil-hasil pembangunan tersebut."*

Suasana kebatinan yang ber-Ketuhanan Yang Maha Esa terdapat pada Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1973[748] mengenai pendidikan berbunyi *"Pendidikan nasional berdasarkan atas Pancasila dan bertujuan untuk meningkatkan ketakwaan terhadap Tuhan YME, kecerdasan, ketrampilan, mempertinggi budi pekerti, memperkuat kepribadian dan mempertebal semangat kebangsaan agar dapat menumbuhkan manusia-manusia pembangunan yang dapat membangun dirinya sendiri serta bersama-sama bertanggung*

[748] ***Ibid.***, hlm. 88-89.

jawab atas pembangunan bangsa."[749] Soedjono Hoemardani memandang bahwa kedudukan agama dan kepercayaan setara dalam pembangunan nasional dan ketahanan nasional berdasarkan TAP MPR Nomor IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara dan TAP MPR Tahun 1978. Berdasarkan Bab I TAP MPR Tahun 1973 terdapat suasana kebatinan ber-Ketuhanan Yang Maha Esa dalam rangkaian program-program pembangunan yang terus-menerus untuk mewujudkan tujuan nasional sesuai Pembukaan UUD 1945. Alinea I Bab II bagian A mengenai Pola Dasar Pembangunan Nasional pada *kalimat "Pembangunan Nasional bertujuan untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan maksmur yang merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila ..."*. Menurut Soedjono, meskipun pengertian spiritual tidak sama artinya dengan agama ataupun kepercayaan, namun mencakup pelaksanaan hubungan manusia dengan Tuhan YME yang dapat terwujud dalam agama atau dalam kepercayaan kepada Tuhan YME. Asas Adil dan Merata terutama pada asas Peri Kehidupan dalam keseimbangan, serta bagian D. Modal Dasar dan Faktor-faktor Dominan bahwa *"Modal Rohaniah dan Mental, yaitu kepercayaan dan ketakwaan kepada Tuhan YME merupakan tenaga penggerak yang tak ternilai harganya bagi pengisian aspirasi-aspirasi Bangsa."*, bagian E. Wawasan Nusantara ditegaskan *"Bahwa Bangsa Indonesia terdiri dari berbagai suku dan berbicara dalam berbagai bahasa daerah, memeluk dan meyakini berbagai agama dan kepercayaan terhadap Tuhan YME ..."*. Kehidupan beragama dan berkepercayaan terhadap Tuhan YME adalah bagian penting dalam Ketahanan Nasional, meskipun dalam rumusan Ketahanan Nasional di dalam Ketetapan MPR Tahun 1978 secara eksplisit. Ketahanan di dalam segala aspek kehidupan bangsa, meliputi ketahanan dalam pelaksanaan hidup keagamaan dan kepercayaan terhadap Tuhan YME.[750]

---

[749] ***Ibid***.

[750] ***Ibid.***, hlm. 84-85.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

TAP MPR Nomor II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (Ekaprasetia Pancakarsa) (TAP MPR Nomor II/MPR/1978) mulai berlaku tanggal 22 Maret 1978.[751] Menurut TAP MPR, P4 tidak merupakan tafsir Pancasila sebagai dasar negara dan tidak dimaksud menafsirkan Pancasila Dasar Negara dalam Pembukaan UUD 1945, Batang Tubuh dan Penjelasannya.[752] Lampiran TAP MPR Nomor II/MPR/1978 secara tegas mengakui kedudukan ”penghayat kepercayaan” yang tercantum dengan memakai istilah “penganut kepercayaan” dalam penjabaran pedoman Sila Ketuhanan Yang Maha Esa pada kalimat *”Di dalam kehidupan masyarakat Indonesia dikembangkan sikap hormat-menghormati dan bekerjasama antara pemeluk-pemeluk agama dan penganut-penganut kepercayaan yang berbeda-beda, sehingga dapat selalu dibina kerukunan hidup di antara sesama umat beragama dan berkepercayaan terhadap Tuhan YME”*. Penjelasan Bab II angka 1 TAP MPR Nomor II/MPR/1978 bahwa rumusan Sila Ketuhanan Yang Maha Esa tidak berarti Negara memaksa agama atau suatu kepercayaan terhadap Tuhan YME, karena Agama dan Kepercayaan terhadap Tuhan YME berdasarkan keyakinan yang tidak dapat dipaksakan. Kebebasan beragama adalah salah satu hak paling asasi diantara HAM karena kebebasan beragama langsung bersumber kepada martabat manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan. Hak kebebasan beragama bukan pemberian Negara atau golongan. Arah politik hukum terkait kebebasan berkepercayaan pada TAP MPR Nomor II/MPR/1978 ada pengakuan kebebasan berkepercayaan yang berlaku sama dengan kebebasan beragama. Kebebasan berkepercayaan juga adalah hak paling asasi diantara HAM yang bersumber pada martabat manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan, maka negara yakni Presiden atau Presiden bersama-sama dengan DPR harus memberikan tempat dan pengakuan bagi Penghayat Kepercayaan di Indonesia.

---

[751] Pasal 6 TAP MPR RI Nomor II/MPR/1978.

[752] Pasal 1 TAP MPR RI Nomor II/MPR/1978.

Bagian AGAMA DAN KEPERCAYAAN TERHADAP TUHAN YME, SOSIAL BUDAYA huruf f TAP MPR Nomor IV/MPR/1978 bahwa *"Kepercayaan terhadap Tuhan YME tidak merupakan agama. Pembinaan terhadap kepercayaan kepada Tuhan YME dilakukan:*

- *Agar tidak mengarah pada pembentukan agama baru;*
- *Untuk mengefektifkan pengambilan langkah yang perlu agar pelaksanaan kepercayaan terhadap Tuhan YME benar-benar sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab."*

Politik hukum mengenai Kepercayaan pada saat itu adalah Kepercayaan tidak mengarah pada pembentukan agama baru. Untuk pelaksanaan Kepercayaan sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.

Masa pemerintahan Presiden Soeharto terdapat pendirian dari Soeharto yang dicanangkan dalam setiap kebijakan bahwa fokusnya adalah kesatuan bangsa. Soeharto berpendapat bahwa Pancasila bukan agama dan tidak pernah menggantikan agama, namun tidak ada orang yang dapat menempatkan Pancasila dan agama dalam posisi yang berlawanan karena keduanya tidak saling kontradiksi.[753] Itulah alasannya pada masa itu terdapat Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (Ekaprasetia Pancakarsa) atau disingkat P4.

TAP Nomor IV/MPR/1973 mulai berlaku tanggal 22 Maret 1973 bahwa Kepercayaan terhadap Tuhan YME sebagai modal dasar pembangunan nasional yang dimiliki oleh rakyat dan bangsa Indonesia berupa modal rokhaniah dan mental merupakan tenaga penggerak yang tidak ternilai harganya bagi pengisian aspirasi bangsa (Bab II huruf D) dan huruf b yakni *"b. Bidang Agama dan Kepercayaan terhadap Tuhan YME, Sosial-Budaya. Agama dan Kepercayaan Terhadap Tuhan YME."*. Hubungan antara Agama dengan Kepercayaan

---

[753] Muhammad Hisyam (Peny.), ***Krisis Masa Kini dan Orde Baru***, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2003), hlm. 130.

sebagai mitra pembangunan spiritual untuk hidup rukun diantara Pemeluk Agama dan Penganut Kepercayaan dalam mewujudkan cita-cita bangsa. Percaya dan takwa terhadap Tuhan YME sebagai salah satu modal dasar berupa modal rokhaniah dan mental sebagai tenaga penggerak menuju cita-cita bangsa Indonesia, dan perbedaan sebagai satu-kesatuan bangsa yang bulat dalam arti yang seluas-luasnya.

TAP MPR Nomor II/MPR/1978 pada bagian Naskah Pedoman Penghayatan dan Pengalaman Pancasila (Ekaprasetia Pancakarsa) sila Ketuhanan Yang Maha Esa diartikan sebagai percaya dan takwa terhadap Tuhan YME sesuai dengan agama dan kepercayaannya masing-masing menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab. Penjelasan Bab II angka 1 menguraikan sila Ketuhanan Yang Maha Esa bahwa negara tidak memaksa agama atau suatu kepercayaan terhadap Tuhan YME sebab agama dan kepercayaan berdasarkan keyakinan sehingga negara tidak dapat memaksa. Agama dan kepercayaan tidak memaksa manusia untuk memeluk dan menganutnya. Hak atas keyakinan sebagai salah satu hak asasi bagi Penghayat Kepercayaan yang tidak dapat dipaksakan oleh negara atau manusia lain. Tuhan menciptakan manusia tanpa memaksa untuk memilih beragama atau berkepercayaan, maka cara manusia berkomunikasi (sembah, bakti, hormat, dan pujian) menurut keyakinannya yang bersumber kepada Penciptanya. Bagian Naskah Pedoman Penghayatan dan Pengalaman Pancasila (Ekaprasetia Pancakarsa) sila Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab terdapat pengakuan dan perlakuan sejajar antara Pemeluk Agama dengan Penghayat Kepercayaan yang mempunyai harkat dan martabat sebagai makhluk ciptaan Tuhan YME melalui pencantuman kepercayaan dalam unsur perbedaan pada manusia meliputi suku, keturunan, agama dan kepercayaan, jenis kelamin, kedudukan sosial, warna kulit, dan sebagainya.

TAP MPR Nomor II/MPR/1978 juga tidak mencantumkan istilah toleransi, melainkan sikap timbal balik berupa hormat-menghormati dan bekerjasama antara Pemeluk Agama dan Penganut Kepercayaan yang berbeda-beda. Sikap saling atau timbal balik untuk menghormati

dan bekerjasama menimbulkan kerukunan yang didorong oleh kesadaran yang tinggi tanpa ada sekat atau batasan dari para Pemeluk Agama dan Penghayat Kepercayaan sesuai harkat dan martabatnya sebagai makhluk ciptaan Tuhan.

SE MENDAGRI Nomor 477/74054 tanggal 18 November 1979 memuat Agama yang diakui Pemerintah terdiri atas 5 (lima) antara lain Islam, Katholik, Kristen/Protestan, Hindu, dan Budha. Aturan itu berbeda dengan penyebutan jumlah agama yang dipeluk oleh penduduk pada UU Nomor 1/PNPS/1965 sebanyak 6 (enam) agama yaitu Islam, Kristen, Katholik, Budha, dan Khong Cu (Confusius). SE MENDAGRI tidak boleh berisi pengesahan atau pengakuan negara atas agama, karena peraturan perundang-undangan di atasnya belum mengatur agama yang diakui secara resmi oleh negara, tetapi "agama yang dipeluk oleh penduduk Indonesia" dan jumlah agama secara implisit berbeda dengan undang-undang. Peraturan pelaksanaan lainnya seperti Peraturan Menteri, Instruksi Menteri dan lain-lainnya harus tegas berdasar dan bersumber pada peraturan perundangan yang lebih tinggi.[754]

Sifat norma hukum dalam peraturan perundang-undangan terdiri atas perintah (*gebod*), larangan (*verbod*), pengizinan (*toestemming*), dan pembebasan (*vrijstelling*).[755] SE Mendagri itu berisi pengakuan agama sebagai bentuk pengizinan sebanyak 5 (lima) agama yang berlaku di Indonesia. SE Mendagri itu pula seharusnya bersumber pada peraturan perundang-undangan, namun isi SE MENDAGRI bertentangan dengan peraturan di atasnya yaitu UU Nomor 1/PNPS/1965 mengakui agama di Indonesia sebanyak 6 (enam) termasuk agama lain

---

[754] Maria Farida Indrati S., ***Ilmu Perundang-undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan,*** (Yogyakarta: Kanisus, 2007), hlm. 73-74, D.W.P. Ruiter, ***Bestuursrechtelijke wetgevingsleer***, Assen/Maastricht: Van Gorcum, 1987), hlm. 7, dan Hamid S. Attamimi, ***Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis mengenai Keputusan Presiden yang berfungsi pengaturan dalam kurun waktu PELITA I – PELITA IV)***, (Disertasi Doktor: Universitas Indonesia, Jakarta, 1990), hlm. 314.

[755] Maria Farida Indrati S., ***Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan***, (Yogyakarta: Kanisus, 2007), hal. 35-36.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

yaitu Yahudi, Zarasustrian, Shinto, Taoism dan badan/aliran kebatinan yang disalurkan ke arah pandangan yang sehat dan ke arah Ke-Tuhanan Yang Maha Esa.[756]

Pembahasan kata *"dan kepercayaan itu"* dalam Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 dalam setiap pembicaraan resmi di DPR dan dialog dipandang sebagai konsensus dan masalah Agama dan Kepercayaan sebagai hal yang sensitif. Beberapa pemikiran yang dituangkan dalam kebijakan bahwa masalah Agama dan Kepercayaan sebagai hal yang sangat sensitif dapat dilihat dari beberapa Menteri Negara sebagai berikut.

1. Surat MENAG H. Alamsjah Ratu Perwiranegara Nomor MA/821/1980 perihal Keputusan Direktur Jenderal Kebudayaan Nomor 021/A.1/1980 kepada Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat (MENKOKESRA) tanggal 3 Desember 1980 berisi:

   a. usaha-usaha di bidang hukum dan perikehidupan sosial (pengisian formulir identitas diri seperti KTP, Sensus Penduduk, dan lain-lain, perkawinan di hadapan pejabat Pencatat Perkawinan/Catatan Sipil, kematian yaitu kuburan umum dan kremasi, dan sumpah janji jabatan) tersebut jelas akan bersinggungan atau berbenturan dengan pembinaan tata kehidupan beragama yang dapat menimbulkan kerawanan-kerawanan sosial politik.

   b. Kepercayaan bukan agama dan juga bukan agama baru, melainkan kebudayaan, dan perkembangannya jangan sampai mengarah pada pembentukan agama baru. Pembinaan sikap taqwa terhadap Tuhan YME dan rasa hormat terhadap agama yang dianut para penghayat kepercayaan terhadap Tuhan YME sehingga makin kuat rasa keagamaan mereka.

[756] Penjelasan Pasal 1 UU Nomor 1/Pnps/1965.

c. Kepercayaan terhadap Tuhan YME bukan agama, maka segala bentuk formulir identitas diri yang menyangkut agama tidak dibenarkan diisi dengan Kepercayaan dan ini telah terlaksana.

d. Mengenai perkawinan sesuai petunjuk dari Presiden bahwa perkawinan berpedoman kepada UU Nomor 1 Tahun 1974 yaitu sesuai dengan agamanya dan tidak ada cara perkawinan lain.

e. pembinaan aliran Kepercayaan yang jelas bukan agama, yang dapat mengakibatkan orang beragama menjadi tidak beragama, jelas bertentangan dengan jiwa GBHN dan Pidato Kenegaraan Presiden.

Masalah yang menyangkut agama tidak dicampuradukkan dengan masalah Kepercayaan untuk menghindari timbulnya keresahan yang dapat mengganggu stabilitas dan ketahanan nasional serta kelangsungan pembangunan nasional.[757]

Hal yang sensitif diubah paradigma menjadi perbedaan yang beragam dan kaya. Keberagaman justru membuat Indonesia semakin solid terjalin erat dalam *bhinneka tunggal ika* dalam Pancasila terwujud dalam satu-kesatuan bangsa secara bulat dan utuh. Semua manusia itu satu berasal dari Tuhan dan Tuhan memandang manusia juga sama sebagai makhluk ciptaannya. Perbedaan keyakinan dapat dari berbagai pandangan, tempat atau daerah, kebiasaan, cara pandang tetapi semuanya untuk menyembah Tuhan Yang Esa.

Instruksi MENAG Nomor 4 Tahun 1978 sebagai aturan yang diterbitkan setelah TAP MPR Nomor IV/MPR/1978 yaitu instruksi mengenai aliran-aliran kepercayaan bagi pejabat-pejabat DEPAG, baik di pusat maupun daerah[758] berpedoman pada TAP MPR Nomor IV/MPR/1978 bahwa Kepercayaan tidak merupakan agama dan DEPAG tidak akan

[757] Direktorat Jenderal Nilai Budaya Seni, ***Himpunan Peraturan ... Op.Cit.***, hlm. 335-343.

[758] Menimbang Instruksi Menteri Agama Nomor 4 Tahun 1978.

mengurusi persoalan aliran kepercayaan.[759] Penandatanganan Instruksi MENAG Nomor 4 Tahun 1978 dilakukan oleh MENAG saat itu yaitu H. Alamsyah Ratu Perwiranegara. Politik hukum mengenai Kepercayaan saat itu adalah Kepercayaan bukan Agama dan persoalan Kepercayaan tidak diurus oleh DEPAG. Permasalahannya adalah pelimpahan kewenangan untuk mengurusi Kepercayaan dan penyebutan istilah ”aliran” dalam suatu aturan hukum menimbulkan stigma tidak baik. Istilah “aliran kepercayaan” terdapat dalam aturan hukum yakni Surat Menteri Kehakiman Nomor 167/SM/K/VI/79 perihal Pencatatan Perkawinan Untuk Warga *”Aliran”* Kepercayaan Terhadap Tuhan YME ditujukan kepada Menteri/Sekretaris Negara Republik Indonesia tanggal 6 Juni 1979.

Aliran didefinisikan ke dalam Bahasa Indonesia sebagai: 1. peredaran, perputaran, sirkulasi (udara), arus, gelombang, gerakan, jalan; 2. Ajaran, golongan, mazhab, sekte, tarekat, adicitra, fikrah, filsafat, haluan, ideologi, paham, pandangan, pemikiran.[760] Istilah ”aliran” dalam kata Kepercayaan melekat negatif di masyarakat sebagai bagian dari agama, tetapi ajarannya menyimpang, sekte, cabang dari agama yang menyimpang, penyimpangan dari ajaran agama, sempalan dari agama artinya aliran yang dilakukan seseorang atau sekelompok orang yang didasarkan pada keyakinan terhadap agama tertentu secara menyimpang dari agama bersangkutan.[761] Kepercayaan bukan agama dalam peraturan perundang-undangan menciptakan stigma non agama disebut *atheis* ataupun stigma komunis.

Tujuan TAP MPR Nomor IV/MPR/1978 dan Instruksi Menteri Agama Nomor 4 Tahun 1978 adalah membedakan antara Kepercayaan dengan Agama bahwa kedudukan Agama tidak sejajar dengan Kepercayaan yang menimbulkan diskriminasi peraturan perundang-undangan setelahnya. Hal itu berimplikasi pada keadaan tidak menguntungkan bagi

---

[759] Direktorat Jenderal Nilai Budaya Seni, ***Himpunan Peraturan ... Op.Cit.***, hlm. 288.

[760] Eko Endarmoko, ***Tesaurus Bahasa Indonesia***, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2007), hlm. 18.

[761] Mursyid Ali (Ed.), ***Pemetaan Kerukunan Kehidupan di Berbagai Daerah Di Indonesia***, (Jakarta: Balai Penelitian dan Pengembangan Agama di Departemen Agama, 2009), hlm. XVI-XVII.

Penghayat Kepercayaan yang tidak memiliki hak konstitusional setara dengan Pemeluk Agama. Kedua kata *"tidak"* dalam Instruksi Menteri Agama bermakna kalimat penegasan yang sifatnya menolak sesuatu yaitu bukan Agama dan menolak mengurusi persoalan itu. Kata *"tidak"* terhadap Kepercayaan juga menimbulkan eksklusif dan superior.

MENAG mengeluarkan Surat Nomor B/5943/78 kepada Gubernur/KDH Tingkat I Jawa Timur tanggal 3 Juni 1978 dalam Alinea Ketiga berbunyi *"Karena Aliran Kepercayaan tersebut bukan Agama dan merupakan Kebudayaan berati bahwa orang yang mengikuti aliran kepercayaan tidaklah kehilangan Agamanya yang dipahami dan dipeluknya, sehingga tidak ada tata cara sumpah, perkawinan dan sebagainya menurut aliran kepercayaan."*[762] Istilah "aliran" dipakai dalam Kepercayaan menimbulkan stigma negatif dan diskriminasi pada tata cara sumpah, perkawinan dan sebagainya menurut Kepercayaan. Instruksi MENAG Nomor 4 Tahun 1978 ditindaklanjuti menerbitkan Instruksi MENAG Nomor 14 Tahun 1978 tentang Tindak Lanjut Instruksi Menteri Agama Nomor 4 Tahun 1978 tentang Kebijaksanaan Mengenai Aliran-aliran Kepercayaan ditetapkan tanggal 31 Agustus 1978 (Instruksi MENAG Nomor 14 Tahun 1978). MENAG memberikan pendapat tentang aliran kepercayaan dengan pendataan aliran-aliran kepercayaan dan hubungan dengan instansi-instansi di luar Departemen Agama antara lain Kejaksaan Agung, DEPDAGRI, DEPDIKBUD dan lain-lain Instansi di pusat, serta Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Instansi Kejaksaan, Kepala Wilayah Pendidikan dan Kebudayaan dan lain-lain di daerah[763] menjadi pegangan pejabat DEPAG di pusat maupun di daerah. Pelaksanaan Instruksi dilaporkan secara periodik dan insidentil, cermat dan tepat waktu. Instruksi MENAG Nomor 4 Tahun 1978 dan Instruksi MENAG Nomor 14 Tahun 1978 saling kontradiksi terkait tugas dari DEPAG. Instruksi MENAG Nomor 4 Tahun 1978 menyatakan DEPAG tidak akan mengurusi persoalan aliran

---

[762] Direktorat Jenderal Nilai Budaya Seni, ***Himpunan Peraturan ... Op.Cit.,*** hlm. 308.

[763] Pasal 2 Instruksi Menteri Agama Nomor 14 Tahun 1978.

kepercayaan, namun Instruksi MENAG Nomor 14 Tahun 1978 mengurusi aliran kepercayaan dengan cara melanjutkan usaha penelitian dan pendataan aliran kepercayaan sebagai bahan informasi MENAG untuk memberikan pendapat tentang aliran kepercayaan. Menurut kedua Instruksi MENAG, posisi Kepercayaan tidak seimbang dengan Agama, karena:

(1) pihak yang berwenang untuk menaungi atau memberikan perlindungan hukum bagi Kepercayaan dan Penghayat Kepercayaan belum ada aturannya, tetapi ada pengawasan dari PAKEM terhadap Kepercayaan; dan

(2) usaha MENAG berupa penelitian dan pendataan aliran kepercayaan untuk memberikan pendapat tentang aliran kepercayaan padahal tidak ada hubungan kerja (tugas) lagi antara Departemen Agama dengan Kepercayaan.

SE Mendagri Nomor 477/74054 tanggal 18 November 1978 memuat pula ketentuan kolom agama bagi yang tidak menganut salah satu dari kelima agama yang resmi diakui Pemerintah meliputi Penganut Kepercayaan dan lain-lain, maka kolom Agama pada formulir model 1 sampai dengan model 7 dan formulir model A dan model B tentang izin perkawinan dalam form Pencatatan Perkawinan dan Perceraian di Kantor Catatan Sipil cukup diisi tanda garis pendek mendatar (-). Antara pemberian tanda (-) atau tanpa pemberian tanda dengan pencantuman nama agama resmi yang diakui oleh Pemerintah dalam kolom Agama sebagai pembedaan perlakuan negara atau diskriminasi terhadap Kepercayaan di Indonesia. Apabila membandingkan kolom Agama dalam antara SE Mendagri dengan Pasal 64 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2006 *jo.* UU Nomor 24 Tahun 2013 mengenai KTP berbunyi *"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."* dan Pasal 61 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2006 *jo.* UU Nomor 24 Tahun 2013 mengenai Kartu Keluarga (KK) yang 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." sebagai ketidaksinkronan isi pencantuman kolom Agama. Kolom Agama pada UU Adminduk tidak diisi, tetapi dilayani dan dicatat dalam database Kependudukan, sedangkan kolom Agama dalam SE Kemendagri diisi dengan tanda pendek mendatar (-).

Pencantuman Kepercayaan pada Kolom Agama tidak dibenarkan menurut Surat MENAG Nomor MA/821/1980 perihal Keputusan Direktur Jenderal Kebudayaan Nomor 021/A.1/1980 tanggal 3 Desember 1980, karena Kepercayaan bukan Agama sesuai Risalah Pembahasan RUU Adminduk. Pencantuman kolom Agama dalam KTP sangat penting atas dasar negara Indonesia adalah negara berKetuhanan dan hal itu harus dipertanggungjawabkan dalam seluruh aspek kehidupan manusia menurut keyakinan dan agama masing-masing, maka informasi mengenai agama masih diperlukan saat kepentingan mendadak dan darurat sebagaimana pendapat Arief Hidayat.[764] Pembentuk UU dapat membentuk hukum, namun hukum dapat juga dibentuk secara progresif melalui putusan pengadilan. Putusan MK terkait keterangan "Penghayat Kepercayaan" tercantum di kolom Agama pada KTP dan KK sebagai terobosan (progresif) dalam memutus rantai diskriminasi terhadap Penghayat Kepercayaan dengan alasan Penghayat Kepercayaan adalah warga negara yang dijamin kepercayaannya dan dilindungi haknya seperti pemeluk agama lain. Negara mengawal Kepercayaan tetap berpusat kepada Tuhan dan sama sekali tidak mengarahkan pembentukan agama baru. Putusan MK tidak mengatur masalah agama, tetapi menempatkan warga negara yang memiliki keyakinan kepada Tuhan YME harus dilayani negara tanpa diskriminasi dan pencantuman Penghayat Kepercayaan tetap untuk menjaga keimanan terhadap Tuhan.[765]

---

[764] Raymundus Rikang, dkk., "Ketua Mahkamah Konstitusi Arief Hidayat: Putusan Kami Tak Mendorong Lahirnya Agama Baru," ***Majalah Tempo***, Edisi 12 November 2017, hlm. 111.

[765] ***Ibid.***

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

Kolom Kepercayaan pada KTP sebaiknya tertulis *"Agama/Kepercayaan: Kepercayaan"* berarti penduduk memeluk Agama atau menghayati Kepercayaan terhadap Tuhan YME. Pencantuman kata *"Kepercayaaan"* bersebelahan dengan kata *"Agama"* sebagai pengakuan eksistensi (jati diri) Penghayat Kepercayaan dijamin dan dilindungi pada Pasal 29 ayat (1) dan Pasal 28E ayat (2) UUD 1945. Pemerintah untuk mengakomodir Putusan MK berpendapat, pencantuman Agama/Kepercayaan dalam KTP akan mengubah seluruh KTP yang membutuhkan pembiayaan negara yang besar. Pemerintah dengan alasan efisiensi akan mempersiapkan KTP-el khusus bagi Penghayat Kepercayaan yaitu tidak ada kolom Agama, tetapi kolom Kepercayaan dalam KTP.[766] Menilik kebijakan Pemerintah itu, maka pengakuan Penghayat Kepercayaan dengan cara apa pun dapat dilaksanakan oleh Pemerintah sepanjang pengakuan itu harus dalam wujud nyata melalui hukum yaitu peraturan perundang-undangan tanpa ada diskriminasi agar dapat memenuhi amanat UUD 1945.

Terkait keamanan, Kepolisian Negara Republik Indonesia bertugas sebagai keamanan dalam negeri diatur pada UU Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (UU Nomor 28 Tahun 1997) mulai berlaku tanggal 7 Oktober 1997. Pasal 15 ayat (1) huruf h UU Nomor 28 Tahun 1997 berbunyi *"Dalam rangka menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dan Pasal 14: Kepolisian Negara Republik Indonesia secara umum berwenang:*

h. mengawasi aliran kepercayaan yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa;"

Penjelasan Pasal 15 ayat (1) huruf h berbunyi:

"Tindakan mengawasi sudah mengandung tindakan tertentu terhadap aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara serta merupakan upaya pencegahan dan penanggulangannya. Dalam hal ini dikembangkan koordinasi lintas sektoral dengan instansi terkait."

---

[766] Ihsanuddin, 4 April 2018, "Pemerintah Siapkan KTP Khusus Untuk Penghayat Kepercayaan", ***Kompas***, https://nasional.kompas.com/read/2018/04/04/15512971/pemerintah-siapkan-ktp-khusus-untuk-penghayat-kepercayaan, diakses pada 12 Januari 2019.

Kewenangan Kepolisian yang mengawasi aliran kepercayaan dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa sebagai upaya perlindungan hukum preventif berupa pencegahan dan penanggulangannya bagi Agama, bukan Penghayat Kepercayaan.

UU Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia (UU Nomor 5 Tahun 1991) mulai berlaku pada tanggal 22 Juli 1991 yang ditandatangani oleh Presiden Soeharto. Berdasarkan Pasal 27 ayat (3) huruf d UU Nomor 5 Tahun 1991 dan Penjelasannya, Kejaksaan menyelenggarakan kegiatan pengawasan aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara dalam bidang ketertiban dan ketentraman umum sebagai perlindungan hukum preventif dan/atau edukatif. Kata *"perlindungan hukum edukatif"* di dalam Penjelasannya dalam tugas dan wewenang Kejaksaan dimaksudkan untuk mengarahkan aliran kepercayaan yang termasuk di dalamnya aliran keagamaan dan aliran kebatinan yang dianut oleh masyarakat ke arah yang bersifat positif, yaitu dengan usaha-usaha yang dapat memperkaya budaya spiritual/rohani dan memperkuat ketahanan bangsa Indonesia khususnya di bidang mental spiritual serta menghindarkan masyarakat untuk tumbuh dan berkembang ke arah yang bersifat negatif melalui arahan dan bimbingan melalui komunikasi, dialog, konsultasi, dan pertemuan kepada hal-hal yang bersifat positif.[767]

Edukatif pada wewenang dan tugas PAKEM bertujuan agar Kepercayaan tidak ke arah yang bersifat negatif sehingga perlindungan hukum edukatif tersebut belum maksimal. Edukatif atau pendidikan sebagai salah satu bentuk pembentukan hukum reflektif yakni upaya berupa komunikasi positif atau dialog melalui pertemuan secara berkesinambungan dalam hubungan kesejajaran antara pemerintah dengan warga negaranya tanpa dilandasi rasa curiga dan tekanan untuk melihat dan mengamati ajaran, asal-usul, dan perkembangan

[767] Soedjono C, ***Pedoman Tugas-tugas PAKEM***, (Surabaya: Kejaksaan Tinggi Jawa Timur, 1996), hlm. 6-10. Dalam Fachrizal Afandi, "PAKEM: Salah Satu Upaya Negara Dalam Melindungi Agama", ***Al-Qanun***, Volume 12, Nomor 2, Desember 2009, hlm. 496.

Kepercayaan dan Penghayat Kepercayaan yang bersifat pengembangan jiwa atau spiritual tetapi bukan pemberdayaan terhadap Penghayat Kepercayaan dan generasinya.

Pasal 10 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 1991 mengatur tentang pengucapan sumpah atau janji jaksa menurut kepercayaan, yang menyatakan: *"Sebelum memangku jabatannya, jaksa wajib mengucapkan sumpah atau janji menurut agama atau kepercayaannya, yang berbunyi: "Saya bersumpah/berjanji dengan sungguh-sungguh ...*" merupakan ketentuan yang tidak diskriminatif karena ketentuan itu mengakui keberagaman (pluralis) dengan menerapkan tata cara pengucapan sumpah atau janji bagi yang berlaku universal (inklusif) untuk seluruh penduduk Indonesia yang memiliki keberagaman agama dan kepercayaan.

Berdasarkan beberapa peraturan perundang-undangan tersebut terdapat perlindungan hukum terkait agama dan kepercayaan pada masa pemerintahan Presiden Soeharto meliputi.

a. Perlindungan hukum preventif

Perlindungan hukum preventif untuk mencegah terjadinya pelanggaran hak dari Pemeluk Agama, bukan perlindungan hukum terhadap Penghayat Kepercayaan berupa:

- pembinaan Aliran Kepercayaan untuk kembali ke arah induk agamanya dan mencegah pembentukan agama baru oleh DEPAG pada bagian:
  1) Pengawasan Aliran Kerokhanian di Sekretariat Kanwil.
  2) Subbagian Umum pada TU untuk membantu Kepala Kantor Pengawasan Kepercayaan berdasarkan Instruksi Menag Nomor 13 Tahun 1975;
  3) Pusat Penelitian dan Pengembangan Perikehidupan Kepercayaan Terhadap Tuhan YME;
- pembinaan Aliran Kepercayaan oleh bagian Kesbangpol di DEPDAGRI berdasarkan UU Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan;
- pengawasan, penelitian, pendataan atau pencatatan Aliran Kepercayaan oleh DEPAG, Kejaksaan, dan Kepolisian;

- pengawasan Kepolisian terhadap aliran kepercayaan dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa dalam UU Nomor 28 Tahun 1997;
- pengawasan oleh Kejaksaan terhadap aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, yang berkoordinasi dan bekerjasama dengan DEPAG, DEPDAGRI, DEPDIKBUD, ABRI, Kepolisian, dan Badan Koordinasi Intelijen Negara (BAKIN) melalui Tim Koordinasi Pengawasan Aliran Kepercayaan Masyarakat (PAKEM) berdasarkan Keputusan Jaksa Agung Nomor KEP-108/J.A/5/1984 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Pengawasan Aliran Kepercayaan Masyarakat yang akhirnya dicabut dengan Keputusan Jaksa Agung Nomor KEP-004/J.A/01/1994 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Pengawasan Aliran Kepercayaan Masyarakat.

b. Perlindungan hukum represif

Perlindungan hukum represif ditujukan bagi Pemeluk Agama, bukan Penghayat Kepercayaan sebagai upaya yang bertujuan untuk menangani permasalahan agar tidak terulang kembali berupa:

- penjatuhan sanksi yang diatur dalam UU Nomor 1/PNPS/1965;
- sanksi berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku oleh Tim PAKEM berdasarkan Keputusan Jaksa Agung Nomor KEP-004/J.A/01/1994.

Sejak adanya TAP MPR IV/MPR/1978 dan Pidato Kenegaraan Presiden Soeharto terdapat perubahan paradigma perlindungan hukum yakni semula perlindungan berfokus pada ajaran Agama beralih menjadi perlindungan atas Penghayat Kepercayaan. Pengawasan beberapa aparatur negara dan pembinaan Kepercayaan sebagai berbagai upaya untuk menangkal atau mencegah suatu Kepercayaan dapat berkembang secara baik dan Penghayatnya dapat melakukan aktivitasnya secara aman dan damai, hal ini dikarenakan politik hukum pemerintahan menginginkan *"aliran"* Kepercayaan dapat kembali kepada induk agamanya

masing-masing. Kata *"pembinaan"* kurang tepat sebagai upaya perlindungan hukum bagi Penghayat Kepercayaan, karena menimbulkan anggapan bahwa Kepercayaan sebagai sesuatu yang sesat, musyrik, dan istilah peyoratif lainnya yang ajaran beserta pengikutnya harus diluruskan. Pemakaian kata yang tepat adalah bimbingan. Definisi bimbingan ialah tidak melarang aliran kepercayaan yang mengusahakan kematangan jiwa, sepanjang aliran kepercayaan itu tidak merupakan agama baru, tidak merusak ajaran agama manapun malahan sebaliknya didorong untuk makin taat kepada agamanya, makin banyak ibadahnya dan mengembangkan sikap toleransi, praktik-praktiknya tidak bertentangan dengan nilai Pancasila, tidak menumbuhkan kultus individu, dan tidak bertentangan dengan pembangunan seperti membenci dunia.[768] Pengawasan dan pembinaan tanpa bimbingan, evaluasi, dan koordinasi secara harmonis antara pemerintah dengan Penghayat Kepercayaan, maka negara belum secara maksimal memberikan perlindungan hukum bagi Penghayat Kepercayaan.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan dalam masa pemerintahan Presiden Soeharto, perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif belum ditujukan bagi Penghayat Kepercayaan, melainkan terhadap Pemeluk Agama.

3. Bacharuddin Jusuf Habibie (21 Mei 1998-20 Oktober 1999)

Masa pemerintahan Presiden B.J. Habibie disahkan UU Nomor 39 Tahun 1999 mulai berlaku tanggal 23 September 1999 (UU Nomor 39 Tahun 1999). Definisi HAM menurut Pasal 1 angka 1 UU Nomor 39 Tahun 1999 adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan YME dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum dan Pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.

[768] Lampiran SE Kabalitbang Agama Nomor J/16/1975.

Pengakuan atas perlakuan yang sama di hadapan hukum dan perlindungan HAM tanpa diskriminasi diatur dalam Pasal 3 ayat (2) UU Nomor 39 Tahun 1999 yang berbunyi *"Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum dan perlakuan yang sama di depan hukum."* dan Pasal 3 ayat (3) UU Nomor 39 Tahun 1999 yang berbunyi *"Setiap orang berhak atas perlindungan hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia, tanpa diskriminasi."* Hak asasi yang dimiliki oleh Penghayat Kepercayaan adalah hak berkepercayaan[769] dan hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum sebagai hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun (*non derogable rights*) sesuai Pasal 4 UU Nomor 39 Tahun 1999 berbunyi *"Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kebebasan pribadi, pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dan persamaan di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak hak manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan keadaan apapun dan oleh siapapun."*, Pasal 22 ayat (1) UU Nomor 39 Tahun 1999 berbunyi *"Setiap orang bebas memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu."* dan Penjelasannya bahwa *"Yang dimaksud dengan "hak untuk bebas memeluk agamanya dan kepercayaannya"* adalah hak setiap orang untuk beragama menurut keyakinannya sendiri, tanpa adanya paksaan dari siapapun juga." Makna "hak untuk bebas memeluk kepercayaan" merujuk pada agama menurut keyakinannya sendiri, tanpa ada paksaan dari siapapun juga.

Non-derogable rights adalah HAM yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun. *Non-derogable rights* dirumuskan dalam Pasal 28I ayat (1) UUD 1945 bahwa *"Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak*

[769] Hak beragama sebagai salah satu *non derogable rights* termasuk hak berkepercayaan, karena keduanya memiliki persamaan bahwa keyakinan itu bersumber dari Tuhan YME, sebagaimana tercantum pada Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 bahwa negara Indonesia berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.

untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun." Sebelum *non-derogable rights* dirumuskan dalam UUD 1945, ditegaskan pula pada Pasal 7 TAP MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia, berbunyi *"Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun (non derogable)*". Menurut hukum masa itu, perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif tidak ditujukan bagi Penghayat Kepercayaan, melainkan Pemeluk Agama.

4. Abdurrahman Wahid (20 Oktober 1999 - 23 Juli 2001)

Keppres Nomor 6 Tahun 2000 mulai berlaku tanggal 17 Januari 2000 yang ditandatangani oleh Abdurrahman Wahid sebagai Presiden. Penyelenggaraan kegiatan agama, kepercayaan, dan adat istiadat pada hakikatnya adalah bagian tidak terpisahkan dari HAM. Pelaksanaan Inpres Nomor 14 Tahun 1967 dirasakan oleh warga negara Indonesia keturunan Cina telah membatasi ruang geraknya dalam menyelenggarakan kegiatan keagamaan, kepercayaan, dan adat istiadatnya, maka Inpres itu dicabut. Menurut peraturan perundang-undangan masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid, perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif tidak ditujukan bagi Penghayat Kepercayaan, tetapi Pemeluk Agama. Perubahan paradigma perlindungan hukum terjadi saat pengakuan Kepercayaan beserta hak konstitusionalnya ada pada Perubahan Kedua UUD 1945.

5. Megawati Soekarnoputri (23 Juli 2001 - 20 Oktober 2004)

Masa pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri terdapat pengakuan dan penghormatan kegiatan dan adat-istiadat atau tradisi masyarakat Cina di Indonesia sebagai

salah satu HAM melalui penetapan Hari Tahun Baru Imlek dalam Keppres Nomor 19 Tahun 2002 sebagai Hari Nasional mulai berlaku tanggal 9 April 2002. Adanya hari raya atau hari besar yang dijadikan Hari Nasional oleh negara merupakan salah satu bentuk pengakuan negara terhadap Agama Konghucu, yang sebelumnya Konghucu telah diakui sebagai Agama oleh Presiden Abdurrahman Wahid melalui suatu aturan hukum berupa Keputusan Presiden.

Masa pemerintahan Megawati Soekarnoputri, UU Nomor 2 Tahun 1989 diganti oleh UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Nomor 20 Tahun 2003) berlaku tanggal 8 Juli 2003. Pendidikan diselenggarakan secara demokratis, berkeadilan, dan tidak diskriminatif, namun beberapa norma dan nilai bersifat eksklusif yang tidak mencantumkan pengakuan Kepercayaan dalam unsur keanekaragaman yang ada di Indonesia melalui pencantuman kata *"Ketuhanan Yang Maha Esa"* melainkan hanya tercantum kata *"agama"* sebagai nilai pada definisi pendidikan (Pasal 1 angka 1), pendidikan nasional (Pasal 1 angka 2) dan pendidikan berbasis masyarakat (Pasal 1 angka 16), prinsip penyelenggaraan pendidikan (Pasal 4 ayat (1)), hak peserta didik (Pasal 12 ayat (1) huruf a), jenis pendidikan (Pasal 15), pendidikan keagamaan (Pasal 30), kurikulum (Pasal 36 ayat (3) huruf h), kewajiban kurikulum pendidikan dasar dan menengah serta pendidikan tinggi (Pasal 37 ayat (1) huruf a dan Pasal 37 ayat (2) huruf a), kekhasan pendidikan berbasis masyarakat (Pasal 55 ayat (1), dan kurikulum pendidikan dalam lembaga pendidikan asing (Pasal 65 ayat (2)).

UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (UU Nomor 2 Tahun 2002) mulai berlaku tanggal 8 Januari 2002. Pasal 15 ayat (1) huruf d UU Nomor 2 Tahun 2002 berbunyi *"Dalam rangka menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dan 14 Kepolisian Negara Republik Indonesia secara umum berwenang:*

d. mengawasi aliran yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa;"

Pengawasan "aliran" Kepercayaan sebagai perlindungan hukum preventif dalam UU Nomor 2 Tahun 2002 sebagai perlindungan hukum bagi Pemeluk Agama dan usaha menjaga persatuan dan kesatuan bangsa. Ketentuan itu menimbulkan diskriminasi bagi Penghayat Kepercayaan yang hanya memberikan perlindungan terhadap Pemeluk Agama saja.

Pasal 21 ayat (1) huruf b UU Nomor 2 Tahun 2002 menyatakan bahwa:

"Untuk diangkat menjadi anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia seorang calon harus memenuhi syarat sekurang-kurangnya sebagai berikut:
b. beriman dan bertakwa kepada Tuhan YME;".

Kata *"Ketuhanan Yang Maha Esa"* sebagai syarat menjadi anggota Kepolisian menimbulkan diskriminasi, apabila seseorang menafsirkan secara eksklusif hanya untuk Agama yang diakui secara resmi oleh negara.[770] Kewajiban pengucapan sumpah atau janji bagi anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia diatur dalam Pasal 22 ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2002 tidak bersifat diskriminatif, karena pengucapan sumpah atau janji anggota Kepolisian dilakukan pengakuan dan penghargaan atas keanekaragaman penduduk Indonesia. Tata cara pengucapan sumpah atau janji menurut agama dan kepercayaan menciptakan hak antara Pemeluk Agama dengan Penghayat Kepercayaan secara sejajar.

Sebelum masa pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri, ada beberapa aturan hukum sebelumnya yang memakai istilah *"aliran"* tetapi tidak ada definisi istilah itu sehingga banyak penafsiran terkait kata itu. Istilah *"aliran"* tercantum pada Penjelasan Pasal 15 ayat (1) huruf d UU Nomor 2 Tahun 2002 berbunyi *"Yang dimaksud dengan "aliran" adalah semua aliran atau paham yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa antara lain aliran kepercayaan yang bertentangan dengan falsafah dasar Negara Republik Indonesia."* menimbulkan ketidakpastian hukum menjadi

---

[770] Makna *"Ketuhanan Yang Maha Esa"* selama ini ditafsirkan hanya untuk agama, maka syarat menjadi anggota Kepolisian harus beragama dibuktikan pada pencantuman kolom Agama di KTP. Penghayat Kepercayaan yang mengikuti pendaftaran anggota TNI dan Kepolisian gagal setelah panitia seleksi melihat KTPnya. Pemeluk Baha'i baru tahun 2017 melamar menjadi anggota Kepolisian lolos tes penerimaan dan sekarang menjadi anggota Kepolisian. (Hasil Wawancara dengan Sekjen MLKI tanggal 18 Agustus 2017).

obyek pengawasan Kepolisian adalah aliran atau paham kepercayaan dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa.

UU Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU Nomor 4 Tahun 2004) mulai berlaku tanggal 15 Januari 2004. Pasal 30 ayat (1) UU Nomor 4 Tahun 2004 berbunyi *"Sebelum memangku jabatannya, hakim, panitera, panitera pengganti, dan juru sita untuk masing-masing lingkungan peradilan wajib mengucapkan sumpah atau janji menurut agamanya."* menimbulkan perlakuan diskriminatif di hadapan hukum bagi Penghayat Kepercayaan yang akan menjabat sebagai hakim, panitera, panitera pengganti, dan juru sita yang hanya mengatur tata cara pengucapan sumpah atau janji menurut agama saja.

Pasal 4 ayat (1) UU Nomor 4 Tahun 2004 dan Penjelasannya terdapat kata *"Ketuhanan Yang Maha Esa"* untuk prinsip peradilan sesuai dengan Pasal 29 UUD 1945, permasalahan akan terjadi ketika penafsiran *"Ketuhanan Yang Maha Esa"* tidak sesuai dengan kenyataan dalam masyarakat Indonesia yang beranekaragam yaitu penafsiran eksklusif (tidak universal). UU Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia (UU Nomor 16 Tahun 2004) mulai berlaku tanggal 26 Juli 2004 yang ditandatangani oleh Presiden Megawati Soekarnoputri. Menurut Pasal 30 ayat (3) huruf d UU Nomor 16 Tahun 2004, Kejaksaan menyelenggarakan kegiatan pengawasan aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara dalam bidang ketertiban dan ketentraman umum sebagai perlindungan hukum preventif dan/atau edukatif. Wewenang dan tugas mengawasi *"aliran"* kepercayaan harus diimbangi kebijakan pemerintah yang lain untuk mengatur perlindungan hukum bagi Penghayat Kepercayaan. Perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif saat itu tidak ditujukan bagi Penghayat Kepercayaan, tetapi Pemeluk Agama.

6. H. Susilo Bambang Yudhoyono (Tahun 2004-2014)

Masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono berlaku UU Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Economic, Social And Cultural*

Rights (ICESCR) atau Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (UU Nomor 11 Tahun 2005) mulai berlaku tanggal 28 Oktober 2005. Ketentuan itu dikeluarkan sebagai pengesahan telah diratifikasinya ICCPR tahun 2005 yang tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945, Indonesia merupakan negara hukum yang menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia, serta keinginan bangsa Indonesia untuk secara terus-menerus memajukan dan melindungi HAM dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Ratifikasi pemerintah terhadap konvensi berarti konsepsi HAM sudah universal dan internasional, dan produk ratifikasi itu telah memiliki kekuatan hukum dan mengikat.[771]

Seluruh UU prinsipnya wajib memberikan perlindungan hukum bagi warga negara. Menurut Philipus M. Hadjon ada 2 (dua) macam perlindungan hukum UU Nomor 23 Tahun 2006 memuat perlindungan hukum bagi warga negara meliputi perlndungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif. Perlindungan hukum ditujukan untuk perlindungan atas data pribadi setiap penduduk (Pasal 2 huruf c UU Nomor 23 Tahun 2006).

1. Perlindungan hukum preventif berupa kewajiban dan tanggung jawab atas pengawasan dilakukan oleh pemerintah provinsi kepada gubernur (Pasal 6 huruf e) dan pemerintah kabupaten/kota (Pasal 7 ayat (1) huruf h UU Nomor 23 Tahun 2006) kepada bupati/walikota yaitu koordinasi pengawasan atas penyelenggaraan Administrasi Kependudukan. Upaya pengawasan tidak terdapat ketentuan mengenai hasil tindak lanjut pengawasan beserta sanksi terkait hasil pengawasan dan tidak ada perlindungan hukum preventif yakni partisipasi publik berupa hak dengar.
2. Perlindungan hukum represif terhadap pelaporan peristiwa kependudukan, karena prinsipnya pelaporan merupakan kewajiban bagi warga negara meliputi:

[771] Shanti Rachmadsyah, 2011, "Status Hukum UU Ratifikasi", http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt4c69b1cbd0492. Dalam M. Syafi'ie, "Ambiguitas Hak Kebebasan Beragama Di Indonesia dan Posisinya Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi", ***Jurnal Konstitusi***, Volume 8 Nomor 5, Oktober 2011, hlm. 603.

a) sanksi administratif (Pasal 89) berupa denda apabila melampaui batas waktu pelaporan Peristiwa Kependudukan terhadap Penduduk Warga Negara Indonesia paling banyak Rp. 1.000.000.00 (satu juta rupiah) dan Penduduk Orang Asing paling banyak Rp. 2.000.000,00 (dua juta rupiah)

b) Ketentuan Pidana (Pasal 93-Pasal 99) berupa pidana penjara dan/atau denda meliputi:

- setiap penduduk dengan sengaja memalsukan surat dan/atau dokumen kepada Instansi Pelaksana dalam melaporkan Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting;
- setiap orang yang tanpa hak dengan sengaja mengubah, menambah, atau mengurangi isi elemen data pada Dokumen Kependudukan;
- setiap orang yang tanpa hak mengakses database kependudukan;
- setiap orang atau badan hukum yang tanpa hak mencetak, menerbitkan, dan/atau mendistribusikan blangko Dokumen Kependudukan;
- setiap Penduduk yang dengan sengaja mendaftarkan diri sebagai kepala keluarga atau anggota keluarga lebih dari satu KK atau untuk memiliki KTP lebih dari satu;
- pejabat dan petugas pada Penyelenggara dan Instansi Pelaksana melakukan tindak pidana yakni sengaja memalsukan surat dan/atau dokumen kepada Instansi Pelaksana dalam melaporkan Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting dan tanpa hak dengan sengaja mengubah, menambah, atau mengurangi isi elemen data pada Dokumen Kependudukan mendapat pidana yang sama ditambah 1/3 (satu pertiga);

- pejabat dan petugas Penyelenggara dan Instansi Pelaksana membantu melakukan tindak pidana secara tanpa hak mengakses database kependudukan.

Sifat norma hukum dalam peraturan perundang-undangan yaitu perintah, larangan, pengizinan, dan pembebasan. UU Nomor 24 Tahun 2013 sehubungan dengan penerapan sanksi administratif bagi Penduduk agar lebih mencerminkan tidak ada diskriminasi terhadap sesama penduduk, maka perlu penyesuaian besarnya denda administratif baik penduduk warga negara Indonesia maupun penduduk orang asing. Pelayanan penerbitan dokumen kependudukan bertujuan untuk mendorong tertib administrasi kependudukan, menghilangkan diskriminasi, dan mendorong iklim investasi ke Indonesia. Pencantuman asas hukum dalam suatu UU tanpa sanksi, maka ketentuan itu hanya berupa kata-kata saja atau tidak akan bermakna. Mengingat suatu norma hukum memuat perintah, larangan, dan izin, maka norma itu juga harus memuat sanksi agar efektif sesuai tujuan dari pembentukan hukum itu. UU Adminduk tidak sesuai dengan tujuan pembentukan hukum yaitu untuk melindungi penduduk dari diskriminasi atas dasar apa pun.

Sanksi administrasi dan pidana banyak ditujukan kepada penduduk dan orang asing, tetapi sanksi bagi pejabat pada instansi pelaksana sedikit berupa sanksi administrasi yaitu denda terhadap tindakan memperlambat pengurusan Dokumen Kependudukan dalam batas waktu sesuai UU. Adanya sanksi hanya untuk instansi pelaksana yang bertujuan memperlambat pengurusan Dokumen Kependudukan terkait penetapan batas waktu, namun tidak ada sanksi bagi petugas administrasi kependudukan karena hal di luar masalah batas waktu yakni mempersulit pengisian elemen kependudukan, termasuk elemen kependudukan yakni pencantuman elemen kependudukan dan mempersulit pendaftaran pernikahan adat di Catatan Sipil. Memperlambat bisa saja dilakukan sengaja atau tidak sengaja yang hasilnya adalah melampaui batas waktu yang ditetapkan oleh UU, tetapi kalau tindakan mempersulit

sudah pasti dilakukan secara sengaja dengan tujuan melakukan diskriminasi (perlakuan berbeda) antara penduduk satu dengan penduduk lainnya. Sanksi administrasi juga ditujukan untuk Pejabat pada Instansi Pelaksana yang memperlambat pengurusan Dokumen, sehingga tidak ada sanksi bagi petugas pada Instansi Pelaksana. Petugas pada Instansi Pelaksana dapat melakukan secara sengaja untuk usaha mempersulit pengurusan Dokumen Kependudukan, padahal pelayanan Administrasi Kependudukan pada prinsipnya tertib dan tidak diskriminatif sesuai bagian Menimbang UU Adminduk. Setiap layanan Adminduk bagi setiap penduduk pada dasarnya haruslah sama, tanpa ada diskriminasi atas dasar apa pun.

Pemerintah menghilangkan diskriminasi dengan menerbitkan PERBER MENDAGRI dan MENBUDPAR Nomor 43 dan 41 Tahun 2009 mulai berlaku tanggal 16 September 2009. Ketentuan itu berisi perlindungan hukum preventif yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah (Pemda) bagi Penghayat Kepercayaan berupa pelayanan kepada Penghayat Kepercayaan meliputi administrasi organisasi Penghayat Kepercayaan, pemakaman, dan sasana sarasehan atau sebutan lain oleh Pemerintah Daerah (Pemda).

UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU Nomor 48 Tahun 2009) mulai berlaku tanggal 29 Oktober 2009. Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 48 Tahun 2009 dan Penjelasannya terdapat kata *"Ketuhanan Yang Maha Esa"* untuk prinsip peradilan sesuai dengan Pasal 29 UUD 1945. Permasalahan akan terjadi ketika penafsiran *"Ketuhanan Yang Maha Esa"* tidak disesuaikan dengan kenyataan dalam masyarakat Indonesia yang beranekaragam yaitu penafsiran eksklusif dan tidak universal. Ketentuan tersebut juga tidak mengatur tentang pengucapan sumpah atau janji jabatan yang menimbulkan ketidakpastian hukum terkait tata cara pengucapan sumpah di lingkungan peradilan.

Risalah Pembahasan RUU Adminduk terdapat pembicaraan partisipasi masyarakat dan RUU Adminduk juga mencantumkan partisipasi publik. Partisipasi atau peran serta masyarakat yaitu Penghayat Kepercayaan sebagai pemberi keterangan dalam pembahasan

RUU Adminduk. Ketika RUU Adminduk disahkan menjadi UU, ketentuan partisipasi masyarakat menjadi hilang dan pembahasan pencantuman kolom Kepercayaan dianggap bukan ranah administrasi kependudukan tetapi kebijakan politik lainnya adalah tidak tepat, karena pembahasan RUU Adminduk sebagai salah satu wadah pemberian masukan masyarakat yang dirugikan hak konstitusionalnya dan pelaksanaan layanan administrasi kependudukan yaitu pendaftaran dan pencatatan perkawinan di pengadilan negeri.

Adanya kerugian hak konstitusional dalam beberapa undang-undang bagi Penghayat Kepercayaan ditandai dengan pengajuan perkara ke Mahkamah Konstitusi dalam beberapa masalah dalam 4 (empat) kasus mengenai penodaan agama, perkawinan penghayat Kepercayaan, dan kolom kepercayaan dalam KTP dan KK meliputi. (1) Putusan MK Nomor 84/PUU-X/2012 perihal Pengujian Pasal 156a KUHP dan Pasal 4 UU Nomor 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama UUD 1945; (2) Putusan MK 140/PUU-VII/2009 perihal Pengujian UU Nomor 1/PNPS/1965 tentang Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama; (3) Putusan MK 68/PUU-XII/2014 perihal Pengujian UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan; dan (4) Putusan MK Nomor 97/PUU-XIV/2016 tentang pengujian UU Nomor 23 Tahun 2006 *jo.* UU Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan. Komitmen pemerintah seharusnya tetap dijaga mengenai prinsip partisipasi publik apalagi terkait hajat hidup warga negara Indonesia. Pengaturan identitas penduduk sebagai hak asasi utama bagi semua warga negara Indonesia tanpa terkecuali sehingga hak atas pengakuan identitas sangat penting sebagai hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun dan siapa pun (*non derogable rights*). Kata *"agama belum diakui sebagai agama"* dalam Pasal 8 ayat (4), Pasal 61 ayat (2), dan Pasal 64 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2006 menimbulkan diskriminasi bagi agama di luar agama resmi dan Kepercayaan.

Masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono terdapat UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU Nomor 12 Tahun

2011) yang mencantumkan frasa *"Dengan Rahmat Tuhan YME"* dalam Sistematika Pembukaan peraturan perundang-undangan sebagai Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dalam Lampiran II UU Nomor 12 Tahun 2011 terletak pada Pembukaan tiap jenis peraturan perundang-undangan sebelum nama jabatan pembentuk peraturan perundang-undangan tercantum frasa *"Dengan Rahmat Tuhan YME"*.[772]

Perubahan paradigma kedua bahwa fokus perlindungan hukum pemerintah Pembinaan Lembaga Kepercayaan dan Lembaga Adat yang diatur dalam Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 77 Tahun 2013 tentang Pedoman Pembinaan Lembaga Kepercayaan Terhadap Tuhan YME dan Lembaga Adat (Permendikbud Nomor 77 Tahun 2013) mulai berlaku tanggal 21 Juni 2013. Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 4 ayat (2) Permendikbud Nomor 77 Tahun 2013 mengatur pembinaan Lembaga Kepercayaan dan Lembaga Adat oleh Pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dalam bentuk inventarisasi dan dokumentasi, perlindungan, pemberdayaan dan peningkatan kapasitas, dan advokasi.

1. inventarisasi dan dokumentasi meliputi pendataan identitas lembaga, pokok-pokok ajaran, sumber ajaran, tokoh penggali ajaran, dan pendiri lembaga (Pasal 5 ayat (2) yang selanjutnya dilakukan pengumpulan, pengolahan dan penataan informasi hasil inventarisasi (Pasal 5 ayat (4));
2. perlindungan meliputi:
   a. pelindungan terhadap eksistensi Lembaga Kepercayaan dan Lembaga Adat;
   b. penguatan peraturan perundangan dan/atau kebijakan daerah;
   c. perlindungan dari pencitraan dan stigma yang kurang baik;
   d. perlindungan terhadap kegiatan yang diselenggarakan Lembaga Kepercayaan dan Lembaga Adat;

[772] Lampiran II huruf B.1 angka 15 UU Nomor 12 Tahun 2011.

e. perlindungan terhadap tempat-tempat yang diyakini memiliki nilai historis dan nilai spiritual oleh Lembaga Kepercayaan dan Lembaga Adat; dan

f. pencegahan perlakuan diskriminatif oleh masyarakat dan/atau aparatur pemerintah kabupaten/kota. Pasal 7 dan Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2)

3. pemberdayaan dan peningkatan kapasitas meliputi:

a. sosialisasi nilai-nilai luhur kepercayaan terhadap Tuhan YME dan adat;

b. sosialisasi peraturan perundangan-undangan dan kebijakan provinsi yang berkaitan dengan Lembaga Kepercayaan, Lembaga Adat, dan kemasyarakatan;

c. penyelenggaraan forum-forum pertemuan/dialog tentang kepercayaan terhadap Tuhan YME dan Lembaga Adat; dan

d. pelatihan dan bimbingan teknis Lembaga Kepercayaan dan Lembaga Adat (Pasal 11 ayat (2).

4. advokasi meliputi:

a. fasilitasi perbaikan citra kepercayaan terhadap Tuhan YME dan adat;

b. fasilitasi pemenuhan hal-hak sipil;

c. fasilitasi penyelesaian permasalahan dalam Lembaga Kepercayaan dan antarlembaga kepercayaan; dan

d. fasilitasi penyelesaian permasalahan dalam Lembaga Adat dan antarlembaga adat (Pasal 12 ayat (2)).

UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU Nomor 5 Tahun 2014) sama sekali tidak mencantumkan Kepercayaan sebagai keanekaragaman atau kemajemukan yaitu: 1) Pasal 1 angka 22 berbunyi: *"Sistem merit adalah ... tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit,* ***agama****, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan."*; 2) Pasal 28 huruf d berbunyi: *"KASN bertujuan: .... d. tidak membedakan masyarakat yang dilayani berdasarkan suku,* ***agama****, ras, dan golongan;"*; 3)

Pasal 69 ayat (3) huruf c berbunyi: *"... berkaitan dengan masyarakat majemuk dalam hal agama, suku, dan budaya sehingga memiliki wawasan kebangsaan."*; 4) Pasal 69 ayat (5) berbunyi: *"... pengamalan nilai etika agama, budaya, dan sosial kemasyarakatan."*; 5) Pasal 72 ayat (1) berbunyi: *"Promosi PNS dilakukan ... tanpa membedakan jender, suku,* ***agama****, ras , dan golongan."*; dan 6) Penjelasan Pasal 2 huruf j berbunyi: *"Yang dimaksud dengan "asas nondiskriminatif" adalah ... tidak membedakan perlakuan berdasarkan jender, suku,* ***agama****, ras, dan golongan."*. Seluruh ketentuan itu hanya mencantumkan kata *"agama"*, namun sama sekali tidak mencantumkan kata *"kepercayaan"* dan pengakuan kepercayaan sebagai keberagaman.

Masa pemerintahan Presiden Soekarno, Soeharto, B.J. Habibie, Abdurrahman Wahid, dan Megawati Soekarnoputri tidak ada perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif yang ditujukan untuk memberikan perlindungan hukum bagi Penghayat Kepercayaan, tetapi Pemeluk Agama. Sejak pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid, paradigma perlindungan hukum mengalami Perubahan Pertama melalui pengakuan Konghucu yang merupakan agama, kepercayaan, dan adat istiadat Cina menjadi Agama di Indonesia sebagai perwujudan pengakuan Konghucu atas dasar Perubahan Kedua UUD 1945 dan UU Nomor 39 Tahun 1999. Berdasarkan beberapa peraturan perundang-undangan tersebut terdapat Perubahan II terkait perlindungan hukum bagi Lembaga Kepercayaan dan Lembaga Adat pada masa pemerintahan Presiden H. Susilo Bambang Yudhoyono meliputi.

a. Perlindungan hukum preventif:

Perlindungan hukum preventif adalah setiap upaya pemerintah yang bertujuan untuk mencegah terjadinya kerugian yaitu pelanggaran hak warga negaranya berupa:

- pembinaan meliputi pemantauan dan pengawasan oleh Pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota berdasarkan Permendikbud Nomor 77 Tahun 2013;

- koordinasi di bidang pemberdayaan kelembagaan kepercayaan dan komunitas kepercayaan oleh Direktorat Pembinaan Kepercayaan Terhadap Tuhan YME dan Tradisi dalam Pasal 601 huruf b dan Pasal 608 huruf b Permendikbud Nomor 1 Tahun 2012;
- perkawinan Penghayat Kepercayaan dilakukan di hadapan Pemuka Penghayat Kepercayaan diatur dalam Pasal 81 ayat (1) PP Nomor 37 Tahun 2007 atas perintah Pasal 105 UU Nomor 23 Tahun 2006; dan
- administrasi organisasi Penghayat Kepercayaan, pemakaman, dan sasana saresehan atau sebutan lain diatur dalam PERBER MENDAGRI dan MENBUDPAR Nomor 43 dan 41 Tahun 2009 dilayani oleh Pemerintah Daerah.

b. Perlindungan hukum represif:

Perlindungan hukum represif yaitu setiap usaha pemerintah agar hukum dapat menanggulangi atau menyelesaikan kerugian yang terjadi pada warga negara. Perlindungan hukum represif itu ditujukan bagi Pemeluk Agama, bukan Penghayat Kepercayaan adalah setiap upaya penyelesaian sengketa untuk menangani permasalahan agar tidak terulang kembali berupa penjatuhan sanksi dalam UU Nomor 1/PNPS/1965. Ketentuan advokasi oleh pemerintah provinsi atau pemerintah kabupaten/kota pada Permendikbud Nomor 77 Tahun 2013 sebagai salah satu perlindungan hukum bagi Penghayat Kepercayaan akan sia-sia karena tidak ada upaya perlindungan hukum represif bagi Penghayat Kepercayaan, karena peraturan perundang-undangan memberikan perlindungan hukum represif dalam KUHP dan UU Nomor 1/PNPS/1965 kepada Pemeluk Agama ketika ada orang atau organisasi yang melakukan penyalahgunaan dan penistaan atau penodaan terhadap agama. UU Adminduk juga tidak memberikan perlindungan hukum represif bagi Penghayat Kepercayaan terhadap tindakan Penyelenggara Negara yang sengaja melakukan diskriminasi dalam perolehan peristiwa penting dalam kehidupan manusia.

c. Pembentukan hukum reflektif:

Pembentukan hukum reflektif adalah upaya pemerintah melihat sejarah untuk dikomukasikan di masa sekarang, diperbaiki dan diselesaikan untuk masa akan datang (*visioner*) antara lain:

- evaluasi, advokasi, pemberdayaan dan peningkatan kapasitas oleh Pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota berdasarkan Permendikbud Nomor 77 Tahun 2013; dan
- evaluasi di bidang pembinaan kepercayaan terhadap Tuhan YME dan pemberdayaan lembaga kepercayaan oleh Direktorat Pembinaan Kepercayaan Terhadap Tuhan YME dan Tradisi pada Pasal 601 huruf f dan Pasal 608 huruf e Permendikbud Nomor 1 Tahun 2012.

Politik hukum masa pemerintahan Presiden H. Susilo Bambang Yudhoyono terkait perlindungan hukum melalui pembinaan Lembaga Kepercayaan, komunitas Kepercayaan, dan Penghayat Kepercayaan melalui pemberdayaan, namun pembinaan pemerintah belum sampai tingkat kualitas dan kuantitas pengembangan Kepercayaan melalui pendidikan. Perlindungan hukum preventif bagi Penghayat Kepercayaan dalam PP Nomor 37 Tahun 2007 mengenai perkawinan dan PERBER MENDAGRI dan MENBUDPAR Nomor 43 dan 41 Tahun 2009 mengenai tempat pemakaman sebagai perlindungan hukum atas peristiwa penting dalam kehidupan manusia meliputi pencatatan perkawinan dan tempat pemakaman bagi Penghayat Kepercayaan. Perlindungan hukum represif sebagai *ultimum remedium* untuk penjatuhan sanksi bagi siapa pun yang merugikan hak Penghayat Kepercayaan terkait hak atas peristiwa penting dalam kehidupan manusia yaitu perkawinan dan perolehan hak sipil di bidang pendidikan, pengucapan sumpah/janji CPNS, PNS, dan jabatan, serta penerimaan anggota TNI dan POLRI sama sekali belum diatur pada peraturan perundang-undangan sebagai ketidakadilan hukum bagi Penghayat Kepercayaan. Perlindungan hukum bagi Penghayat Kepercayaan terkendala penafsiran eksklusif memaknai kata *"Ketuhanan Yang*

Maha Esa" dan kata *"dan kepercayaannya itu"* oleh Pembentuk UU dan Instansi Pelaksana UU berimplikasi penyempitan makna kata *"agama"* dalam peraturan perundang-undangan.

7. Joko Widodo (Tahun 2014 - sekarang)

Keputusan Jaksa Agung Nomor KEP-146/A/JA/09/2015 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Pengawasan Aliran Kepercayaan dan Aliran Keagamaan Dalam Masyarakat Tingkat Pusat, yang mulai berlaku tanggal 25 September 2015 bertugas menerima dan menganalisa laporan dan atau informasi tentang Aliran Kepercayaan atau Aliran Keagamaan Dalam Masyarakat. PAKEM terdiri atas Tim Jaksa Agung, Jaksa Agung Muda, KEMENDAGRI, KEMENAG, KEMENDIKBUD, Kepolisian, Tentara Nasional Indonesia, Badan Intelijen Negara (BIN), dan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB). Ketentuan Bagian Kesatu Keputusan Jaksa Agung Nomor KEP-146/A/JA/09/2015 berbunyi *"Membentuk Tim Koordinasi ... yang bertugas melakukan pengawasan terhadap ajaran atau faham aliran kepercayaan dalam masayarakat dan aliran keagamaan yang meresahkan masyarakat karena diindikasikan menyimpang atau sesat dan atau* ***menodai, menghina atau merendahkan satu aliran kepercayaan masyarakat*** *atau suatu agama, dapat menimbulkan rasa kebencian ..."* dan Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor PER-019/A/JA/09/2015 tentang Tim Koordinasi Pengawasan Aliran Kepercayaan dan Aliran Keagamaan Dalam Masyarakat tanggal 23 September 2015, dalam Pasal 3 berbunyi *"Pengawasan aliran kepercayaan dan aliran keagamaan dalam masyarakat terhadap ajaran atau faham aliran kepercayaan masyarakat/keagamaan yang meresahkan masyarakat karena diindikasikan menyimpang atau sesat dan/atau menodai, menghina atau merendahkan satu aliran kepercayaan masyarakat atau suatu agama, dapat menimbulkan rasa kebencian/permusuhan dalam masyarakat serta dapat merusak/mengganggu kerukunan umat beragama."* Pembentukan hukum reflektif atau perlindungan hukum timbal balik (saling)

ditujukan baik Pemeluk Agama maupun Penghayat Kepercayaan untuk tercapai kesejajaran hak sebagai mitra pembangunan bangsa dan jiwa atau spiritual.

Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 27 Tahun 2016 tentang Layanan Pendidikan Kepercayaan Terhadap Tuhan YME Pada Satuan Pendidikan (Permendikbud Nomor 27 Tahun 2016) berlaku tanggal 1 Agustus 2016 bahwa peserta didik Penghayat Kepercayaan berhak mendapatkan layanan Pendidikan Kepercayaan sesuai hak-hak peserta didik dengan menjunjung tinggi HAM. Peserta didik meliputi pendidikan formal jenjang pendidikan dasar dan menengah dan pendidikan kesetaraan yang menyatakan dirinya sebagai Penghayat Kepercayaan.[773] Peserta didik memperoleh pendidikan kepercayaan sebagai pemenuhan pendidikan agama berdasarkan kurikulum yang disusun oleh MLKI.[774]

UU Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan (UU Nomor 5 Tahun 2017) berlaku tanggal 29 Mei 2017 mengakui keberagaman termasuk Kepercayaan yang memiliki ritus, tradisi, dan kearifan lokal sebagai warisan budaya bangsa bernilai luhur membentuk identitas bangsa di tengah dinamika perkembangan dunia.[775] Bangsa Indonesia meliputi kekayaan atas keberagaman suku bangsa, adat istiadat, bahasa, pengetahuan dan teknologi lokal, tradisi, kearifan lokal, dan seni sebagai anugerah Tuhan YME.

Berdasarkan undang-undang yang diterbitkan pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo, bahwa kebijakan politik saat ini mengakui eksistensi Kepercayaan sebagai warisan budaya bangsa bernilai luhur yang membentuk identitas bangsa Indonesia. UU Nomor 5 Tahun 2017 mengakui keanekaragaman melalui asas keberagaman[776] diantaranya Kepercayaan sebagai perbedaan yang memperkaya bangsa. Eksistensi Kepercayaan bukan

---

[773] Pasal 1 angka 3 Permendikbud Nomor 27 Tahun 2016.

[774] Pasal 2 ayat (1) Permendikbud Nomor 27 Tahun 2016.

[775] Penjelasan Umum UU Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan.

[776] Pasal 3 huruf b UU Nomor 5 Tahun 2017 berbunyi *"Yang dimaksud dengan "asas keberagaman" adalah bahwa pemajuan kebudayaan mengakui dan memelihara perbedaan suku bangsa, ras, agama, dan kepercayaan."*

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

berarti bagian dari budaya yang tercantum dalam TAP MPR Nomor IV/MPR/1978, tetapi Kepercayaan diakui sebagai keyakinan terhadap Tuhan YME yang berimplikasi Penghayat Kepercayaan beserta generasi penerusnya diakui dan dihormati sebagai orang yang mempunyai hak asasi. Adanya PP Nomor 11 Tahun 2017 yang mengatur pengucapan sumpah/janji Calon PNS, PNS, dan jabatan menurut Kepercayaan terhadap Tuhan YME sebagai perlindungan hukum represif bagi Penghayat Kepercayaan merupakan kebijakan yang memuat pengakuan Penghayat Kepercayaan secara inklusif.

Pemerintahan masa Presiden Joko Widodo berkomitmen terhadap pluralisme dalam Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2017 tentang Unit Kerja Presiden Pembinaan Ideologi Pancasila (Perpres Nomor 54 Tahun 2017) mulai berlaku tanggal 23 Mei 2017[777] untuk aktualisasi nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan berbangsa dan bernegara perlu pembinaan ideologi Pancasila terhadap seluruh penyelenggara negara dan kejelasan arah yang terencana, sistematis, dan terpadu. Perwujudan komitmen pluralisme khususnya perlindungan Penghayat Kepercayaan juga dilakukan terhadap beberapa bidang dalam peraturan perundang-undangan yaitu pendidikan kepercayaan pada pendidikan formal dan pendidikan kesetaraan, pengucapan sumpah/janji menurut Kepercayaan, pengawasan aliran kepercayaan atau aliran keagamaan yang menodai, menghina atau merendahkan satu aliran kepercayaan masyarakat. Hukum itu tidak saja melindungi Penghayat Kepercayaan masa sekarang, tetapi juga keberlangsungan generasi Penghayat Kepercayaan melalui bidang pendidikan.

Beberapa peraturan perundang-undangan terdapat Perubahan Keenam Paradigma Perlindungan Hukum terkait Kepercayaan pada pemerintahan Presiden Joko Widodo yaitu.

a. Perlindungan hukum preventif

---

[777] Pasal 41 Perpres Nomor 54 Tahun 2017 berbunyi *"Peraturan Presiden ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan."*

Perlindungan hukum preventif adalah setiap upaya pemerintah yang bertujuan untuk mencegah terjadinya pelanggaran hak konstitusional Penghayat Kepercayaan berupa:

- pembinaan kepada lembaga kepercayaan, tenaga kepercayaan, dan komunitas kepercayaan oleh Direktorat Kepercayaan Terhadap Tuhan YME dan Tradisi diatur dalam Pasal 19 huruf d Perpres Nomor 14 Tahun 2015 dan Pasal 474 huruf d, Pasal 544 huruf d, huruf e, dan huruf g Permendikbud Nomor 11 Tahun 2015;
- pengawasan (supervisi) kepercayaan, lembaga kepercayaan, dan komunitas kepercayaan oleh Direktorat Kepercayaan Terhadap Tuhan YME dan Tradisi dalam Pasal 544 huruf g dan Pasal 551 huruf d Permendikbud Nomor 11 Tahun 2015;
- kerja sama dan peran serta masyarakat melalui Direktorat Kepercayaan Terhadap Tuhan YME dan Tradisi pada Pasal 544 huruf h Permendikbud Nomor 11 Tahun 2015;
- koordinasi oleh Direktorat Kepercayaan terhadap Tuhan YME dan Tradisi berdasarkan Pasal 550 Permendikbud Nomor 11 Tahun 2015;
- penyediaan layanan pendidikan kepercayaan untuk peserta didik Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan YME pada pendidikan formal dan pendidikan kesetaraan berdasarkan Pasal 2 ayat (3) Permendikbud Nomor 27 Tahun 2016; dan
- pengucapan sumpah/janji Calon PNS, PNS, dan jabatan menurut Kepercayaan terhadap Tuhan YME diatur dalam PP Nomor 11 Tahun 2017.

b. Pembentukan hukum reflektif

Pembentukan hukum reflektif adalah setiap upaya untuk menaungi atau mengayomi warga negara yaitu Penghayat Kepercayaan melalui cara merefleksi peraturan perundang-undangan di masa lalu pada peristiwa masa sekarang untuk menetapkan kebijakan yang terbaik dan antisipasi pada peristiwa di masa mendatang antara lain:

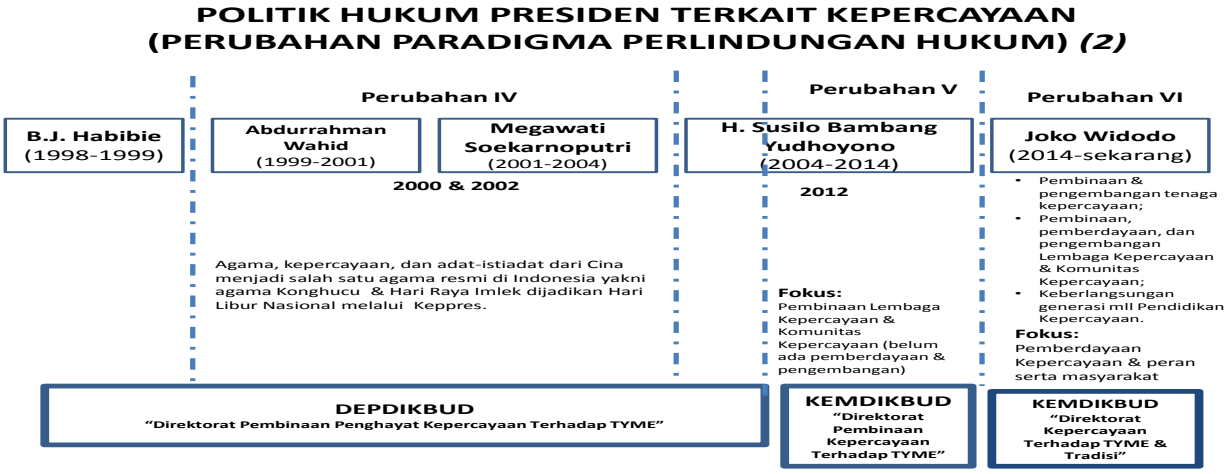
- pemberdayaan Kepercayaan melalui Direktorat Kepercayaan Terhadap Tuhan YME dan Tradisi dalam Pasal 544 huruf h Permendikbud Nomor 11 Tahun 2015;

- pengembangan tenaga kepercayaan melalui Direktorat Kepercayaan Terhadap Tuhan YME dan Tradisi dalam Pasal 544 huruf d Permendikbud Nomor 11 Tahun 2015; dan
- evaluasi dan laporan di bidang kepercayaan dalam Pasal 544 huruf j Permendikbud Nomor 11 Tahun 2015.

Politik hukum Agama dan Kepercayaan menurut periodesasi pemerintahan 7 (tujuh) Presiden Republik Indonesia dilihat pada Perubahan Paradigma Perlindungan Hukum terkait Kepercayaan pada **SKEMA 2** dan **SKEMA 3**.

SKEMA 2. POLITIK HUKUM PRESIDEN TERKAIT KEPERCAYAAN

SKEMA 3. POLITIK HUKUM PRESIDEN TERKAIT KEPERCAYAAN



Ada pergeseran paradigma perlindungan hukum secara signifikan berdasarkan organisasi negara dan politik hukum dari presiden yang menjabat pada saat itu yakni dari

perlindungan terhadap Agama menjadi perlindungan Kepercayaan, Lembaga dan Komunitas Kepercayaan, dan Penghayat Kepercayaan sampai dengan generasi penerusnya. ***Pertama***, pada saat pembinaan ditangani oleh DEPAG berfokus pada Kepercayaan untuk diarahkan kembali kepada induk agamanya masing-masing beserta pengawasannya. ***Kedua***, saat pembinaan juga dilakukan oleh Direktorat Pembinaan Penghayatan Kepercayaan Terhadap Tuhan YME di DEPDIKBUD pada TAP MPR Nomor IV/MPR/1978, Keppres Nomor 27 Tahun 1978, dan Pidato Kenegaraan Presiden tanggal 16 Agustus 1978 bahwa fokus atau subyek pembinaan adalah Penghayat Kepercayaan, namun Kepercayaan dimasukkan dalam bagian kebudayaan, bukan merupakan agama, dan tidak mengarah pada pembentukan agama baru. Saat itu banyak terjadi pelanggaran HAM karena penggunaan paradigma khawatir akan pengembangan Kepercayaan dengan cara mengembalikan Kepercayaan kepada induk agamanya, mencegah tidak membentuk agama baru, dan tidak terulang peristiwa G30S.

Ketiga, pada saat pembinaan dilakukan oleh Direktorat Pembinaan Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan YME di DEPDIKBUD berdasarkan Keputusan Direktorat Jenderal Kebudayaan Nomor 021/A/I/1980 *jo.* 0957/FI.IV/E.88 bahwa fokus perlindungan hukumnya bergeser menjadi Penghayat Kepercayaan dan wadah nasional tunggal Penghayat Kepercayaan, karena Kepercayaan merupakan keyakinan pribadi yang tidak dapat dipaksakan oleh siapa pun juga termasuk negara dan Penghayat Kepercayaan diberikan kebebasan untuk menghayati, mengembangkan ajaran atau anutan atau tuntutan masing-masing.[778]

Keempat, politik hukum Presiden mengubah suatu agama, kepercayaan, dan adat-istiadat Cina menjadi salah satu agama resmi di Indonesia yakni agama Konghucu serta hari raya Imlek sebagai hari Libur Nasional berdasarkan Keppres Nomor 6 Tahun 2000 dan Keppres Nomor 12 Tahun 2002, padahal Konghucu untuk menjadi suatu *"Agama"*

---

[778] ***Ibid.***

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

berdasarkan kriteria yang pernah beberapa kali diajukan oleh DEPAG belum memenuhi syarat sebagai Perubahan Keempat Paradigma Perlindungan Hukum terkait Kepercayaan.

Kelima, KEMENDIKBUD melalui Direktorat Pembinaan Kepercayaan Terhadap Tuhan YME mulai tahun 2002 melakukan perlindungan hukum melalui pembinaan terhadap Lembaga Kepercayaan dan Komunitas Kepercayaan sesuai Permendikbud Nomor 1 Tahun 2012, namun saat itu belum ada pemberdayaan dan pengembangannya sehingga perlindungan hukum hanya ditujukan bagi Penghayat Kepercayaan, Lembaga dan Komunitas Kepercayaan sebagai Perubahan Kelima Paradigma Perlindungan Hukum mengenai Kepercayaan.

Keenam, KEMENDIKBUD melalui Direktorat Kepercayaan Terhadap Tuhan YME mulai tahun 2015 melakukan perlindungan hukum melalui pembinaan dan pengembangan tenaga kepercayaan, dan pembinaan, pemberdayaan, serta pengembangan Lembaga Kepercayaan dan Komunitas Kepercayaan berdasarkan Permendikbud Nomor 11 Tahun 2015, yang memberdayakan Kepercayaan dan peran serta masyarakat untuk keberlanjutan generasi penerus Penghayat Kepercayan melalui layanan pendidikan Kepercayaan dalam pendidikan formal dan pendidikan kesetaraan sebagai Perubahan Keenam Paradigma Perlindungan Hukum mengenai Kepercayaan.

Perubahan paradigma perlindungan hukum memiliki fokus dari pembinaan Kepercayaan untuk kembali kepada induk agamanya dan tidak membentuk agama baru menjadi pembinaan dan pemberdayaan Lembaga dan Komunitas Kepercayaan, dan selanjutnya pada pemberdayaan Kepercayaan dan orang yaitu tenaga kepercayaan dan tradisi dan generasi penerus sebagai keberlanjutan dan pengembangan Penghayat Kepercayaan.

Perlindungan hukum preventif bagi Penghayat Kepercayaan dalam Permendikbud Nomor 27 Tahun 2016 untuk Pendidikan Kepercayaan dan PP Nomor 11 Tahun 2017 untuk pengucapan sumpah/janji CPNS dan PNS menurut agama atau kepercayaan terhadap Tuhan YME, akan tetapi perlindungan hukum represif sebagai *ultimum remedium* untuk penjatuhan

sanksi bagi siapa pun yang merugikan hak Penghayat Kepercayaan belum diatur sama sekali dalam peraturan perundang-undangan sebagai ketidakadilan peraturan perundang-undangan menyebabkan hubungan antara Penghayat Kepercayaan dengan Pemeluk Agama menjadi tidak setara dan sejajar. Putusan MK Nomor 97/PUU-XIV/2016 telah merubah paradigma eksklusif perlindungan hukum bagi Penghayat Kepercayaan terkait pemaknaan kata *"agama"* dalam UU Adminduk berimplikasi perluasan makna *"agama"* dalam peraturan perundang-undangan meniadakan diskriminasi atas dasar Agama seseorang.

Menurut teori perlindungan hukum dari Philipus M. Hadjon, Pemerintah baru menerapkan perlindungan hukum paling efektif berupa pengawasan atau pemantauan (*monitoring*) dan peran serta masyarakat dalam hak dengar pendapat di DPR sebagai perlindungan hukum represif. Keterbukaan masyarakat dalam bentuk keterlibatan masyarakat sebelum, pada saat, dan setelah penyusunan peraturan perundang-undangan tidak dimasukkan dalam UU Nomor 23 Tahun 2006 dan UU Nomor 24 Tahun 2013. Perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif belum maksimal, maka perlu refleksi teori dari Philipus M. Hadjon dan Gunther Teubner yakni refleksi pembentukan hukum dari peraturan perundang-undangan bersifat persuasif bagi pembentuk dan pelaksana peraturan perundang-undangan serta rakyat berupa evaluasi dan partisipasi masyarakat sebagai pengakuan negara atas identitas (jati diri) seseorang dalam penyusunan peraturan perundang-undangan.

Masa pemerintahan Presiden H. Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo terdapat wujud pembentukan hukum reflektif bagi Penghayat Kepercayaan adalah evaluasi peraturan perundang-undangan meliputi:

(1) Pasal 602 huruf a Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 1 Tahun 2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Permendikbud Nomor 1 Tahun 2012) yang berbunyi:

"Direktorat Pembinaan Kepercayaan Terhadap Tuhan YME dan Tradisi terdiri atas:
*a. Subdirektorat Program dan **Evaluasi**;"*

(2) Pasal 603 Permendikbud Nomor 1 Tahun 2012 yang berbunyi:
*"Subdirektorat Program dan **Evaluasi** mempunyai tugas melaksanakan penyusunan bahan perumusan kebijakan, program dan anggaran, kerja sama dan pemberdayaan peranserta masyarakat, evaluasi pelaksanaan program dan anggaran, dan pelaporan Direktorat Pembinaan Kepercayaan terhadap Tuhan YME dan Tradisi."*

(3) Pasal 604 Permendikbud Nomor 1 Tahun 2012 yang berbunyi:
*"Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 603, Subdirektorat Program dan **Evaluasi** menyelenggarakan fungsi:*
e. pemantauan dan evaluasi pelaksanaan program, kegiatan, dan anggaran Direktorat; dan"

(4) Pasal 605 huruf b Permendikbud Nomor 1 Tahun 2012 yang berbunyi:
"Subdirektorat Program dan Evaluasi terdiri atas:
b. Seksi Evaluasi Program."

(5) Pasal 606 ayat (2) Permendikbud Nomor 1 Tahun 2012 yang berbunyi:
*"Seksi **Evaluasi** Program mempunyai tugas melakukan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan program, kegiatan, dan anggaran kelembagaan kepercayaan, komunitas kepercayaan, pengetahuan tradisional, ekspresi budaya tradisional, lingkungan budaya dan pranata sosial serta dokumentasi dan penyusunan laporan Direktorat."*

(6) Pasal 607 Permendikbud Nomor 1 Tahun 2012 yang berbunyi:
*"Subdirektorat Kelembagaan Kepercayaan mempunyai tugas melaksanakan penyusunan bahan perumusan dan pelaksanaan kebijakan serta perumusan norma, standar, prosedur, dan kriteria, fasilitasi, pemberian bimbingan teknis dan **evaluasi** di bidang kelembagaan kepercayaan."*

(7) Pasal 608 huruf e Permendikbud Nomor 1 Tahun 2012 yang berbunyi:
"Dalam melaksanakan tugas sebagaimana maksud dalam Pasal 607, Subdirektorat Kelembagaan Kepercayaan menyelenggarakan fungsi:
*e. **evaluasi** penerapan norma, standar, prosedur dan kriteria di bidang pemberdayaan lembaga dan hubungan antar lembaga; dan"*

(8) Pasal 614 ayat (1) Permendikbud Nomor 1 Tahun 2012 yang berbunyi:
*"Seksi Komunitas Adat mempunyai tugas melakukan penyusunan bahan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, perumusan norma, standar, prosedur dan kriteria, publikasi pemberdayaan lembaga serta fasilitasi, pemberian bimbingan teknis, dan **evaluasi** di bidang komunitas adat;"*

(9) Pasal 614 ayat (2) Permendikbud Nomor 1 Tahun 2012 yang berbunyi:
*"Seksi Upacara Adat mempunyai tugas melakukan penyusunan bahan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, perumusan norma, standar, prosedur dan kriteria, publikasi pemberdayaan lembaga serta fasilitasi, pemberian bimbingan teknis, dan **evaluasi** di bidang upacara adat."*

(10) Pasal 615 Permendikbud Nomor 1 Tahun 2012 yang berbunyi:
*"Subdirektorat Pengetahuan dan Ekspresi Budaya Tradisional mempunyai tugas melaksanakan penyusunan bahan perumusan dan pelaksanaan kebijakan serta perumusan norma, standar, prosedur, dan kriteria, fasilitasi, pemberian bimbingan teknis dan **evaluasi** di bidang pengetahuan tradisional dan ekspresi budaya tradisional."*

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

(11) Pasal 616 huruf e Permendikbud Nomor 1 Tahun 2012 yang berbunyi:
"Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 615, Subdirektorat Pengetahuan dan Ekspresi Budaya Tradisional menyelenggarakan fungsi:
*e. **evaluasi** penerapan norma, standar, prosedur dan kriteria di bidang pengetahuan tradisional dan ekspresi budaya tradisional; dan"*

(12) Pasal 544 huruf j Permendikbud Nomor 11 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Permendikbud Nomor 11 Tahun 2015) yang berbunyi:
"Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 543, Direktorat Kepercayaan Terhadap Tuhan YME dan Tradisi menyelenggarakan fungsi:
*j. pelaksanaan **evaluasi** dan laporan di bidang kepercayaan, komunitas adat, pengetahuan dan ekspresi budaya tradisional, dan pembinaan tenaga kepercayaan dan tradisi; dan"*

(13) Pasal 548 huruf a Permendikbud Nomor 11 Tahun 2015 yang berbunyi:
*"Subdirektorat Program, **Evaluasi**, dan Dokumentasi terdiri atas:*
*a. Seksi Program dan **Evaluasi**; dan"*

(14) Pasal 549 ayat (1) Permendikbud Nomor 11 Tahun 2015 yang berbunyi:
*"Seksi Program dan **Evaluasi** mempunyai tugas melakukan penyusunan bahan perumusan kebijakan, pengumpulan, pengolahan, dan penyajian data dan informasi, pemantauan dan **evaluasi** pelaksanaan program, kegiatan, anggaran dan penyusunan bahan koordinasi pelaksanaan kerja sama dan pemberdayaan peran serta masyarakat di bidang kepercayaan terhadap Tuhan YME dan tradisi dan penyusunan laporan Direktorat."*

Perlindungan hukum preventif adalah setiap upaya pemerintah yang bertujuan untuk mencegah terjadinya kerugian yaitu pelanggaran hak warga negaranya berupa pengakuan Kepercayaan dalam hukum, evaluasi, dan partisipasi masyarakat. Perlindungan hukum represif yaitu setiap usaha pemerintah agar hukum dapat menanggulangi atau menyelesaikan kerugian yang terjadi pada warga negara berupa penjatuhan sanksi. Perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif dalam peraturan perundang-undangan sejak masa pemerintahan Presiden Soekarno sampai dengan Presiden Megawati Soekarnoputri belum ditujukan bagi Penghayat Kepercayaan, melainkan Pemeluk Agama. Perlindungan hukum preventif bagi Penghayat Kepercayaan baru ada sejak pemerintahan Presiden H. Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo dalam beberapa bidang yakni pengakuan dalam hal: (1) perkawinan Penghayat Kepercayaan sebagai salah satu peristiwa penting dalam kehidupan manusia yang diatur dalam Pasal 81 ayat (1) PP Nomor 37 Tahun 2007

atas perintah Pasal 105 UU Nomor 23 Tahun 2006 bahwa perkawinan Penghayat Kepercayaan dilakukan di hadapan Pemuka Penghayat Kepercayaan; (2) administrasi organisasi Penghayat Kepercayaan, pemakaman, dan sasana saresehan atau sebutan lain untuk Penghayat Kepercayaan diatur dalam PERBER MENDAGRI dan MENBUDPAR Nomor 43 dan 41 Tahun 2009 dilayani oleh Pemerintah Daerah; (3) pendidikan kepercayaan kepada peserta didik Penghayat Kepercayaan diatur dalam Pasal 2 ayat (1) Permendikbud Nomor 27 Tahun 2016 yang bekerjasama dengan MLKI terkait kurikulum sebagai pemenuhan pendidikan agama; dan (4) pengucapan sumpah/janji Calon PNS, PNS, dan jabatan menurut Kepercayaan terhadap Tuhan YME diatur dalam PP Nomor 11 Tahun 2017.

Perlindungan hukum represif bagi Penghayat Kepercayaan berupa penjatuhan sanksi terhadap pelanggaran hak konstitusional Penghayat Kepercayaan sampai saat ini belum maksimal, walaupun UUD 1945 telah memberikan perlindungan hak konstitusional Penghayat Kepercayaan secara komprehensif. Pemberian perlindungan hukum preventif belum maksimal, karena penafsiran kata *"agama"* secara eksklusif dalam UU Nomor 1 Tahun 1974, UU Nomor 1/PNPS/1965, KUHP, dan UU Nomor 20 Tahun 2003. Pembentukan hukum reflektif sebagai upaya perlindungan hukum bagi Penghayat Kepercayaan yang menyempurnakan perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif melalui 3 (tiga) unsur antara lain. (1) orang tepat, jabatan tepat, dan waktu tepat (*The right man, in the right position, and in the right time*); (2) untuk mengakui identitas seseorang atau kelompok orang atas dasar sikap saling menghargai secara internalisasi (mendarahdaging) bukan toleransi; disertai (3) evaluasi atau introspeksi suatu UU sebagai kebijakan hukum (*legal policy*) pada masa sebelumnya dan kebijakan hukum saat ini untuk melihat ke depan (*visioner*) (*The right man, in the right position, and in the right time with recognition identity of people or community not toleration but internalitation, and evaluation or intropection of legal policy in the past and now for now and future*).

4.3. Peran Penyelenggara Negara Dalam Komitmen Untuk Pengakuan Identitas Penghayat Kepercayaan Terkait Teori Hak Asasi Manusia

Hak atas pengakuan (*right to recognition*) yang dikukuhkan dalam UUD 1945, maka diterapkan metode penafsiran *original intent* yang merupakan salah satu penemuan hukum. Metode penafsiran konsitusi menurut John H. Garvey dan T. Alexander Aleinikoff dilakukan dengan *interpretivism* atau *non-interpretivism*, *textualism*, *original intent*, *stare decisis*, *neutral principles*, dan *balancing* atau kombinasi dari beberapa metode tersebut.[779] Menurut Maria Farida Indrati, metode penafsiran *original intent* merupakan metode untuk mengetahui maksud dan tujuan atau politik hukum dari pembentuk peraturan perundang-undangan.[780]

Penyelenggara negara mempunyai peranan penting dalam mewujudkan tujuan negara sebagaimana amanat dalam Pembukaan UUD 1945 bahwa tujuan negara yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.[781] Campur tangan negara melalui alat perlengkapan negara atau Penyelenggara Negara pada hukum bertujuan untuk menciptakan hukum bahwa negara wajib memelihara keadilan dan ketertiban, melaksanakan hukum bahwa negara wajib mengadakan alat-alat penyelengaraan negara yang bertugas melaksanakan atau menegakkan hukum menurut cara tertentu yang ditentukan oleh negara diantaranya melalui pengadilan, dan perkembangan hukum bahwa hukum disusun berdasarkan kesadaran hukum masyarakat.[782] Peraturan perundang-undangan merupakan

---

[779] Feri Amsari, ***Perubahan UUD 1945: Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi***, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), hlm. 107. Dalam Khairul Umam, ***Teori dan Metode Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Melalui Tafsir Konstitusi Perspektif Budaya Konstitusi***, (Yogyakarta: Thafamedia, 2016), hlm. 108.

[780] Umam, ***Ibid.***, hlm. 108-109.

[781] Penjelasan Umum UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

[782] M. Ilham F. Putuhena, "Politik Hukum Perundang-undangan: Mempertegas Reformasi Legislasi Yang Progresif", ***Jurnal Rechtsvinding***, Volume 2, Nomor 3, Desember 2013, hlm. 382-383.

pintu utama dalam menjalankan politik hukum nasional sebagai negara yang menjunjung tinggi hukum (nomokrasi) dan demokrasi dalam penyelenggaraan negara.[783]

Penyelenggara Negara didefinisikan dalam Pasal 1 angka 1 UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (UU Nomor 28 Tahun 1999) adalah Pejabat Negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang tugas pokok dan fungsi terkait dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penyelenggara Negara sebagai salah satu agen pembangunan negara berperan penting memperjuangkan hubungan kesejajaran antara Pemeluk Agama dengan Penghayat Kepercayaan sebagai mitra sejajar dalam pembangunan negara mewujudkan Nawa Cita sebagai program pemerintah pada periode 2014-2019 diantaranya menghadirkan kembali negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman pada seluruh warga negara, meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia, melakukan revolusi karakter bangsa, dan memperteguh kebhinekaan dan memperkuat restorasi sosial Indonesia. Merefleksikan sejarah usaha perlindungan Penghayat Kepercayaan tidak cukup perjuangan tokoh Penghayat Kepercayaan, tetapi juga peran Penyelenggara Negara sebagai urgensi. Perjuangan itu menjadi sinergis yang mewujudkan Nawa Cita sebagai perlindungan Penghayat Kepercayaan.

Penyelenggara Negara yang inklusif dalam usaha konkrit dan membangun komunikasi aktif dengan masyarakat untuk tercipta suasana harmonis yang mempersiapkan mental warga negara menerima dan menginternalisasi makna kebhinnekaan dalam kehidupan sehari-hari, pada saat sebelum muncul kebijakan pencantuman kolom Kepercayaan dalam KTP sebagai wujud perlindungan hukum Penghayat Kepercayaan. Perjuangan dalam hubungan kesejajaran antara Pemeluk Agama dengan Penghayat Kepercayaan berawal dari perorangan melalui

---

[783] ***Ibid.***, hlm. 383.

beberapa tokoh Penghayat Kepercayaan, Organisasi Kepercayaan, Instansi Pemerintah, dan perjuangan bersama para Penyelenggara Negara untuk mewujudkan bhinneka tunggal ika.

1. Kepala Daerah

Bupati Purwakarta (Dedi Mulyadi) sebagai Kepala Daerah di Jawa Barat menyampaikan untuk tidak mengosongkan kolom Kepercayaan, tetapi mengisi kolom Agama bagi Penghayat Kepercayaan atas dasar keyakinan adalah hak individual yang paling mendasar yang harus dihormati oleh Penyelenggara Negara.[784] Laporan kepada Bupati Purwakarta mengenai diskriminasi atas pelaksanaan HAM oleh negara mengenai status agama dalam KTP, sehingga Bupati menjanjikan untuk memperjuangkan HAM terkait pencantuman status agama dalam KTP melalui penyampaian surat kepada Presiden Joko Widodo dengan tembusan kepada Ketua MPR, DPR, DPD, Menkopolhukam, dan MENDAGRI. Surat Bupati Purwakarta Nomor 450/2520/Kesra tanggal 28 Oktober 2015 berisi: (1) alasan pencantuman aliran kepercayaan dan keyakinan ajaran leluhur dalam kolom agama KTP dalam UU Nomor 1/PNPS/1965; dan (2) negara menghormati dan mengakui seluruh aliran kepercayaan dan keyakinan ajaran leluhur berdasarkan data berjumlah sekitar 600 aliran dan tersebar di berbagai suku atau daerah sebagai hak warga negara.[785]

2. Menteri Dalam Negeri (MENDAGRI), Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (MENKUMHAM), dan Menteri Agama (MENAG)

Berdasarkan sejarah terdapat kebijakan hukum (*legal policy*) bersifat inklusif meliputi Pasal 29 UUD 1945 beserta Penjelasannya, TAP MPR Nomor IV/MPR/1973, TAP MPR Nomor IV/MPR/1978, dan Pidato Kenegaraan Presiden tanggal 16 Agustus 1978 yang mengakui Kepercayaan Terhadap Tuhan YME sebagai kenyataan yang hidup dan dihayati

---

[784] Dukcapil Kabupaten Batang Hari, ***"Bupati Ini Ingin Aliran Kepercayaan Diisi Di Kolom Agama KTP"***, 13 November 2015, http://dukcapil.batangharikab.go.id/publikasi-155-bupati-ini-ingin-aliran-kepercayaan-diisi-di-kolom-agama-ktp-.html, diakses pada 9 November 2015.

[785] ***Ibid.***

sebagian bangsa Indonesia. Selaras itu, ada komitmen pemerintah yang menerbitkan 3 (tiga) kebijakan inklusif yakni Surat Menteri Kehakiman Nomor 167/SM/K/VI/79 perihal Pencatatan Perkawinan Untuk Warga ”Aliran” Kepercayaan Terhadap Tuhan YME tanggal 6 Juni 1979, Surat MENKOKESRA Nomor B-336/MENKO/KESRA/VII/1980 perihal Penyempurnaan Formulir Sensus Penduduk 1980 Nomor SP 80-L II dan SP 80-S tanggal 16 Juli 1980, dan Surat Ketua Mahkamah Agung Nomor KMA/72/IV/1981 perihal Pelaksanaan Perkawinan Campuran tanggal 20 April 1981 mendapatkan tanggapan yang menciptakan diskriminasi atas dasar keyakinan seseorang meliputi tata cara perkawinan, sumpah, dan tempat pemakaman melalui Surat MENAG Nomor MA/650/1979 (H. Alamsjah Ratu Perwiranegara) perihal Pencatatan Perkawinan Bagi Para Penghayat Kepercayaan Kepada Tuhan YME, tanggal 26 Desember 1979, Surat MENDAGRI Nomor 477/286/SJ perihal Pencatatan Perkawinan Bagi Para Penghayat Kepercayaan Kepada Tuhan YME, tanggal 12 Januari 1980, dan Surat MENKOKESRA Nomor B-310/MENKO/KESRA/VI/1980 perihal Perkawinan, Kartu Penduduk dan Kematian Para Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan YME, tanggal 30 Juni 1980[786] merupakan kebijakan yang bersifat eksklusif melalui: (1) cara berbicara (komunikasi) dengan menyebut sebagai ”aliran” dalam suatu kebijakan; (2) penentuan yang diskriminatif terkait pencatatan perkawinan tergantung agama yang dipeluk seseorang dan penyebutan akan kehilangan agama yang dipeluk seseorang; (3) tidak ada tata cara perkawinan, sumpah, dan penguburan menurut Kepercayaan; dan (4) penggolongan lokasi tanah pekuburan atau pemakaman umum menurut agama seseorang.

Kebijakan MENAG, MENDAGRI, dan MENKOKESRA merugikan hak konstitusional Penghayat Kepercayaan dalam bidang kehidupan manusia meliputi tata cara perkawinan, pengucapan sumpah, dan tempat pemakaman. Kebijakan itu adalah ketidakharmonisan kebijakan Penyelenggara Negara untuk menghargai dan menghormati perbedaan masyarakat

[786] Direktorat Jenderal Nilai Budaya Seni, ***Himpunan Peraturan ... Op.Cit.***, hlm. 309 dan 311.

sebagai komitmen nasional melalui semboyan bhinneka tunggal ika berupa kebijakan inklusif yang mengakui keanekaragaman tidak hanya melalui komunikasi dan cara berbicara penyelenggara negara, tetapi juga tindakan nyata berupa menerbitkan kebijakan.

Era pemerintahan Presiden Joko Widodo, Tjahjo Kumolo (MENDAGRI) menegaskan bahwa Indonesia bukanlah negara agama, tetapi Indonesia adalah negara berlandaskan Pancasila dan UUD 1945 yang menghargai pluralitas termasuk dalam bidang agama. Negara mempunyai kewajiban untuk hadir memberikan kedamaian, rasa tenang, dan kebebasan kepada seluruh rakyat Indonesia yang majemuk. Pemerintah harus memastikan dan menjamin setiap warga negara dapat beribadah sesuai dengan agama dan keyakinannya, jika tidak dilakukan akan membahayakan persatuan dan kesatuan bangsa.[787] MENDAGRI dan Yasonna Laoly (MENKUMHAM) pada persidangan MK menyatakan banyaknya para penganut kepercayaan atau ajaran leluhur atau agama asli di Indonesia masih terpaksa memilih agama atau diakui atau tidak membuat KTP sama sekali. MENDAGRI dan MENKUMHAM setuju Penghayat Kepercayaan tercantum dalam kolom agama dalam KTP agar tercipta pengaturan yang menentukan arah kebijakan lebih baik bagi pemerintah selaku penyelenggara negara.[788]

MENDAGRI dalam Risalah Sidang Perkara MK mengakui sampai saat ini belum ada satu pun agama-agama dan kepercayaan asli nusantara yang diakui sebagai agama dengan hak-hak untuk dicantumkan dalam KTP, akta kelahiran, pencatatan perkawinan di kantor catatan sipil, dan sebagainya. Hal itu menimbulkan banyaknya para penganut kepercayaan atau ajaran leluhur atau agama asli di Indonesia masih terpaksa memilih agama atau diakui

---

[787] Dukcapil Kabupaten Batang Hari, ***Mendagri: Indonesia Bukan Negara Agama***, 10 November 2015, http://dukcapil.batangharikab.go.id/publikasi-153-mendagri--indonesia-bukan-negara-agama.html, diakses pada 9 November 2017.

[788] Andi Saputra, ***"Sidang Kolom Agama: Pemerintah Setuju Penghayat Kepercayaan Tertulis Kolom Agama KTP"***, 8 Mei 2017, https://news.detik.com/berita/d-3494938/pemerintah-setuju-penghayat-kepercayaan-tertulis-di-kolom-agama-ktp, diakses pada 14 November 2017.

atau tidak membuat KTP sama sekali.[789] MENDAGRI meminta MK untuk dapat memberikan pertimbangan konstitusionalitas atas pengaturan terkait kolom agama dalam rangka menentukan arah kebijakan yang lebih baik bagi pemerintah selaku penyelenggara negara. Pemerintah sangat menghargai usaha-usaha yang dilakukan oleh masyarakat dalam ikut memberikan sumbangan dan partisipasi pemikiran dalam membangun pemahaman ketatanegaraan sebagai sebuah rujukan yang sangat berharga bagi Pemerintah pada khususnya dan masyarakat Indonesia. Pemerintah berharap agar dialog antar masyarakat dan Pemerintah tetap terus terjaga dengan satu tujuan bersama untuk membangun kehidupan kebangsaan bernegara demi masa depan Indonesia yang lebih baik dan mengembangkan dirinya dalam kepemerintahan dengan tujuan ikut berkontribusi positif mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana pada Alinea Keempat UUD 1945.[790]

Menanggapi Putusan MK, maka Tjahjo Kumolo (MENDAGRI) akan melaksanakan Putusan MK karena bersifat final dan mengikat terkait beberapa pasal dalam UU Adminduk yang diskriminatif, namun pelaksanaannya berupa pendataan akan membutuhkan waktu. Direktorat Jenderal Kependudukan dan Catatan Sipil (Ditjen Dukcapil) akan memasukkan Kepercayaan ke dalam sistem administrasi kependudukan.[791] MENDAGRI menyampaikan bahwa KEMENDAGRI, KEMENAG, dan KEMENDIKBUD akan berkoordinasi untuk memperoleh data Kepercayaan di Indonesia, selanjutnya KEMENDAGRI akan meperbaiki aplikasi SIAK dan database, melakukan sosialisasi di seluruh wilayah Indonesia meliputi 514 kabupaten/kota, serta mengajukan usulan perubahan UU Adminduk untuk mengakomodir

---

[789] Risalah Sidang Perkara MK Nomor 97/PUU-XIV/2016 dengan agenda Acara Mendengarkan Keterangan Presiden, DPR, dan Pihak Terkait [Majelis Luhur Kepercayaan Terhadap Tuhan YME] (III) tanggal 6 Desember 2016, hlm. 5.

[790] ***Ibid.***, hlm. 6.

[791] Andrian Pratama Taher, ***"Muhammadiyah Khawatir Penghayat Kepercayaan Masuk Kolom Agama KTP"***, 8 November 2017, https://tirto.id/muhammadiyah-khawatir-penghayat-kepercayaan-masuk-kolom-agama-ktp-czQt, diakses 13 November 2017.

Putusan MK.[792] Zudan Arif Fakrullah (Direktur Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil di KEMENDAGRI) juga menyatakan bahwa tindak lanjut Putusan MK akan ada pembagian Formulir yang tercantum *checklist* yang akan dipilih oleh warga negara.[793]

Jumlah Kepercayaan di Indonesia dapat diperoleh di Direktorat Kepercayaan Terhadap Tuhan YME dan Tradisi di KEMENDIKBUD secara akurat, sedangkan informasi jumlah Penghayat Kepercayaan dan jumlah Penghayat dalam satu Kepercayaan tertentu tidak dapat ditemukan dalam *database* kependudukan di KEMENDAGRI, sehingga masa mendatang perlu upaya serius dalam pembenahaan data jumlah Penghayat Kepercayaan dan jumlah Penghayat dalam satu Kepercayaan tertentu baik Kepercayaan yang mendaftarkan diri sebagai Ormas maupun Kepercayaan asli Indonesia untuk dapat memberikan perlindungan hukum bagi Penghayat Kepercayaan secara maksimal.

Berdasarkan sejarahnya, MENAG dalam berbagai periodesasi jabatan mengakui keanekaragaman penduduk Indonesia dalam berbagai pidato dan kebijakannya. Pengakuan itu tidak disertai tindakan nyata untuk mensejajarkan antara Pemeluk Agama dengan Penghayat Kepercayaan, karena Kepercayaan bukan agama, tidak akan terbentuk agama baru, dan bagian dari kebudayaan. Sejak Presiden Joko Widodo memprogramkan kerja melalui komitmen Nawa Cita yang mengakui keanekaragaman pada penyelenggaraan negara untuk memilih orang yang tepat (*the right men*) menduduki jabatan MENAG pada saat yang tepat (*in the right time*) terjalin sikap saling menghormati dalam jajaran KEMENAG dan hubungan antara Pemeluk Agama dengan Penghayat Kepercayaan. KEMENAG dalam menanggapi positif Putusan MK, yang terlihat dalam pernyataan Matsuki (Juru bicara KEMENAG), Putusan MK yang mencantumkan Kepercayaan pada kolom KTP akan mempermudah pembahasan RUU Perlindungan Umat Beragama dalam perumusan definisi

[792] ***Ibid.***

[793] Metro TV, Realitas, tanggal 5 Desember 2017, pukul 16.00 WIB.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

agama, Penghayat Kepercayaan dapat masuk dalam kelompok yang dilindungi negara, dan Penghayat Kepercayaan akan mendapat hak yang sama dengan Pemeluk Agama.[794]

Orang yang tepat (*the right man*) pada jabatan yang tepat (*in the right place*) dan waktu yang tepat *(in the right time*) untuk tetap konsisten pada komitmen tugas dan jabatannya sampai masa jabatan sebagai Penyelenggara Negara berakhir. Ketika orang tersebut bertemu dengan orang yang tepat (*the right man*) pada jabatan yang tepat (*in the right place*) lainnya dalam suatu waktu yang tepat (*in the right time*), maka tindakan nyata berupa kebijakan akan menghasilkan kebaikan bagi masyarakat. Putusan MK Nomor 97/PUU-XIV/2016 mengabulkan permohonan para Pemohon berimplikasi terhadap 3 (tiga) hal meliputi perluasan makna *"agama"* dalam peraturan perundang-undangan, perubahan paradigma perlindungan hukum, dan pembenahan administrasi kependudukan. ***Pertama***, konsep agama dalam Putusan MK Nomor 140/PUU-VII/2009 tidak hanya pengalaman individual dan personal atas keberadaan Tuhan merupakan aspek privat semata, tetapi juga aspek-aspek sosiologis, kultural, historis, dan identitas tersendiri sebagai sebuah kepercayaan komunitas atau masyarakat tertentu, maka Agama menjadi nilai-nilai individual, personal, sosial, dan komunal.[795] Perluasan makna *"agama"* dalam Putusan MK Nomor 97/PUU-XIV/20176 bahwa kata agama harus dimaknai termasuk *"kepercayaan"* ketika kata *"agama"* sebagai pembatasan atas dasar keyakinan dalam aturan yang memperlakukan secara berbeda antar warga negara (Pemeluk Agama dan Penghayat Kepercayaan) terhadap hal yang sama sebagai tindakan diskriminatif harus dimaknai juga termasuk *"kepercayaan"* agar sesuai UUD 1945.[796] Pasca Putusan MK yang memperkuat Pasal 29 ayat (1) dan Pasal 28E ayat (2) UUD 1945 telah merubah paradigma perlindungan hukum terhadap Agama menjadi perlindungan

---

[794] Rony Sitanggang (Ed.), 7 November 2017, ***MK Kabulkan Uji Materi Adminduk, Ini Tanggapan Penganut Kepercayaan***, http://kbr.id/112017/mk_kabulkan_uji_materi_adminduk__ini_tanggapan_penganut_kepercayaan/93313.html, diakses pada 22 November 2017.

[795] Putusan MK Nomor 140/PUU-VII/2009, hlm. 278.

[796] Putusan MK Nomor 97/PUU-XIV/2016, hlm. 152 dan 153

hukum terhadap orang yang meyakini Tuhan YME, bukan Pemeluk Agama saja tetapi juga Penghayat Kepercayaan atas kesetaraan dan kesejajaran dalam perolehan HAM.

Kedua, Putusan MK berbunyi *"[3.13.5] Bahwa agar tujuan untuk mewujudkan tertib administrasi kependudukan dapat terwujud serta mengingat jumlah penghayat kepercayaan dalam masyarakat Indonesia sangat banyak dan beragama, maka pencantuman elemen data penduduk tentang agama bagi Penghayat Kepercayaan hanya dengan mencatatkan yang bersangkutan sebagai "Penghayat Kepercayaan" tanpa merinci kepercayaan yang dianut di dalam KK maupun KTP-el, begitu juga dengan penganut agama lain;"*(*vide* Putusan MK Nomor 97/PUU-XIV/2016, hlm. 153) adalah pembenahan administrasi kependudukan secara tertib oleh KEMENDAGRI sebagai urgensi atas tindak lanjut Putusan MK tidak terlaksana secara tertib karena Pertimbangan MK dalam pencatatan Penghayat Kepercayaan tanpa merinci Kepercayaan yang dianut pada KK dan KTP-*el*. Jumlah Penghayat Kepercayaan hanya berupa kisaran (perkiraan) pada Badan Pusat Statistik (BPS), KEMENDAGRI, KEMENAG, dan MLKI yang berbeda menyebabkan pemerintah tidak tahu jumlah Penghayat Kepercayaan secara tepat yang mempersulit akses perlindungan hukum bagi Penghayat Kepercayaan. Pengakuan negara akan hak asasi seseorang ketika warga negara telah terdaftar dalam administrasi kependudukan yakni KK dan KTP-el. Pelaksanaan Pencatatan Sipil menganut stelsel aktif bagi penduduk (Penjelasan Umum UU Nomor 23 Tahun 2006), maka setiap penduduk wajib mencatatkan identitas diri kepada pemerintah. Hak asasi bagi warga negara menimbulkan kewajiban asasi bagi warga negara, maka perlindungan hukum dapat diberikan kepada warga negara yang mencatatkan diri beserta anggota keluarganya kepada pemerintah untuk memperoleh pengakuan negara atas eksistensinya dalam negara. Permasalahan seyogianya diatasi melalui kewajiban pendaftaran Penghayat Kepercayaan melalui MLKI sebagai Organisasi Penghayat Kepercayaan yang terdaftar di KEMENDAGRI untuk membagikan kartu pencatatan internal bagi Penghayat Kepercayaan (1 KK internal

Kepercayaan untuk 1 keluarga) dikembalikan kepada MLKI dan diserahkan ke KEMENDAGRI untuk diketahui data akurat terkait jumlah Penghayat Kepercayaan.

Pasca Putusan MK tidak hanya berimplikasi terhadap pembenahan administrasi kependudukan di Indonesia terkait pendataan jumlah Penghayat Kepercayaan secara tepat agar negara dapat memberikan perlindungan hukum secara maksimal dan berkeadilan, tetapi juga perluasan makna *"agama"* dalam peraturan perundang-undangan untuk meniadakan diskriminasi mengakibatkan ketidakadilan melalui peraturan perundang-undangan. Perlindungan hukum bagi Penghayat Kepercayaan terkait perkawinan, kematian, tempat ibadah, pengucapan sumpah/janji, dan pendidikan Kepercayaan sebagai kurikulum bagi peserta didik bukan mengarah kepada pembentukan agama baru ataupun syari'at baru bagi Kepercayaan. Syari'at bermakna hukum agama, misalnya syariat Islam adalah hukum agama terkait nikah, talak, rujuk, waris, hibah, wasiat, wakaf, ekonomi syari'ah, dan lain-lain berlaku bagi pemeluk agama Islam.[797] Negara wajib mengupayakan perlindungan hukum secara maksimal bagi Penghayat Kepercayaan melalui pendaftaran dan pencatatan peristiwa penting dalam kehidupan manusia sebagai bagian perlindungan hukum dan pengakuan kemajemukan masyarakat untuk menciptakan keadilan setara dan sejajar antara Penghayat Kepercayaan dengan Pemeluk Agama atas dasar kemanusiaan yang meniadakan diskriminasi atas dasar perbedaan keyakinan terhadap Tuhan YME untuk harkat dan martabat manusia.

3. Aparatur Sipil Negara (ASN) pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Sumba Timur, Provinsi Nusa Tenggara Timur

Khristofel Praing sebagai salah satu ASN yang menjabat sebagai Kepala Dinas Dukcapil Kabupaten Sumba Timur memiliki panggilan moral dan tanggung jawab ASN sebagai pelaksana kebijakan publik, pelayanan publik, dan pemersatu bangsa memberikan kesaksian di persidangan MK pada tanggal 2 Februari 2017. Saksi menyampaikan bahwa

[797] Putusan MK Nomor 140/PUU-VII/2009, hlm. 275.

penduduk di Kabupaten Sumba Timur sejumlah 244.081 orang, sedangkan jumlah penghayat Marapu per Desember 2016 adalah 18.714 orang.

Pelayanan perkawinan pada tahun 2013 sejumlah ± 21.000 kepala keluarga (KK) dan sejumlah ± 2.000 KK yang perkawinannya tidak dapat tercatat. Adapun perkawinan yang tidak dapat dicatat karena mereka belum terdaftar pada kementerian terkait sebagaimana diatur dalam Pasal 81 dan Pasal 82 PP Nomor 37 Tahun 2007. Saksi juga menemukan bahwa masih ada masyarakat yang dalam KTP dan KK bertanda strip karena perintah UU Nomor 23 Tahun 2006, khususnya Pasal 61 ayat (1), Pasal 61 ayat (2), Pasal 64 ayat (1), dan Pasal 64 ayat (5). Ada perbedaan pelayanan dari petugas sebagai unsur pemerintah dari masyarakat Sumba, sehingga Saksi mengambil inisiatif untuk menghubungi pimpinannya yakni bupati dan DPR. Para tokoh masyarakat dikumpulkan untuk pencerahan mengenai pelaksanaan pencatatan perkawinan asalkan membentuk wadah Organisasi Marapu dan mendaftar pada KEMENDIKBUD. Surat Tanda Inventarisasi Organisasi Marapu diterbitkan bulan Februari 2015 dan ditindaklanjuti dengan surat keterangan terdaftar oleh Pemerintah Kabupaten Sumba Timur pada bulan Agustus 2015. Atas dasar itu, Saksi melakukan pencatatan perkawinan bagi sesama Marapu sendiri. Persyaratan pencatatan perkawinan adalah telah melakukan pencatatan perkawinan sesuai dengan kepercayaannya dan mengumpulkan KTP. Berdasarkan fakta, Penghayat Kepercayaan tidak ada pilihan (adanya keterbatasan) selain memilih salah satu agama resmi untuk tercatat dalam kolom agama di KTP dengan tujuan untuk mendapatkan pelayanan administrasi kependudukan.

Menurut Saksi melalui dengan pengakuan Kepercayaan oleh negara adalah bentuk konkret pengakuan leluhur bangsa Indonesia atas dasar pembentukan negara untuk dan atas nama seluruh masyarakat tanpa melihat latar belakang agama, golongan, suku, etnis, dan lain

sebagainya. Pengakuan negara terhadap kebhinekaan adalah bentuk konkret hadirnya negara untuk perlindungan minoritas dan sekaligus pengakuan antara *civil society* dan negara.[798]

4. Hakim Konstitusi (MK)

Pasal 5 ayat (1) UU Nomor 48 Tahun 2009 berbunyi "*Hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai luhur dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat"* dan Penjelasannya yang berbunyi *"Ketentuan ini dimaksudkan agar putusan hakim sesuai dengan hukum dan rasa keadilan masyarakat*." Menurut teori penemuan hukum, seorang hakim dapat menemukan atau menggali hukum melalui berbagai metode penafsiran hukum baik UUD 1945 maupun UU untuk menemukan keadilan bagi masyarakat. Adanya kekuranglengkapan norma dalam kata *"agama"* dalam UU Adminduk sebagai penemuan hukum oleh Hakim Konstitusi, sehingga beberapa penafsiran hukum atas Pasal 28E ayat (1), Pasal 28E ayat (2), dan Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 menetapkan konstitusional bersyarat kata *"agama"* termasuk juga Kepercayaan dalam Pasal 64 ayat (1) UU Adminduk sebagai perluasan makna *"agama"*. Putusan MK berimplikasi bagi kedudukan hukum antara Penghayat Kepercayaan setara dengan Pemeluk Agama.

Melihat Putusan MK, Hakim Konstitusi menggali keadilan untuk menemukan hukum terkait HAM meliputi penafsiran sistematis, penafsiran tekstual, penafsiran leksikal, penafsiran historis, dan penafsiran kontekstual. (1) Penafsiran sistematis terhadap Pasal 28E ayat (1), Pasal 28E ayat (2), dan Pasal 29 UUD 1945; (2) penafsiran tekstual terhadap Pasal 28E ayat (1), Pasal 28E ayat (2), Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 melalui aspek teknik perumusan norma dan penggunaan kata; (3) penafsiran leksikal dalam hubungan kata agama dan kepercayaan dalam Pasal 28E ayat (1), Pasal 28E ayat (2), dan Pasal 29 UUD 1945; (4) penafsiran historis (*historical background*) terhadap rumusan Pasal 29 UUD 1945 oleh para

[798] Risalah Sidang MK Perkara Nomor 97/PUU-XIV/2016 Acara Mendengarkan Keterangan DPR dan Saksi/Ahli Pemohon (V) tanggal 2 Februari 2017, hlm. 8-10.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

pendiri negara dalam sidang BPUPK dan PPKI melalui pendapat Soepomo, Otto Iskandardinata, Wongsonagoro, Dahler, dan M. Hatta, serta perdebatan Rapat Komisi A Sidang Tahunan MPR Tahun 2000 mengenai Pasal 28E ayat (1) dan Pasal 28E (2) UUD 1945 oleh Harun Kamil, M. Dawam Anwar, Hanif Muslih, Abdullah Alwahdi, Hobbes Sinaga, Muhammad Ali, dan Hamdan Zoelva; (5) penafsiran kontekstual menggunakan asas *noscitur a sociis*, asas *ejusdem generis*, asas *expressio unius exclusio alterius*;[799] (6) penafsiran *a contrario*;[800] dan (7) pengertian terminologi agama.[801] Permohonan Para Pemohon dikabulkan untuk seluruhnya oleh MK terkait makna kata "agama" dalam Pasal 61 ayat (1) dan Pasal 64 ayat (1) UU Adminduk bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak termasuk *"kepercayaan"*. Materi muatan Pasal 61 ayat (1) dan Pasal 64 ayat (1) UU Adminduk harus ditindaklanjuti oleh DPR atau Presiden dan KEMENDAGRI.

Kenikmatan beragama dapat ditemukan baik dalam kehidupan sosial maupun profesinya dalam masyarakat dengan alasan sederhana. Beragama mendorong seseorang untuk menjadi manusia yang lebih berkualitas baik secara individula maupun sosial. Hubungan sosial menuntun dan menuntut agar orang menjadi benar, adil, menyebarkan kasih sayang, bersimpati kepada orang yang lemah, dan berbagai kebaikan hati yang tidak terhingga tanpa membeda-bedakan persamaan atau perbedaan keyakinan yang dianut, asal-usul atau perbedaan lainnya. Orang yang benar, adil, membina kasih sayang, dan berbudi baik dengan orang lain sebagai hakikat sosial manusia.[802]

Berkeyakinan terhadap Tuhan YME secara sosial menjadikan manusia sebagai makhuluk sosial yang sejati, namun si sisi lain terkait profesi manusia, berkeyakinan terhadap

---

[799] Putusan MK Nomor 97/PUU-XIV/2017, hlm. 147-148.

[800] ***Ibid.***, hlm. 149.

[801] ***Ibid.***, hlm. 150.

[802] Bagir Manan, ***Menegakkan Hukum Suatu Pencarian***, (Jakarta: Asosiasi Advokat Indonesia, 2009), hlm. 199.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

Tuhan YME sebagai keinsyafan dan kemauan untuk hidup sesuai dengan keyakinan masing-masing berdasarkan tuntutan dari Tuhan YME. Profesi sebagai Hakim Konstitusi berdasarkan kesadaran, pengetahuan, pengalaman, tanggung jawab, dan kebijaksanaan dalam menerima, mengadili, dan memutus perkara konstitusi seadil-adilnya menurut prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa untuk memutus secara adil, kewajiban untuk tidak berpihak dan berlaku jujur,[803] salah satunya Putusan MK Nomor 97/PUU-XIV/2016. Para Pemohon mengajukan permohonan Perkara Konstitusi karena tuntutan perlakuan yang sama. Hal itu selaras pendapat Franz Magnis Suseno bahwa ada 4 (empat) alasan utama untuk menuntut negara diselenggarakan menurut hukum secara moral politik yaitu kepastian hukum, tuntutan perlakuan yang sama, legitimasi demokrasi, dan tuntutan akal budi.[804]

Hak untuk menganut agama atau kepercayaan terhadap Tuhan YME merupakan hak konstitusional (*constitutional rights*) warga negara termasuk kelompok hak sipil dan politik. HAM tersebut bersifat mendasar dan diturunkan dari atau bersumber pada hak-hak alamiah (*natural rights*) yang melekat pada setiap orang sebagai manusia, bukan pemberian negara. Pasal 28E ayat (1) dan Pasal 28E ayat (2) UUD 1945 mengatur Agama dan Kepercayaan secara terpisah. Pasal 28E ayat (1) mengatur hak agama dan beribadah menurut agama, sedangkan Pasal 28E ayat (2) UUD 1945 mengatur hak atas kebebasan meyakini kepercayaan. MK berpendapat, posisi dan hubungan *"agama"* dan *"kepercayaan"* dalam Pasal 28E ayat (1), Pasal 28E ayat (2), dan Pasal 29 UUD 1945 menurut penafsiran leksikal bahwa penggunaan kata penghubung *"dan"* dalam frasa *"... dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu"* pada Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 menempatkan *"kepercayaannya"* sebanding dengan *"agamanya"*, meskipun frasa itu ditujukan untuk

---

[803] ***Ibid.***, hlm. 200.

[804] Franz Magnis Suseno, ***Etika Politik: Prinisp-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern***, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1994), hlm. 295. Dalam Abdul Wahid, "Quick Count: Hak Atas Informasi atau Pembohongan Publik ?", ***Jurnal Konstitusi***, Volume 6, Nomor 3, September 2009, hlm. 2.

peribadatan. Jika *"kepercayaan"* dianggap sebagai bagian dari "agama", maka frasa *"dan kepercayaannya"* tidak akan digunakan dalam perumusan Pasal 29 UUD 1945, melainkan hanya memakai frasa *"untuk beribadat menurut agamanya itu"*. Kata *"agamanya"* dan kata *"kepercayaannya"* justru digunakan secara berbarengan dengan kata penghubung *"dan"*. Menurut teknik perumusan norma, kata *"dan"* menunjukkan sifat kumulatif. Kata *"agamanya"* dan kata *"kepercayaannya"* sebagai sesuatu yang dirumuskan secara kumulatif, maka keduanya merupakan dua hal yang dapat dikelompokkan secara berbeda. Jika dipahami dalam arti yang sama atau yang satu merupakan bagian dari yang lain, maka kata penghubung *"dan"* tidak akan dipakai dalam rumusan Pasal 29 UUD 1945.

Rumusan norma dalam Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) UU Adminduk secara implisit bahwa UU Adminduk mengkonstruksikan hak atau kebebasan menganut agama, termasuk Kepercayaan terhadap Tuhan YME sebagai pemberian negara. Hak atau kemerdekaan menganut agama (termasuk menganut kepercayaan terhadap Tuhan YME) adalah hak yang melekat pada setiap orang karena hak itu diturunkan dari kelompok hak-hak alamiah (*natural rights*), bukan pemberian negara. Hak beragama dan menganut kepercayaan merupakan salah satu HAM sebagai negara hukum yang salah satu syaratnya adalah perlindungan terhadap HAM yang membawa konsekuensi tanggung jawab negara untuk menjamin hak asasi warganya benar-benar ternikmati dalam praktik sehari-hari. Negara bertanggungjawab untuk menjamin penikmatan hak konstitusional warga negara menjadi kewajiban konstitusional negara semakin kuat untuk pemenuhan konsekuensi pengakuan kedudukan UUD 1945 sebagai hukum tertinggi (*supreme law*).[805]

Pengosongan elemen data kependudukan tentang agama juga berdampak pada pemenuhan hak-hak lainnya seperti perkawinan dan layanan kependudukan. Penghayat Kepercayaan tidak mendapatkan jaminan kepastian dan persamaan di hadapan hukum dan

[805] Putusan MK Nomor 97/PUU-XIV/2016.

pemerintahan sebagaimana diperoleh warga negara lainnya sebagai kerugian hak konstitusional warga negara yang seharusnya tidak boleh terjadi lagi. Jumlah Penghayat Kepercayaan dalam masyarakat sangat banyak dan beragam, maka pencantuman elemen data kependudukan tentang agama bagi Penghayat hanya mencatatkan sebagai "Penghayat Kepercayaan" tanpa merinci kepercayaan yang dianut yang bersangkutan di dalam KK maupun KTP-el, termasuk penganut agama lain. Putusan MK Nomor 070/PUU-II/2004, Mahkamah menyatakan bahwa diskriminasi baru dapat dikatakan ada jika terdapat perlakuan yang berbeda tanpa adanya alasan yang masuk akal (*reasonable ground*) guna membuat perbedaan itu. Jika terhadap hal-hal yang sebenarnya berbeda diperlakukan secara seragam akan menimbulkan ketidakadilan. Putusan MK Nomor 27/PUU-V/2007 menyatakan bahwa diskriminasi adalah memperlakukan secara berbeda terhadap hal yang sama, sebaliknya bukan diskriminasi jika memperlakukan secara berbeda terhadap hal yang memang berbeda.[806] Putusan MK mengacu pada pengertian diskriminasi dalam putusan-putusan sebelumnya antara lain Putusan MK Nomor 070/PUU-II/2004 bertanggal 12 April 2005, Putusan MK Nomor 024/PUU-III/2005 bertanggal 29 Maret 2006, dan Putusan MK Nomor 27/PUU-V/2007 bertanggal 22 Februari 2008 bahwa perbedaan pengaturan antar warga negara terkait pencantuman elemen data penduduk telah memperlakukan secara berbeda terhadap hal yang sama, yakni terhadap warga negara yang menghayati Kepercayaan dan warga negara Pemeluk Agama yang diakui sesuai peraturan perundang-undangan pada akses pelayanan publik. Pembatasan hak dalam Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 atas dasar keyakinan berimplikasi pada perlakuan berbeda antar warga negara sebagai tindakan diskriminatif.[807]

Masa pemerintahan Presiden H. Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo terdapat 3 (tiga) kebijakan perlakuan khusus untuk pengakuan Penghayat

---

[806] Putusan MK Nomor 97/PUU-XV/2016, hlm. 146.

[807] ***Ibid.***, hlm. 152.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

Kepercayaan dalam bidang meliputi: (1) profesi atau pekerjaan sebagai PNS yaitu PP Nomor 11 Tahun 2017 terkait sumpah/janji Calon PNS, PNS, dan jabatan bagi Penghayat Kepercayaan; (2) bidang pendidikan yaitu PERBER MENDAGRI dan MENBUDPAR Nomor 43 Tahun 2009 dan 41 Tahun 2009 terkait pelayanan administrasi organisasi Penghayat Kepercayaan, pemakaman, dan sasana saresehan; dan (3) Permendikbud Nomor 27 Tahun 2016 terkait hak peserta didik Penghayat Kepercayaan untuk mendapatkan hak layanan Pendidikan Kepercayaan Terhadap Tuhan YME.

Putusan MK Nomor 97/PUU-XIV/2016 yang mempertimbangkan urgensi hak asasi atas pengakuan Penghayat Kepercayaan terkait diskriminasi akses pelayanan publik antar warga negara. Pengakuan negara untuk tidak mengosongkan kolom agama bagi Penghayat Kepercayaan tidak saja berimplikasi bagi hak atas akses pelayanan publik terkait peristiwa penting dalam kehidupan manusia tetapi juga sebagai jalan atau pintu masuk bagi pengakuan atas hak-hak sipil (pendidikan, pekerjaan, secara layak beribadat secara aman dan damai). Hak asasi atas pengakuan seseorang sebagai pribadi di hadapan hukum terdapat dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Menurut Jimly Asshiddiqie, hak atas pengakuan merupakan salah satu jaminan perlindungan untuk bebas[808] dan salah satu hak sipil.[809] Pengakuan Penghayat Kepercayaan setara dengan Pemeluk Agama merupakan suatu langkah yang sangat maju dan baik sekali, cepat, dan tepat sasaran dalam putusannya yang bersifat langsung dapat dilaksanakan (*self execute*) oleh instansi pemerintah terkait yaitu KEMENDAGRI. MK melalui Putusannya itu dapat merubah hukum yang tidak hanya dilakukan oleh Pembentuk UU, tetapi hukum dapat diubah secara progresif melalui putusan pengadilan. Pengakuan Penghayat Kepercayaan tanpa melalui langkah kebijakan perlakuan khusus (*affirmative action*), karena sifatnya sementara pada bidang-bidang tertentu yang merugikan hak-hak asasi

---

[808] Eko Riyadi (Ed.), ***To Promote: Membaca Perkembangan Wacana Hak Asasi Manusia Di Indonesia***, (Yogyakarta: PUSHAM UII, 2012), hlm. 40-42.

[809] ***Ibid.***, hlm. 43-44.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

Penghayat Kepercayaan yakni beberapa UU yakni UU Nomor 1 Tahun 1974 terkait pencatatan perkawinan dan perceraian Penghayat Kepercayaan, UU Nomor 1/PNPS/1965, UU TNI, dan UU Kepolisian terkait syarat beriman dan bertakwa terhadap Tuhan YME dalam pendaftaran anggota TNI dan Kepolisian. Kedudukan Penghayat Kepercayaan tidak hanya setara, karena perlakuan setara tidak dibarengi tindakan nyata Penyelenggara Negara melalui peraturan perundang-undangan hanya akan menjadi wacana tanpa wujud nyata untuk mewujudkan tujuan negara Indonesia.

Sejarah Kepercayaan di Indonesia sejak tahun 1945 sampai dengan sekarang ini terdapat teori yang tepat untuk memberikan perlindungan hukum bagi kelompok minoritas termasuk Penghayat Kepercayaan yaitu pembentukan hukum reflektif (*the reflective of legal formation*). Pembentukan hukum reflektif terdiri dari 2 (dua) langkah meliputi. ***Pertama***, mencari orang yang tepat, pada jabatan atau kedudukan yang tepat sebagai penyelenggara negara di dalam waktu yang tepat (*The right man and the right place in the right time)*. Ketika penyelenggara negara tertinggi yakni Presiden menyeleksi orang yang tepat pada jabatan yang sesuai dengan orang tersebut untuk mendukung pemerintahannya dalam waktu yang tepat maka program pemerintahan akan terlaksana secara maksimal. Hal sebaliknya, apabila salah satu atau beberapa penyelenggara negara tidak bersinergis, maka kinerja pemerintahan akan menciptakan hasil yang tidak baik, contohnya pada masa pemerintahan Presiden Soeharto berkali-kali dalam pidato resmi kenegaraan dan TAP MPR mengakui keanekaragaman penduduk. Pengakuan itu didukung oleh Departemen Kehakiman melalui Surat yang disertai kajian komprehensif mengenai Pasal 29 UUD 1945, namun tanggapan DEPDAGRI dan DEPAG berlawanan akan menimbulkan perlakuan diskriminasi baru bagi Penghayat Kepercayaan terutama untuk pencatatan perkawinan dan tata cara dan tempat pemakaman Penghayat Kepercayaan. ***Kedua***, evaluasi (*evaluation*) peraturan perundang-undangan dengan melihat sejarah peraturan perundang-undangan sampai peraturan

perundang-undangan yang berlaku saat ini terkait Kepercayaan di Indonesia beserta alasan pengambilan kebijakan hukum (*legal policy*) pada saat itu. Evaluasi bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum secara maksimal bagi Penghayat Kepercayaan pada saat ini dan masa mendatang melalui peraturan perundang-undangan yang akan diberlakukan.

Masa pemerintahan Presiden Joko Widodo melalui program Nawacita mengumandangkan kebhinekaan yang didukung oleh para penyelenggara negara melalui program nyata karena semangat pengakuan dan penghargaan akan perbedaan manusia telah benar-benar terinternalisasi, walaupun dalam masa kepresidenan terdapat berbagai pengakuan kebhinnekaan belum terinternalisasi dalam penyelenggaraan negara akan menghasilkan kebijakan diskriminasi bagi kelompok mayoritas diantaranya Penghayat Kepercayaan. Semua penyelenggara negara secara sinergis harus menjaga agar peraturan perundang-undangan sesuai pengakuan *bhinneka tunggal ika* sebagai salah satu program Nawacita dalam Pancasila dan UUD 1945 untuk menghargai kemajemukan melalui sikap menghargai dan menghormati kepercayaan sesuai dengan hati nuraninya, menjamin kemerdekaan untuk memeluk agama masing-masing, dan beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu.

Urgensi paradigma perlindungan hukum adalah Penyelenggara Negara yang inklusif dalam pengakuan keanekaragaman penduduk tidak hanya melalui perkataan, tetapi wujud nyata melalui peraturan perundang-undangan (*the right man in the right position*). Perlindungan direfleksikan negara untuk membujuk, mempengaruhi, dan mengajak pembentuk dan pelaksana peraturan perundang-undangan serta rakyat untuk duduk bersama dalam komunikasi setara, sejajar, dan berkesinambungan menyusun kesepakatan bersama berlandaskan sikap saling menghargai dan menghormati. Pengakuan identitas (jati diri) bangsa sebagai perlindungan hukum bagi Penghayat Kepercayaan yang terwujud dalam nilai Pancasila yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa atas dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.

IV. Perbandingan Konstitusi dan Pencantuman Kolom Agama Dalam Kartu Penduduk Di Malaysia Dan Turki Menurut Teori Hak Asasi Manusia

Berdasarkan data *International Development Law Organization* (IDLO) Tahun 2013 terdapat 9 (sembilan) negara yang mencantumkan kolom agama dalam kartu identitas yakni Afganistan, Mesir, Indonesia, Yordania, Myanmar, Pakistan, Turki, Arab Saudi, dan Republik Arab Siria.[810] Menurut PBB, pencantuman kolom agama dalam kartu identitas adalah penggolongan (klasifikasi) agama dapat menyebabkan intoleransi, stigma negatif, diskriminasi, hasutan dan kekerasan terhadap seseorang berdasarkan agama atau kepercayaannya dari sasaran (target) organisasi atau sekelompok orang yang sangat ekstrim terhadap agama atau kepercayaannya, ketika ada pembiaran dari negara.[811] Kartu identitas di Jerman dan Rwanda pernah mengklasifikasikan kelompok orang berdasarkan etnik (ras) yang akhirnya mengarahkan kejahatan genosida, ketika pimpinan tertinggi negara tidak menyukai kelompok tertentu dalam politik hukumnya akan menyingkirkan etnik (ras) melalui informasi etnik (ras) dalam kartu tanda pengenal.[812] Amerika Serikat, Inggris, Kanada, dan Australia terdapat perdebatan mengenai kartu identitas dan sistem registrasi sebagai pengawasan negara dan menyentuh privasi warga negaranya. Klasifikasi kelompok etnik, ras atau agama dalam kartu identitas yang membedakan orang dalam kartu identitas atau dokumen pribadi resmi (paspor, izin tinggal, dan lain-lain) memaksa seseorang berkerjasama dengan pemerintah untuk membatasi dan menetapkan seseorang melalui pengenal (identitas)

---

[810] International Development Law Organization (IDLO), ***Freedom of Religion or Belief and The Law: Current Dillemas and Lessons Learned***, (New York: International Development Law Organization (IDLO), no year), p. 30.

[811] ***Ibid.***

[812] Jim Fussel, ***"Group Classification on National ID Cards as a Factor in Genocide and Ethnic Cleansing,"*** a paper presented on November 15, 2001 to the Seminar Series of The Yale University Genocide Studies Program.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

merupakan pelanggaran HAM menurut identitas kelompok. Identitas kelompok memudahkan target kemungkinan seseorang untuk ditahan, dideportasi, atau dibunuh.[813]

Berbeda praktiknya di Indonesia, kolom agama sangat penting sebagai tanda pengenal agama karena sebagian besar (mayoritas) penduduk Indonesia adalah penduduk beragama yang terdiri atas bermacam agama dan kepercayaan dan konstitusi menerapkan prinsip negara Indonesia berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa. Implikasi fakta dan UUD 1945, maka setiap bidang kehidupan manusia harus berdasar prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa, meliputi hak asasi terkait peristiwa penting dalam kehidupan manusia (diantaranya kelahiran, perkawinan, perceraian, dan kematian) dan hak sipil (hak atas pekerjaan yang layak berupa pengucapan sumpah/janji jabatan untuk kenaikan jabatan dan memperoleh pekerjaan, syarat pencalonan PNS, Kepolisian, dan TNI, hak atas pendidikan, dan lain-lain), sehingga negara mengambil kebijakan mencantumkan kolom agama dalam KTP.

Setiap negara dapat menentukan kebijakan kolom Agama dalam kartu identitasnya sebagai tanda pengenal agama atau kepercayaan dari warga negaranya melalui kartu identitas, paspor atau dokumen resmi lainnya, sepanjang negara menerapkan perlakuan yang setara atau prinsip non diskriminasi bagi setiap warga negara.[814] Hak atas pengakuan identitas (jati diri) dan eksistensi seseorang di hadapan hukum memakai teori hak asasi manusia yang mengkaitkan perbandingan hukum negara lain meliputi Malaysia dan Turki menurut Michael Bogdan untuk mencari persamaan dan perbedaan sistem hukum masing-masing negara[815] yang membandingkan konstitusi negara lain terkait hak atas pengakuan seseorang, dan hukum internasional yang diratifikasi untuk mengetahui urgensi hak atas pengakuan identitas (jati diri) seseorang di hadapan hukum di negara lain. Malaysia dan Turki sebagai negara yang memiliki kemiripan dengan Indonesia terkait kemajemukan masyarakat, negara yang

---

[813] ***Ibid.***

[814] International Development Law Organization (IDLO), ***Freedom of ... Op.Cit.***, p. 35.

[815] Michael Bogdan, ***Pengantar Perbandingan Sistem Hukum***, (Bandung: Nusa Media, 2015), hlm. 4.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

mencantumkan kolom agama dalam kartu identitas, dan percontohan negara mengenai kartu identitas sebagai kartu pintar dan penerapan HAM melalui ratifikasi hukum internasional.

1. Malaysia

Studi banding DPR atas RUU Adminduk di Malaysia karena mengklaim sebagai satu-satunya negara di dunia yang mempunyai administrasi kependudukan, lebih berpengalaman dan banyak ahli di bidang administrasi kependudukan.[816] Pembentukan undang-undang di Malaysia pada Parlemen. Federasi Malaya mendapatkan kemerdekaan dari kolonial Inggris pada tanggal 31 Agustus 1957. Masyarakat Malaysia merupakan negara multikultural bahwa sekitar 60 % warga negara beragama Islam.[817] Populasi penduduk Malaysia pada tahun 2010 sekitar 30,9 juta jiwa meliputi 61,3 % penduduk yang beragama Islam, 19,8 % beragama Budha, 9,2 % beragama Kristen, 6,3 % beragama Hindu, dan 1,3 % penduduk menganut Kong Chu (Confusius), Taois, dan filosofi dan agama tradisional Cina lainnya. Penduduk Malaysia terdapat kelompok agama minoritas yakni animisme, Sikh, dan Baha'i.[818]

Malaysia adalah salah satu negara yang tidak menandatanangani ICCPR. Pemerintah Malaysia menyatakan akan meratifikasi ICCPR, apabila kovenan itu memberikan keuntungan. Kebebasan beragama di Malaysia merupakan isu sensitif sebagai ketidaknyaman antara ras.[819] Malaysia tidak menandatangani ICCPR, tetapi menandatangani UDHR.[820] Malaysia telah meratifikasi 2 (dua) hukum internasional mengenai HAM yaitu CEDAW tanggal 5 Juli 1995 dan CRC tanggal 17 Februari 1995 yang berbasis pada agama dan hubungan nasional atau kebudayaan. Terkait ICCPR, pemerintah Malaysia melalui *Human*

---

[816] Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, ***Proses Pembahasan ... Buku 3***, ***Op.Cit.***, hlm. 83.

[817] Luca Anceschi, etc. (Ed.), ***Religion and Ethics in A Globalizing World: Conflict, Dialogue and Transformation***, (New York: Palgrave MacMillan, 2009), p. 8.

[818] Bureau of Democracy, Human Rights, and Labour United States Department of State, ***Malaysia 2016 International Religious Freedom Report***, file:///C:/Users/j30000099.MKRI/Downloads/malaysia%20 religion.pdf, accessed on March 5, 2018.

[819] Martin Carvalho, ***Deputy Minister: Malaysia Will Sign ICCPR Only If Beneficial To Nation***, 2013, http://www.thestar.com.my/news/nation/2013/12/03/malaysia-iccpr-signatory/, accesed on September 12, 2017.

[820] Anceschi, ***Op.Cit.***, p. 8.

Rights Commission of Malaysia (SUHAKAM) telah mendesak ratifikasi ICCPR, tetapi Malaysia sampai sekarang belum meratifikasi.[821] Pemerintah Malaysia juga tidak meratifikasi ILO 169, ICESCR, dan *the Indigenous People's Declaration* karena tidak ada pembanding antara standar minimum internasional terhadap HAM secara umum dan hak penduduk asli.[822]

UNESCO merekomendasikan Malaysia yang telah meratifikasi 11 (sebelas) konvensi internasional untuk meratifikasi konvensi tentang diskrimininasi pendidikan dan mengadopsi kebijakan hukum yang bersifat khusus untuk melawan diskriminasi pendidikan, perlindungan kelompok minoritas, dan kesetaaraan perempuan dalam pendidikan.[823] Hak dan kebebasan seseorang di suatu negara akan terlindungi atau terlanggar karena hukum yang berlaku atau belum adanya aturan hukum dalam negara itu, bukan karena adanya hukum internasional atau institusi internasional menawarkan prinsip petunjuk perlindungan penduduk asli. Perlindungan hukum melalui pengaturan secara nasional melalui proses negosiasi antara negara dan masyarakat. Kemampuan negara secara efektif memberikan perlindungan hukum bergantung kekuatan institusi penegak hukum dan pandangan negara terkait asasi manusia.[824]

Konstitusi Malaysia pertama kali diperkenalkan pada hari kemerdekaan Malaya pada tanggal 31 Agustus 1957, selanjutnya menjadi konstitusi Malaysia tanggal 16 September 1963, dan amandemen terakhir melalui Act A1320 mulai berlaku tanggal 27 Desember 2007 yaitu Konstitusi Federasi Malaysia (Perlembagaan Persekutuan Malaysia).[825] Malaysia bangga karena dikenal negara Islam yang moderat. Kesepakatan bersama melalui konstitusi antar masyarakat pada tahun 1956 akan mendirikan Islam sebagai agama di pemerintahan

---

[821] Nazli bin Ismail, "A Comparative Analysis Of The Practice Of The United Kingdom And Malaysia In Respect Of Freedom Of Expression", ***Universiti Utara Malaysia Journal***, Volume 2, 2011, p. 32.

[822] Rohaida Nordin,"Malaysian Perspective On Human Rights", ***Jurnal Undang-Undang***, 14, 2010, p. 19.

[823] Theodor Rathgeber, ***Human Rights and the Institutionalisation of ASEAN: An Ambiguous Relationship***, Journal of Current Southeast Asian Affairs, 33 (3), 2014, p. 146.

[824] Nordin, ***Op.Cit.***, p. 32.

[825] The Yang Di-Pertuan Agong Pursuant To Article 160a Of The Federal Constitution, ***Federal Constitution***, (Malaysia: The Commissioner Of Law Revision Malaysia, 2010), p. 2.

federal Malaysia. Dasar konstitusional tidak mempengaruhi penduduk bukan beragama Islam untuk menjalankan dan mengakui agama mereka sendiri (prinsip kebebasan beragama) sesuai Pasal 11 Konstitusi Federal Malaysia.[826] Pasal 8 Konstitusi Federasi Malaysia (Perlembagaan Persekutuan Malaysia) mengatur kesetaraan warga negara di mata hukum. Pengakuan Islam sebagai agama resmi negara tidak berarti Malaysia bukan negara sekuler. Menurut Tuanku Abdul Rahman (Perdana Menteri Pertama), Malaysia bukan negara Islam, hanya negara yang menetapkan Islam sebagai agama resmi[827] bahwa penduduk muslim Malaysia antara identitas Islam dan Melayu terkait erat ungkapan *"Melayu ialah Islam dan Islam ialah Melayu."*[828]

Konstitusi Malaysia terdapat kebebasan beragama yaitu. (1) Setiap orang berhak untuk memeluk dan mempraktikkan agamanya dan (tunduk kepada hukum yang berlaku membatasi penyebaran agama-agama lain untuk muslim) untuk menyebarkan hal itu (Pasal 11) dan (2) Islam adalah agama negara, tetapi agama-agama lain dapat dipraktikkan dalam damai dan harmoni (Pasal 3 ayat (1)). Hukum tidak membatasi hak seseorang yang bukan beragama Islam untuk berpindah keyakinannya.[829] Konstitusi Malaysia menetapkan keadaan luar biasa bahwa *check and balances* kekuasaan eksekutif mencantumkan kebebasan paling mendasar dapat dikurangi dalam situasi darurat dan dibatasi pada keadaan tertentu lainnya.[830] Malaysia mendirikan Komisi Hak Asasi Manusia (SUHAKAM) untuk membatasi penggunaan

---

[826] Dian Abdul Hamed Shah dan Mohd Azizuddin Sani Mohd, "Freedom of Religion In Malaysia: A Tangled Web Of Legal, Political, and Social Issues", ***North Carolina Journal Of International Law and Commercial Regulation***, Volume 36 Number 3, Article 5, 2011, p. 649.

[827] Ahmad Fauzi Abdul Hamid, ***"An Islamicst's View of an Islamic: State and it's Relevance to a Multi-racial Society,"*** dalam Islam in Southeast Asia: Analysing Recent Developments (Singapura: ISEAS, 2002). Dalam Taufik Adnan Amal dan Samsu Rizal Panggabean, ***Politik Syariat Islam: Dari Indonesia hingga Nigeria***, (Jakarta: Puskata Alvabet, 2004), hlm. 157.

[828] ***Ibid***.

[829] Bureau of Democracy, ***Human Rights, ... Op.Cit.***

[830] David Cohen (Ed.), dkk., ***Rule of Law untuk Hak Asasi Manusia di Kawasan ASEAN: Studi Data Awal***, (Depok: Human Rights Resource Centre (HRRC), tanpa tahun), hlm. 15.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

kekuasaan eksekutif sebagai lembaga pengawas HAM nasional yang memiliki keterbatasan karena pembentukannya menurut mandat dan kewenangan menurut undang-undang.[831]

UU kependudukan di Malaysia adalah *The Nasional Registration Act* 78 (Undang-Undang Pendaftaran Penduduk Malaysia) diamandemen dengan *National Registration* (*Amandement*) *Regulation* 2001.[832] Kartu penduduk Malaysia dinamakan *MyKad*. Pemerintah Malaysia mencantumkan beberapa bagian (*subsection*) dalam kartu penduduk dalam Pasal 6 ayat (2) *The Nasional Registration Act* 78. Pemerintah Malaysia pada bulan September 2001 secara resmi menerbitkan suatu kartu identitas pintar multifungsi bagi warga negaranya.[833] Malaysia menjadi salah satu negara yang sukses menerapkan *single identity number* (SIN) sebagai *smart card* yang menyimpan berbagai data (*MyKad).*[834] *Mykad* memiliki kemajuan teknologi bidang pelayanan publik bagi pemerintah, masyarakat, dan pelaku bisnis.[835]

MyKad sebagai kartu identitas menentukan afiliasi keagamaan dan pemerintah menggunakan data tersebut untuk menentukan warga negara yang tunduk terhadap syari'ah. Kartu identitas tercetak Muslim, namun afiliasi keagamaan bagi pemeluk agama di luar Islam tidak dicetak tetapi terdata dalam keping (*chip*) kecil dalam kartu identitas.[836] Ajaran agama Islam adalah wajib bagi anak-anak Muslim di sekolah umum, sedangkan siswa yang bukan beragama Islam diharuskan mengikuti kursus moral dan etika non religius.[837]

---

[831] Human Rights Resource Centre, ***Rule of Law ... Op.Cit.***, hlm. 16.

[832] Mathews Thomas, "Is Malaysia's MyKad The 'One Card To Rule Them All' ? The Urgent Need To Develop A Proper Legal Framework For The Protection of Personal Information In Malaysia", ***Melbourne University Law Review***, Volume 28, p. 481.

[833] ***Ibid.***, p. 474.

[834] *MyKad* merupakan singkatan dari *My* (kode internet Malaysia) dan *KAD* (Kartu Akuan Diri).

[835] Dimas Dwi, ***"Membandingkan e-KTP Ala Indonesia dengan MyKad Punya Malaysia"***, 14 Maret 2017, https://semarak.news/2017/03/14/11689-membandingkan-e-ktp-ala-indonesia-mykad-punya-malaysia.html, diakses pada 9 Oktober 2017.

[836] Bureau of Democracy, Human Rights, and Labour United States Department of State, ***Malaysia 2016 International Religious Freedom Report***, file:///C:/Users/j30000099.MKRI/Downloads/malaysia%20religion.pdf, accessed on March 5, 2018.

[837] ***Ibid.***

Seluruh tempat peribadatan umat Islam termasuk masjid dan surau di bawah kewenangan dari federal *Department of Islamic Development Malaysia* (JAKIM). Pemerintah Malaysia menegakkan syari'ah.[838] Ras dan agama adalah penting, saling berhubungan, dan dijaga ketat oleh pemerintah Malaysia. Ada keengganan di ranah publik untuk secara terbuka memperdebatkan kedua masalah tersebut dengan alasan untuk melindungi kepekaan multietnis.[839] Kebebasan mengakui dan menjalankan agamanya diatur dalam Pasal 11 ayat (1) Konstitusi Federal Malaysia dibatasi atas dasar ketertiban umum, kesehatan masyarakat atau pertimbangan moral dalam Pasal 11 ayat (5) Konstitusi Federal Malaysia. Konstitusi memberikan kewenangan negara untuk menegakkan hukum dengan menjatuhkan hukuman bagi umat Islam yang melakukan pelanggaran terhadap ajaran Islam.[840]

KTP-el dan *Mykad* memiliki persamaan yaitu sebagai kartu identitas, tetapi keduanya memiliki perbedaan signifikan.[841] Kartu identitas di Malaysia, Thailand, dan China sampai pada tahap *smart card.*[842] Malaysia mengklaim sebagai satu-satunya negara di dunia yang memiliki administrasi kependudukan, lebih berpengalaman, dan banyak ahli,[843] maka Tim Penyusun RUU Adminduk di DPR melakukan studi banding terkait kartu penduduk ke Malaysia. Malaysia berkeinginan memiliki satu kartu dengan berbagai manfaat yang pertama di dunia.[844] Kartu penduduk Malaysia dikenal dengan *MyKad* memuat informasi ras dan agama, sidik jari, kode pemungutan dan tanggal pendaftaran pemilih, kode catatan kejahatan

---

[838] ***Ibid.***

[839] Dian Abdul Hamed Shah dan Mohd Azizuddin Sani Mohd, "Freedom of Religion in Malaysia: A Tangled Web of Legal, Political, and Social Issues", ***North Carolina Journal Of International Law and Commercial Regulation***, Volume 36 Number 3 Article 5, 2011, p. 648.

[840] Konstitusi Malaysia *supra note* 5, article 11(5) dan Masum, ***Freedom of Religion under the Malaysian Federal Constitution***, 2 CLJ i, iii (2009). p. 663. Dalam Shah dan Mohd, ***Ibid.***, p. 663.

[841] Yuni Astutik, ***"Jika e-KTP Indonesia Tersendat Karena Korupsi, Malaysia Sukses dengan MyKad"***, 14 Maret 2017, http://www.suratkabar.id/34032/news/jika-e-ktp-indonesia-tersendat-karena-korupsi-malaysia-sukses-dengan-mykad, diakses pada 9 Oktober 2017.

[842] Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, ***Proses Pembahasan … Buku 3***, ***Op.Cit.***, hlm. 88.

[843] ***Ibid.***, hlm. 83.

[844] ***Ibid.***, hlm. 89.

(*code for crimininal record*) dan batas tempat tinggal (*restricted residence*), perintah mengemudi (*driving summon*) dan angka cela (*demerit points*), dan informasi kesehatan.[845] *MyKad* sebagai informasi identitas pribadi, izin mengemudi, izin masuk dan meninggalkan negara perbatasan seperti Brunei, Singapura, dan Thailand tanpa paspor.[846]

Malaysia adalah negara federasi meliputi Johor, Kedah, Kelantan, Malaka, Negeri Sembilan, Pahang, Penang, Perak, Perlis, Sabah, Sarawak, Selangor, dan Terengganu (Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 1 ayat (2) Konstitusi Malaysia) dan Islam adalah agama federasi, tetapi agama lain dapat dihormati secara damai dan harmonis sebagai bagian dari federasi (Pasal 3 ayat (1) Konstitusi Malaysia). Konstitusi Negara di Malaka, Penang, Sabah, dan Sarawak seharusnya membuat provisi untuk Yang di Pertuan Agong sebagai Kepala Agama Islam di Malaysia (Pasal 3 ayat (3) Konstitusi Malaysia) bahwa konstitusi juga berlaku di wilayah federal di Kuala Lumpur, Labuan, dan Putrajaya; dan Parlemen menyusun hukum untuk mengurus Kementerian Agama dan suatu Konsil yang memberi nasihat kepada Yang di Pertuan Agong terkait masalah agama Islam.

Konstitusi Federasi Malaysia terdiri atas 160 pasal. HAM yang mendasar (*fundamental liberties*) yang dijamin oleh Konstitusi Federasi Malaysia ada 9 (sembilan) hak asasi yaitu hak untuk hidup dan kebebasan (Pasal 5), hak untuk tidak diperbudak (Pasal 6), hak untuk tidak berlaku surut dalam tuntutan hukum pidana atau penambahan sanksi dan tidak ada pengulangan percobaan tindak pidana (Pasal 7), hak atas persamaan (Pasal 8), larangan pembuangan dan gerakan kebebasan (Pasal 9), kebebasan berbicara, berserikat, dan berkumpul (Pasal 10), kebebasan beragama (Pasal 11), hak dalam menghormati pendidikan (Pasal 12), dan hak atas hak milik (Pasal 13). Kebebasan beragama pada Pasal 11 ayat (1) Konstitusi Malaysia bahwa setiap orang memiliki hak untuk memeluk dan menjalankan

---

[845] Yap Ai Kee, etc., "Security Issues on Identity Card in Malaysia," ***IACSIT International Journal of Engineering and Technology***, Volume 4, Number 5, October 2012, p. 617.

[846] ***Ibid***.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

agamanya dan menyebarkan agamanya, berbunyi *"Every person has the right to profess and practise his religion and, subject to Clause (4), to propagate it."* Perbandingan Konstitusi Indonesia dengan Konstitusi Malaysia terkait HAM pada **TABEL 6.**

TABEL 6. PERBANDINGAN KONSTITUSI MENURUT HAK ATAS PENGAKUAN

No.	Konstitusi Indonesia	Konstitusi Malaysia
1.	Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. (Pasal 27 ayat (1))	*All persons are equal before the law and entitled to the equal protection of the law*. (Pasal 8 ayat (1))
2.	Hak pengakuan berbunyi *"Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum."* (Pasal 28D ayat (1))	Tidak ada.

Konstitusi Federasi Malaysia tidak mengatur hak asasi atas pengakuan seseorang di hadapan hukum (*right of recognition*) dan hak beragama dan berkepercayaan sebagai hak yang tidak dapat diganggu gugat (*non derogable right*). Hak atas pengakuan seseorang dan hak atas beragama dan berkepercayaan adalah salah satu HAM yang paling mendasar dan hak yang tidak dapat diganggu gugat oleh siapun termasuk oleh negara. Tidak diaturnya kedua hak asasi tersebut sama dengan pengingkaran atas keberadaan manusia beserta hak-hak asasinya yang berimplikasi terhadap hak-hak asasi lainnya. Malaysia yang tidak meratifikasi ICCPR menjadi hukum nasional berimplikasi pada pengabaian dan pengingkaran HAM yang universal, paling mendasar, dan kodrati. Hak atas pengakuan seseorang oleh orang lain sebagai salah satu hak asasi mutlak bagi seseorang untuk hidup di dunia secara layak dan wajar untuk diakui keberadaannya, tanpa hak itu manusia menjadi tidak bermakna. Hak beragama dan berkepercayaan hakikatnya adalah hak untuk meyakini atas sesuatu yang lebih besar dari alam semesta sesuai hati nuraninya yang berasal dari Pencipta alam semesta yaitu Tuhan yang terwujud dalam pikiran dan tindakannya yang berasal dari Penciptanya.

Hak atas pengakuan seseorang yang sama di hadapan hukum tidak ada pada Konstitusi Malaysia, padahal menurut hukum internasional hak itu sebagai salah satu HAM yang tidak dapat dikurangi pada keadaan apa pun. Kenyataan multi etnis dan multi agama sebagai

karakter bangsa di Malaysia, justru pengakuan dan penghargaan tinggi terhadap hak yang paling mendasar (alamiah) yaitu hak atas pengakuan seseorang, kebebasan beragama, dan hak dasar alamiah lainnya akan mengokohkan dan mewujudkan negara menuju sikap saling menghargai dan menghormati, serta stabilitas masyarakat. Pentingnya pemegang kekuasaan yang mengedepankan HAM sebagai orang yang tepat (*the right man*) untuk menduduki jabatan yang tepat (*the right place*) dalam menghadapi perolehan hak asasi permasalahan multi etnis dan multi agama. Pemegang negara yang tidak mengedepankan moralitas, kemanusiaan, dan hati nurani, maka negara tidak akan sinkron dengan kebutuhan masyarakat terus berkembang. Pembentukan kesadaran HAM melalui pendidikan, advokasi, dan pengadilan penting dalam tanggung jawab yang menentukan parameter hak konstitusional warga negara. Eksistensi MK sangat penting sebagai penjaga dan pelindung konstitusi dan hak konstitusional warga negara (*the guardian of the constitution*) yang menafsirkan konstitusi melalui putusan yang membatalkan atau tidak membatalkan UU yang sedang diuji.[847] Pemikiran terbuka dari orang yang menduduki suatu jabatan terkait khalayak umum agar manusia dapat hidup layak sesuai harkat dan martabat sebagai makhluk ciptaan Tuhan.

2. Turki

Turki adalah negara berbentuk republik (Pasal 1 Konstitusi Republik Turki), yang demokratis, sekuler, dan negara kesejahteraan berdasarkan *rule of law* yang menghormati HAM dan setia kepada nasionalisme Atatürk. Konstitusi Turki mengalami amandemen tahun 2007 merupakan konstitusi asli tahun 1924. Mayoritas penduduk Turki adalah Islam. Tidak seperti Malaysia, Konstitusi Turki tidak mencantumkan Islam dan agama apapun sebagai agama resmi pemerintah. Amandemen tersebut dianggap sebagai cara untuk menjatuhkan

[847] Umam, ***Op.Cit.***, hlm. 87.

Islam yang sebelumnya dianggap sebagai agama resmi negara. Konstitusi yang ada saat ini tidak mempromosikan agama apapun sebagai agama resmi Turki.[848]

Larangan diskriminasi yaitu perbedaan bahasa (*language*), ras (*race*), warna kulit, jenis kelamin (*sex*), pandangan politik (*political opinion*), pandangan filosofi (*philosophical belief*), agama atau sekte (*religion and sect*), atau alasan semacam itu (*or any such grounds*) [Pasal 10 Konstitusi Turki]. Hak-hak asasi yang diterapkan oleh Kekuasaan Kehakiman dalam pengadilan yang merdeka adalah persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*). Persamaan hak di hadapan hukum (*equality before law*) pada Pasal 10 Konstitusi Republik Turki bahwa *"All individuals are equal without any discrimination before the law, irrespective of language, race, colour, sex, political opinion, philosophical belief, religion and sect, or any such considerations."* Persamaan hak asasi tidak dapat dilanggar siapa pun, keluarga, kelompok atau golongan tertentu.

Konstitusi Turki secara implisit menjamin hak atas pengakuan dalam Pasal 12 berbunyi *"Everyone possesses inherent fundamental rights and freedoms which are inviolable and inalienable."* bahwa setiap orang memiliki hak asasi dan kebebasan yang tidak dapat dilanggar dan tidak dapat dicabut. Hak asasi yang dimiliki oleh seseorang termasuk hak atas pengakuan eksistensi dan identitas (jati diri) seseorang menjadi latar belakang Turki menandatangani ICCPR yang ketentuannya sesuai dan searah dengan tujuan pembentukan negaranya. Pasal 13 Konstitusi Turki mengatur hak asasi dan kebebasan dibatasi oleh hukum berdasarkan integritas negara berdasarkan batas wilayah dan bangsa, kedaulatan nasional, republik, keamanan nasional, kebijakan umum (*public order*), kedamaian umum (*general peace*), kepentingan umum (*the public interest*), moral umum (*public morals*) dan kesehatan umum (*public health*), dan juga alasan khusus terkait dengan Konstitusi.

---

[848] Ahmad Sharidan Mohd Alias, 20 Mei 2011, ***"Evolusi Kartu Identifikasi (KTP) Malaysia"***, https://www.kompasiana.com/frossonice/evolusi-kartu-identifikasi-ktp-malaysia_5501222b8133 112019fa8225, diakses pada 7 Oktober 2017.

Menurut Pasal 14 Konstitusi Turki, diskriminasi atas perorangan atau kelompok orang, kelas sosial, bahasa, ras, agama atau sekte, atau landasan lain yang bermaksud sistem pemerintahan sesuai konsep dan ide Konstitusi oleh seseorang atau kelompok orang. Menurut Pasal 15, tidak ada seorang pun dipaksa untuk mengungkapkan agamanya, hati nurani, pikiran atau pendapat, ataupun didakwa terhadap hal itu, pertahanan dan hukuman tidak berlaku surut, atau siapa pun dinyatakan bersalah sampai ada putusan pengadilan.

Pasal 3 Konstitusi Turki membatasi HAM dan kebebasan warga negara yaitu integritas negara dan wilayah negara, kedaulatan nasional republik, keamanan nasional, ketertiban umum (*public order*), kedamaian umum, kepentingan umum, moral umum, kesehatan umum, dan alasan spesifik terkait konstitusi. Konstitusi Turki memiliki HAM dan tanggung jawab pada Pasal 18 sampai Pasal 27 dan Pasal 35 Konstitusi Turki yaitu *personal Inviolability*, *Material and Spiritual Entity of the Individual* (*right to life*), *Prohibition of Forced Labour*, *Personal Liberty and Security* (*security of person*), privasi dari kehidupan pribadi (*Privacy of Individual Life), Inviolability of the Domicile*, kebebasan berkomunikasi: kebebasan residen dan gerakan (*Freedom of Communication: Freedom of Residence and Movement),* kebebasan beragama dan berkeyakinan, kebebasan pikiran dan pendapat (*Freedom of Religion and Conscience, freedom of Thought and Opinion),* kebebasan berekspresi dan diseminasi dari pikiran (*Freedom of Expression and Dissemination of Thought),* kebebasan ilmu pengetahuan dan seni (*Freedom of Science and the Arts),* dan hak milik (*Right to property).* Kebebasan beragama dan berkeyakinan pada Pasal 24 Konstitusi Turki bahwa *"Everyone has the right to freedom of conscience, religious belief and conviction."* bahwa setiap orang memiliki hak untuk bebas sesuai dengan hati nurani, keyakinan agamanya, dan keyakinannya.

Kolom Agama di negara lain tidak dimuat dalam kartu identitas atau dokumen resmi negara lainnya. Pengadilan menolak argumentasi Pemerintah Turki bahwa tanda dari agama pada kartu identitas. Pengadilan menolak argumen pemerintah Turki bahwa indikasi agama

terhadap kartu identitas tidak mungkin sebagai tindakan meyakinkan setiap individu untuk mengungkapkan kepercayaannya. Menurut UU domestik, Pemohon kartu identitas yakni semua warga Turki wajib membawa kartu identitas yang menunjukkan agamanya. Dokumen publik harus ditunjukkan atas permintaan otoritas publik, perusahaan swasta atau formalitas lainnya. Kartu identitas sering digunakan, maka Pemohon terpaksa mengungkapkan kepercayaan agamanya secara *de facto* setiap saat penggunaan kartu identitas itu.[849]

Pengadilan mempertimbangkan dampak pengungkapan dalam Pasal 14 yakni hak untuk bebas diskriminasi. Pengadilan mencatat indikasi keyakinan agama terhadap dokumen resmi (bukan hanya kartu identitas) memaparkan pembawa kepada risiko situasi diskriminatif dalam agama dengan otoritas administratif.[850] Menurut Pengadilan Turki, dampak keterbukaan informasi Agama di kartu identitas dalam Pasal 14 *Covention of Human Rights* yaitu hak untuk bebas dari diskriminasi. Pengadilan menyatakan indikasi keyakinan agama pada dokumen resmi (tidak hanya kartu penduduk) menimbulkan resiko keadaan diskriminasi dalam agama mereka melalui kewenangan administratif sesuai Putusan Pengadilan Tinggi Administrasi dalam kasus *Sofianopolous and Others v Greece*. Kolom agama dalam kartu identitas membuka diskriminasi positif (*positive discrimination*) atau diskriminasi negatif (*negative discrimination*) menimbulkan resiko intervensi dengan kesetaraan agama.[851] Pemerintah Turki berencana akan menghapus kolom Agama dalam *TC Kimlik*.[852]

---

[849] ***Ibid.***

[850] ***Ibid.***

[851] *Sofianopolous and others v Greece* (n134) p. 3. See also *F H v Sweden* ECHR 2009 32621. Dalam Caroline Kayleigh Roberts, ***The Other Side of the Coin? A Critical Examination of the Right Not to Manifest Religion or Belief in Article 9 of the European Convention on Human Rights,*** (Department of Law and Criminology, Aberystwyth University 2014), p. 66.

[852] European Court Of Human Rights, ***Report of Judgements and Decisions,*** (Netherlands: Wolf Legal Publishers, 2010), p. 319.

Turki telah meratifikasi 13 (tiga belas) konvensi HAM menimbulkan konsekuensi berupa kewajiban untuk taat pada konvensi internasional ketika terjadi sengketa.[853] Komisi Anti Rasisme dan Intoleransi Eropa "*Third Report on Turkey*" dibuat pada tanggal 25 Juni 2004 dan dirilis tanggal 15 Februari 2005 berisi rekomendasi pemerintah Turki untuk menghapus identitas agama dari kartu identitas penduduk dan menjamin hak kaum minoritas di bawah Perjanjian Lausanne tahun 1923.[854] Turki mengeluarkan Kartu Tanda Penduduk (*Turkiye Cumhuriyeti Kimlik Karti* (TC Kimlik))[855] untuk akses informasi kepada warga negara terkait pendaftaran penduduk, pajak, kesehatan, militer, jaminan keamanan, dan lain-lain melalui nomor tunggal (*a single number*) agar tidak terjadi pengulangan informasi, kepastian dan ketepatan informasi, mencegah pemalsuan data, memudahkan kehidupan warga negara, dan pelayanan aman.[856] *TC Kimlik* mengharuskan setiap orang mengidentifikasi identitas keagamaan pada 4 (empat) komunitas agama yang diakui resmi oleh negara yaitu Muslim, Kristen Ortodoks Armenia, Kristen Ortodoks Yunani, dan Yahudi. Mayoritas Muslim Turki adalah Sunni dan minoritas penganut Syi'ah dan kaum Alawi.[857]

Turki dan Malaysia tidak mengenal definisi dan konsistensi terkait Agama yang akan menimbulkan permasalahan sebagai sesuatu hal yang sangat sensitif, bahkan di berbagai negara di dunia pun definisi itu tidak tampak. Khusus untuk negara Malaysia menyebutkan secara tertulis agama yang dianut oleh warga negara Malaysia adalah Islam. Praktiknya di Indonesia, definisi Agama mengalami banyak perdebatan karena definisi itu dianggap terlalu

---

[853] Elif Küzeci, "Gender Equality in the Constitution of the Republic of Turkey", ***Ankarar Review***, 2008/2, p. 26.

[854] Abdullahi Ahmed An-Na'im, ***Islam dan Negara Sekular: Menegosiasikan Masa Depan Syariah***, (Jakarta: Mizan, 2007), hlm. 478.

[855] Rajendra K. Baad, etc., *"Proposing National Identification Number On Dental Prostheses As Universal Personal Identification Code-A Revolution In Forensic Odontology"*, ***Journal of Forensic Dental Sciences***, May-August 2015, 7 (2), p. 87.

[856] General Directorate of Civil Registration and Nationality of Ministry of Interior's Republic of Turkey, ***Civil Registration Services***, 2013, http://www.sesric.org/imgs/news/image/829-s1-presentation-turkey.pdf, accessed on 17 January 2018.

[857] An-Na'im, ***Op.Cit.***, hlm. 374.

sempit dan adanya diskriminatif agama mayoritas terhadap agama minoritas, apalagi Kepercayaan sebagai kelompok minoritas akan semakin terpuruk dari tidak diperolehnya berbagai HAM di segala bidang secara adil dan layak akibat peraturan perundang-undangan yang tidak mendukung mereka. Keyakinan seseorang di Australia menjadi hal yang sangat sensitif, sehingga data mengenai keyakinan tidak dimasukkan dalam kartu identitas di Autralia sebagaimana pernyataan Komisi Asuransi Kesehatan (*Health Insurance Commission*) untuk meminimalisir reaksi masyarakat terhadap data yang bersifat sensitif.[858]

Definisi Agama yang sedang dibahas saat ini di DPR dalam RUU Kebebasan Beragama yang muncul adalah pertanyaan soal urgensi definisi Agama, padahal sejarahnya pada tahun 1952, 1959, dan 1961 muncul beberapa kali definisi Agama, namun tidak ada satu pun yang sesuai kondisi Indonesia yang beranekaragam (pluralis). Merefleksikan definisi Agama, memang kriteria definisi Agama menimbulkan banyak perdebatan. Beberapa peraturan perundang-undangan telah mendefinisikan secara tegas mengenai Kepercayaan yakni adanya kearifan lokal yang berasal dari Indonesia asli. Adanya definisi Kepercayaan dalam peraturan perundang-undangan tetapi tidak ada definisi Agama menciptakan ketidakpastian hukum bagi kelompok minoritas dan ketidaksejajaran hak antara Pemeluk Agama dengan Penghayat Kepercayaan. Partisipasi masyarakat perlu melibatkan berbagai elemen masyarakat (Pemuka Agama, Pemuka Kepercayaan, Pemeluk Agama, Penghayat Kepercayaan, dan tokoh masyarakat) untuk meminimalisir permasalahan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan mengenai definisi Agama terdapat dialog yang mensejajarkan kedudukan atau posisi pemerintah dengan masyarakat melalui sikap saling menghargai, menghormati, dan mau mendengarkan. Hal itu sesuai komitmen negara terhadap keterbukaan informasi publik yang mungkin akan merugikan hak asasi warga negara apabila warga negara tidak ikut dan diikutsertakan dalam pengambilan keputusan. Kewajiban negara atas informasi publik diatur

---

[858] Thomas, ***Op.Cit.***, p. 487.

pada UU Nomor 14 Tahun 2008 untuk melihat dan mengetahui informasi publik, serta publik mengetahui alasan kebijakan yang mempengaruhi hajat hidup orang banyak dengan cara menghadiri pertemuan publik yang terbuka untuk umum, mendapatkan salinan melalui permohonan, dan menyebarluaskan sesuai peraturan perundang-undangan sebagai HAM warga negara agar terwujud penyelenggaraan negara yang baik yaitu transparan, efektif dan efisien, akuntabel, serta dapat dipertanggungjawabkan.

Sebelum ada UU Adminduk, pengakuan Kepercayaan mengalami pasang surut tergantung dari arah kebijakan pemerintah saat itu. Sebelum peristiwa tahun G30S tahun 1965, jumlah Kepercayaan mengalami peningkatan pesat. Ketika peristiwa G30S itu sampai dengan sebelum munculnya TAP MPR Nomor II/MPR/1978, jumlah Penghayat Kepercayaan mengalami penurunan drastis yang berlanjut muncul stigma peyoratif terhadap Penghayat Kepercayaan. Aturan hukum yang pertama kali mengakui Penghayat Kepercayaan adalah TAP MPR Nomor IV/MPR/1973 secara tegas mengakui Penghayat Kepercayaan dengan memakai istilah ”penganut kepercayaan”, namun selanjutnya terbit TAP IV/MPR/1978 menyebutkan bahwa Kepercayaan sebagai bagian budaya dan diusahakan kembali ke induk agama masing-masing. Stigma peyoratif pada Penghayat Kepercayaan terus melekat sampai dengan UU Adminduk yang tidak mencantumkan kolom Kepercayaan dalam KTP.

Penghayat Kepercayaan memakai dasar perlindungan hukum yaitu Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 dan TAP MPR Nomor II/MPR/1978. Kata “kepercayaan” pada Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 masih menjadi perdebatan, maka tidak cukup memberikan perlindungan hukum yang kuat bagi Penghayat Kepercayaan. Dasar negara Indonesia adalah Ketuhanan Yang Maha Esa pada Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 bahwa seluruh bidang kehidupan manusia dan penyelenggaraan negara harus berdasarkan pada nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa yang berimplikasi bahwa keyakinan terhadap Tuhan YME adalah bagian dari identitas bangsa Indonesia. Sejak Perubahan Kedua UUD 1945, Pemerintah harus mengakui Penghayat

Kepercayaan melalui peraturan perundang-undangan. Pengakuan Pemerintah tanpa diikuti oleh peraturan perundang-undangan yang memadai, bukanlah pengakuan secara tulus sebagaimana pendapat oleh Axel Honneth bahwa pengakuan individu harus memenuhi 4 (empat) syarat yaitu identitas (ciri khas) seseorang (*a personal identity*), kasih sayang (*namely love*), perlakuan setara dalam hukum (*equal treatment in law*), dan penghargaan di lingkungan masyarakat (*social esteem*).[859] Pengakuan negara atas Penghayat Kepercayaan yang sesungguhnya adalah pengakuan melalui peraturan perundang-undangan yakni UU Adminduk. Hal itu dapat dibuktikan pada tahun 1981 dan 1983 belum berlaku aturan terkait administrasi kependudukan. KTP Penghayat Kepercayaan pernah tercantum kolom Kepercayaan Terhadap Tuhan YME, tetapi mereka masih mengalami diskriminasi.

FOTO 1. KTP PENGHAYAT KEPERCAYAAN SEBELUM BERLAKUNYA UU ADMINDUK

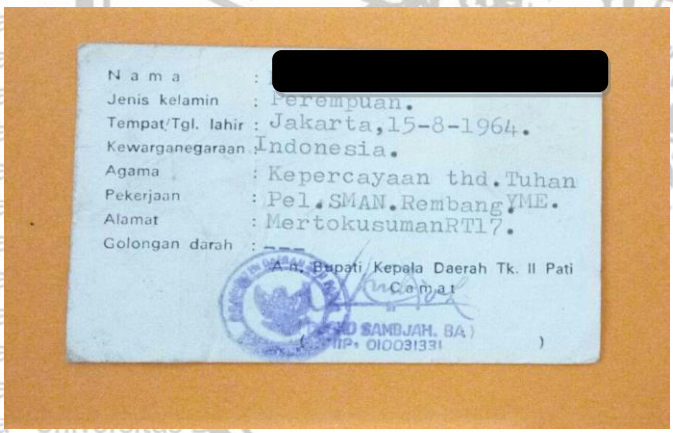


FOTO 2. KTP PENGHAYAT KEPERCAYAAN SETELAH BERLAKUNYA UU ADMINDUK

[859] Axel Honneth, "Recognition and Justice: Outline of a Plural Theory of Justice", ***Acta Sociologica***, Volume 47 Number 4, 2004, p. 351

Keadaan itu masih terus berlanjut dan semakin menimbulkan permasalahan, ketika hanya ada Kolom Agama pada UU Nomor 23 Tahun 2006 *jo.* UU Nomor 24 Tahun 2013 tanpa mencantumkan kolom Kepercayaan. Keyakinan terhadap Tuhan YME yaitu Agama dan Kepercayaan merupakan bagian identitas bangsa Indonesia menjadi komitmen dalam UUD 1945. Komitmen itu dilanjutkan oleh UU Adminduk yang mengatur masalah warga negara dan penduduk yang tunduk terhadap UUD 1945 dengan mencantumkan kolom Agama sebagai bagian dari 8 (delapan) elemen data penduduk, maka secara otomatis elemen itu adalah identitas yang utuh, unik atau khas, tunggal dan melekat kepada pemegang KTP. Pengakuan negara terhadap eksistensi Penghayat Kepercayaan beserta hak konstitusionalnya bukan dari KTP, melainkan hukum yang mendasari penerbitan KTP yaitu UU Adminduk.

Tujuan penerbitan kartu identitas di Indonesia yakni KTP sebagai pengakuan atas penentuan status pribadi dan status hukum setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting penduduk.[860] Hal itu senada dengan pendapat Jürgen Lawrenz bahwa hak atas pengakuan seseorang terhadap orang lain (*right to recognition*) terwujud dalam kartu identitas seseorang (*to resort to a 'law of compulsion' (zwangsgesetz) together with ID cards and related shenanigans*)[861] yang tidak terbatas dengan mengungkapkan diri sendiri, tetapi juga aktualisasi kemerdekaan seseorang menurut Allen Wood.[862] Pencantuman kolom Kepercayaan dalam KTP sebagai pintu gerbang (*entrance*) bagi pengakuan identitas (jati diri) Penghayat Kepercayaan yang dikukuhkan dalam UUD 1945. Jimly Asshiddiqie menyebutkan fungsi konstitusi diantaranya fungsi simbolik sebagai rujukan identitas dan keagungan bangsa

---

[860] Bagian Menimbang huruf a, b, dan c dan Penjelasan Umum UU Nomor 23 Tahun 2006.

[861] Jürgen Lawrenz, "Hegel, Recognition and Rights: 'Anerkennung' As A Gridline Of The Philosophy Of Rights", ***Cosmos and History***,Volume 3, Number 2-3 (2007), p. 157.

[862] Allen Wood, ***'Hegel's Ethics'*** dalam Frederich Beiser (Ed.), ***Companion to Hegel***, (Cambridge University Press, 1993), p. 219. Dalam Lawrenz, ***Ibid.***, p. 156.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

(*identity nation*).[863] Fungsi itu bukan hanya simbolik tetapi wujud nyata pembentuk konstitusi dalam pengakuan HAM melalui pengukuhan identitas dalam UUD 1945.

Menurut Hannah Arendt yang mengikuti pemikiran T.H. Green dan Hegel terkait hak atas pengakuan sebagai *'the right to have rights'* atau pusat (inti) hak asasi bahwa tanpa adanya hak atas pengakuan, seorang manusia tidak mempunyai identitas dalam suatu negara (*stateless*) dan tidak mempunyai hak asasi sama sekali (*rightless*).[864] Menurut Arendt, pengakuan nampak pada percakapan atau dialog (*communication*), cara berbicara (*speech*), dan tindakan (*action*) dalam suatu komunitas atau masyarakat. Pengakuan adalah sesuatu yang diungkapkan dalam suatu komunitas. Setiap manusia mempunyai hak asasi di mana pun manusia itu ada. Pengakuan sebagai hal yang mendasar (penting), ketika manusia saling mengenal satu sama lain dan berkomunikasi merupakan suatu hak atas pengakuan. Arendt senada dengan Green yang menolak pendapat bahwa hak atas pengakuan sebagi hak asasi yang bersifat alamiah (*natural rights*) yang tidak berkelanjutan (*unsustainable*) dan bergantikan berdasarkan pengakuan yang terkait erat dengan politik dalam masyarakat (*a political community*).[865] Pemikiran Arendt mengenai pengakuan seseorang terhadap orang lain melalui percakapan atau dialog (*communication*), cara berbicara (*speech*), dan tindakan (*action*) manusia terhadap manusia lain dalam suatu komunitas adalah tepat. Pemikiran Arendt bahwa hak atas pengakuan bukanlah hak alamiah (*natural rights*) tidak tepat bahwa pengakuan merupakan suatu penghargaan seorang manusia dan komunitasnya terhadap manusia lain terkait keberadaan (eksistensi)nya secara utuh dalam suatu komunitas. Menurut Arendt, hak yang paling penting adalah memiliki hak-hak asasi. Tuhan menciptakan manusia sebagai makhluk yang memiliki harkat dan martabat. Secara alamiah atau kodrati, manusia

---

[863] Jimly Asshiddiqie, ***Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia***, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 27-28. Dalam Umam, ***Op.Cit.***, hlm. 26-27.

[864] https://www.psa.ac.uk/sites/default/files/988_509.pdf, ***Recognising Recognition: Hannah Arendt on (the Right to Have) Rights***, diakses pada 16 Januari 2018.

[865] ***Ibid.***

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

sebagai makhluk sosial harus berinteraksi (berkomunikasi), maka setiap manusia harus tahu, kenal, dan saling menghargai satu sama lain untuk menjadi manusia secara utuh.

Konstitusi Indonesia mendukung hak asasi atas pengakuan, yaitu: (1) hak atas pengakuan di Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 bahwa *"Setiap orang berhak atas* ***pengakuan****, ... serta perlakuan yang sama di hadapan hukum."*; (2) hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum sebagai HAM yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun di Pasal 28I ayat (1) UUD 1945 bahwa *"Hak untuk hidup, ... hak untuk* ***diakui*** *sebagai pribadi ..., adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun."*; dan (3) hak asasi bagi seseorang berimplikasi kewajiban asasi bagi orang itu sebagai pembatasan hak asasi yaitu hak atas pengakuan berakibat kewajiban asasi untuk mengakui dan menghormati hak dan kebebasan orang lain di Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 bahwa *"Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk ... untuk menjamin* ***pengakuan*** *serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain ..."*. Pengakuan atas seseorang berarti pengakuan keberadaan (eksistensi)nya, jati diri, dan seluruh HAM yang melekat padanya.

Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 terkait hak atas pengakuan seseorang (*right to recognition*) telah memberikan perlindungan konstitusional. Pengakuan terhadap seseorang terwujud pada seluruh elemen data kependudukan dalam kartu identitas, yaitu nomor identitas kependudukan (NIK). NIK bersifat unik atau khas, tunggal, dan melekat kepada seseorang yang terdaftar sebagai penduduk Indonesia (Pasal 1 angka 12 UU Nomor 23 Tahun 2006). Semua data elemen penduduk dalam KTP bersifat unik atau khas, tunggal, dan melekat pada seseorang yang terdaftar sebagai penduduk Indonesia. Kolom Agama sebagai salah satu data elemen penduduk, maka data mengenai Agama dalam KTP juga berlaku sifat unik atau khas, tunggal, dan melekat pada seseorang. Pencantuman kolom Agama saja pada KTP sebagai diskriminasi negara kepada warga negara Indonesia yang memiliki keyakinan terhadap Tuhan YME di luar Agama yang diakui secara resmi oleh negara. Pencantuman

kolom Kepercayaan juga bersifat unik atau khas, tunggal, dan melekat pada Penghayat Kepercayaan, sama halnya kolom Agama. Menurut sifat itu, maka data elemen penduduk berupa pencantuman kolom Agama/Kepercayaan sebagai identitas resmi dan bukti diri (jati diri) tidak dapat terpisahkan dan dipisahkan siapa pun sebagai keyakinan seseorang terhadap Tuhan YME yang dilindungi Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 (Pasal 1 angka 14 UU Nomor 23 Tahun 2006) untuk memperoleh pengakuan, perlindungan, jaminan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Hak atas pengakuan identitas atau jati diri seseorang melalui keyakinan seseorang dalam konstitusi adalah keunikan dan penghargaan negara yang sangat tinggi atas keberadaan (eksistensi) seseorang sebagai manusia bermartabat (beradab) tidak dimiliki konstitusi negara lain.

MyKad adalah kartu pintar berbagai manfaat (*multipurpose smart)* mengutamakan perlindungan atas informasi pribadi (*protection of personal information*) dalam satu kartu mencakup seluruh informasi pribadi dari berbagai sumber berbeda seseorang.[866] Informasi pribadi (*Personal information)* didefinisikan oleh Raymond Wacks sebagai "*those facts [or data], communications, or opinions which relate to the individual and which it would bereasonable to expect him to regard as intimate or sensitive and therefore to want to withhold or at least to rstroct their collection, use, or circulation."*[867] Ketika *MyKad* sebagai sarana melayani warga negara Malaysia, maka tidak ada alasan bagi pemerintah untuk menolak informasi pribadi (*information privacy*) sebagai perhatian perundang-undangan perlindungan data pribadi. Pengakuan atas informasi pribadi (*the right to information privacy)* berlaku internasional adalah HAM paling mendasar pada Konstitusi Malaysia.[868] Tujuan KTP pada masa mendatang apabila mencontoh Malaysia akan menimbulkan

---

[866] Thomas, ***Op.Cit.***, p. 474 dan 484.

[867] Raymond Wacks, ***Personal Information: Privacy and the Law***, 1989, p. 26 dan Raymond Wacks (Ed.), ***Privacy: The Concept of Privacy***, Volume 1, 1993, p. xvi. Dalam Thomas, ***Ibid.***, p. 484.

[868] Thomas, ***Ibid.***, p. 510.

ketidakadilan (diskriminasi) baru bagi penduduk yang elemen kependudukan tidak tercantum dalam UU. KEMENDAGRI melalui Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil harus segera menindaklanjuti Putusan MK melalui pendataan jumlah Penghayat Kepercayaan secara akurat untuk perlindungan hukum bagi Penghayat Kepercayaan. Pendataan dilakukan melalui kerjasama dengan Direktorat Kepercayaan Terhadap Tuhan YME (KEMENDIKBUD) dan MLKI. Keadilan diciptakan ketika selayaknya hak asasi dimiliki Penghayat Kepercayaan berupa perlindungan atas HAM menimbulkan kewajiban konstitusional yakni aktif mendata diri beserta keluarganya sebagai Penghayat Kepercayaan dan menginformasikan wadah Penghayat Kepercayaan secara jelas kepada pemerintah untuk perolehan pengakuan eksistensi dan identitas (jati diri) Penghayat Kepercayaan dan Kepercayaan secara *de jure*.

Konstitusi Malaysia tidak mengatur hak atas pengakuan seseorang di hadapan hukum, sedangkan Konstitusi Turki mengatur hak atas pengakuan seseorang secara implisit. Hukum internasional dan hukum nasional Indonesia mengakui hak atas pengakuan sebagai hak yang tidak dapat dikurangi pada keadaan apa pun. Malaysia tidak ikut menandatangani ICPPR yang tidak sejalan dengan tujuan pembentukan hukum di negara Malaysia, sedangkan Turki dan Indonesia ikut menandatangani ICCPR. Hak atas pengakuan sebagai salah satu hak yang harus diperhatikan negara terkait harkat dan martabat manusia sebagai ciptaan Tuhan. Pengakuan yang tinggi terhadap manusia adalah bagian refleksi dari Tuhan kepada manusia. Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 telah sesuai kondisi masyarakat Indonesia yang beranekaragam dan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, maka segala kehidupan manusia berlandaskan kepada Tuhan YME dan mengakui eksistensi dan HAM orang lain.

BAB V
PENGATURAN HUKUM ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN DI MASA MENDATANG

5.1. Pengaturan Hukum Di Masa Mendatang Dikaitkan Dengan Teori Penemuan Hukum dan Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Pancasila sebagai refleksi pengalaman masyarakat Indonesia di berbagai bidang kehidupan manusia adalah suatu cita hukum (*rechtsidee*) dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 meliputi Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Menurut Rudolf Stammler, cita hukum sebagai arah dan tujuan hukum positif yang adil (*rightigen recht*) adalah hukum mengarah kepada cita hukum untuk mencapai tujuan masyarakat.[869]

Gustav Radbruch juga berpendapat bahwa cita hukum berfungsi sebagai tolok ukur regulatif terhadap suatu hukum positif adil ataukah tidak dan dasar yang bersifat konstitutif, sehingga hukum tanpa cita hukum akan kehilangan makna. Sependapat dengan Rudolf Stammler dan Gustav Radbruch mengenai cita hukum sebagai tujuan pembentukan hukum positif, bahwa Pancasila ditempatkan sebagai sumber segala sumber hukum negara artinya Pancasila menjadi bahan penyusunan peraturan perundang-undangan.[870]

Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara dan dasar filosofis negara, maka setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dalam Pancasila (Penjelasan Pasal 2 UU Nomor 12 Tahun 2011). Tujuan pembentukan UU Adminduk yaitu negara Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, maka pemerintah wajib memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi dan status

---

[869] Indrati S., ***Ilmu Perundang-undangan 2: … Op.Cit.,*** hlm. 237.

[870] Pasal 1 ayat (1) TAP MPR Nomor III/MPR/2000 berbunyi *"Sumber hukum adalah sumber yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan."*

hukum atas setiap peristiwa penting yang dialami penduduk melalui pelayanan penyelenggara negara yang profesional (inklusif) dan peningkatan kesadaran penduduk.

Pembentuk kebijakan yang eksklusif akan menciptakan kebijakan diskriminasi terhadap hak atas peristiwa penting dalam kehidupan manusia dan hak-hak sipil pada penafsiran kata *"Ketuhanan Yang Maha Esa"* dan *"dan kepercayaannya itu"*. Penerapan teori penemuan hukum melalui penafsiran historis dan penafsiran dan gramatikal merumuskan peraturan perundang-undangan menjadi tujuan pembentukan hukum,[871] serta penafsiran sistematis.

5.1.1. Hak Atas Peristiwa Penting Dalam Kehidupan Manusia

Keyakinan terhadap Tuhan YME mempengaruhi tata cara manusia pada peristiwa peristiwa penting dalam kehidupannya dan hak sipilnya, maka setiap warga negara harus memperoleh haknya secara aman, nyaman, dan damai.

1. Pendaftaran dan Pencatatan Perkawinan

Persidangan Perkara MK Nomor 46/PUU-XIV/2016[872] perihal Pengujian Materiil UU Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana (KUHP) *juncto* UU Nomor 73 Tahun 1958 tentang Menyatakan Berlakunya UU Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana untuk Seluruh Wilayah Republik Indonesia dan Mengubah KUHP terhadap UUD 1945 terdapat kesaksian Penghayat Kepercayaan Sunda Wiwitan bernama Dewi Kanti Setianingsih bersama Penghayat Kepercayaan lainnya melangsungkan perkawinan secara adat itu tidak memiliki surat nikah. Perkawinan mereka dianggap tidak sah oleh negara, karena perkawinan tidak dilakukan menurut hukum agama. Kata *"dan kepercayaannya itu"* dimaknai sebagai "Agama" bukan *"Kepercayaan"* pada Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 1974 berbunyi *"Perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing*

[871] Rifai, ***Op.Cit.***, hlm. 62.

[872] Sidang Perkara MK Nomor 46/PUU-XIV/2016 Acara Mendengarkan Keterangan Ahli Komnas Perempuan (XI) tanggal 17 Oktober 2016, hlm. 8-13.

agama dan kepercayaannya itu.”. Penghayat Kepercayaan mendaftarkan perkawinan ke PN tidak mendapatkan kejelasan waktu penyelesaian dan pencatatan, karena kantor Catatan Sipil menolak pendaftaran perkawinan mereka. Pihaknya kalah menggugat Kepala Catatan Sipil di tingkat PTUN dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN) bahwa tata cara perkawinan adat dianggap perkawinan tidak sah (*kumpul kebo).*

Setiap orang berhak untuk membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah sebagaimana dijamin oleh Pasal 28B ayat (1) UUD 1945. Perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya itu (Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 1974) dan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 2 ayat (2) UU Nomor 1 Tahun 1974). Pencatatan perkawinan sebagai peristiwa penting dalam kehidupan manusia merupakan salah satu hak konstitusional Penghayat Kepercayaan, namun pencatatan itu ditolak oleh Kantor Catatan Sipil dengan alasan perkawinan tidak dilaksanakan menurut agama resmi yang diakui negara.

Perlindungan hukum terkait pendaftaran dan pencatatan perkawinan Penghayat Kepercayaan belum ada sampai saat ini yaitu dari tahun 2008 sampai dengan tahun 2017,[873] padahal permasalahan Penghayat Kepercayaan yang sangat beragam sudah sangat lama meliputi stigma peyoratif berakibat pemusnahan massal Penghayat Kepercayaan, larangan Kejaksaan terhadap paguyuban adat yang telah terdaftar resmi, diskriminasi terhadap pencatatan nikah, akta kelahiran, rentan pemaksaan beragama, kriminalisasi perkawinan, dan pemaksaan untuk berorganisasi sesuai tata cara partai politik dan organisasi masyarakat (ormas) berbeda dengan sistem hukum adat. Permasalahan itu diakibatkan diskriminasi

[873] Tahun 2008: 89 PP, Tahun 2009: 78 PP, Tahun 2010: 94 PP, Tahun 2011: 79 PP, Tahun 2012: 116 PP, Tahun 2013: 100 PP, Tahun 2014: 103 PP, Tahun 2015: 142 PP, Tahun 2016: 99 PP, dan Tahun 2017: 65 PP. Tahun 2009 hanya ada PP Nomor 57 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas PP Nomor 27 Tahun 1994 tentang Pengelolaan Perkembangan Kependudukan.

pendaftaran dan pencatatan perkawinan Penghayat Kepercayaan dan ketentuan ranah kewenangan menangani pendaftaran dan pencatatan perkawinan itu tidak jelas.

Berdasarkan penafsiran gramatikal, kata *"Perkawinan yang sah menurut Peraturan Perundang-undangan"* dalam Pasal 34 UU Nomor 23 Tahun 2006 menimbulkan diskriminasi bagi Penghayat Kepercayaan, karena perkawinan dianggap sah menurut Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 1974 apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya itu ditafsirkan sebagai perkawinan yang sah dilakukan menurut Agama bukan menurut Kepercayaan dalam Risalah Pembahasan RUU Perkawinan. Penjelasan Pasal 2 UU Nomor 1 Tahun 1974 berbunyi *"Dengan perumusan pada Pasal 2 ayat (1) ini, tidak ada perkawinan di luar hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu, sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945."* Menurut Penjelasan itu, kata *"sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945"* merujuk pada Pasal 29 ayat (1) dan Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 yaitu perkawinan sah menurut Agama dan Kepercayaan. *"Yang dimaksud dengan hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu termasuk ketentuan perundang-undangan yang berlaku bagi golongan agamanya dan kepercayaannya itu sepanjang tidak bertentangan atau tidak ditentukan lain dalam Undang-undang ini."* Kata *"dan"* dalam kata *"golongan agamanya dan kepercayaannya itu"* menimbulkan penafsiran golongan agama dan golongan kepercayaan, sehingga agama dan kepercayaan adalah dua hal yang berbeda.

Berdasarkan penafsiran historis melalui pembahasan RUU Adminduk di DPR, Pastor Saut M. Hasibuan (F-PDS) menyampaikan bahwa rakyat Indonesia beranekaragam yang perkawinannya tidak dilakukan menurut agama dapat dikategorikan sah. Penduduk asli dihargai dan diakui sebagai penduduk, maka perkawinannya harus dicatat supaya sah, perkawinan menurut tradisi dan itikad baik[874] dan hak mengikuti pemilu juga menjadi

[874] Dewan Perwakilan Rakyat, ***Proses Pembahasan ... Buku 2***, ***Op.Cit.***, hlm. 468-469.

terabaikan.[875] Catatan sipil dan pengadilan menjadi pelayanan satu atap adalah hal yang tidak mungkin.[876] Menurut Dirjen Adminduk, objek pengadilan adalah perkara bermasalah merupakan penyimpangan hukum berlaku terkait kelahiran, silsilah, waris, pengakuan anak, pengangkatan anak, perubahan kewarganegaraan, perubahan jenis kelamin dan lain-lain sedangkan objek Catatan Sipil adalah aktivitas sehari-harinya adalah pelayanan publik.[877]

Pembahasan RUU Adminduk di DPR ditinjau dari penafsiran sejarah (historis) menurut Eddy Mihati (FPDI-P) bahwa pengesahan perkawinan dari Penghayat Kepercayaan tertunda sangat lama karena perkawinan berlaku sah setelah mendapatkan penetapan oleh pengadilan negeri.[878] Menurut UU Nomor 23 Tahun 2006, penanganan peristiwa penting lainnya yaitu peristiwa yang ditetapkan oleh pengadilan negeri untuk dicatatkan pada Instansi Pelaksana berdasarkan permintaan penduduk yang bersangkutan diantaranya perubahan jenis kelamin.[879] Apabila perkawinan diproses di Pengadilan Negeri (PN) akan membutuhkan waktu yang lama dan biaya yang tidak sedikit, sedangkan perkawinan menurut agama dicatat di kantor Catatan Sipil dan KUA membutuhkan waktu dan biaya tidak sebanyak di PN, maka pencatatan perkawinan Penghayat Kepercayaan diusulkan di kantor Catatan Sipil.[880] Ben Vincent Djeharu dari fraksi yang sama juga mengusulkan perlu harmonisasi UU Perkawinan dan UU Adminduk karena pengesahan perkawinan Penghayat Kepercayaan dan pencantuman kolom Kepercayaan pada KTP ada perdebatan sepanjang sejarah DEPAG dan DPR.[881]

PP Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (PP Nomor 9 Tahun 1975) seharusnya telah mengatur pencatatan perkawinan. PP

---

[875] ***Ibid.***, hlm. 469.

[876] ***Ibid.***, hlm. 628-629.

[877] ***Ibid.***, hlm. 628.

[878] Dewan Perwakilan Rakyat, ***Proses Pembahasan … Buku 3***, ***Op.Cit.***, hlm. 22.

[879] Pasal 56 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2006 dan Penjelasannya.

[880] Dewan Perwakilan Rakyat, ***Proses Pembahasan ... Buku 3***, ***Op.Cit.***, hlm. 21-23.

[881] ***Ibid.***, hlm. 26.

itu belum dapat memberikan perlindungan hukum memadai bagi Penghayat Kepercayaan, karena belum ada keserasian peraturan perundang-undangan, kejelasan kewenangan instansi pelaksana untuk mencatat peristiwa penting khususnya perkawinan dan penerbitan akta perkawinan.[882] F-PAN berpandangan bahwa penggabungan atau pemisahan antara catatan sipil dengan pendaftaran penduduk, pencatatan Penghayat Kepercayaan, akte kelahiran dan pengakuan anak perlu mendapat perhatian serius agar UU Adminduk memberikan arti signifikan bagi seluruh rakyat.[883] Penundaan penyelesaian pencatatan perkawinan Penghayat Kepercayaan akan menggagalkan pelaksanaan UU Adminduk.[884]

Menurut keterangan Rasyid Saleh (Dirjen Adminduk) telah mengundang Sekretaris Jenderal DEPAG yakni H. Faisal Ismail untuk menanyakan makna Pasal 2 UU Nomor 1 Tahun 1974 terkait perkawinan sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu. Menurut catatan dokumen M. Hatta, makna *"masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu"* adalah kepercayaan yang dipeluk Agama itu. Perkawinan sah berdasarkan agama yang diyakininya, MENDAGRI menolak pencatatan pernikahan agama Konghucu karena yang berwenang adalah DEPAG. Ketika DEPAG mendapat perintah, baru dapat mencatatkan perkawinan yang dilanjutkan ke Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil. Hj. Tumbu Saraswati (F-PDIP) mencontohkan agama Konghucu untuk akses persetujuan perkawinan sulit, apalagi untuk perkawinan Penghayat Kepercayaan ketika Kepercayaan belum mendapatkan pengakuan dan perkawinan belum disahkan oleh UU Nomor 1 Tahun 1974, maka perkawinan itu tidak dapat dicatat.[885]

Perkawinan Penghayat Kepercayaan menurut Dirjen Adminduk (Rasyid Saleh), perkawinan bukan menurut Agama tetapi Perkawinan secara adat, sehingga perkawinan

---

[882] Dewan Perwakilan Rakyat, ***Proses Pembahasan … Buku 1***, ***Op.Cit***., hlm. 166.

[883] ***Ibid.***, hlm. 164.

[884] ***Ibid.***, hlm. 166.

[885] ***Ibid.***, hlm. 471 dan 475.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

masuk dalam kebudayaan membawahi Departemen Pendidikan Nasional (DIKNAS) dan Pariwisata. Hal perkawinan tidak dapat dibuktikan dengan akta perkawinan, maka pencatatan perkawinan dilakukan setelah penetapan pengadilan.[886] Pelimpahan wewenang dalam pengesahan perkawinan tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum sebagai permasalahan terkait perkawinan sah bagi Penghayat Kepercayaan. Tata cara perkawinan dalam Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 1974 pada kata *"menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya itu"* sebagai ketentuan turunan dari Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 melalui kata *"dan kepercayaannya"* menimbulkan kebijakan diskriminatif dari pejabat pemerintah merujuk pada Agama, misal Surat MENDAGRI Nomor 472.2/3069/PUOD perihal Pencatatan Kepercayaan terhadap Penghayat Kepercayaan. Kata *"dan kepercayaannya itu"* pada Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 1974 tidak dapat memberikan perlindungan hukum bagi Penghayat Kepercayaan dan Risalah RUU Perkawinan merumuskan kata *"dan kepercayaannya itu"* bukan ditujukan pada Kepercayaan tetapi Agama. Hal itu menjadi konsensus nasional saat perumusan UUD 1945 dan perdebatan kata *"kepercayaan"* di Pasal 29 ayat (2) UUD 1945. Kata *"dan kepercayaannya itu"* dalam Pasal 2 ayat (1) UU Perkawinan ditafsirkan sebagai kepercayaannya dari Agama kontradiksi dan rancu dengan rumusan *"berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa"* pada Pasal 1 UU Nomor 1 Tahun 1974.

Peraturan perundang- undangan yang tersusun secara hierarki berimplikasi bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya (*lex superior derogat legi inferior*). Hukum yang lebih tinggi mengalahkan hukum yang tingkatannya di bawahnya,[887] untuk kepastian hukum sistem peraturan perundang-undangan. Menurut hierarki peraturan perundang-undangan, UU Nomor 23 Tahun 2006 sebagai UU pengatur

---

[886] ***Ibid.***, hlm. 482-484.

[887] Huda, ***Kedudukan Peraturan … Op.Cit.***, hlm. 33.

administrasi kependudukan harus tunduk dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atasnya yakni UUD 1945. Menurut hierarki peraturan perundang-undangan, dasar hukum pendaftaran dan pencatatan perkawinan pada UUD 1945, TAP MPR, UU, PP, dan Perpres, selanjutnya diatur ketentuan pelaksanaan berupa Permendagri sebagai ketentuan perkawinan.

Pasal 34 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2006 berbunyi *"Perkawinan yang sah menurut Peraturan Perundang-undangan wajib dilaporkan oleh Penduduk kepada Instansi Pelaksana di tempat terjadinya perkawinan paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak tanggal perkawinan."*, keterlambatan pengurusan dokumen kependudukan pada Pasal 106 Perpres Nomor 25 Tahun 2008 berbunyi *"Pejabat pada Instansi Pelaksana yang melakukan tindakan yang memperlambat pengurusan Dokumen Kependudukan dalam batas waktu yang ditentukan dikenakan sanksi berupa denda administratif."*, dan Pasal 88 PP Nomor 37 Tahun 2007 (Ketentuan Peralihan) berbunyi *"Pada saat Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku:*

a. pelayanan administrasi yang berkaitan dengan pencatatan sipil di kecamatan, masih tetap dilaksanakan oleh Instansi Pelaksana sampai dibentuknya UPTD Instansi Pelaksana; dan

b. Perkawinan Penghayat Kepercayaan yang dilakukan sebelum Peraturan Pemerintah ini berlaku wajib dicatatkan paling lama 2 (dua) tahun setelah memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 82 huruf a, huruf b, huruf c dan/atau huruf e.".

UPTD Instansi Pelaksana sebagai Instansi pengurus perkawinan Penghayat sesuai PP Nomor 37 Tahun 2007 belum terbentuk mulai dari UU yang menyebabkan ketidakpastian hukum.

Pasal 105 UU Nomor 23 Tahun 2006[888] memuat kewajiban pemerintah mengeluarkan PP tentang persyaratan dan tata cara perkawinan bagi para Penghayat Kepercayaan dalam

[888] Pasal 105 UU Nomor 23 Tahun 2006 berbunyi *"Dalam waktu paling lambat 6 (enam) bulan sejak diundangkannya Undang-Undang ini, Pemerintah wajib menerbitkan Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang penetapan persyaratan dan tata cara perkawinan bagi para penghayat kepercayaan sebagai dasar diperolehnya kutipan akta perkawinan dan pelayanan pencatatan Peristiwa Penting."*

waktu paling lambat 6 (enam) bulan sejak diundangkan UU Nomor 23 Tahun 2006. Tindak lanjut pemerintah untuk menerbitkan ketentuan mengenai persyaratan dan tata cara perkawinan bagi Penghayat Kepercayaan melalui PP Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan UU Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (PP Nomor 37 Tahun 2007) mulai berlaku tanggal 28 Juni 2007.[889] Pasal 81 sampai dengan Pasal 84 PP Nomor 37 Tahun 2007 menentukan perkawinan Penghayat Kepercayaan dilakukan di hadapan Pemuka Penghayat Kepercayaan yang ditunjuk dan ditetapkan organisasi Penghayat Kepercayaan, serta didaftar ke KEMENDIKBUD sebagai kementerian yang secara teknis membina organisasi Penghayat Kepercayaan untuk mengisi dan menandatangani surat perkawinan Penghayat Kepercayaan. Peristiwa perkawinan wajib dilaporkan kepada Instansi Pelaksana atau UPTD Instansi Pelaksana, yang selanjutnya Pejabat Instansi Pelaksana atau UPTD Instansi Pelaksana melakukan pencatatan perkawinan.

Menurut penafsiran gramatikal, ketidakseimbangan hak dan kewajiban Penghayat Kepercayaan dan Pejabat Instansi Pelaksana atau UPTD Instansi Pelaksana pada kata *"wajib"* menyatakan kewajiban yang telah ditetapkan.[890] Kata *"harus"* yaitu pemenuhan kondisi (persyaratan) tertentu. Jika keharusan tidak dipenuhi, yang bersangkutan tidak memperoleh sesuatu yang seharusnya akan didapat seandainya dipenuhi kondisi (persyaratan) itu.[891] Kata *"hak"* yaitu suatu hak[892] dan wajib berarti tidak boleh tidak, harus.[893]

Penghayat Kepercayaan diwajibkan melaporkan perkawinannya (Pasal 82 PP Nomor 37 Tahun 2007), tetapi tidak ada kewajiban bagi Pejabat Instansi Pelaksana atau UPTD

---

[889] Pasal 90 PP Nomor 37 Tahun 2007 berbunyi *"Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan."*

[890] Lampiran II angka 268 UU Nomor 12 Tahun 2011.

[891] Lampiran II angka 269 UU Nomor 12 Tahun 2011.

[892] Lampiran II angka 265 UU Nomor 12 Tahun 2011.

[893] Junaiyah H. Matanggui, ***Bahasa Indonesia Untuk Bidang Hukum dan Peraturan Perundang-undangan***, (Jakarta: PT. Grasindo, 2013), hlm. 70.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

Instansi Pelaksana untuk mencatat perkawinan Penghayat Kepercayaan dalam register akta perkawinan (Pasal 83 ayat (1) PP Nomor 37 Tahun 2007) dan menerbitkan kutipan akta perkawinan (Pasal 83 ayat (1) huruf c PP Nomor 37 Tahun 2007) baik diatur dalam UU maupun dalam PP. Padahal, Pasal 69 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2006 mengatur kewajiban penerbitan dokumen Pendaftaran Penduduk. Kata *"atau"* diantara kata *"Instansi Pelaksana"* dengan *"UPTD Instansi Pelaksana"* melalui penafsiran gramatikal dalam Pasal 83 ayat (1) PP Nomor 37 Tahun 2007[894] menimbulkan ketidakpastian hukum karena kalimat *"atau"* bersifat pilihan (alternatif).[895] Bahasa hukum menggunakan pilihan kata yang lugas, maka jelas maknanya. Kaidah tata bahasa dalam bidang hukum dan peraturan perundang-undangan menggunakan ragam resmi antara lain: kata terpilih harus kata yang baku; harus melambangkan konsep dengan tepat, lazim, dan saksama; struktur kalimat harus benar, lugas, jelas, dan masuk akal; kata dan kalimat harus bermakna tunggal (monosemantis), tidak boleh ambigu, tidak boleh memiliki tafsiran ganda; dan komposisinya harus lazim di bidang itu sehingga tidak ada kepastian hukum terkait UPTD Instansi Pelaksana sebagai pencatat Perkawinan Bagi Penghayat Kepercayaan. Definisi Pejabat Instansi Pelaksana adalah pejabat dalam perangkat pemerintah kabupaten/kota yang bertanggungjawab dan memiliki kewenangan untuk melayani urusan administrasi kependudukan[896] dan definisi Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) Instansi Pelaksana sebagai satuan kerja tingkat kecamatan yang melayani Pencatatan Sipil dan berwenang menerbitkan akta.[897]

---

[894] Pasal 83 ayat (1) PP Nomor 37 Tahun 2007 berbunyi "*Pejabat Instansi Pelaksana atau UPTD Instansi Pelaksana mencatat perkawinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 82 dengan tata cara:*

a. menyerahkan formulir pencatatan perkawinan kepada pasangan suami istri;
b. melakukan verifikasi dan validasi terhadap data yang tercantum dalam formulir pencatatan perkawinan; dan
c. mencatat pada register akta perkawinan dan menerbitkan kutipan akta perkawinan Penghayat Kepercayaan."

[895] Lampiran II angka 263 UU Nomor 12 Tahun 2011.

[896] Pasal 1 angka 8 UU Nomor 23 Tahun 2006.

[897] Pasal 1 angka 24 UU Nomor 23 Tahun 2006.

Penempatan kata *"atau"* terhadap tempat dan subyek atau pelaku adalah tidak tepat. Kata *"atau"* sebagai pilihan seharusnya kata *"atau"* digunakan sebagai pilihan dalam kata kerja, kata sifat, kata benda menunjukkan yaitu *"Pejabat Instansi Pelaksana"* menunjuk pada orang dan tidak tepat karena tempat adalah tujuan yang harus jelas menujukkan pilihan terhadap sesuatu atau pekerjaan yang sama. Kata sebelum *"atau"* yaitu Pejabat Instansi Pelaksana menunjuk orang atau pelaku pelaksana (jabatan seseorang), sedangkan kata setelah *"atau"* yaitu UPTD Instansi Pelaksana menunjuk nama unit kerja sebagai ketidakjelasan rumusan kalimat terkait pihak yang mencatat perkawinan Penghayat Kepercayaan.

Penafsiran *"dan kepercayaannya itu"* yang eksklusif pada Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 dan perdebatan Agama dan Kepercayaan dianggap sangat sensitif selalu terjadi pada pembahasan RUU Adminduk dan RUU Perkawinan berimplikasi terhadap pencatatan perkawinan Penghayat Kepercayaan. Pencatatan tiap-tiap perkawinan adalah sama halnya dengan pencatatan peristiwa-peristiwa penting dalam kehidupan seseorang, misalnya kelahiran, kematian yang dinyatakan dalam surat keterangan, dan akta resmi yang dimuat pada daftar pencatatan. Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 1974 berbunyi *"Perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu."*, Pasal 6 ayat (2) UU Nomor 1 Tahun 1974 berbunyi*"Ketentuan tersebut ayat (1) sampai dengan ayat (5) pasal ini berlaku sepanjang hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu dari yang bersangkutan tidak menentukan lain."*, dan Pasal 10 UU Nomor 1 Tahun 1974 berbunyi *"Apabila suami dan isteri yang telah cerai kawin lagi satu dengan yang lain dan bercerai lagi untuk kedua kalinya, maka diantara mereka tidak boleh dilangsungkan perkawinan lagi, sepanjang hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu dari yang bersangkutan tidak menentukan lain."*

Pasal 51 ayat (3) UU Nomor 1 Tahun 1974 berbunyi *"Wali wajib mengurus anak yang di bawah penguasaannya dan harta bendanya sebaik-baiknya, dengan menghormati agama*

dan kepercayaan anak itu." dan Penjelasan Umum Angka 3 sesuai dengan landasan falsafah Pancasila dan UUD 1945, maka satu pihak harus dapat mewujudkan prinsip dalam Pancasila dan UUD 1945, sedangkan di lain pihak harus dapat pula menampung segala kenyataan yang hidup dalam masyarakat. UU Nomor 1 Tahun 1974 khusus terkait kewajiban wali anak yang di bawah penguasaannya telah menampung unsur-unsur dan ketentuan hukum Agama dan Kepercayaan dari warga negaranya sebagai kenyataan yang telah lama hidup di masyarakat sehingga ketentuan itu sesuai dengan Pancasila sebagai cita hukum masyarakat.

Menurut penafsiran gramatikal, Pasal 1 UU Nomor 1 Tahun 1974 bahwa Perkawinan ialah ikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga atau rumah tangga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 1974 bahwa Perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya itu. Aturan pelaksanaannya yakni PP Nomor 9 Tahun 1975 mengatur pencatatan perkawinan. Penjelasan Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 1974 menyatakan:

"Dengan perumusan pada Pasal 2 ayat (1) ini, tidak ada perkawinan di luar hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu, sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945. Yang dimaksud dengan hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu termasuk ketentuan perundang-undangan yang berlaku bagi ***golongan*** *agamanya dan kepercayaannya itu sepanjang tidak bertentangan atau tidak ditentukan lain dalam Undang-undang ini."*

Kata *"golongan"* tidak dipakai 2 (dua) kali pada "golongan agama" dan "golongan kepercayaannya itu" untuk menyederhanakan kalimat menjadi ringkas. Kata "golongan" dapat dibaca "golongan agamanya" dan "golongan kepercayaannya" karena UU ini tidak dapat mengingkari falsafah Pancasila yang menjadi dasar pertimbangan[898] pada penyusunan UU Nomor 1 Tahun 1974 mengakui dan menghormati keanekaragaman (pluralis) meliputi berbagai suku, ras, bahasa, budaya, agama, dan kepercayaan bahwa perbedaan berwadah satu-kesatuan dalam Pancasila. Makna *"kepercayaan"* menurut kata *"golongan"* pada Pasal

[898] Bagian Menimbang UU Nomor 1 Tahun 1974.

2 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 1974 merujuk pada Kepercayaan bukan kepercayaan dari Agama, sehingga pemaknaan *"dan kepercayaannya itu"* sebagai Agama berarti ada pertentangan antara isi Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 1974 dengan Penjelasannya.

Pembahasan RUU Perkawinan di DPR ditinjau dari penafsiran historis dalam Pasal 1 UU Nomor 1 Tahun 1974, rumusan yang diajukan (F-PP) yaitu anak kalimat bukan berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa tetapi sesuai ajaran Tuhan YME, rumusan Fraksi Karya Pembangunan (F-KP) sesuai ajaran dan kepercayaan kepada Tuhan YME, dan rumusan Fraksi Partai Demokrasi Indonesia (F-PDI) anak kalimat terakhir dalam kalimat *"sesuai dengan ajaran agama dan Kepercayaan masing-masing terhadap Tuhan YME"*. Rumusan yang diajukan tiga fraksi, maka Prof. Oemar Seno Adji, S.H. (Menteri Kehakiman) mengemukakan, Pasal 29 UUD 1945 dan Penjelasannya merupakan *the religious freedom* atau kebebasan untuk beragama yang berlandaskan Tuhan YME.[899] Rumusan Pasal 1 UU Nomor 1 Tahun 1974 hanya memandang dari sudut hukum, namun tidak melihat sudut theologi atau falsafah dan historis.

Makna Ketuhanan Yang Maha Esa antara F-PPP dengan F-PDI saling bertentangan satu sama sekali bahwa pandangan F-PPP terkait Kepercayaan tidak termasuk dalam kepercayaan terhadap Tuhan YME, sedangkan F-PDI mendukung Kepercayaan termasuk dalam kepercayaan terhadap Tuhan YME karena didalamnya ada bathin dan ajaran-ajaran Tuhan. Hal itu terungkap dalam perdebatan RUU Perkawinan. H.M. Amin Iskandar (F-PPP) menyampaikan bahwa Pancasila dan Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 dan Penjelasannya tidak authentik dan bermakna adanya kepercayaan bangsa Indonesia terhadap Tuhan YME. Makna Ketuhanan Yang Maha Esa menurut Pamudji (F-PDI) adalah segala ajaran-ajaran baik tertulis maupun tidak tertulis, baik terucapkan maupun tidak terucapkan, baik dibathin

---

[899] Persidangan II Tahun Sidang 1973-1974 pada tanggal 14 Desember 1973 pada Acara Pembicaraan Tingkat III RUU tentang Perkawinan.

maupun tidak dibathin yang semuanya menyangkut kepada ajaran-ajaran Tuhan. Berdasarkan ketiga rumusan itu, pengakuan Kepercayaan ada pada rumusan F-PDI. Pembahasan RUU Perkawinan saat itu ada kegamangan makna *"Ketuhanan Yang Maha Esa"* antara F-PPP dengan F-PDI dan *"perkawinan menurut agama masing-masing"* dari Fraksi ABRI.[900]

Perkawinan menurut Sayuti Melik (F-KP) harus sesuai tujuan negara terkait perkawinan seluruh warga negara dengan persyaratan yang tidak menyulitkan untuk menghindari *samen living* (hidup bersama tanpa ikatan perkawinan).[901] Menurut penafsiran historis dari risalah sidang RUU Perkawinan, ada 2 (dua) perdebatan makna kata *"kepercayaan"* di Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 mempengaruhi perumusan prinsip perkawinan di Indonesia. Kata *"kepercayaan"* diartikan sebagai kepercayaan dari Agama pada Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 1974 karena bertentangan dengan dasar negara Indonesia yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa pada Pasal 29 ayat (1) UUD 1945, mengingkari fakta keanekaragaman Indonesia yang memiliki hak asasi yang sama antara Penghayat Kepercayaan dengan Pemeluk Agama, dan kerancuan antara inklusifitas prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa pada Pasal 1 UU Nomor 1 Tahun 1974 dengan eksklusifitas hanya agama resmi yang diakui negara pada Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 1974 dalam satu UU.

Pencatatan perkawinan dan perceraian bagi Penghayat Kepercayaan dilakukan di kantor Catatan Sipil diatur Bagian Pertama Keputusan Mendagri Nomor 221a Tahun 1975 tentang Pencatatan Perkawinan dan Perceraian Pada Kantor Catatan Sipil Sehubungan Dengan Berlakunya UU Perkawinan Serta Peraturan Pelaksanaannya (KEPMENDAGRI Nomor 221a Tahun 1975) mulai berlaku pada 1 Oktober 1975 berbunyi:

"... , maka pencatatan perkawinan dan perceraian dilakukan di kantor Catatan Sipil .... bagi mereka yang Pencatatan Perkawinannya dilakukan berdasarkan:

---

[900] Dewan Perwakilan Rakyat, ***Rapat Kerja antara Panitia Kerja RUU tentang Perkawinan bersama dengan Pemerintah pada tanggal 14 Desember 1973***, Agenda Pembicaraan Tingkat III RUU Perkawinan, Risalah Panitia Khusus RUU Perkawinan Nomor Pokok 14A Tahun Sidang 1972/1973, hlm. 13.

[901] ***Ibid.***

5. *Mereka yang tidak tunduk kepada Ordonansi angka 1 s/d 4 dan mereka yang tidak tunduk pada Undang-Undang No. 22 tahun 1945 jo. Undang-Undang No. 32 tahun 1954;"*

Menurut penafsiran sistematis yang merefleksi hukum di masa lalu, penafsiran makna *"Ketuhanan Yang Maha Esa"* dan definisi perkawinan dilakukan menurut agama dan kepercayaan di bidang perkawinan secara inklusif sebagai berikut.

1) Surat MENDAGRI Nomor 477/2535/PUOD bagi mereka yang menyatakan tidak melaksanakan ajaran dari salah satu agama dari 5 agama yang ada di Indonesia maka pencatatan terhadap perkawinan mereka tidak dapat dilaksanakan menurut UU Nomor 1 Tahun 1974 dan PP Nomor 9 Tahun 1975 yang mengatur pelaksanaan perkawinan berdasarkan ketentuan agama. Adanya kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) dalam pelayanan kepentingan masyarakat dan kepastian hukum sesuai Surat Ketua MA Nomor KMA/72/IV/1981 perihal Pelaksanaan Perkawinan Campuran tanggal 20 April 1981, maka perkawinan mereka dapat dicatatkan di Kantor Catatan Sipil setelah terlebih dahulu mengajukan permohonan kepada Ketua PN setempat dan telah memperoleh Ketetapan/Dispensasi/Persetujuan bahwa mereka akan melangsungkan perkawinan tanpa berdasarkan ketentuan sesuatu agama. MA mengakui bahwa masalah perkawinan Penghayat Kepercayaan sangat lama dan mendesak yang berpendirian bahwa negara mengakui perkawinan yang ada sebagai suatu *"Staatshuwelijk"* untuk menghilangkan atau setidaknya mengurangi adanya perkawinan yang dilakukan secara liar dan/atau diam-diam, serta untuk menjamin kepastian hukum.

2) Surat Direktorat Jenderal Hukum dan Perundang-undangan Departemen Kehakiman Nomor JA.3/8/18 perihal Penjelasan tentang Perkawinan, Penguburan, Sumpah/Janji Pegawai bagi Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan YME tertanggal 5 desember 1980 bahwa pelaksanaan perkawinan bagi Penghayat Kepercayaan dilakukan di hadapan Pegawai Luar Biasa Catatan Sipil dari Kantor Catatan Sipil dari tempat tinggal

yang bersangkutan (UU Nomor 1 Tahun 1974, PP Nomor 9 Tahun 1975, dan KEPMENDAGRI Nomor 221a Tahun 1975).

Penafsiran makna *"Ketuhanan Yang Maha Esa"* di bidang perkawinan ditujukan untuk agama resmi sebagai kebijakan eksklusif yang menyebabkan diskriminasi Penyelenggara Negara bagi Penghayat Kepercayaan meliputi.

1) Surat Jaksa Agung Muda Bidang Intelijen *cq* Kepala Direktorat Khusus kepada Dirjen PUOD Nomor R-1274/D.3/9/1984 perihal Perkawinan menurut tata cara kepercayaan tanggal 29 September 1984 bahwa tata cara perkawinan Penghayat Kepercayaan dilakukan tidak di hadapan pegawai pencatat perkawinan yang berwenang (tidak memenuhi Pasal 10 PP Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan) dan perkawinan yang diakui oleh Negara hanyalah perkawinan yang dilakukan menurut peraturan perundang-undangan yang ada.
2) Pengarahan Presiden Soeharto dalam Sidang Kabinet Terbatas Bidang POLKAM tanggal 27 September 1978 bahwa cara perkawinan menurut aliran kepercayaan sebenarnya tidak ada, yang ada adalah cara perkawinan menurut adat.
3) Surat MENDAGRI Nomor 893.3/1558/PUOD perihal Pelaksanaan Tindak Lanjut Job Training Catatan Sipil tanggal 17 April 1989 dan Surat MENDAGRI Nomor 474.2/3069 tentang Pencatatan Perkawinan tanggal 19 Oktober 1995 bahwa tata cara dan prosedur perkawinan Penghayat Kepercayaan tidak tercantum dan ditetapkan sebagai hukum perkawinan yang berlaku dan perkawinan Penghayat Kepercayaan tidak dapat dicatatkan pada Kantor Catatan Sipil walaupun telah dikukuhkan dengan Penetapan PN karena belum sesuai hukum yang berlaku. Berdasarkan pertimbangan politis hukum dan aspek kemasyarakatan lainnya, maka maksud Surat MENDAGRI Nomor 477/2535 PUOD perihal Pencatatan Perkawinan Bagi Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan YME tanggal 25 Juli 1990 <u>ditunda dahulu pelaksanaannya</u>.

4) Surat MENDAGRI Nomor 477/805/5J perihal Pencabutan SE MENDAGRI Nomor 477/74054 tanggal 18 November 1978 tertanggal 31 Maret 2000 berisi pengisian kolom agama pada Lampiran SK MENDAGRI Nomor 221a Tahun 1975 agar berpedoman kepada Instruksi MENAG Nomor 4 Tahun 1978.

Surat itu ditindaklanjuti oleh para Kepala Daerah di seluruh wilayah Indonesia melalui Surat. Pengisian kolom agama pada formulir bagi Penghayat Kepercayaan yang tidak memeluk salah satu agama yang diakui sah di Indonesia diisi dengan tanda garis pendek mendatar (-) dan kata *"Kepercayaan"* di samping kata "Agama" pada formulir 1 sampai dengan Model 7 supaya dicoret saja.[902]

5) Surat MENKOKESRA Nomor B-310/MENKO/KESRA/VI/1980 perihal Perkawinan, Kartu Penduduk dan Kematian para Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan YME tertanggal 30 Juni 1980 bahwa masalah Kartu Penduduk oleh DEPDAGRI telah dikeluarkan petunjuk bahwa bagi Penghayat Kepercayaan pada kolom Agama cukup diisi dengan tanda (-) dan GBHN telah menetapkan Kepercayaan bukan agama sehingga untuk menampung identitas penghayatan Kepercayaan sebagaimana dimaksud dalam Kartu Penduduk dipertimbangkan kemungkinan perlunya kolom tersendiri.

Tanda sebagai pembeda, pencoretan kata "Kepercayaan", kata "kolom tersendiri" sebagai perlakuan pembeda (diskriminasi) dari pemerintah kepada Penghayat Kepercayaan. Pembedaan itu tidak benar, karena bertentangan dengan kepastian hukum yang membedakan seseorang berdasarkan Agama atau Kepercayaannya, tidak ada batasan waktu, dan adanya kekosongan hukum ketentuan perkawinan dan pengisian formulir bagi Penghayat Kepercayaan.

Berdasarkan berbagai kebijakan pemerintah itu, hal yang menyebabkan diskriminasi bagi Penghayat Kepercayaan antara lain. (1) penafsiran atas hukum yang ditetapkan oleh otoritas

---

[902] Direktorat Jenderal Nilai Budaya Seni, ***Himpunan Peraturan … Op.Cit.***, hlm. 353-354.

yang dianggap berwenang dalam menyusun kebijakan bersifat eksklusif dan tidak universal tanpa mempertimbangkan fakta keanekaragaman, implikasi berupa kekosongan hukum dalam peristiwa penting dalam kehidupan manusia, dan masalah implementasi bagi pelaksana; (2) adanya pembedaan perlakuan akibat dari kebijakan berupa pemberian atau tanpa pemberian tanda tertentu dalam peraturan perundang-undangan yang membedakannya antara seseorang dengan orang lainnya berdasarkan ras, suku, agama, kepercayaan, bahasa, dan lain-lain; (3) tidak ada kepastian hukum bagi seseorang menurut pembedaan tertentu mengenai waktu, tata cara atau prosedur, syarat, dan lain-lain dalam kebijakan; dan (4) anggapan eksklusif bahwa pembahasan hal lainnya dianggap sangat sensitif menimbulkan keresahan kelompok lainnya.

Menurut penafsiran gramatikal, penafsiran historis, dan penafsiran sistematis terkait prinsip perkawinan yaitu ikatan lahir bathin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa menurut Pasal 1 UU Nomor 1 Tahun 1974. Ketentuan itu dijabarkan pada Penjelasannya yang berbunyi *"Sebagai Negara yang berdasarkan Pancasila, dimana Sila yang pertamanya ialah Ketuhanan Yang Maha Esa, maka perkawinan mempunyai hubungan yang erat sekali dengan agama/kerohanian sehingga perkawinan bukan saja mempunyai peranan yang penting. Membentuk keluarga yang bahagia rapat hubungan dengan keturunan, yang pula merupakan tujuan perkawinan, Pemeliharaan dan Pendidikan menjadi hak dan kewajiban orang tua."* untuk menafsirkan makna *"dan kepercayaannya itu"* secara layak atau wajar menurut Notonagoro.

Perkawinan di Indonesia tidak terlepas dari prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa menurut Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 bahwa negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa berimplikasi seluruh bidang kehidupan manusia (politik, ekonomi, sosial, pendidikan, perkawinan, budaya, pertahanan dan keamanan) berlandaskan prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa. Penafsiran eksklusif atas kata *"dan kepercayaannya itu"* oleh Penyelenggara Negara

akan merugikan hak konstitusional Penghayat Kepercayaan diantaranya hal pencatatan perkawinan dalam UU Nomor 1 Tahun 1974. Hakim Konstitusi sebagai bagian Penyelenggara Negara melalui MK berwenang untuk menafsirkan konstusi telah menegaskan penafsiran secara inklusif Agama dan Kepercayaan diletakkan sebagai sesuatu yang terpisah (Pasal 28E ayat (1) dan Pasal 28E ayat (2) UUD 1945). Kepercayaan di sisi lain juga dipahami sebagai bagian dari agama (Pasal 29 UUD 1945), sehingga agama dan keyakinan diatur sebagai dua hal yang terpisah secara setara[903] yang menyetarakan hak asasi Penghayat Kepercayaan dengan Pemeluk Agama. Makna *"agama"* pada Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 1974 tidak hanya terbatas pada Agama, tetapi juga Kepercayaan. Penghayat Kepercayaan yang telah melangsungkan pernikahan adat sebagaimana warisan leluhurnya wajib untuk mendaftarkan pernikahannya ke Kantor Catatan Sipil selanjutnya Pejabat Kantor Catatan Sipil wajib untuk mencatatkan perkawinan itu sebagai perkawinan sah.

Cicero meninjau dari pembentukan hukum berpendapat bahwa seorang raja hendaknya tidak menerapkan hukum yang rusak, karena hukum yang rusak sebagai kekuatan terbesar yang akan merusak kehidupan rakyatnya. Pembentukan hukum harus berdasarkan keutuhan karakteristik permasalahan berdasarkan pertimbangan komprehensif. Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), dan Pasal 29 UUD 1945 sebagai landasan hukum UU Nomor 1 Tahun 1945 (Bagian Mengingat UU Nomor 1 Tahun 1974), sehingga selayaknya Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 1974 ditafsirkan secara inklusif mengenai pengesahan perkawinan tidak hanya dilakukan menurut agama, tetapi juga Kepercayaan untuk mencegah kerugian hak konstitusional Penghayat Kepercayaan. Penafsiran eksklusif menyebabkan diskriminasi hukum perkawinan bagi Penghayat Kepercayaan yang dapat merusak tujuan perkawinan yang baik akan menghasilkan kebaikan bagi keturunannya sebagai perkawinan tidak sah oleh hukum. Keluarga sebagai komunitas terkecil dapat membentuk suatu karakter yang kuat bagi

[903] Putusan MK Nomor 97/PUU-XIV/2017, hlm. 144-145.

anggotanya, yang senada dengan semboyan kekuatan negara dari pendidikan keluarga, sehingga rapuhnya ikatan keluarga menyebabkan bangsa menjadi rentan terhadap berbagai bahaya.[904] Pembentukan UU Perkawinan seharusnya memperhatikan karakteristik khusus dalam bentuk pengakuan negara atas pluralisme masyarakat Indonesia yang memiliki keanekaragaman, bukan atas dasar permasalahan sangat sensitif terkait penafsiran Pasal 29 ayat (2) UUD 1945, tetapi Pembentuk UU dapat menampung seluruh kebutuhan masyarakat dengan seluruh aspirasi yang berbeda tanpa adanya diskriminasi atas dasar apa pun. Perlindungan hukum negara atas perkawinan yang sah menurut agama dan Kepercayaan terhadap Tuhan YME ketika perkawinan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa dalam Sila Pertama Pancasila sebagai sumber dari nilai-nilai keluarga.

Adanya ketidakharmonisan peraturan perundang-undangan antara Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 1974 dengan Pasal 81 ayat (1) PP Nomor 37 Tahun 2007 sebagai pelaksana dari Pasal 105 UU Nomor 23 Tahun 2006 mengenai perkawinan Penghayat Kepercayaan, maka perlu penafsiran sistematis atau logis yang menafsirkan UU sebagai bagian seluruh sistem perundang-undangan yang menghubungkan dengan UU lain.[905] UU Nomor 1 Tahun 1974 harus tunduk kepada Pasal 28B ayat (1) UUD 1945 terkait hak setiap orang atas perkawinan yang sah tanpa ada diskriminasi atas dasar apa pun menempati kedudukan tertinggi dalam sistem perundang-undangan. Makna *"agamanya"* dalam Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 1974 harus mengikuti Putusan MK Nomor 97/PUU-XIV/2016 yang amarnya menyatakan kata "agama" dalam Pasal 61 ayat (1) dan Pasal 64 ayat (1) UU Adminduk bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak termasuk *"kepercayaan"* yang menafsirkan agama tidak terbatas

---

[904] Auzi Amazia Domasti, 30 November 2017, ***Keluarga Kuat Dimulai Dari Keluarga***, https://edukasi.kompas.com/read/2017/11/30/20532511/bangsa-kuat-dimulai-dari-keluarga-kuat, diakses pada 22 Maret 2018.

[905] Siti Malikhatun Badriyah, ***Sistem Penemuan Hukum Dalam Masyarakat Prismatik***, (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), hlm. 17.

pada Agama tetapi juga Kepercayaan merupakan penafsiran inklusif yang mengakui keanekaragaman. Perkawinan adat dapat menjadi sah ketika perkawinan yang dilakukan menurut Kepercayaan dilakukan di hadapan Pemuka Penghayat Kepercayaan dan selanjutnya perkawinan didaftar dan dicatat di Kantor Catatan Sipil. Pencatatan perkawinan adat oleh Kantor Catatan Sipil tidak boleh ditolak dengan alasan perkawinan tidak dilakukan menurut hukum agama. Penolakan pencatatan perkawinan adalah diskriminasi berdasarkan perbedaan keyakinan yang tidak mencerminkan keadilan dalam perkawinan.

2. Tata Cara Kematian dan Tempat Pemakaman

Pengaturan tata cara kematian dan tempat pemakaman secara layak sebagai pelestarian nilai sosial budaya dari daerah masing-masing menjadi tradisi setempat sebagian tujuan pembentukan hukum. Masyarakat adalah kesatuan organis yang mempunyai kesatuan keyakinan bersifat umum sebagai jiwa masyarakat yaitu kesamaan pengertian dan keyakinan terhadap sesuatu. Pelayanan pemakaman oleh Pemerintah berupa pemakaman umum kepada setiap warga negara adalah perwujudan atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda (Pasal 28G ayat (1) UUD 1945),[906] serta kebebasan meyakini kepercayaannya (Pasal 28E ayat (2) UUD 1945). Pemerintah mengatur pedoman pelayanan pemakaman bagi Penghayat Kepercayaan dalam pemenuhan kewajibannya untuk menjaga persatuan, kesatuan, kerukunan nasional, ketenteraman, ketertiban masyarakat, melaksanakan kehidupan demokrasi, dan melindungi masyarakat dalam melestarikan nilai sosial budaya. Tata cara kematian dan pemakaman layak sebagai suatu pengakuan dan penghormatan terakhir manusia yang hidup kepada manusia yang telah meninggal dunia untuk harkat dan martabat sebagai manusia yang diciptakan Tuhan untuk saling menghargai dan menghormati eksistensi dan identitas (jati diri)nya di mana pun manusia berada.

[906] Pasal 28G ayat (1) UUD 1945 bahwa *"Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabata, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi."*

Elemen data dalam KTP berupa kolom Agama merupakan informasi untuk tata cara pemakaman seseorang penduduk yang tidak diketahui identitasnya. Kolom keyakinan (Agama/Kepercayaan terhadap Tuhan YME) bermanfaat untuk informasi mengenai keyakinan bagi penduduk Indonesia terkait tata cara kematian dan pemakaman sesuai dengan Agama atau Kepercayaannya. Pemerintah membuat kebijakan yakni Pasal 2 ayat (2) huruf b PERBER MENDAGRI dan MENBUDPAR Nomor 43 dan 41 Tahun 2009 bahwa Penghayat Kepercayaan diberikan pelayanan fasilitas pemakaman di tempat pemakaman umum. Salah satu latar belakang eksistensinya yaitu kewajiban pemerintah untuk menjaga persatuan, kesatuan, kerukunan nasional, ketenteraman, ketertiban masyarakat, melaksanakan kehidupan demokrasi, dan melindungi masyarakat dalam melestarikan budaya,[907] maka kebijakan itu merupakan perlindungan hukum preventif, yakni perlindungan hukum bersifat mencegah diskriminasi sebagai permasalahan yang akan dialami Penghayat Kepercayaan dalam layanan administrasi organisasi Penghayat Kepercayaan, pemakaman, dan sasana saresehan.

Peraturan perundang-undangan yang tidak sinkron satu sama lain yakni antara UU Nomor 1/PNPS/1965 dan UU Nomor 1 Tahun 1974 dengan untuk mengakui keberagaman masyarakat Indonesia, sebagaimana pandangan Jean Jacques Rousseau mengenai pembentukan hukum didasarkan atas kehendak umum. Pancasila sebagai cita hukum (*rechtsidee*) telah disepakati sebagai kehendak seluruh rakyat Indonesia sebagaimana tercantum dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945. Sinkronisasi hierarki perundang-undangan dilakukan dengan 2 (dua) cara, yaitu sinkronisasi vertikal dan sinkronisasi horizontal untuk mengetahui hukum positif tertulis yang berlaku bagi suatu bidang yang sama yaitu sinkron.[908] Sinkronisasi vertikal adalah sinkronisasi yang dilakukan dengan melihat

---

[907] Menimbang huruf c PERBER MENDAGRI dan MENBUDPAR Nomor 43 dan 41 Tahun 2009.

[908] K. Goesnadhie, ***Harmonisasi Hukum: Dalam Perspektif Peraturan Perundang-undangan***, (Surabaya: JP Books, 2006), hlm. 23-24. Dalam Shandra Lisya Wandasari, ”Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan Dalam Mewujudkan Pengurangan Risiko Bencana”, ***UNNES Law Journal***, 2 (2), 2013, hlm. 149.

suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam suatu bidang tertentu tidak saling bertentangan antara satu dengan yang lain melalui susunan hierarkhi peraturan perundang-undangan.[909] Pencantuman kolom Agama saja tanpa mencantumkan kolom Kepercayaan dalam KTP menyebabkan ketidaklengkapan norma dalam Pasal 64 ayat (1) dan Pasal 64 ayat (5) UU Nomor 24 Tahun 2013 yang seharusnya sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan di atasnya yaitu Pasal 29 ayat (1) dan Pasal 28E ayat (2) UUD 1945 sebagai kekuranglengkapan norma. Kekosongan hukum dalam UU Nomor 24 Tahun 2013 tidak sesuai prinsip negara hukum dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang mengamanatkan negara Indonesia adalah negara hukum dan hal-hal mengenai warga negara diatur dengan UU sebagaimana Pasal 26 ayat (3) UUD 1945. Ketentuan itu berimplikasi bahwa hak pengakuan eksistensi (jati diri) seseorang berupa pengakuan Penghayat Kepercayaan tereliminir oleh UU Adminduk itu, sehingga hukum belum maksimal melindungi hak warga negara.

Penghayat Kepercayaan sebagai kelompok minoritas adalah orang yang semakin terpinggirkan terus mengalami kemunduran dalam berbagai bidang kehidupan manusia meliputi peristiwa penting dalam kehidupan manusia dan perolehan hak-hak sipil warga negara. Adanya kebijakan yang menguntungkan bagi Penghayat Kepercayaan, ketika kebijakan itu tidak didukung oleh orang yang tepat (*the right man*) dalam penyelenggaraan negara yang menghasilkan kebijakan yang diskriminatif dan melaksanakan kebijakan itu secara diskriminatif akan menciptakan perlakuan diskriminatif bagi kelompok minoritas.

Putusan MK Nomor 97/PUU-XIV/2016 menegaskan untuk menafsirkan Pasal 28E ayat (1), Pasal 28E ayat (2), Pasal 29 ayat (1), dan Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 secara inklusif berimplikasi penafsiran "agama" dalam prinsip perkawinan pada Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 1974. Hal itu bertujuan agar sejalan dengan Pasal 28B ayat (1) UUD 1945 untuk mencapai hak atas perkawinan sah bagi setiap orang tanpa diskriminasi pada kedudukan

---

[909] ***Ibid.***

setara dan sejajar bagi Penghayat Kepercayaan melalui refleksi sejarah peraturan perundang-undangan dan kenyataan keanekaragaman penduduk, maka Penghayat Kepercayaan memiliki hak asasi setara dan sejajar dengan Pemeluk Agama sesuai UUD 1945.

5.1.2. Hak-Hak Sipil Warga Negara

Pencantuman kolom Agama tanpa kolom Kepercayaan dalam KTP menimbulkan diskriminasi perolehan hak-hak sipil warga negara Penghayat Kepercayaan meliputi bidang pendidikan khususnya ketentuan mata pelajaran agama saja pada pendidikan formal, pengucapan sumpah/janji PNS dan Pejabat menurut agama saja, dan penerimaan anggota Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Kepolisian menurut syarat bagi Pemeluk Agama saja.

1. Pendidikan

Setiap bidang kehidupan rakyat Indonesia tidak terlepas dari Sila Pertama Pancasila yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa sebagai cita hukum (*rechtsidee*) termasuk bidang pendidikan, bahwa pemerintah menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia (Pasal 31 ayat (5) UUD 1945). Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional untuk meningkatkan keimanan, ketakwaan serta akhlak mulia, dan mencerdaskan kehidupan bangsa diatur dengan UU (Pasal 31 ayat (3) UUD 1945), maka hak atas pendidikan adalah hak setiap warga negara yang dilindungi oleh Pasal 31 ayat (1) UUD 1945 menyatakan *"Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan."* tanpa ada diskriminasi atas dasar perbedaan agama.

Nilai-nilai agama menjadi pedoman dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi seluruh bidang kehidupan manusia, makna *"agama"* tidak dapat ditafsirkan secara eksklusif yang diartikan hanya berlaku bagi agama resmi yang diakui oleh negara, tetapi juga berlaku untuk nilai-nilai Kepercayaan terhadap Tuhan YME. Berdasarkan UUD 1945 tersebut, maka peningkatan keimanan dan ketakwaan berdasarkan nilai-nilai agama dapat

dilakukan dengan Pendidikan Agama dan Pendidikan Kepercayaan melalui pendidikan formal yang diatur dalam UU di bidang pendidikan.

Menurut penafsiran historis Pasal 16 UU Nomor 4 Tahun 1950 berbunyi *"Di dalam sekolah, guru-guru harus menghormati tiap-tiap aliran agama atau keyakinan hidup."* Kata *"harus menghormati tiap-tiap aliran agama atau keyakinan hidup"* merupakan suatu politik hukum pemerintah yang berfokus kepada obyek perlindungan hukum berupa aliran agama atau keyakinan hidup dari warga negara Indonesia. Pelajaran agama dalam sekolah negeri menjadi tidak wajib diikuti oleh murid ketika orang tuanya menetapkan anaknya untuk tidak ikut dalam pelajaran agama (Pasal 20 UU Nomor 4 Tahun 1950) berbeda pengaturannya menjadi suatu kewajiban pendidikan nasional dalam UU Nomor 2 Tahun 1989.

Agama adalah unsur mutlak dalam rangka *nation* dan *character bulding* sesuai Ketetapan MPRS Tahun 1960 pada Penetapan Presiden Nomor 19 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Sistem Pendidikan Nasional Pancasila (Penpres Nomor 19 Tahun 1965) berlaku tanggal 25 Agustus 1965 ditandatangani Presiden Soekarno. Ketentuan Umum Penpres Nomor 19 Tahun 1965 menetapkan pendidikan agama pada sistem pendidikan nasional terdapat kekhususan agama yaitu Pancadhana khusus Islam, Katholik, Protestan, Budha, Hindu Bali, Pancacinta, dan sebagainya. Pasal 5 Penpres Nomor 19 Tahun 1965 bahwa *"Pengkhususan Dalam Sistim Pendidikan Nasional Pengkhususan Sistim Pendidikan Nasional diperkenankan sesuai dengan "aliran" politik dan keyakinan Agama yang dianutnya masing-masing dalam rangka Pancasila-Manipol/Usdek sebagai satu kesatuan."*

Menurut Pasal 7 Peraturan Bersama Menteri Pendidikan, Pengajaran, dan Kebudayaan Nomor 17678/Kab dan MENAG Nomor K/1/9180 tentang Peraturan Pendidikan Agama di Sekolah-sekolah Negeri terdapat ketentuan bagi guru agama untuk menghargai Agama atau Kepercayaan lain melalui larangan mengajarkan segala sesuatu yang mungkin dapat menyinggung perasaan pemeluknya yang berbunyi *"Dalam menjalankan kewajibannya*

sebagai guru, maka guru Agama dilarang mengajarkan segala sesuatu yang mungkin dapat menyinggung perasaan orang yang memeluk Agama atau memegang kepercayaan lain." Penghormatan pada murid yang beragama lain melalui cara meninggalkan kelas selama pelajaran Agama berlangsung. Pasal 4 ayat (3) berbunyi *"Murid dalam suatu kelas yang memeluk Agama lain daripada agama yang sedang diajarkan pada sesuatu waktu, dan murid-murid yang meskipun memeluk Agama yang sedang diajarkan tetapi tidak mendapat izin dari orang tuanya untuk mengikuti pelajaran itu, boleh meninggalkan kelasnya selama jam pelajaran itu."* sebagai wujud perlindungan hak orang tua murid terkait pendidikan agama bagi anaknya. Anak ikut ataupun tidak ikut pada pelajaran agama untuk melenyapkan salah faham sesuai prinsip di Penjelasan Pasal 4 ayat (3) UU Nomor 4 Tahun 1950.

Masa pemerintahan Presiden Soeharto terdapat perubahan paradigma pada pendidikan agama bahwa pendidikan Agama menjadi salah satu isi kurikulum wajib dalam setiap jenis, jalur, dan jenjang pendidikan dalam Pasal 39 ayat (2) UU Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Nomor 2 Tahun 1989). Penjelasan Pasal 7 UU Nomor 2 Tahun 1989 sebagai ketentuan diskriminasi yang tidak membahas Pendidikan Kepercayaan dan tidak mengakui eksistensi Penghayat Kepercayaan melalui kata *"kepercayaan"* atas dasar pembedaan kesempatan seluas-luasnya bagi setiap warga negara dalam pendidikan nasional berbunyi *"Pendidikan nasional memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada setiap warga negara untuk memperoleh pendidikan, ... tidak dibenarkan adanya pembedaan atas dasar jenis kelamin, agama, suku, ras, latar belakang sosial, dan tingkat kemampuan ekonomi, kecuali dalam satuan pendidikan yang memiliki kekhususan. ..."*. Ketentuan itu juga bersifat eksklusif karena sama sekali tidak terdapat kata *"Ketuhanan Yang Maha Esa"*, padahal jiwa dan semangat UU menekankan pendidikan agama yang seharusnya berlandaskan pada prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa dalam Pasal 29 ayat (1) UUD 1945.

Pendidikan Kepercayaan pada pemerintahan H. Susilo Bambang Yudhoyono sebagai bahan mata ajar belum diatur pada kebijakan. Pendidikan agama dan pendidikan keagamaan diatur dalam PP Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan (PP Nomor 55 Tahun 2007) berlaku 5 Oktober 2007. Pendidikan agama berfungsi membentuk manusia Indonesia beriman dan bertakwa kepada Tuhan YME serta berakhlak mulia dan mampu menjaga kedamaian dan kerukunan hubungan inter dan antarumat beragama (Pasal 2 ayat (1) PP Nomor 55 Tahun 2007) meliputi pendidikan keagamaan Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha, dan Khonghucu (Pasal 9 ayat (1) PP Nomor 55 Tahun 2007). Anak Penghayat Kepercayaan juga berhak memperoleh pendidikan kepercayaan agar terbentuk kepribadian beriman dan bertakwa kepada Tuhan YME serta berakhlak mulia dan mampu menjaga kedamaian dan kerukunan hubungan antar manusia.

Masa pemerintahan Presiden Joko Widodo terdapat Permendikbud Nomor 27 Tahun 2016 bahwa peserta didik Penghayat Kepercayaan berhak mendapatkan layanan Pendidikan Kepercayaan sesuai hak-hak peserta didik dengan menjunjung tinggi HAM pada pendidikan formal jenjang pendidikan dasar dan menengah dan pendidikan kesetaraan. Presiden Joko Widodo menerapkan politik hukum perlindungan hukum terkait Kepercayaan bagi lembaga kepercayaan, tenaga kepercayaan, dan komunitas kepercayaan untuk mewujudkan komitmen pluralisme khususnya perlindungan terhadap Penghayat Kepercayaan juga dilakukan terhadap beberapa bidang melalui peraturan perundang-undangan mengenai penyediaan layanan Pendidikan Kepercayaan bagi peserta didik di satuan pendidikan formal dan pendidikan kesetaraan. PP Nomor 11 Tahun 2017 menimbulkan kesejajaran antara Pemeluk Agama dengan Penghayat Kepercayaan dan Permendikbud Nomor 27 Tahun 2016 berisi Pendidikan Kepercayaan tidak saja melindungi Penghayat Kepercayaan pada masa sekarang, tetapi juga keberlangsungan generasi Penghayat Kepercayaan melalui bidang pendidikan.

Perlindungan hukum bagi Penghayat Kepercayaan belum maksimal, ketika pendidikan kepercayaan tidak masuk ke dalam mata ajar pendidikan formal di sekolah dan universitas. Pendidikan (edukasi) sebagai jalan internalisasi penerimaan keanekaragaman penduduk Indonesia sejak dini untuk menuju pembentukan hukum reflektif yakni upaya evaluasi peraturan perundang-undangan melalui komunikasi positif atau dialog atau pertemuan secara berkesinambungan dalam hubungan kesejajaran antara pemerintah dengan warga negaranya tanpa dilandasi rasa curiga dan tekanan untuk melihat dan mengamati ajaran, asal-usul, dan perkembangan Kepercayaan dan Penghayat Kepercayaan yang bersifat pengembangan jiwa atau spiritual tetapi bukan pemberdayaan Penghayat Kepercayaan dan generasinya.

2. Pengucapan Sumpah/Janji PNS dan Pejabat Pemerintah

Sumpah atau janji adalah suatu kesanggupan mentaati keharusan atau tidak melakukan larangan yang ditentukan, diikrarkan di hadapan atasan yang berwenang menurut agama atau kepercayaannya terhadap Tuhan YME. Sumpah atau janji itu bukan saja kesanggupan atasan yang berwenang, tetapi juga kesanggupan terhadap Tuhan akan mentaati segala keharusan dan tidak melakukan segala larangan yang telah ditentukan. PNS yang dipercayakan oleh Negara harus melaksanakan tugas sebaik-baiknya dengan keikhlasan, kejujuran, dan tanggung jawab. Pengucapan sumpah atau janji sesuai UU mengenai kepegawaian pada Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), Pasal 27 ayat (1), dan Pasal 28 UUD 1945 terkait usaha mengabdi pada hukum dan pemerintahan tanpa terkecuali, hak untuk hidup dan mempertahankan hidup, perlindungan hukum, dan hak asasi lainnya. Saat pengangkatannya, setiap CPNS menjadi PNS wajib mengangkat sumpah/janji di hadapan atasan yang berwenang menurut Agama atau Kepercayaannya terhadap Tuhan YME (Penjelasan Pasal 26 ayat (1) UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian).

Berdasarkan penafsiran historis peraturan perundang-undangan mengenai sumpah/janji pejabat pemerintah diatur melalui Pasal 2 ayat (2) UU Nomor 29 Tahun 1957 berbunyi *"Sebelum menjalankan pekerjaan jabatan Presiden, maka Ketua Dewan Perwakilan Rakyat harus mengangkat sumpah atau menyatakan keterangan menurut cara agamanya di hadapan Dewan Perwakilan Rakyat, sebagai berikut: ..."*. Ketentuan tentang sumpah atau pernyataan keterangan pekerjaan jabatan Presiden oleh Ketua DPR tidak mencantumkan sumpah atau keterangan menurut kepercayaannya, maka ketentuan itu bersifat diskriminatif bagi Penghayat Kepercayaan. Ketentuan itu selanjutnya digantikan Perpu Nomor 10 Tahun 1960 tentang Pejabat Yang Menjalankan Pekerjaan Jabatan Presiden, Jika Presiden Mangkat, Berhenti, Atau Berhalangan, Sedang Wakil Presiden Tidak Ada Atau Berhalangan (Perpu Nomor 10 Tahun 1960) mulai berlaku tanggal 23 Maret 1960 akhirnya disahkan menjadi UU. Ketentuan Pasal 2 ayat (1) berbunyi *"Sebelum menjalankan pekerjaan jabatan Presiden, maka Menteri Pertama harus mengangkat sumpah atau menyatakan keterangan menurut cara agamanya dihadapan Presiden sebagai berikut: ..."*. Ketentuan itu hanya mengatur sumpah atau pernyataan keterangan menurut cara agama bagi Pejabat yang menjalankan pekerjaan jabatan Presiden, namun tidak ada sumpah atau pernyataan keterangan menurut Kepercayaan adalah ketentuan diskriminatif bagi Penghayat Kepercayaan.

Pengucapan sumpah atau janji pengangkatan Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) dan pejabat Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan non-PNS di instansi pemerintah diatur pada UU sebanyak 3 (tiga) kali yakni UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian (UU Nomor 8 Tahun 1974), UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (UU Nomor 43 Tahun 1999), dan UU Nomor 5 Tahun 2014 pada **TABEL 7**.

TABEL 7. PERBANDINGAN SUMPAH/JANJI CPNS, PNS, DAN JABATAN MENURUT KETENTUAN PRESIDEN YANG MENGESAHKAN

No.	Ketentuan tentang sumpah/janji pengangkatan CPNS dan jabatan	Isi Pasal	Era Presiden Yang Mengesahkan (Tahun)
1	UU Nomor 8 Tahun 1974	**Pasal 26 ayat (1):** *"Setiap calon Pegawai Negeri Sipil pada saat pengangkatannya menjadi Pegawai Negeri Sipil wajib mengangkat Sumpah/Janji Pegawai Negeri Sipil menurut agama atau kepercayaannya kepada Tuhan YME."*	Soeharto (1974)
2	UU Nomor 43 Tahun 1999	**Pasal 26 ayat (1):** *"Setiap Calon Pegawai Negeri Sipil pada saat pengangkatannya menjadi Pegawai Negeri Sipil wajib mengucapkan sumpah/janji."* **Penjelasan Pasal 26 ayat (1):** *"Pengucapan Sumpah/Janji dilakukan menurut agama yang diakui Pemerintah, yakni:* *a. diawali dengan ucapan "Demi Allah" untuk penganut agama Islam;* *b. diakhiri dengan ucapan "Semoga Tuhan menolong saya" untuk penganut agama Kristen Protestan/Katolik;* *c. diawali dengan ucapan "Om atah Paramawisesa" untuk penganut agama Hindu; dan* *d. diawali dengan ucapan "Demi Sang Hyang Adi Budha" untuk penganut agama Budha."*	BJ Habibie (1999)
3	UU Nomor 5 Tahun 2014	**Pasal 66 ayat (1):** *"Setiap calon PNS pada saat diangkat menjadi PNS wajib mengucapkan sumpah/janji."*	H. Susilo Bambang Yudhoyono
	PP Nomor 11 Tahun 2017	**Pasal 39 ayat (3):** *"Sumpah/janji sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan menurut agama atau kepercayaannya kepada Tuhan YME."*	Joko Widodo

UU Nomor 8 Tahun 1974 mulai berlaku tanggal 6 November 1974 ditandatangani Presiden Soeharto. Kewajiban untuk pengangkatan sumpah atau janji CPNS untuk menjadi PNS diatur dalam Pasal 26 ayat (1) UU Nomor 8 Tahun 1974 yang berbunyi *"Setiap calon Pegawai Negeri Sipil pada saat pengangkatannya menjadi Pegawai Negeri Sipil wajib mengangkat Sumpah/Janji Pegawai Negeri Sipil menurut agama atau kepercayaannya kepada Tuhan YME."* Kalimat *"... menurut agama atau kepercayaannya kepada Tuhan YME"* dalam sumpah/janji PNS adalah pengakuan Kepercayaan melalui pencantuman sumpah/janji dalam pengangkatan CPNS menjadi PNS menurut kepercayaannya kepada Tuhan YME bagi Penghayat Kepercayaan. Berdasarkan Penjelasan Pasal 28 UU Nomor 8 Tahun 1974 berbunyi *"Pegawai Negeri Sipil adalah Warga Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila, yang bertaqwa kepada Tuhan YME, dan bersikap*

hormat-menghormati antara sesama Warga Negara yang memeluk agama/kepercayaan terhadap Tuhan YME yang berlainan." Semangat yang menjiwai UU Nomor 8 Tahun 1974 adalah sikap menghormati antara sesama warga negara yang memeluk agama/kepercayaan terhadap Tuhan YME yang berlainan sehingga ketentuan itu netral dari diskriminasi antara Pemeluk Agama dengan Penghayat Kepercayaan.

PP Nomor 21 Tahun 1975 tentang Sumpah/Janji Pegawai Negeri Sipil (PP Nomor 21 Tahun 1975) sebagai pelaksanaan UU Nomor 8 Tahun 1974 berlaku tanggal 23 Juni 1975. Pasal 1 PP Nomor 21 Tahun 1975 berbunyi *"Setiap calon Pegawai Negeri Sipil segera setelah diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil wajib mengangkat Sumpah/Janji Pegawai Negeri Sipil menurut agama/kepercayaannya kepada Tuhan YME, sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini."*

UU Nomor 43 Tahun 1999 berlaku tanggal 30 September 1999 dan ditandatangani Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie. Pasal 26 ayat (1) UU Nomor 43 Tahun 1999 berbunyi *"Setiap Calon Pegawai Negeri Sipil pada saat pengangkatannya menjadi Pegawai Negeri Sipil wajib mengucapkan sumpah/janji."* dan Penjelasan Pasal 26 ayat (1) berbunyi *"Pengucapan Sumpah/Janji dilakukan menurut agama yang diakui Pemerintah, yakni:*

a. *diawali dengan ucapan "Demi Allah" untuk penganut agama Islam;*
b. *diakhiri dengan ucapan "Semoga Tuhan menolong saya" untuk penganut agama Kristen Protestan/Katolik;*
c. *diawali dengan ucapan "Om atah Paramawisesa" untuk penganut agama Hindu; dan*
d. *diawali dengan ucapan "Demi Sang Hyang Adi Budha" untuk penganut agama Budha."*

Tidak dicantumkannya sumpah/janji menurut Kepercayaan terhadap Tuhan YME dan kata *"Pengucapan sumpah/janji dilakukan menurut agama yang diakui Pemerintah ..."* mengandung makna diskriminasi, karena pengucapan sumpah/janji hanya terbatas pada

agama yang diakui oleh Pemerintah (Islam, Kristen Protestan, Katolik, Hindu, dan Budha) sebagai pembedaan antara agama yang diakui, agama yang tidak diakui, dan Kepercayaan.

PP Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural (PP Nomor 100 Tahun 2000) mulai berlaku pada tanggal 10 November 2000 dan ditandatangani oleh Presiden Abdurrahman Wahid. Pasal 4 ayat (2) PP Nomor 100 Tahun 2000 berbunyi *"Pegawai Negeri Sipil yang diangkat dalam jabatan struktural, wajib dilantik dan mengucapkan sumpah dihadapan pejabat yang berwenang."* yang sama sekali tidak mencantumkan kata "*menurut Kepercayaannya"* masih diskriminatif.

UU Nomor 5 Tahun 2014 berlaku pada tanggal 15 Januari 2014 pada saat pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Pasal 66 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 2014 mengenai kewajiban pengucapan sumpah/janji saat pengangkatan CPNS menjadi PNS berbunyi *"Setiap calon PNS pada saat diangkat menjadi PNS wajib mengucapkan sumpah/janji."* UU Nomor 5 Tahun 2014 sama sekali tidak mencantumkan tata cara pengucapan sumpah/janji menurut Kepercayaan yang diskriminatif bagi CPNS dan PNS yang menganut Kepercayaan.

Peraturan pelaksanaan UU Nomor 5 Tahun 2014 adalah Perpres Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (Perpres Nomor 11 Tahun 2017) berlaku 7 April 2017 dan ditandatangani Presiden Joko Widodo. Tata cara pengucapan sumpah/janji pengangkatan CPNS menjadi PNS diatur dalam Pasal 39 ayat (3) PP Nomor 11 Tahun 2017 berbunyi *"Sumpah/janji sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan menurut agama atau kepercayaannya kepada Tuhan YME."* PP Nomor 11 Tahun 2017 mengatur pengucapan sumpah/janji menurut agama atau kepercayaan terhadap Tuhan YME dalam jabatan pemerintahan yaitu: (1) pengangkatan PNS menjadi pejabat administrator dan pejabat pengawas diatur dalam Pasal 57 berbunyi *"Setiap PNS yang diangkat menjadi pejabat administrator dan pejabat pengawas wajib dilantik dan mengangkat sumpah/janji Jabatan menurut agama atau kepercayaannya kepada Tuhan YME."*; (2) pengangkatan PNS pada

pelantikan pejabat fungsional pada Pasal 87 berbunyi *"Setiap PNS yang diangkat menjadi pejabat fungsional wajib dilantik dan diambil sumpah/janji menurut agama atau kepercayaannya kepada Tuhan YME."*; (3) pengangkatan PNS atau non-PNS menjadi pejabat pimpinan tinggi dalam Pasal 135 berbunyi *"Setiap PNS atau non-PNS yang diangkat menjadi pejabat pimpinan tinggi wajib dilantik dan mengangkat sumpah/janji Jabatan menurut agama atau kepercayaannya kepada Tuhan YME."*

PP Nomor 11 Tahun 2017 terdapat aturan mengenai agama dan kepercayaan yang berarti aturan tersebut mengakui adanya keanekaragaman atau perbedaan yang terdapat pada bangsa Indonesia meliputi: a) kewajiban pelantikan dan pengambilan sumpah/janji menurut agama/kepercayaan kepada Tuhan YME (Pasal 87) untuk pengangkatan pejabat fungsional (Pasal 87), PNS atau non PNS, pejabat pimpinan tinggi bagi PNS atau non PNS (Pasal 135), Calon PNS yang berkepercayaan terhadap Tuhan YME (Pasal 39 ayat (1) dan Pasal 41 ayat (7)), pejabat administrator, dan pejabat pengawas (Pasal 57); b) aturan mengenai keberatan untuk pengucapan sumpah jabatan tetapi janji jabatan berdasarkan keyakinan tentang agama atau kepercayaanya kepada Tuhan YME (Pasal 59 ayat (1), Pasal 89 ayat (1), Pasal 137 ayat (1), dan Pasal 137 ayat (7)); dan c) ketentuan mengenai data personal sebagai salah satu profil PNS merupakan kumpulan informasi kepegawaian dari setiap PNS berisi informasi mengenai data diri PNS, paling sedikit meliputi: a. nama; b. nomor induk pegawai; c. tempat tanggal lahir; d. status perkawinan; e. ***agama***; dan f. alamat (Pasal 167 dan Pasal 168). Pengangkatan CPNS dan pengangkatan dalam jabatan yakni pejabat administrator, pejabat pengawas, pejabat fungsional, dan pejabat pimpinan tinggi Penghayat Kepercayaan diakui, dilindungi, dan dihormati negara untuk mengucapkan sumpah/janji menurut Kepercayaan. Ketentuan itu tidak bersifat diskriminatif yang memposisikan CPNS atau PNS dan non-PNS Penghayat Kepercayaan setara dan sejajar dengan CPNS atau PNS dan non-PNS Pemeluk Agama.

PNS dipercayakan tugas Negara yang harus dilaksanakan dengan sebaik-baiknya. Pelaksanaan tugas tersebut diperlukan keikhlasan, kejujuran, dan tanggung jawab. Sebagai salah satu usaha untuk menjamin pelaksanaan tugas kedinasan dengan sebaik-baiknya, maka setiap calon Pegawai Negeri Sipil segera setelah diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil wajib mengangkat Sumpah/Janji Pegawai Negeri Sipil di hadapan atasan yang berwenang menurut agama atau kepercayaannya terhadap Tuhan YME. Menurut penafsiran historis, perundang-undangan melalui perkembangan sumpah/janji PNS dan pejabat pemerintah berawal dari pengucapan sumpah/janji berdasarkan Agama berkembang sampai dengan pengucapan sumpah/janji menurut Agama/Kepercayaan terhadap Tuhan YME adalah suatu pengakuan negara secara nyata atas keanekaragaman masyarakat melalui peraturan perundang-undangan. Pengakuan negara secara nyata atas keanekaragaman sebabgi eksistensi (jati diri) seseorang dalam masyarakat dalam peraturan perundang-undangan sebagai refleksi perlindungan hukum melalui evaluasi dan partisipasi masyarakat bersifat persuasif bagi pembentuk dan pelaksana peraturan perundang-undangan serta rakyat.

3. Penerimaan Anggota Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Kepolisan Republik Indonesia (POLRI)

Setiap warga negara mempunyai hak untuk ikut dalam usaha pertahanan dan keamanan negara diamanatkan oleh Pasal 30 ayat (1) UUD 1945. Salah satunya ikut dalam keanggotaan TNI atau POLRI. Penerimaan pendaftaran anggota TNI dan POLRI dalam syarat *"takwa kepada Tuhan YME"* dan *"setia terhadap Pancasila dan UUD 1945"* terakomodir pada pencantuman Kolom Agama dalam KTP, maka Penghayat Kepercayaan tidak dapat mengabdikan diri menjadi anggota TNI dan POLRI karena tidak memenuhi persyaratan sebagai diskriminasi atas dasar keyakinan terhadap Tuhan YME.

Beriman dan bertaqwa terhadap Tuhan YME dan setia kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 sebagai persyaratan umum dalam

penerimaan calon anggota TNI dan POLRI. Pemenuhan syarat itu dapat diketahui dengan melihat kolom Agama dalam KTP. Persyaratan itu menjadi polemik bagi Penghayat Kepercayaan ketika kolom Agama dalam KTP dalam Pasal 64 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2013 tercantum tanda kosong ( ) atau tanda strip (-) sebagaimana diatur dalam Pasal 64 ayat (2) UU Nomor 24 Tahun 2013. Ketentuan tersebut seharusnya dapat memberikan perlindungan hukum terkait identitas pribadi bagi Penghayat Kepercayaan yang berkeinginan mendaftarkan diri menjadi anggota TNI dan Kepolisian. Tanda ( ) atau (-) dalam KTP menimbulkan stigma peyoratif bagi Penghayat Kepercayaan berupa tidak ber-Tuhan atau tidak beragama (*atheis*), komunis, dan tidak setia terhadap Pancasila dan UUD 1945 sebagai ketentuan yang merugikan hak konstitusionalnya. Perkembangannya tahun 2017, seorang warga negara Indonesia yang menganut agama Baha'i lolos dalam seleksi pencalonan anggota POLRI. Persyaratan untuk menjadi anggota TNI belum dapat ditembus oleh Penghayat Kepercayaan dikarenakan kendala *"tanda"* dalam KTP.[910]

Peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atasnya (asas *lex superior derogat legi inferior*) dirumuskan dalam hierarki pembentukan peraturan perundang-undangan bahwa peraturan yang lebih tinggi akan mengesampingkan peraturan yang lebih rendah apabila mengatur substansi yang sama dan bertentangan.[911] Penafsiran secara ekslusif terhadap makna *"Ketuhanan Yang Maha Esa"* dan *"dan kepercayaannya itu"* dalam UUD 1945 pada peraturan perundang-undangan menyebabkan ketidaksinkronan.

Kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan merupakan hal yang sangat penting untuk diketahui secara mendalam oleh organ pembentuk peraturan perundang-undangan. Pengabaian terhadap hal dimaksud dapat mengakibatkan ketidaksesuaian antara jenis, hirarki

---

[910] Wawancara dengan Bapak Naen Soeryono dan Ibu Endang Ratna Lastani (Ketua Presidium MLKI Pusat dan Sekjen MLKI) pada tanggal 18 Agustus 2017.

[911] N.A.M. Sihombing, ***Menyoal Ketentuan … Op.Cit.***, hlm. 100.

dan materi muatan peraturan perundang-undangan.[912] Peraturan tentang segala kehidupan manusia Indonesia tidak boleh bertentangan dengan Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 bahwa negara mengakui seluruh keyakinan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, sehingga kebijakan mengenai hak atas priswtiwa penting dalam kehidupan manusia meliputi pendaftaran dan pencatatan perkawinan dan tata cara kematian, hak-hak sipil warga negara berupa pendidikan, pengucapan sumpah/janji PNS dan Pejabat Pemerintah, dan penerimaan anggota TNI/POLRI tidak boleh diskriminatif atas dasar apa pun.

Kekosongan kolom Kepercayaan dalam KTP-el, karena ketiadaan ketentuan evaluasi UU dan partisipasi masyarakat merupakan perwujudan pengakuan Penghayat Kepercayaan sebagai ketidakadilan dalam norma UU. Keadilan bagi seluruh rakyat dapat terwujud dalam UU Adminduk, ketika negara mengakui Agama dan Kepercayaan sebagai bagian dari keyakinan bangsa Indonesia terhadap Tuhan YME dan bagian dari eksistensi (jati diri) seseorang dalam peristiwa penting dalam kehidupan manusia dan perolehan hak sipil tanpa terkecuali dalam pengaturan kolom atau elemen data kependudukan dalam KTP.

Putusan MK Nomor 97/PUU-XIV/2016 memberikan ketegasan menafsirkan Pasal 28E ayat (1), Pasal 28E ayat (2), Pasal 29 ayat (1), dan Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 secara inklusif berimplikasi juga kepada penafsiran "agama" dalam prinsip perkawinan dalam Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 1974 agar sejalan dengan Pasal 28B ayat (1) UUD 1945 untuk mencapai hak atas perkawinan sah bagi setiap orang tanpa diskriminasi dan UU Nomor 1/PNPS/1965 yang tidak terbatas pada penyalahgunaan dan/atau penodaan agama saja tetapi juga penyalahgunaan dan/atau penodaan Kepercayaan. Hal itu bukan menimbulkan syariat baru bagi Kepercayaan, tetapi pengakuan negara atas eksistensi dan jati diri Penghayat Kepercayaan yang memposisikan hubungan setara dan sejajar terkait hak konstitusionalnya dengan Pemeluk Agama sesuai amanat Pasal 29 ayat (1) dan Pasal 28E ayat (2) UUD 1945

---

[912] ***Ibid.***

yang bersendikan Ketuhanan Yang Maha Esa sesuai kemanusiaan yang adil dan beradab. Hal itu tercantum pula pada Pendapat MK Nomor 97/PUU-XIV/2016 dalam kata *"berdampak pada pemenuhan hak-hak lainnya"* dan *"seperti ..."* berarti salah satu, contohnya atau diantaranya yaitu perkawinan dan layanan kependudukan dan ada hak-hak lainnya dari Penghayat Kepercayaan yang tidak diakui dan dilindungi oleh hukum, selengkapnya bahwa *"Dengan dikosongkannya elemen data kependudukan tentang agama juga telah berdampak pada pemenuhan hak-hak lainnya, seperti perkawinan dan layanan kependudukan. Sehingga, penganut kepercayaan tidak mendapatkan jaminan kepastian dan persamaan di hadapan hukum dan pemerintahan sebagaimana diperoleh warga negara lainnya."*[913], maka antara Penghayat Kepercayaan dengan Pemeluk agama dapat menikmati perlakuan yang sama di hadapan hukum secara adil yaitu setara dan sejajar.

5.2. Pengaturan Hukum Administrasi Kependudukan Di Masa Mendatang Menurut Teori Keadilan, Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan Teori Perlindungan Hukum

Berdasarkan sejarah pembahasan RUU Adminduk, permasalahan ke depan yang perlu dipikirkan dalam UU Adminduk menurut Dirjen Bimas Islam dan Eddy Mihati (F-PDIP) terkait perkawinan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya dalam UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan kawin campur,[914] pelayanan satu atap soal perkawinan ke KEMENAG sebagaimana usul dari Dirjen Bimas Katolik, kajian dan diskusi mendalam secara bijak yang melibatkan para tokoh agama sebagaimana diungkapkan oleh H. Jazuli Juwaini dari F-PKS[915] yang merupakan persoalan bangsa Indonesia yang dianggap

---

[913] Putusan MK Nomor 97/PUU-XIV/2016, hlm. 151

[914] Dewan Perwakilan Rakyat, ***Proses Pembahasan ... Buku 2***, ***Op.Cit.***, hlm. 201-202.

[915] ***Ibid.***, hlm. 202-203.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

sensitif menurut pendapat Tgk. H. Muhammad Yus dari F-PPP,[916] dan pencatatan perkawinan semua agama dalam satu atap atau daerah tingkat kecamatan.[917]

Hal paling mendesak dan penting dalam hukum adalah hak atas pengakuan (*right to recognition*) akan eksistensi dan identitas (jati diri) Penghayat Kepercayaan melalui peraturan perundang-undangan sebagai tindak lanjut pengukuhan hak asasi Penghayat Kepercayaan setara dengan Pemeluk Agama dalam Putusan MK Nomor 97/PUU-XIV/2016. Partisipasi masyarakat tidak diatur sama sekali baik dalam UU Nomor 23 Tahun 2006 dan UU Nomor 24 Tahun 2013 menyebabkan hubungan antara Pemeluk Agama dengan Penghayat Kepercayaan menjadi tidak sejajar. Berdasarkan sejarah, inti politik hukum Soeharto adalah jangan menimbulkan kultus individu kepada pemimpinnya dalam mengurus Kepercayaan disalurkan ke arah pandangan yang sehat, ke arah Ketuhanan Yang Maha Esa, kembali pada induk agamanya masing-masing, kepercayaan bukan agama, ajaran-ajarannya tidak boleh merusak ajaran-ajaran agama mana pun, tidak boleh bertentangan dengan Pancasila. Masa Presiden Soeharto, perlindungan hukum terhadap Agama dari penyalahgunaan atau penodaan. Perlindungan hukum berupa pengawasan aliran kerohanian/keagamaan, membina dan membimbing ke arah induk agamanya masing-masing, tanpa ada koordinasi dan evaluasi sebagai perlindungan hukum. Penyesuaian peraturan perundangan-undangan dengan mencantumkan kata *"kepercayaan"* di samping Agama dan memaknai kata *"Ketuhanan Yang Maha Esa"* termasuk di dalamnya Kepercayaan, sehingga kedudukan antara Pemeluk Agama dengan Penghayat Kepercayaan adalah setara dan sejajar dalam setiap peristiwa penting kehidupan manusia. Makna kata *"dan kepercayaannya"* pada Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 sebagai satu-kesatuan dengan kata *"Ketuhanan Yang Maha Esa"* pada Pasal 29 ayat (1)

---

[916] ***Ibid.***, hlm. 205.

[917] ***Ibid.***, hlm. 205.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

UUD 1945, maka Kepercayaan juga diakui keberadaan dalam Pasal 29 UUD 1945 sebagai fakta yang masih hidup melalui keanekaragaman masyarakat.

Perubahan Kedua UUD 1945 sebagai suatu kebijakan pemerintah dapat mengubah secara cepat dan tepat suatu diskriminasi akibat aturan sebelumnya kosong dan bersifat diskriminatif tergantung dari politik hukum presiden yang sedang menjabat saat itu. Pasca Putusan MK melalui evaluasi (refleksi) peraturan perundang-undangan sebagai upaya perlindungan hukum yang tepat bagi Penghayat Kepercayaan. Kebijakan pemenuhan hak-hak asasi Penghayat Kepercayaan misalnya pekerjaan PNS atau abdi negara, kenaikan jabatan, perkawinan, kelahiran anak, tata cara kematian dan tempat penguburan agar hubungan Pemeluk Agama dengan Penghayat Kepercayaan sejajar yang sejalan sebagai mitra pembangunan bangsa tujuan bangsa Indonesia. Pandangan eksklusif pada masa mendatang diselesaikan melalui sikap reflektif terhadap peraturan perundang-undangan dengan melihat sejarah ke belakang dan membandingkan masa sekarang untuk direfleksikan ke masa mendatang melalui sikap kompromis,[918] saling menghargai dan menghormati melalui partisipasi publik setelah penyusunan UU dalam dialog dan sarasehan secara sejajar dan kesinambungan untuk merefleksikan permasalahan yang sensitif. Perlunya perenungan atau refleksi untuk menghayati makna saling menghargai agar ketentuan itu dapat masuk secara baik kepada pembentuk dan pelaksana kebijakan.

Menurut Philipus M. Hadjon, hak untuk didengar (*right to heard*) sebagai perlindungan hukum preventif. Berdasarkan teori perlindungan hukum tersebut, pembentukan hukum reflektif melalui evaluasi atau intropeksi peraturan perundang-undangan terkait Kepercayaan dalam kegiatan menelusuri latar belakang atau sejarah dan implikasi peraturan perundang-undangan, koreksi hasil kebijakan pemerintah, dan komunikasi (dialog) berkesinambungan antara Pemerintah, Pemeluk Agama, dan Penghayat Kepercayaan dalam

[918] Riyadi (Ed.), ***Op.Cit.,*** hlm. 72.

hubungan sebagai mitra sejajar dalam pembangunan negara Indonesia yaitu dialog kesinambungan, hak untuk didengar (*right to heard*). Evaluasi sebagai usaha merefleksi peraturan perundang-undangan dan implikasinya memerlukan partisipasi masyarakat bahwa pemerintah wajib mendengar dan warga negara berhak didengar pendapatnya sebagai suatu upaya terhadap pengambilan aspirasi masyarakat dari berbagai golongan dengan melihat permasalahan di masa lalu untuk dibandingkan ke masa sekarang untuk diimplementasikan di masa mendatang agar bermanfaat untuk keadilan bagi masyarakat secara seluruhnya.

Reflektif seperti berkaca melihat diri sendiri yang melihat tidak terjadi begitu saja. Sesuatu nampak karena ada perjalanan sejarah, maka kita bisa berdiri tegak seperti saat sekarang. Ketika ada beberapa orang berkaca tidak melihat diri kita sendiri, tetapi kita membandingkan orang lain dengan memperkirakan kemungkinan tindakan orang lain itu. Pembentukan hukum reflektif dilakukan dengan cara: (1) melihat peraturan perundang-undangan di masa lalu untuk melihat politik hukum pemerintah pada saat itu dengan menginventaris tujuan pengambilan kebijakan, masalah, implementasi, dan implikasi akibat peraturan perundang-undangan untuk dikaitkan dan diperbandingkan dengan kebijakan pemerintah saat ini; (2) menilai kelemahan dari peraturan perundang-undangan itu; (3) menyusun penyelesaian masalah dengan partisipasi masyarakat yakni dialog melibatkan berbagai pihak terkait saat sebelum penyusunan peraturan perundang-undangan, pada saat, dan setelah berlakunya peraturan perundang-undangan untuk mencegah permasalahan di masa lalu dapat terulang kembali.

Diskriminasi kebijakan pemerintah menyebabkan ketidakadilan bagi Penghayat Kepercayaan. Pengaturan hukum administrasi ke depannya melalui pencantuman kolom kepercayaan dalam KTP adalah hak asasi berupa pengakuan atas identitas Penghayat Kepercayaan yang tidak dapat diganggu gugat oleh siapa pun (*non derogable rights*) atau akses (pintu masuk atau *entrance)* bagi perolehan hak atas peristiwa penting dalam kehidupan

manusia dan hak-hak sipil Penghayat Kepercayaan. Perlakuan yang berbeda mengenai pencatatan perkawinan antara pemeluk Agama dengan Penghayat Kepercayaan yang bertujuan peningkatan dan pemberdayaan Penghayat Kepercayaan. Urgensi pembentukan hukum reflektif yang persuasif melalui komunikasi berkesinambungan melalui dialog dan evaluasi berdasarkan komitmen pengakuan keberadaan dan keanekaragaman yang melibatkan berbagai pihak yakni antara Pemerintah dengan Pemeluk Agama, Penghayat Kepercayaan, Organisasi Keagamaan dan Kepercayaan, Pemuka Agama dan Kepercayaan, serta tokoh masyarakat. M. Amin Suma (IAIN Syarief Hidayatullah Jakarta) memberikan pendapat bahwa ada komitmen sebelumnya terkait beberapa hal yaitu warga negara Indonesia adalah majemuk dan pengakuan bhinneka tunggal ika.[919] *Bhinneka tunggal ika* sebagai komitmen yang sungguh menjiwai dan menghormati perbedaan (keberagaman) masyarakat di Indonesia karena ketulusan sikap saling yang positif dalam diri seseorang dan manusia lainnya akan menghasilkan kebaikan bersama termasuk penyusunan peraturan perundang-undangan.[920]

Kata refleksi berasal dari bahasa Latin yaitu *reflectere* berarti melihat ke belakang. Bagi para filsuf, refleksi adalah sifat khas manusia bahwa manusia dapat menilai dirinya sendiri dan menghargai pengalaman sebagai manusia dari sejarah hidupnya dan membangun strategi baru dalam merencanakan masa depannya. Refleksi bukan hanya berarti melihat ke belakang melainkan juga berarti memantulkan sesuatu ke depan.[921] Pandangan eksklusif pada masa mendatang diselesaikan melalui sikap reflektif dengan melihat sejarah ke belakang dan membandingkan masa sekarang untuk direfleksikan ke masa mendatang diserta sikap kompromis,[922] saling menghargai, dan menghormati melalui partisipasi publik sebelum dan

---

[919] Tim Penyusun Revisi Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, ***Op.Cit.***, hlm. 374-375.

[920] ***Ibid.***, hlm. 374-375.

[921] Tengsoe Tjahjono, dkk., ***Ayat-ayat Dahsyat Yang Ingin Mengubah Hidup: Kumpulan Harta Karun Rohani***, (Yogyakarta: Bajawa Press, 2017), hlm. 5 dan 6.

[922] ***Ibid.***, hlm. 72.

setelah penyusunan UU dalam komunikasi dalam dialog, sarasehan, dan lain-lain secara setara, sejajar, dan kesinambungan untuk merefleksikan permasalahan yang sensitif. Reflektif seperti berkaca melihat diri sendiri, apa yang kita lihat tidak terjadi begitu saja karena ada perjalanan sejarah sehingga kita bisa berdiri tegak seperti saat sekarang. Ketika ada beberapa orang berkaca tidak melihat diri kita sendiri tetapi orang lain yang membandingkan kita.

Teori hukum reflektif dapat menjadi pembentukan hukum reflektif sebagai landasan dalam memberikan perlindungan hokum bagi Penghayat Kepercayaan melalui refleksi atau melihat atau berkaca pada peraturan perundang-undangan di masa lalu sampai dengan saat ini dan partisipasi masyarakat baik dalam dialog publik atau komunikasi terbuka atau komunikatif (pemahaman, koordinasi, dan sosialisasi) secara berkesinambungan antara pemerintah dan rakyat, yang duduk dalam posisi yang sejajar atau seimbang dalam penyusunan rancangan undang-undang yang didalamnya ada suatu ketulusan hati yang menciptakan pengakuan, sikap saling menghargai, dan menghormati dengan maksud dan tujuan terselenggaranya suatu dialog yang tidak memihak atau netral.

Menurut definisi KBBI, refleksi berarti cerminan, gambaran, penuh pemikiran atau perenungan, tindakan melihat kembali peristiwa di masa lampau untuk direnungkan kembali. Pembentukan hukum reflektif merupakan upaya merenungkan kebijakan yang sebelumnya telah berlaku dan kebijakan yang sedang berlaku saat ini untuk melihat pelaksanaannya di masyarakat untuk menentukan sikap atau tindakan di masa sekarang dan masa yang akan datang sebagai pengambilan kebijakan paling tepat melalui evaluasi UU yakni penilaian terhadap proses dan hasilnya disertai partisipasi masyarakat.

Pembentukan hukum reflektif dilakukan melalui upaya evaluasi terhadap pelaksanaan UU yang dicantumkan dalam ketentuan UU. Ketentuan evaluasi pada UU Nomor 12 Tahun 2011 hanya terdapat dalam naskah akademik, sedangkan ketentuan sebelumnya yakni UU Nomor 10 Tahun 2004 tidak terdapat ketentuan naskah akademik. Ketentuan naskah

akademik diatur dalam peraturan di bawahnya yakni Peraturan Tata Tertib DPR yaitu Pasal 121 ayat (5) Keputusan DPR Nomor 08/DPR RI/I/2005.2006 dan Pasal 99 ayat (5) Peraturan DPR Nomor 01 Tahun 2009 berbunyi *"Rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diajukan disertai penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademis."* hanya mencantumkan naskah akademik tidaklah wajib melalui kata *"dan/atau"* dan *"dapat"*.

Menilik perlindungan hukum bagi Penghayat Kepercayaan melalui UU pada tahun 2006 dan tahun 2013 dalam pengaturan ketentuan evaluasi dan partisipasi masyarakat. Ketentuan evaluasi dan partisipasi masyarakat dianalisa melalui UU pada tahun 2006 dan tahun 2013, karena UU Adminduk dan Perubahannya disahkan tahun itu pada perbandingan ketentuan evaluasi dan partisipasi masyarakat Tahun 2006 dan Tahun 2013 di **TABEL 8**.

TABEL 8. PERBANDINGAN KETENTUAN EVALUASI DAN PARTISIPASI MASYARAKAT TAHUN 2006 DAN TAHUN 2013

No.	UU	Tentang	Evaluasi	Partisipasi Masyarakat
1	UU Nomor 1 Tahun 2006	Bantuan Timbal Balik Dalam Masalah Pidana	x	x
2	UU Nomor 2 Tahun 2006	Perhitungan Anggaran Negara Tahun Anggaran 2003	x	x
3	UU Nomor 3 Tahun 2006	Perubahan Atas UU Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama	x	x
4	UU Nomor 4 Tahun 2006	Pengesahan *International Treaty On Plant Genetic Resources For Food And Agriculture* (Perjanjian Mengenai Sumber Daya Genetik Tanaman Untuk Pangan dan Pertanian)	√	x
5	UU Nomor 5 Tahun 2006	Pengesahan *International Convention For The Suppression Of Terrorist Bombings*, 1997 (Konvensi Internasional Pemberantasan Pengeboman oleh Teroris, 1997)	x	x
6	UU Nomor 6 Tahun 2006	Pengesahan *International Convention For The Suppression Of The Financing Of Terrorism*, 1999 (Konvensi Internasional Pemberantasan Pendanaan Terorisme, 1999)	x	x
7	UU Nomor 7 Tahun 2006	Pengesahan United Natlons Convention Against Corruption, 2003 (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi, 2003)	x	x
8	UU Nomor 8 Tahun 2006	Pengesahan Perjanjian Antara Republik Indonesia Dan Republik Rakyat China Mengenai Bantuan Hukum Timbal Balik Dalam Masalah Pidana (*Treaty Between The Republic Of Indonesia And The People's Republic Of China On Mutual Legal Assistance In Criminal Matters*)	x	x

9	UU Nomor 9 Tahun 2006	Sistem Resi Gudang	x	x
10	UU Nomor 10 Tahun 2006	Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2006 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Menjadi UU	x	x
11	UU Nomor 11 Tahun 2006	Pemerintahan Aceh	√	√
12	UU Nomor 12 Tahun 2006	Kewarganegaraan Republik Indonesia	x	x
13	UU Nomor 13 Tahun 2006	Perlindungan Saksi dan Korban	x	√
14	UU Nomor 14 Tahun 2006	Perubahan Atas UU Nomor 13 Tahun 2005 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2006	x	x
15	UU Nomor 15 Tahun 2006	Badan Pemeriksa Keuangan	√	x
16	UU Nomor 16 Tahun 2006	Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan	√	√
17	UU Nomor 17 Tahun 2006	Perubahan Atas UU Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan	√	x
18	UU Nomor 18 Tahun 2006	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007	√	√
19	UU Nomor 19 Tahun 2006	Dewan Pertimbangan Presiden	x	x
20	UU Nomor 20 Tahun 2006	Pengesahan *Convention On The Prohibition Of The Use, Stockpiling, Production And Transfer Of Anti-Personnel Mines And On Their Destruction (*Konvensi Tentang Pelarangan Penggunaan, Penimbunan, Produksi dan Transfer Ranjau Darat Anti Personel Dan Pemusnahannya)	x	x
21	UU Nomor 21 Tahun 2006	Pengesahan Persetujuan Antara Pemerintah Republik Indonesia Dan Pemerintah Republik India Tentang Kegiatan Kerja Sama Di Bidang Pertahanan (*Agreement Between The Government Of The Republic Of Indonesia And The Government Of The Republic Of India On Cooperative Activities In The Field Of Defence*)	x	x
22	UU Nomor 22 Tahun 2006	Pertanggungjawaban Atas Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2004	x	x
23	UU Nomor 23 Tahun 2006	Administrasi Kependudukan	x	x
		TOTAL UU	**6**	**4**
1	UU Nomor 1 Tahun 2013	Lembaga Keuangan Mikro	x	√ (Pemberdayaan)
2	UU Nomor 2 Tahun 2013	Pembentukan Kabupaten Mahakam Ulu Di Provinsi Kalimantan Timur	√	√ (Pemberdayaan, Aspirasi)
3	UU Nomor 3 Tahun 2013	Pembentukan Kabupaten Malaka Di Provinsi Nusa Tenggara Timur	√	√ (Pemberdayaan, Aspirasi)
4	UU Nomor 4	Pembentukan Kabupaten Mamuju Tengah Di Provinsi	√	√ (Pemberdayaan,

	Tahun 2013	Sulawesi Barat		Aspirasi)
5	UU Nomor 5 Tahun 2013	Pembentukan Kabupaten Banggai Laut Di Provinsi Sulawesi Tengah	√	√ (Pemberdayaan, Aspirasi)
6	UU Nomor 6 Tahun 2013	Pembentukan Kabupaten Pulau Taliabu Di Provinsi Maluku Utara	√	√ (Pemberdayaan, Aspirasi)
7	UU Nomor 7 Tahun 2013	Pembentukan Kabupaten Penukal Abab Lematang Ilir Di Provinsi Sumatera Selatan	√	√ (Pemberdayaan, Aspirasi)
8	UU Nomor 8 Tahun 2013	Pembentukan Kabupaten Kolaka Timur Di Provinsi Sulawesi Tenggara	√	√ (Pemberdayaan, Aspirasi)
9	UU Nomor 9 Tahun 2013	Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme	x	x
10	UU Nomor 10 Tahun 2013	Pengesahan *Rotterdam Convention On The Prior Informed Consent Procedure For Certain Hazardous Chemicals and Pesticides In International Trade* (Konvensi Rotterdam Tentang Prosedur Persetujuan Atas Dasar Informasi Awal Untuk Bahan Kimia Dan Pestisida Berbahaya Tertentu Dalam Perdagangan Internasional)	x	x
11	UU Nomor 11 Tahun 2013	Pengesahan *Nagoya Protocol On Access To Genetic Resources And The Fair And Equitable Sharing of Benefits Arising From Their Utilization To The Convention On Biological Diversity* (Protokol Nagoya Tentang Akses Pada Sumber Daya Genetik dan Pembagian Keuntungan Yang Adil dan Seimbang Yang Timbul Dari Pemanfaatannya Atas Konvensi Keanekaragaman Hayati)	x	√ (Aspirasi)
12	UU Nomor 12 Tahun 2013	Pembentukan Kabupaten Morowali Utara Di Provinsi Sulawesi Tengah	√	√ (Pemberdayaan, Aspirasi)
13	UU Nomor 13 Tahun 2013	Pembentukan Kabupaten Konawe Kepulauan Di Provinsi Sulawesi Tenggara	√	√ (Aspirasi)
14	UU Nomor 14 Tahun 2013	Perubahan Atas UU Nomor 56 Tahun 2008 tentang Pembentukan Kabupaten Tambrauw Di Provinsi Papua Barat	x	√ (Aspirasi)
15	UU Nomor 15 Tahun 2013	Perubahan Atas UU Nomor 19 Tahun 2012 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2013	x	x
16	UU Nomor 16 Tahun 2013	Pembentukan Kabupaten Musi Rawas Utara Di Provinsi Sumatera Selatan	√	√ (Pemberdayaan, Aspirasi)
17	UU Nomor 17 Tahun 2013	Organisasi Kemasyarakatan	x	√
18	UU Nomor 18 Tahun 2013	Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan	√	√
19	UU Nomor 19 Tahun 2013	Perlindungan dan Pemberdayaan Petani	√	√
20	UU Nomor 20 Tahun 2013	Pendidikan Kedokteran	√	√
21	UU Nomor 21 Tahun 2013	Keantariksaan	x	√
22	UU Nomor 22 Tahun 2013	Pertanggungjawaban Atas Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2012	x	x

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

23	UU Nomor 23 Tahun 2013	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2014	x	x
24	UU Nomor 24 Tahun 2013	Perubahan Atas UU Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan	√	x
		TOTAL UU	**14**	**18**

Tahun 2006 ada sebanyak 6 (enam) UU yang terdapat evaluasi dari 23 UU dan 4 (empat) UU yang terdapat partisipasi masyarakat dari 23 UU. Tahun 2013 ada sebanyak 14 (empat belas) UU yang terdapat evaluasi dari 24 UU dan ada 18 (delapan belas) UU yang terdapat partisipasi masyarakat dari 24 UU. Tidak semua UU pada tahun 2006 dan tahun 2013 terdapat ketentuan evaluasi dan partisipasi masyarakat dalam satu UU. Tahun 2006 hanya terdapat 3 (tiga) UU yang terdapat ketentuan evaluasi dan partisipasi masyarakat dalam satu UU, sedangkan tahun 2013 hanya terdapat 13 (tiga belas) UU yang terdapat ketentuan evaluasi dan partisipasi masyarakat dalam satu UU.

UU Nomor 23 Tahun 2006 tidak terdapat ketentuan mengenai evaluasi dan partisipasi masyarakat, padahal pada RUU Adminduk dan pembahasannya di DPR terdapat ketentuan partisipasi masyarakat. UU Nomor 24 Tahun 2013 terdapat ketentuan tentang evaluasi pada Pasal 5 huruf d berbunyi *"Pemerintah melalui Menteri berwenang menyelenggarakan Administrasi Kependudukan secara nasional, meliputi: d. pembinaan, pembimbingan, supervisi, pemantauan, evaluasi dan konsultasi;"*, namun tidak diatur partisipasi masyarakat. Evaluasi yang diatur dalam Perubahan RUU Adminduk merupakan evaluasi terhadap penyelenggaraan Administrasi Kependudukan secara nasional.

Ketentuan mengenai evaluasi dalam UU tidak banyak, yaitu UU mengenai pembentukan kabupaten baru, UU bidang pajak, UU yang berjudul perlindungan hukum, dan UU yang menyangkut hajat hidup orang banyak terkait lingkungan hidup, sumber daya alam, pangan, Pemerintahan Aceh, BPK, kepabean, dan APBN TA 2007. Evaluasi dilakukan atas pelaksanaan UU dan bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat. UU yang tidak terdapat ketentuan evaluasi meliputi bidang pidana, APBN, kekuasaan kehakiman,

kewarganegaraan, perlindungan saksi dan korban, dan ratifikasi perjanjian internasional. Berdasarkan penelusuran UU tahun 2006 dan tahun 2013, evaluasi dilakukan terhadap penyelenggaraan pemerintahan, evaluasi kinerja melalui tugas dan kewenangan pejabat, dan bagian dari pengawasan. Tujuan evaluasi adalah untuk pencegahan, penanganan, dan perlindungan, maka hukum dapat memberikan perlindungan bagi masyarakat terhadap adanya diskriminasi dan ketidakadilan ketika dalam hukum ada ketentuan mengenai evaluasi.

Hasil penelusuran UU itu senada dengan pendapat Maria Farida Indrati, bahwa UU Indonesia tidak mengenal evaluasi kecuali UU APBN dan perpajakan, sedangkan *wet* di Belanda sebagai perbandingannya menerapkan evaluasi. Tidak ada standar baku dan jelas mengenai pelaksanaan evaluasi dalam UU akan menyebabkan ketidakadilan bagi masyarakat yang seharusnya mendapatkan perlindungan hukum dari negara. Menurut Badan Pembinaan Hukum Nasional di Kementerian Hukum dan HAM (BPHN) belum ada evaluasi dampak keberhasilan dari peraturan perundang-undangan yang ada (*existing regulation*) sebagai masalah perundang-undangan yang dihadapi saat ini yakni masalah kualitas meliputi multi tafsir, disharmoni atau tumpang tindih, konflik, inkosisten, tidak memenuhi asas pembentukan dan asas materi muatan, tidak operasional, tidak efektif dan/atau tidak efisien, biaya tinggi yang tidak perlu, dan masalah kualitas meliputi jumlah peraturan perundang-undangan semakin 'banjir' (hiper regulasi), maka evaluasi hukum merupakan kontrol kualitas dan kuantitas UU.[923] Hal itu senada dengan pendapat Bayu Dwi Anggono bahwa evaluasi dalam peraturan perundang-undangan belum dilembagakan yang menimbulkan permasalahan pada tertib pembentukan peraturan perundang-undangan.[924] UU Adminduk yang tidak mencantumkan ketentuan evaluasi seharusnya dapat mengevaluasi pelaksanaan UU Nomor

---

[923] Pocut Eliza, ***Diskusi Publik Membangun Sistem Hukum Pidana (Anak): Kebijakan Analisis dan Evaluasi Hukum***, Badan Pembinaan Hukum Nasional di Kementerian Hukum dan HAM, Denpasar Bali tanggal 10 Agustus 2016.

[924] Bayu Dwi Anggono, "Tertib Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan: Permasalahan dan Solusinya", ***Masalah-masalah Hukum***, Jilid 47 Nomor 1 Januari 2018, hlm. 2.

23 Tahun 2006 sebagai bahan pertimbangan RUU Adminduk yang selanjutnya menjadi UU Nomor 24 Tahun 2013 itu tidak mencerminkan keadilan bagi Penghayat Kepercayaan. UU Adminduk telah 2 (dua) kali tidak mencantumkan kolom Kepercayaan dalam KTP sebagai pengakuan negara atas eksistensi (jati diri) Pengahayat Kepercayaan, sehingga negara belum memberikan perlindungan hukum maksimal bagi Penghayat Kepercayaan.

Ketentuan evaluasi pada UU Nomor 23 Tahun 2006 tidak ada, tetapi evaluasi diatur dalam Pasal 12 ayat (2) PP Nomor 37 Tahun 2007 yang berbunyi *"Koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkaitan dengan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi penyelenggaraan Administrasi Kependudukan."*, Pasal 18 ayat (2) berbunyi *"Koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkaitan dengan aspek perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi penyelenggaraan Administrasi Kependudukan."* adalah kurang tepat. Evaluasi seharusnya diatur dengan UU dan aturan lebih lanjut diatur dengan PP mengingat negara Indonesia berdasarkan atas hukum diatur pada Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, maka segala kegiatan manusia dan peristiwa harus diatur dengan hukum agar tercipta keadilan untuk perlindungan hukum dan kesejahteraan manusia. Ketentuan evaluasi dalam UU merupakan landasan bagi peraturan di bawahnya yakni dimulai dari PP. Bagian Menimbang PP seharusnya cantolan (pijakan) evaluasi adalah UU, maka PP melandaskan ketentuan evaluasi kepada UU. Menurut PP Nomor 37 Tahun 2006, evaluasi adalah bagian koordinasi atas penyelenggaraan administrasi kependudukan. Ketika evaluasi UU dapat dilaksanakan secara baik, maka tujuan UU Adminduk untuk mencapai keadilan bagi seluruh penduduk Indonesia akan tercapai.

Apabila keadilan sebagai salah satu pencapaian tujuan pembentukan hukum dikaitkan dengan tujuan pembentukan hukum bahwa tujuan hukum Administrasi Kependudukan yang hendak dicapai dapat diketahui melalui kebijakan yang dikeluarkan oleh pembentuk hukum (DPR) yaitu UU Adminduk beserta Perubahannya melalui risalah pembahasan rancangan

undang-undang dan orang yang memahami tujuan pembentukan hukum dalam peraturan perundang-undangan untuk terciptanya keadilan. Tujuan hukum untuk menemukan tujuan pembentukan hukum oleh pembuat RUU Adminduk untuk tercipta keadilan dalam peraturan perundang-undangan bagi masyarakat secara berkesinambungan untuk dapat hidup bersama secara aman, nyaman, dan damai dalam harmonisasi melalui sikap saling menghormati dan menghargai sebagai manusia yang adil dan bermartabat.

Berdasarkan risalah pembahasan RUU Adminduk dan Perubahannya diantaranya disampaikan oleh para penyelenggara negara meliputi M. Ma'ruf (MENDAGRI), Dirjen Adminduk, Lalu Sudarmadi (Sekretaris Utama Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (SESTAMA BKKBN), berbagai fraksi di DPR, dan berbagai Dirjen Bimas agama yang pada intinya bahwa UU Adminduk mengatur hak penduduk sebagaimana amanat konstitusi untuk memperoleh bukti diri sebagai pengakuan negara atas status hukum mengenai hak dan kewajiban secara jelas terkait perlindungan dan pelayanan publik.[925]

Tujuan atau latar belakang pembentukan hukum melalui Bagian Mengingat dan Penjelasan Umum dari suatu undang-undang. Berdasarkan risalah pembahasan RUU Adminduk dan Perubahannya serta UU Nomor 23 Tahun 2006 *jo.* UU Nomor 24 Tahun 2013, ada beberapa tujuan pembentukan UU Adminduk yaitu: (1) mewujudkan tertib administrasi kependudukan secara nasional; (2) memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi dan status hukum atas setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialami penduduk dan/atau Warga Negara Indonesia di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan (3) peningkatan pelayanan Administrasi Kependudukan secara profesional sesuai teknologi informasi, dinamis, tertib, dan tidak diskriminatif (Menimbang dan Penjelasan Umum UU Nomor 23 Tahun 2006 *jo.* UU Nomor

[925] Dewan Perwakilan Rakyat, ***Proses Pembahasan ... Buku 2***, ***Op.Cit.***, hlm. 7 dan 223.

24 Tahun 2013). Tujuan utama pembentukan UU Adminduk adalah perlindungan hukum atas pengakuan status pribadi dan status hukum pada Peristiwa Penting yang dialami penduduk.

Berdasarkan pembentukan UU Adminduk pada saat pembahasan RUU Adminduk berlaku UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU Nomor 10 Tahun 2004). Tujuan pembentukan UU Adminduk berdasarkan Bagian Mengingat UU Adminduk, Pasal 8 huruf a angka 1 dan angka 5 UU Nomor 10 Tahun 2004 bahwa materi muatan yang harus diatur dengan UU berisi hal-hal yang mengatur lebih lanjut ketentuan UUD 1945 yang meliputi HAM, kewarganegaraan, dan kependudukan yang dijamin Pasal 28B ayat (1), Pasal 28D ayat (4), Pasal 28E ayat (1), Pasal 28E ayat (2), Pasal 28I, dan Pasal 29 ayat (1) UUD 1945.[926] Pasal 28I UUD 1945 menjadi salah satu landasan hak konstitusional warga negara diantaranya hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum sebagai HAM yang tidak dapat dikurangi pada keadaan apa pun diatur pada Pasal 28I ayat (1) UUD 1945, maka perlindungan hukum atas hak pengakuan identitas penduduk merupakan bagian tujuan pembentukan UU Adminduk.

John Rawls mengemukakan teori keadilan bahwa keadilan harus memenuhi prinsip keseimbangan kebebasan dasar bagi setiap orang (*equal basic liberties*). Ketimpangan masyarakat untuk memperoleh kesempatan hidup lebih baik, karena tidak ada keseimbangan hak dan kewajiban yang diatur pada peraturan perundang-undangan menyebabkan ketidakadilan dalam masyarakat itu sendiri. Ketidakadilan terjadi karena ketidakseimbangan hak atau kebebasan dasar dan kewajiban seseorang atau sekolompok orang melalui pembedaan (diskriminasi) atas dasar apa pun pada peraturan perundang-undangan.

---

[926] Mengingat angka 1 UU Nomor 23 Tahun 2006 berbunyi *"1. Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), ayat (2) dan ayat (4), Pasal 26, Pasal 28B ayat (1), Pasal 28 D ayat (4), Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2), Pasal 28I, Pasal 29 ayat (1), Pasal 34 ayat (1) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;"*.

Pembentukan UU Adminduk bertujuan untuk peningkatan pelayanan Administrasi Kependudukan secara profesional sesuai teknologi informasi, tertib, dinamis, dan tidak diskriminasi (Bagian Menimbang dan Penjelasan Umum UU Nomor 23 Tahun 2006 *jo.* UU Nomor 24 Tahun 2013). Setiap Pemeluk Agama dan Penghayat Kepercayaan memiliki hak atau kebebasan dasar yang sama yaitu pengakuan keberadaan (eksistensi) dan identitas (jati diri) keyakinan seseorang terhadap Tuhan YME, maka negara wajib memberikan kesempatan yang sama bagi setiap orang baik dalam peraturan perundang-undangan mengenai layanan adminsitrasi kependudukan. Elemen data kependudukan (kolom) merupakan identitas pribadi seseorang, sehingga pencantumannya merupakan pengakuan negara terhadap eksistensi dan identitas (jati diri) sebagai pintu masuk atau gerbang (*entrance*) perolehan peristiwa penting dalam kehidupan manusia dan hak-hak sipil.

Gustav Radburch juga berpendapat bahwa hukum sebagai perlindungan kepentingan manusia ketika didalamnya ada kepastian hukum (*rechtssicherheit*), kemanfaatan (*zweckmassigkeit*), dan keadilan (*gerechtigkeit*). Menarik dari teori tersebut, keadilan terjadi ketika tujuan pembentukan hukum untuk melindungi keseimbangan hak dan kewajiban masyarakat. Apabila tidak ada diskriminasi penduduk atas dasar apa pun dalam administrasi kependudukan, maka hukum secara adil memberikan perlindungan hukum yang sama bagi setiap penduduk. Negara dapat memberikan perlindungan hukum, ketika keadilan terwujud dalam perolehan hak dan pembebanan kewajiban bagi setiap penduduk dan instansi pelaksana administrasi kependudukan secara seimbang tanpa diskriminasi atas dasar apa pun (agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, dan keyakinan politik) pada peristiwa penting dalam kehidupan manusia. Tidak dicantumkannya kolom kepercayaan sebagai bagian identitas (jati diri) dan eksistensi seseorang Penghayat Kepercayaan pada KTP dalam UU Adminduk menutup pintu masuk atau gerbang (*entrance*) perolehan manfaat dan kesempatan yang sama bagi setiap penduduk

merupakan diskriminasi perlindungan hukum atas dasar keyakinan seseorang terhadap Tuhan YME sebagai ketidakadilan dalam UU Adminduk.

Menurut Paul Scholten, hukum terbentuk dalam proses sejarah sehingga sistem hukum terbentuk dengan sendirinya sebagai sistem terbuka dan bersifat dinamis. Suatu hukum yang dibuat oleh pembentuk undang-undang dapat saja kurang memenuhi kebutuhan masyarakat yang bersifat dinamis sehingga undang-undang tidaklah sempurna. Negara melalui pembentuk undang-undang berkewajiban untuk melindungi dan menjamin agar materi muatan UU harus memenuhi kebutuhan hukum dalam masyarakat sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (1) huruf e UU Nomor 12 Tahun 2011. Sejalan dengan pendapat Paul Scholten, suatu UU yang memenuhi keadilan bagi setiap orang apabila ketentuannya bersifat terbuka dan dinamis mengikuti kebutuhan hukum masyarakat.

Asas hukum sebagaimana dikutip oleh Humberto Ávila menurut pendapat Esser dan Larenz merupakan kumpulan norma yang menjadi dasar bagi pemberi perintah dan penentu keputusan serta norma yang sangat relevan untuk membentuk tatanan hukum. Tatanan hukum itu sebagai dasar normatif baik secara langsung maupun tidak langsung yang akan menentukan norma perilaku menjadi bahan penafsiran dan penerapan dari aturan.[927] Menilik definisi dari asas itu dikaitkan dengan asas keadilan dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 *jo.* UU Nomor 12 Tahun 2011, keadilan menjadi salah satu asas dalam materi muatan peraturan perundang-undangan yang dijabarkan pada Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf g UU Nomor 10 Tahun 2004 yang menyatakan *"... setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali."* dan Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf g UU Nomor 10 Tahun 2004 menyatakan *"... setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara*

[927] Ávila, ***Op.Cit.***, p. 8-9.

proporsional bagi setiap warga negara.". Berdasarkan definisi asas keadilan itu, keadilan menjadi dasar bagi pemberi perintah dan penentu keputusan dari Penyelenggara Negara.

Keadilan sebagai norma yang sangat relevan untuk membentuk tatanan hukum sebagai dasar normatif baik secara langsung maupun tidak langsung yang akan menentukan norma perilaku. Hal itu akan menjadi bahan penafsiran dan penerapan dari materi muatan perundang-undangan termasuk didalamnya UU harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa terkecuali. Peraturan perundang-undangan tidak boleh ada ketidaklengkapan norma untuk menjamin suatu kepastian hukum dan keadilan dalam masyarakat. Lampiran I UU Nomor 12 Tahun 2011 juga mengatur bahwa kekosongan hukum perlu diisi guna kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Hal itu jelas bahwa pemenuhan keadilan merupakan hal sangat penting dalam peraturan perundang-undangan sehingga kekosongan hukum yang menyebabkan ketidakadilan dalam peraturan perundang-undangan tidak boleh ada diskriminasi atas dasar apa pun terhadap setiap orang.

Keadilan berupa pengakuan Penghayat Kepercayaan secara nyata dalam peraturan perundang-undangan itu meniadakan pembedaan (diskriminasi) atas dasar apa pun untuk perlindungan hukum yang setara dan sejajar bagi setiap orang tanpa terkecuali, sesuai pendapat Keadilan menurut John Rawls, ketika negara mengusahakan kesetaraan bagi setiap warga negara.[928] Keadilan juga adalah terbuka kesempatan bagi pihak yang berkepentingan dalam peraturan perundang-undangan untuk memberikan pendapat, masukan (saran), kritik masyarakat,dan evaluasi untuk mengikuti kebutuhan hukum masyarakat yang dinamis.

Evaluasi terhadap UU oleh instansi pelaksana sebagai bentuk perlindungan hukum refleksif untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif dalam UU itu kurang. Perlindungan hukum bagi rakyat menurut

[928] John Rawls, ***A Theory Of Justice***, (New Delhi: Universal Law Publishing, 2005), p. 212.

Philipus M. Hadjon meliputi perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif. Salah satu latar belakang perlunya evaluasi terhadap UU oleh Instansi Pelaksana yaitu KEMENDAGRI adalah UU Adminduk memuat perlindungan hak konstitusional warga negara oleh negara. Ketentuan pembatasan waktu untuk pendaftaran kelahiran pernah diajukan warga negara bernama Mutholib yang dianggap merugikan hak konstitusionalnya.

Pendaftaran dan pencatatan sipil penduduk dalam UU Adminduk menganut asas stelsel aktif bagi penduduk. Pelaksanaan Pendaftaran Penduduk didasarkan asas domisili atau tempat tinggal atas terjadinya Peristiwa Kependudukan yang dialami oleh seseorang dan/atau keluarganya, sedangkan Pencatatan Sipil menurut asas peristiwa, yaitu tempat dan waktu terjadinya Peristiwa Penting yang dialami oleh dirinya dan/atau keluarganya (Penjelasan Umum UU Nomor 23 Tahun 2006). Setiap penduduk pada dasarnya mempunyai hak untuk memperoleh dokumen kependudukan (Pasal 2 huruf a UU Adminduk), namun Indonesia menerapkan asas stelsel aktif yang memberikan kewajiban bagi penduduk untuk melaporkan Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialaminya kepada Instansi Pelaksana dengan memenuhi persyaratan yang diperlukan dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil (Pasal 3 UU Adminduk) dengan pembatasan waktu pelaporan yang berbeda-beda.

Putusan MK Nomor 18/PUU-XI/2013 perihal Pengujian UU Nomor 23 Tahun 2006 terhadap UUD 1945 mengabulkan permohonan Pemohon yang memutuskan aturan satu tahun batas pelaporan kelahiran inkonstitusional. Pasal 32 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2006 berbunyi *"Pelaporan kelahiran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (1) yang melampaui batas waktu 60 (enam puluh) hari sejak tanggal kelahiran, pencatatan dilaksanakan setelah mendapatkan keputusan Kepala Instansi Pelaksana setempat."* bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Pelayanan akta kelahiran menjadi rumit dan berbelit-belit akibat kelahiran yang terlambat dilaporkan kepada Instansi Pelaksana setempat yang melampaui batas waktu 60 hari sampai dengan satu tahun. Keterlambatan

pelaporan kelahiran lebih dari satu tahun harus melalui penetapan pengadilan yang akan memberatkan masyarakat tidak hanya bagi mereka yang tinggal jauh di daerah pelosok, tetapi juga daerah perkotaan. Proses di pengadilan bukan proses yang mudah bagi masyarakat awam yang berakibat terhambatnya hak konstitusional warga negara terkait kepastian hukum. Proses memperoleh akta kelahiran memerlukan prosedur administrasi, waktu yang panjang, dan biaya lebih banyak dapat merugikan penduduk, padahal akta kelahiran adalah dokumen penting untuk berbagai keperluan.[929] UU di negara Turki dan Malaysia tidak seluruhnya terdapat kegiatan evaluasi dapat dilihat pada **TABEL 9** yang sama halnya UU di Indonesia.

TABEL 9. PERBANDINGAN EVALUASI UU DI 3 (TIGA) NEGARA

NO.	MALAYSIA	TURKI	INDONESIA
1	Employment Act 1955 Number 265 dan Act 796 Tahun 1968 *(Employment Restriction)* direvisi tahun 2017 tidak diatur evaluasi.	Law Number 6331 (*Occupational Health and Safety Law Principles of Protection From Risks)* tanggal 20 Juni 2012 dan Act Number 6356 dalam *Sendikalar ve Toplu Is Sözlesmesi Kanunu (Trade Unions and Colective Labour Agreements)* diatur evaluasi.	UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan tidak diatur evaluasi.
2	Act 589 Tahun 1998 *Malaysian Communication and Multimedia Commision* Amandemen, Act 159 Tahun 1953 (*Employment Information Act*), dan Act 88 Tahun 1972 (*Official Secrets)* diamandemen 1 Januari 2006 tidak diatur evaluasi.	Law Number 4982 (*Turkish Law On The Right To Information)* tidak diatur evaluasi.	UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik diatur evaluasi.
3	Act 769 Tahun 2015 (*Prevention of Terrorism*) tidak diatur evaluasi	Law Nomor 3713 (amandemen 1991, 1995, 1999, 2003, 2006, 2010) (*Law On Fight Against Terrorism of Turkey)* tidak diatur evaluasi.	UU Nomor 9 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme tidak diatur evaluasi.
4	Act Number 712 Tahun 2010 (Competition Act) diamandemen oleh Act Nomor 44 Tahun 2016 tidak diatur evaluasi.	Law Number 4054 (*The Protection Of Competition)* tidak diatur evaluasi.	UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat tidak diatur evaluasi.
5	Act Number 599 Tahun 1999 (*Consumer Protection*) dan Act 382 Tahun 1957 (*Sale of Goods*) tidak diatur evaluasi.	Law Number 6502 Tahun 2013 (*Consumer Protection*) diatur evaluasi.	UU Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen tidak diatur evaluasi.

[929] Lulu Anjarsari, ***MK Batalkan Aturan Pelaporan Kelahiran Maksimal 1 Tahun***, 30 April 2013, http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=8403#.WqZKdx3FLIV, diakses pada 12 Maret 2018.

Hak atas pengakuan eksistensi dan identitas merupakan hak asasi yang sangat penting sebagai hak yang tidak dapat diganggu gugat dalam keadaan apa pun. Konstitusi Malaysia tidak mengatur hak atas pengakuan (*rights to recognition*) dan Konstitusi Turki mengatur hak atas pengakuan seseorang secara implisit, maka pengakuan eksistensi seseorang kurang mendapat penghormatan tertinggi dari negara. Hak atas pengakuan terkait partisipasi masyarakat bahwa kelompok minoritas dapat terlibat dan dilibatkan dalam penyusunan kebijakan hukum oleh negara. Partisipasi masyarakat tanpa pengakuan menjadi terabaikan, sehingga proses penyusunan perundang-undangan menjadi tidak seimbang dan tidak adil. Pendapat itu senada dengan Axel Honneth, pengakuan seseorang bertujuan untuk partisipatif kesetaraan (*participatory equality*) yaitu mengungkapkan identitas seseorang tanpa menutupi jati diri sebenarnya melalui partisipasi masyarakat dan mengembangkan identitas pribadi itu.[930] Pengakuan terhadap pribadi seseorang harus memenuhi syarat meliputi identitas seseorang (*a personal identity*), kasih sayang (*namely love*), perlakuan setara di dalam hukum (*equal treatment in law*), dan penghargaan di lingkungan masyarakat (*social esteem*).

UU Nomor 23 Tahun 2006 muncul setelah ada standar penyusunan UU dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 tidak nampak asas dan tujuan pembentukan dalam batang tubuh UU Nomor 23 Tahun 2006. UU Nomor 23 Tahun 2006 tidak memenuhi kejelasan tujuan dan kejelasan rumusan dalam asas Pembentukan Peraturan Perundang undangan yang baik (Pasal 5 huruf a dan huruf f) dan tidak memenuhi materi muatan peraturan perundang-undangan terkait asas (Pasal 6 ayat (1)) bahwa asas dan tujuan diletakkan dalam Penjelasan Umum UU antara lain:

"Administrasi Kependudukan diarahkan untuk:

1. *memenuhi hak asasi setiap orang di bidang Administrasi Kependudukan tanpa diskriminasi dengan pelayanan publik yang profesional;*

---

[930] Axel Honneth, "Recognition and Justice: Outline of a Plural Theory of Justice", ***Acta Sociologica***, Volume 47 Number 4, 2004, p. 351 dan 355.

2. *meningkatkan kesadaran Penduduk akan kewajibannya untuk berperan serta dalam pelaksanaan Administrasi Kependudukan;*
3. *memenuhi data statistik secara nasional mengenai Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting;*
4. *mendukung perumusan kebijakan dan perencanaan pembangunan secara nasional, regional, serta lokal; dan*
5. *mendukung pembangunan sistem Administrasi Kependudukan. Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan bertujuan untuk:*
    1. *memberikan keabsahan identitas dan kepastian hukum atas dokumen Penduduk untuk setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialami oleh Penduduk;*
    2. *memberikan perlindungan status hak sipil Penduduk;*
    3. *menyediakan data dan informasi kependudukan secara nasional mengenai Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil pada berbagai tingkatan secara akurat, lengkap, mutakhir, dan mudah diakses sehingga menjadi acuan bagi perumusan kebijakan dan pembangunan pada umumnya;*
    4. *mewujudkan tertib Administrasi Kependudukan secara nasional dan terpadu; dan*
    5. *menyediakan data Penduduk yang menjadi rujukan dasar bags sektor terkait dalam penyelenggaraan setiap kegiatan pemerintrhan, pembangunan, dan kemasyarakatan."*

Pendaftaran Penduduk menganut stelsel aktif bagi Penduduk, yang pelaksanaannya didasarkan pada asas domisili atau tempat tinggal atas terjadinya Peristiwa Kependudukan yang dialami oleh seseorang dan/atau keluarganya. Pencatatan Sipil pada dasarnya juga menganut stelsel aktif bagi Penduduk yang pelaksanaannya berdasarkan asas Peristiwa, yaitu tempat dan waktu terjadinya Peristiwa Penting yang dialami oleh dirinya dan/atau keluarganya. Tidak ada kewajiban penyusunan Naskah Akademik RUU dan evaluasi UU Nomor 23 Tahun 2006, maka evaluasi pelaksanaan UU tidak ada aturannya berakibat kontrol pelaksanaan UU sesuai tujuan pembentukan hukum menjadi tidak ada.

Istilah materi muatan pertama kali dipublikasikan A. Hamid S. Attamimi memuat pengakuannya sejak tahun 1979 pada Majalah Hukum dan Pembangunan Nomor 3 Tahun 1979 bahwa istilah materi muatan diartikan sebagai isi kandungan atau substansi yang dimuat (atau yang menjadi muatan) dalam peraturan perundang-undangan. Pasal 1 angka 13 UU Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai jenis, fungsi dan

hirarki peraturan perundang-undangan. Kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan merupakan hal yang sangat penting untuk diketahui secara mendalam oleh organ pembentuk peraturan perundang-undangan. Pengabaian terhadap hal dimaksud dapat mengakibatkan ketidaksesuaian antara jenis, hirarki dan materi muatan peraturan perundang-undangan.[931]

Upaya reflektif yang mengajak, mempengaruhi, atau membujuk pembentuk dan pelaksana peraturan perundang-undangan serta rakyat untuk mengakui eksistensi (jati diri) seseorang dalam penyusunan peraturan perundang-undangan sangat bermanfaat dalam upaya perlindungan hukum bagi Penghayat Kepercayaan. Evaluasi peraturan perundang-undangan terkait Kepercayaan dari seluruh periode jabatan Presiden RI sebagai upaya introspeksi atau mengidentifikasi atau mengenali masalah hukum dan menyusun penyelesaian terbaik. Berdasarkan pengalaman sejarah peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku saat itu dan masih berlaku bahwa pembahasan Kepercayaan dianggap sebagai permasalahan sangat sensitif, bertolak belakang dari kebhinnekaan sebagai fakta. Toleransi keyakinan untuk Penghayat Kepercayaan yang ada batasan atau titik jenuh dan hanya isapan jempol (wacana) tanpa ada aktualisasi penyelenggara negara sebagai pengingkaran hak asasi Penghayat Kepercayaan berupa pengakuan identitas (jati diri) dan eksistensi Penghayat Kepercayaan. Berdasarkan refleksi Risalah Rapat Pembahasan RUU Adminduk, evaluasi UU sebagai pengakuan atas hak asasi adalah jalan terbaik perlindungan hukum Penghayat Kepercayaan.

Gnooti Seauton artinya kenalilah dirimu bahwa refleksi peraturan perundang-perundangan akan menuntun alasan penerbitan kebijakan hukum (*legal policy*), implikasi dalam masyarakat dan sistem hukum, serta solusi ketika ada konflik. Tugas negara menurut Socrates adalah mendidik warga negara pada keutamaan (*arete*) yaitu taat terhadap hukum

[931] I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, 2008, hlm. 90. Dalam N.A.M. Sihombing, ***Menyoal Ketentuan … Op.Cit.***, hlm. 100.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

negara, baik tertulis maupun tidak tertulis.[932] Setiap manusia memiliki pengetahuan yang berasal dari roh ilahi (*daimonion*) sebagai pengetahuan sejati yang terwujud dalam refleksi atas diri sendiri.[933] Refleksi atas diri sendiri membawa refleksi atas pengertian-pengertian transendental dan norma-norma hidup. Refleksi adalah seseorang memikirkan orang lain yang berbeda, tetapi mereka ada. Eksistensi dan hak-hak mereka harus dihargai dan dihormati untuk duduk sejajar membicarakan permasalahan secara inklusif bukan ekslusif (*egoism)* atas agama (masalah agama dengan Kepercayaan sebagai hal sangat sensitif), tetapi memandang secara komprehensif. Karunia dari Tuhan hendaknya manusia menggunakan secara bijaksana untuk manusia lain. Manusia diberikan identitas (pengenal) yang unik dan berbeda satu sama lain dan kebebasan dari Penciptanya, hendaknya mengakui manusia lain dan memberikan kebebasan bagi manusia lain. Sensitif boleh terjadi di negara lain dan tidak boleh terjadi di Indonesia, karena Indonesia memiliki prinsip dan kenyataan bhinneka tunggal ika yang harus dijunjung tinggi dan terus-menerus. Pembentuk UU hendaknya merefleksikan peraturan sebelumnya agar tidak mengulang permasalahan sama, yaitu UU Nomor 23 Tahun 2006 dan Perubahannya tidak mencantumkan kolom Kepercayaan.

Persyaratan yang dibutuhkan dalam refleksi adalah waktu, untuk meyakinkan waktu yang tepat untuk merefleksikan semuanya terlaksana dengan tepat.[934] Refleksi sebagai salah satu usaha perjuangan manusia untuk mencapai tujuan hidup secara tepat dan sewajarnya yang dilandasi pengetahuan yang sejati dari Tuhan. Soekarno pernah mengatakan bahwa bangsa Indonesia memerlukan perjuangan dan pengorbanan hal itu terus dikemukakan berkali-kali dalam pertemuan dengan Penghayat Kepercayaan. Refleksi sebagai usaha

---

[932] Huijbers, ***Op.Cit.***, hlm. 22.

[933] ***Ibid***.

[934] Adrian Evans, etc., ***Australian Clinical Legal Education: Designing and Operating A Best Practice Clinical Program In An Australian Law School***, ***Reflective Pratice: The Essence Of Clinical Legal Education***, Australia: ANU Press, The Australian National University, 2017), http://press-files.anu.edu.au/downloads/press/n2366/pdf/ch07.pdf, diakses pada 14 Desember 2017, p. 173.

menerima kebaikan dari Tuhan (merenung, menghargai, dan menghormati orang lain) sehingga hasilnya akan baik. Posisi Penghayat Kepercayaan seperti dijajah di negara sendiri tidak bisa memperoleh hak-haknya yang dibedakan layanan maupun hukum. Mereka awalnya berjuang melalui tokoh penghayat seperti Mr. Wongsonagoro, SK Arymurti, dan Radjiman Wedyodiningrat kemudian mereka mendirikan organisasi penghayat dan aktif untuk saran terhadap UU Perkawinan. Indonesia telah lama merdeka, tetapi Penghayat tidak bebas menghayati kepercayaan, beribadat, dan melaksanakan peristiwa penting dalam hidupnya. Beralih kepada perjuangan ormas dan penyelenggara negara. Selama itu pengakuan hanya berupa ucapan saja tanpa realiasasi. Perjuangan instansi pemerintah dan penyelenggara negara yang selanjutnya mendukung program Presiden mengenai kebhinnekaan dalam prinsip orang yang tepat, pada jabatan yang tepat sebagai penyelenggara negara, dan pada waktu tepat pula (*the right men, in the right position, and in the right time).*

Senada dengan pendapat seorang filsuf bernama Protagoras bahwa dalam suatu negara demokratis, peranan warga negara dalam membentuk undang-undang sangat besar sehingga warga negara itu sendiri yang menentukan isi dari undang-undang. Menurutnya tidak ada kebenaran obyektif atau manusia adalah ukuran segala-galanya (*pantoon khrematoon metron anthropos*) untuk menentukan baik dan adil.[935] Masyarakat yang tahu mengenai perjuangan dalam hidup, perkembangan dan pengamalannya dari sejarah hidupnya. Berdasarkan kedua hal itu seharusnya tiap manusia harus menghormati hak dan kebebasan manusia lain. Lebih lanjut lagi Socrates berpendapat bahwa pengetahuan manusia akan membawa manusia kepada yang baik dan benar.[936] Keadilan terjadi ketika seseorang menaati prinsip hubungan

[935] Huijbers, ***Op.Cit.***, hlm. 21.

[936] ***Ibid***.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

terhadap sesama manusia yaitu jangan merugikan seseorang (*neminem laedere*) dan memberikan tiap-tiap manusia yang menjadi haknya (*unicuique suum tribuere*).[937]

Menurut Supardi Suparlan, identitas melekat sejak lahir ada yang diperoleh melalui tindakan; sejarah hidup; pengenalan atau pengakuan terhadap seseorang termasuk dalam suatu golongan yang dilakukan berdasarkan serangkaian ciri-ciri sebagai suatu kesatuan bulat dan menyeluruh, serta menandainya, sehingga dapat dimasukkan dalam golongan tersebut.[938] Identitas juga didefinisikan sebagai ciri, tanda atau jati diri, kepribadian.[939] Sebagaimana pendapat Aristoteles, manusia sebagai makhluk sosial harus bersifat sosial ketika hidup dalam masyarakat bahwa manusia menjadi utuh ketika hidup dalam satu-kesatuan (*only in a social union is the individual complete*).[940] Menurut John Rawls mengenai kehidupan masyarakat yang baik bahwa masyarakat yang baik akan menghasilkan anggota masyarakat yang baik pula yang didalamnya terdapat kebaikan pribadi yang dimiliki setiap orang sebagai pribadi mencakup inteligensi yang kuat, energi, ketetapan hati,[941] dan ketulusan hati dalam wujud nyata melalui peraturan perundang-undangan, bukan hanya kata-kata. Kebaikan dapat diperoleh dari anggota masyarakat yang bijaksana, karena kebijaksanaannya akan membuat suatu rencana yang rasional bagi kehidupannya.[942] Orang baik akan melakukan hal yang baik dan menghasilkan sesuatu dengan baik pula, karena apapun yang dilakukan dengan ketulusan hati akan menghasilkan sesuatu yang baik. Ketidakadilan terjadi ketika ada pembedaan antara

---

[937] ***Ibid.***, hlm. 33.

[938] Parsudi Suparlan, 1999. Dalam Universitas Mercu Buana, ***Modul Perkuliahan Pendidikan Kewarganegaraan Pokok Bahasan Identitas Nasional***, http://studylibid.com/doc/27027/a.-pengertian-identitas-nasional, diakses pada 8 Januari 2018.

[939] Asykuri Ibn Chamim *et al.*, ***Civic Hukum: Pendidikan Kewarganegaraan***, (Yogyakarta: Diktilitbang PP Muhammadiyah dan LP3 UMY, 2003), hlm. 209. Dalam Husamah, ***Mengusung Kembali Khazanah Identitas Budaya Bangsa,*** Jurnal Bestari, Nomor 42 (2009), hlm. 36.

[940] Huijbers, ***Op.Cit.***, hlm. 197.

[941] ***Ibid.***, hlm. 194.

[942] ***Ibid.***, hlm. 194.

ras, agama, kulit, dan lain sebagainya menghasilkan perkembangan hidup berdasarkan perbedaan yang telah ada antara ras, agama, ataupun kelas sebagai sesuatu yang tidak baik.[943]

Mengeneralisir teori keadilan dari John Rawls terkait cara bekerjanya waktu yang baik (*The right time*) ketika bertemu pemerintahan yang baik didukung oleh penyelenggara negara yang baik (*The right man in the right position*) yang mempunyai inteligensi kuat, energi, ketetapan hati, dan ketulusan hati menghasilkan kebijakan politik (*public policy*) yang baik pula (kebijakan politik selalu direfleksi atau dievaluasi) untuk ditujukan kepada warga negara yang baik pula. Jalinan kerjasama yang baik antara anggota masyarakat melalui partisipasi dengan pemerintah melalui evaluasi dan koordinasi akan menghasilkan sesuatu yang baik. Refleksi adalah sesuatu ide segar, baru, dan hasil gebrakan atau sentilan berupa pengakuan (penerimaan) Kepercayaan sebagai bagian keyakinan terhadap Tuhan YME.

Penghayat Kepercayaan (Sunda Wiwitan) berkeinginan bahwa bahwa masyarakat tahu mengenai ajaran leluhur dan orang-orangnya (Penghayat Kepercayaan), sehingga tidak melakukan penilaian tanpa mengetahui ajaran tersebut.[944] Perjuangan Penghayat Kepercayaan sejak dahulu tidak mengalami perubahan yakni permintaan mengenai pengakuan identitas atau jati diri Kepercayaan. Perjuangan mati-matian (berbuat, bertindak, dan berkorban) sebagaimana Pidato Presiden Soekarno di hadapan Penghayat Kepercayaan dalam pertemuan resmi bersifat mati-matian, terus-menerus, sebagaimana bangsa Indonesia meraih kemerdekaannya, sehingga sifat dan harapan dari perjuangan itu tidak berubah dari waktu ke waktu sebagaimana semboyan *sepi ing pamrih, rame ing gawe, memayu hayuning bawana* artinya mewujudkan keadaan dunia yang selamat, sejahtera, dan bahagia karena manusia bekerja tidak lagi didorong oleh kepentingan pribadi tetapi kepentingan bersama. Kekhawatiran (prasangka) terhadap Penghayat Kepercayaan dan kelompok minoritas lainnya

---

[943] Huijbers, ***Ibid.***, hlm. 195-196.

[944] Metro TV, ***Realitas***, tanggal 5 Desember 2017, pukul 16.00 WIB.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

sebagai paradigma eksklusif (sempit). Sesuatu hal yang berbeda perlu dikenal, diketahui, dipelajari, bahkan dapat diambil atau diikuti nilai-nilai kebaikannya melalui dialog berkesinambungan yang mensejajarkan posisi antara Pemeluk Agama dengan Penghayat Kepercayaan sebagaimana sifat Tuhan bahwa segala sumber kebaikan berasal dari Tuhan sehingga setiap manusia harus saling menghormati dan menghargai merupakan hasil refleksi batin manusia. Memandang, mempelajari, dan merenungi peraturan perundang-undangan yang berlaku ketika aturan hukum menimbulkan diskriminasi bagi Penghayat Kepercayaan sehingga dirinya secara tulus melakukan tindakan nyata melalui kebijakan hukum untuk memperjuangkan kelompok terpinggirkan akan menghasilkan kebaikan bersama dalam suatu waktu melalui perjuangan bersama. Orang yang tepat dalam jabatan tepat dan waktu yang tepat (*The right man, in the right position, and in the right time*).

Tugas Pendidikan Klinik Hukum (*Clinical Legal Studies*) melalui refleksi dilakukan dengan cara menuliskan pemikiran para mahasiswa sebagai jalan terhadap pelajaran mereka agar lebih terlihat jelas melalui cara kerangka kerja dan proses yang kuat melalui pemeriksaan diri sendiri, peran, dan sistem kerjanya. Pendidikan hukum klinis dapat menghasilkan praktisi dengan penilaian etis yang baik, pemahaman yang jelas tentang hukum dan komitmen yang dapat menguntungkan masyarakat luas.[945] Persyaratan yang dibutuhkan dalam refleksi adalah waktu, untuk meyakinkan waktu yang tepat untuk merefleksikan semuanya terlaksana dengan tepat.[946]

Agama dan Kepercayaan bukanlah pembicaraan yang sangat sensitif, melainkan menerima kebhinekaan (keanekaragaman) sesuatu yang berbeda dengan kita, mengakui, dan menghormati melalui wujud nyata (inklusif). Pemerintah baik menghasilkan kebijakan politik (*public policy*) yang baik dan memiliki masyarakat yang baik yang didalamnya

---

[945] Evans, ***Op.Cit.***, p. 177.

[946] ***Ibid.***, p. 173.

penyelenggara negara terdapat ide-ide kebaikan yang dituangkan dalam wujud nyata perbuatan, jika tidak baik perkataan hanya sekedar pernyataan tanpa wujud. Apabila didukung beberapa orang yang tepat baik jabatan tepat maka muncul saat tepat (saat baik) untuk sesuatu yang baik berupa gebrakan yang mengubah paradigma menjadi lebih baik. Lecutan atau sentilan bagi kelompok eksklusif dan membuka tabir sesuatu yang sangat sensitif menjadi sesuatu yang baik untuk dibicarakan bersama dalam forum dialog.

Gibbs berpendapat bahwa reflektif mencakup kegiatan mendeskripsikan (*description*), melibatkan perasaan (*feelings*), evaluasi (*evaluation*), analisa (*analysis*), kesimpulan (*conclusion*), dan rencana tindakan (*action plan*). Deskripsi untuk menceritakan kembali secara sederhana mengenai hal yang terjadi dan mengungkapkan perasaan yang dihasilkan melalui peristiwa-peristiwa. Mereka selanjutnya menilai yang baik dan buruk dalam situasi sebelum melakukan analisis yang lebih dalam untuk menemukan makna. Berdasarkan hal itu, mereka mempertimbangkan hal yang dapat dilakukan secara berbeda untuk mendapatkan hasil yang berbeda dengam melakukan perbaikan akhirnya mempertimbangkan rencana tindakan yang akan dilakukan jika situasi muncul lagi.[947] Refleksi sebagai bagian pembelajaran yang penting ketika siswa diberikan kesempatan untuk memeriksa dan merefleksi keyakinan, filosofi, dan pelatihan, sehingga mereka dapat melihat diri mereka sendiri sebagai agen aktif perubahan (*active change agents*) dan terus belajar melalui profesi.[948] Pendidikan Klinik Hukum melalui refleksi dapat menghasilkan praktisi yang

---

[947] G Gibbs, ***Learning By Doing: A Guide To Teaching and Learning Methods,*** Oxford Polytechnic Further Education Unit, 1988. Dalam Adrian Evans, etc., ***Australian Clinical Legal Education:*** **Designing and Operating A Best Practice Clinical Program In An Australian Law School**, ***Reflective Pratice: The Essence Of Clinical Legal Education***, (Australia: The Australian National University, 2017), http://press-files.anu.edu.au/downloads/press/n2366/pdf/ch07.pdf, diakses pada 14 Desember 2017, p. 159.

[948] Jack Mezirow, as cited in Mary Ryan and Michael Ryan, cited at footnote 19, 3. Dalam Evans, etc., ***Ibid.***, p. 167.

memiliki penilaian etik yang baik, pemahaman yang jelas mengenai hukum, dan suatu komitmen yang memberikan manfaat kepada masyarakat secara luas.[949]

Apabila reflektif melalui evaluasi dalam Pendidikan Klinik Hukum dikaitkan dengan perlindungan hukum bagi Penghayat Kepercayaan, maka evaluasi sebagai bagian dari refleksi perlindungan hukum. Evaluasi terhadap kebijakan yang akan diambil oleh Penyelenggara Negara dengan melihat sejarah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Agama dan Kepercayaan beserta dampaknya bagi masyarakat secara luas. Penyelenggara Negara memahami akan tugasnya dan memegang teguh terhadap satu komitmen untuk membantu Presiden sebagai Kepala Pemerintahan dalam menjalankan suatu negara sesuai dengan tujuan dalam Pembukaan UUD 1945. Ketika Kepala Pemerintahan menyerahkan suatu kekuasaan atau jabatan pada orang yang tepat yakni Penyelenggara Negara (*The Right Man*) pada posisi atau jabatan yang tepat (*The Right Place*) dalam satu waktu atau selama masa pemerintahan dari Kepala Pemerintahan itu (*The Right Time*) yang bersama-sama memegang komitmen dengan niat tulus, maka pemerintahan itu akan menghasilkan banyak kebaikan bagi rakyatnya (*The right man in the right place and in the right time*). Apabila Kepala Pemerintahan memilih Penyelenggara Negara yang tidak tepat pada posisi atau jabatan yang tidak tepat pula, maka dalam suatu waktu pemerintahan itu menghasilkan banyak kerugian bagi rakyatnya, terutama rakyat yang jumlahnya sedikit (minoritas) dengan banyak keterbatasan atau ketidakmampuan di bidang kehidupan manusia yaitu ekonomi, pendidikan, pekerjaan, dan lain-lain. Penyelenggara Negara beserta jajarannya harus dapat memahami perannya secara baik dan tulus dalam mendukung Kepala Pemerintahan dan berkomitmen menjalankan tugasn secara baik melalui evaluasi yang melihat sejarah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Agama dan Kepercayaan beserta dampaknya bagi masyarakat secara luas.

---

[949] ***Ibid.***, p. 177.

MENAG, MENDAGRI, Menteri Hukum dan HAM, Bupati Purwakarta beserta seluruh jajarannya menyadari dan mengakui secara tulus (internalisasi) akan keberagaman (pluralisme) di Indonesia untuk berani berbuat melalui kebijakan yang akan diambil untuk melangkah secara tegas dan berani mengambil pemikiran atau tindakan baru yang belum pernah ada sebelumnya (gebrakan) karena waktu yang tepat maka komitmen itu menjadi satu-kesatuan dalam suatu waktu menjadi suara yang bulat dan utuh mengakui identitas dari rakyat yang berbeda dan minoritas membuktikan bahwa Indonesia memang adalah negara berdasarkan atas Pancasila. Manusia hidup di dunia tidak dapat hidup sendiri, mereka mempunyai misi (tugas) masing-masing dari Penciptanya untuk memelihara, menghargai dan menjadikan bumi menjadi lebih baik atas arahan dari Penciptanya. Segala hal yang baik yakni kekuatan, kemurahan dan kebaikan hati berasal dari Tuhan YME sehingga semua yang baik harus dikembalikan secara baik pula kepada Penciptanya melalui hubungan baik dengan manusia lain yaitu melalui pengakuan dan penghargaan akan keberadaan manusia lain beserta hak-hak asasinya. Manusia diberikan kebebasan oleh Penciptanya untuk menjadikan bumi sesuai dengan misi (tugas)nya masing-masing sehingga selayaknya tiap-tiap manusia saling mengakui dan pengakuan dan penghargaan akan keberadaan manusia lain beserta penghormatan hak-hak asasi dan melaksanakan kewajiban asasinya, dan merawat pemberian dan rahmat (karunia) dari Tuhan. Hubungan manusia dengan Tuhannya terwujud dalam doa, pujian, dan persembahan hati yang hanya diketahui antara manusia dengan Tuhannya, hendaknya manusia saling menghargai cara-cara manusia lain merefleksikan hubungan dengan Tuhannya sebagai hak asasi dan kewajiban asasi.

Kegiatan refleksi berupa evaluasi untuk berkaca dari diri sendiri ketika orang tepat dalam posisi atau jabatan tepat dan waktu yang tepat (*The right man, in the right place, and in the right time*) atas segala perkataan dan tindakannya sebelumnya dan perkataan dan tindakan yang akan diambilnya secara jujur dan tulus sesuai komitmen bersama terhadap

manusia lain agar tercipta keharmonisan dan kesejajaran hubungan antar manusia beserta alam sekitarnya. Mereka yang memiliki posisi (kedudukan), pola pikir, kebiasaan, dan kesejahteraan yang berbeda melalui dialog yang sejajar dan melepas seluruh atribut yang menyebabkan perbedaan pada manusia untuk berusaha menempatkan dirinya pada posisi manusia lain. Alam pikiran terdiri dari kepercayaan yang telah diterima begitu saja dan dipegang teguh menurut naluri harus memusuhi tiap-tiap hal yang bertentangan dari dunia yang dikenalnya dalam hal suatu pikiran baru yang tidak sesuai dengan beberapa kepercayaan yang dianutnya sebagai keharusan untuk menyusun kembali pikirannya dan perkembangan itu memerlukan usaha yang banyak dan pemerasan otak yang sangat jemu. Sikap menolak itu ditimbulkan oleh kemalasan jiwa yang diperkuat dengan perasaan takut tertentu. Naluri kolot lama-lama menjadi mengeras menjadi ajaran dan paradigma kolot bahwa dasar-dasar masyarakat terancam oleh tiap-tiap perubahan di dalam susunannya. Berpikir adalah merdeka karena orang tidak pernah dapat dihalang-halangi untuk memikirkan apapun yang dikendaki, selama dia menyembunyikan buah pikirannya yang terbatas pada pengalaman dan kekuatan daya khayalnya.[950] Kemerdekaan berpikir ada artinya jika mengandung kemerdekaan berbicara.[951] Paksaan atas pendapat adalah suatu kesalahan, karena pendapat merupakan suatu hasil perjuangan yang terus-menerus antara kepercayaan dan akal.[952]

Komunikasi seimbang dan timbal-balik disertai selalu mengevaluasi atas tindakan pribadi manusia pasti akan menghasilkan suatu kebaikan bersama, maka tercipta nilai Ketuhanan Yang Maha Esa sesuai kemanusiaan yang adil dan beradab pada Pancasila. Pembentukan hukum reflektif adalah serangkaian kegiatan evaluasi melalui melihat latar belakang sejarah perundang-undangan, koreksi hasil kebijakan melalui dialog

---

[950] J.B. Bury, ***Sejarah Kemerdekaan Berpikir***, (Jakarta: Progres: 2004), hlm. 11.

[951] ***Ibid.***, hlm. 12.

[952] ***Ibid.***, hlm. 18.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

berkesinambungan secara sejajar di antara peserta dialog melalui hubungan timbal-balik. Kebijakan terkait kedudukan Pembinaan Penghayat Kepercayaan berada pada Direktorat Kepercayaan Terhadap Tuhan YME dan Tradisi di bawah Direktorat Jenderal Kebudayaan (Pasal 475 huruf d Permendikbud Nomor 11 Tahun 2015) yang paradigma Kepercayaan adalah bagian dari kebudayaan. Setelah Putusan MK, Pemeluk Agama dengan Penghayat Kepercayaan memiliki hak asasi yang setara.[953] Perlunya perubahan paradigma bahwa Kepercayaan adalah bukan lagi bagian dari Kebudayaan, melainkan pengakuan keyakinan terhadap Tuhan YME berimplikasi pada perlindungan hak konstitusional secara setara dan sejajar bagi pemeluknya. Mengingat Pemeluk Agama dengan Penghayat Kepercayaan memiliki hak setara dan sejajar, maka perlindungan hukum Penghayat Kepercayaan sebaiknya diperkuat dengan pembentukan hukum reflektif agar pelaksanaannya maksimal. Perubahan paradigma membutuhkan waktu yang tidak singkat melainkan waktu yang tepat (*in the right time*) sampai sejauh mana keyakinan secara inklusif telah menginternalisasi (mendarahdaging) pada pribadi seseorang. Pendidikan formal mengenai keberagaman penduduk Indonesia diperlukan untuk memahami, menghargai, dan menghormati perbedaan. Salah satu pendidikan warga negara adalah partisipasi masyarakat dalam setiap proses penyusunan peraturan perundang-undangan, termasuk mengevaluasi peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku dan sedang berlaku saat ini.

Mengikuti pemikiran dari Arendt mengenai pengakuan seseorang terhadap orang lain melalui percakapan atau dialog (*communication*), cara berbicara (*speech*), dan tindakan (*action*) dalam suatu komunitas atau masyarakat. Selaras dengan pemikiran itu, pembentukan hukum reflektif terwujud melalui ukuran dari 3 (tiga) cara manusia dalam mengungkapkan sikapnya secara inklusif ataukah eksklusif berdasarkan tindakan evaluasi (refleksi) meliputi.

---

[953] Putusan MK Nomor 97/PUU-XIV/2016, hlm. 141.

a. percakapan atau dialog (*communication*) dan cara berbicara (*speech*) secara tulus bahwa pengungkapan pendapat dapat berbeda satu sama lain, tetapi tidak berusaha untuk mempengaruhi khalayak ramai (memprovokasi) agar orang lain terpengaruh atau mengikuti kehendaknya dan tidak mempengaruhi, merendahkan, dan meremehkan pemikiran dan keyakinan orang lain yang berbeda, serta mengajak seseorang untuk kembali kepada Agama tertentu;

b. tindakan (*action*) melalui beberapa tahapan antara lain. 1) menyadari dan mengakui posisi dirinya dalam kalbu (lubuk hati terdalam) dan masalah di sekitarnya secara tulus dengan melawan *egoisme* (eksklusifitas); 2) memperbandingkan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebelumnya dan saat ini untuk melihat sejarah (akar permasalahan) dan fakta dalam masyarakat terkaitadanya kekosongan hukum dan diskriminasi terhadap orang atau kelompok tertentu; 3) menemukan solusi (penyelesaian) melalui kegiatan telaahan berdasarkan fakta yang ada dan peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku dan berlaku saat ini; dan 4) melaksanakan tindakan secara aktif dan nyata untuk memperjuangkan hasil penelaahannya secara obyektif. Tindakan Penyelenggara Negara (*the right man*) adalah secara tulus berani mengambil langkah terbaik tanpa diskriminasi atas dasar apa pun, melakukan langkah inovatif, tindakannya dapat mempersatukan perbedaan, dan terus memperjuangkan HAM bukan berdasarkan kepentingan pribadi atau golongan tertentu.

Apabila Penyelenggara Negara memegang amanatnya secara tulus dan baik, maka Penyelenggara Negara yang tepat (*the right man*) dalam jabatan yang tepat (*in the right position*) dan dalam suatu waktu (*the right time*) bertemu dalam pengambilan kebijakan ataupun keputusan, maka saat itu pulalah terjadi suatu kebaikan bersama.

Putusan MK Nomor 97/PUU-XIV/2016 membatalkan Pasal 61 ayat (1) dan Pasal 64 ayat (1) UU Adminduk karena bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dan tidak

mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak termasuk *"kepercayaan"*. KTP-el pada masa yang akan datang merupakan bagian upaya mempercepat dan mendukung akurasi terbangunnya database kependudukan secara nasional. Upaya untuk mewujudkan tertib administrasi kependudukan melalui pembangunan database kependudukan sesuai dengan UU Adminduk merupakan langkah yang sangat tepat untuk kemajuan hidup berbangsa dan bernegara, sehingga upaya tertib administrasi kependudukan sama sekali tidak boleh mengurangi hak-hak warga negara termasuk hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan; database kependudukan yang disusun harus dalam kerangka menghormati, melindungi, dan memenuhi hak-hak asasi sehingga database kependudukan akan tersusun secara lebih akurat, tanpa ada warga negara yang terdata dalam database kependudukan yang elemen data kependudukan di dalamnya tidak diisi atau diisi secara tidak sesuai dengan agama atau keyakinan yang sebenarnya dianutnya; dan terminologi *"agama"* sebagai *"agama yang diakui sebagai agama sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan"*, sehingga terminologi agama termasuk Kepercayaan[954] dalam kewajiban negara untuk memberikan pelayanan kepada setiap warga negara sesuai dengan data yang tercantum dalam database kependudukan merupakan tugas dan kewajiban negara.[955] MK mempertimbangkan bahwa pencantuman elemen data kependudukan tentang agama bagi Penghayat Kepercayaan hanya dengan mencatatkan yang bersangkutan sebagai *"penghayat kepercayaan"* tanpa merinci kepercayaan yang dianut di dalam KK maupun KTP-el untuk mewujudkan tertib administrasi kependudukan dapat terwujud dan jumlah Penghayat Kepercayaan dalam masyarakat Indonesia sangat banyak dan beragam.[956]

---

[954] Putusan MK Nomor 97/PUU-XIV/2016, hlm. 150-151.

[955] Putusan MK Nomor 97/PUU-XIV/2016, hlm. 147.

[956] Putusan MK Nomor 97/PUU-XIV/2016, hlm. 153.

Pencantuman keyakinan terhadap Tuhan YME dalam KTP sebagai elemen kependudukan merupakan pengakuan negara atas suatu keyakinan warga negara terhadap Tuhan YME, sehingga negara wajib untuk mengakui dan menghormati keyakinan tersebut beserta hak-hak asasi yang melekat pada warga negara Indonesia tersebut. Implikasinya adalah pengakuan negara atas keyakinan seseorang terhadap Tuhan YME (Kepercayaan dan agama lain yang bersendikan kepada prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa) sepanjang sesuai dengan pertimbangan moral, nilai- agama, keamanan, dan ketertiban umum pada suatu masyarakat demokratis sesuai dengan nilai Pancasila yang terkomitmen dalam kebhinnekan tunggal Ika dalam suatu dialog (komunikasi) yang setara dan sejajar secara berkesinambungan antara Pemerintah dengan Pemuka Agama, Pemuka Kepercayaan, Pemeluk Agama, Penghayat Kepercayaan, dan tokoh masyarakat.

Permasalahan saat ini adalah data akurat mengenai jumlah Penghayat dan organisasi Kepercayaan yang masih aktif di seluruh Indonesia belum terinventaris secara baik dari KEMENDAGRI dan KEMENDIKBUD terbukti dari jumlah Penghayat Kepercayaan yang hanya dapat diperkirakan saja jumlahnya sejak Indonesia merdeka sampai dengan saat ini karena stigma peyoratif yang melekat pada Kepercayaan dan Penghayat Kepercayaan (komunis, atheis, musrik, dan lain-lain) menimbulkan kecemasan dan ketakutan untuk mendeklarasikan dirinya sebagai Penghayat Kepercayaan dan komitmen dari Penyelenggara Negara untuk mengakui dan menerima secara tulus perbedaan dalam pelayanan dan pengabdian kepada masyarakat agar setara dan sejajar sebagai mitra pembangunan Indonesia tanpa ada pembatasan, pelecehan, dan pengucilan yang membedakan manusia atas dasar apa pun dalam aspek kehidupan. Pembangunan database kependudukan sebagai urgensi bagi administrasi kependudukan tanpa ada diskriminasi warga negara yakni pembedaan perlakuan atas dasar keyakinannya terhadap Tuhan YME yang diatur dan dilindungi oleh Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 bahwa negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa.

Putusan MK Nomor 97/PUU-XIV/2016 menimbulkan berbagai tanggapan dari berbagai kalangan yakni pakar hukum dan aparat Penyelenggara Negara diantaranya berpendapat bahwa Putusan MK itu berimplikasi hanya sebatas terhadap layanan administrasi kependudukan untuk mencantumkan Penghayat Kepercayaan dalam KTP, bukan pada perlindungan dan jaminan negara bagi warga negara Penghayat Kepercayaan melainkan hanya untuk penegasan tentang kewajiban negara untuk memberikan pelayanan kepada setiap warga negara sesuai data yang tercantum dalam database kependudukan dan tidak terkait pengakuan negara atas Kepercayaan di Indonesia. Implikasi Putusan MK tersebut hanya berimplikasi terhadap administrasi kependudukan adalah pendapat keliru. Implikasi Putusan MK bahwa pengakuan negara atas Kepercayaan tidak hanya atas di bidang administrasi kependudukan tetapi seluruh peraturan perundang-undangan atas dasar antara lain. ***Pertama***, Putusan MK Nomor 97/PUU-XIV/2016 menyatakan bahwa hak atau kemerdekaan menganut agama (termasuk menganut Kepercayaan terhadap Tuhan YME) adalah hak yang melekat pada setiap orang karena hak tersebut diturunkan dari kelompok-kelompok alamiah (*natural rights*), bukan pemberian negara. Hak asasi tersebut tercantum dalam UUD 1945, sehingga negara mempunyai kewajiban konstitusional untuk melindungi dan bertanggungjawab untuk menjamin warga negara agar dapat menikmati hak-hak asasinya dalam praktik atau kenyataan sehari-hari. Ketika hak asasi secara tegas dicantumkan dalam UUD 1945 sebagai bagian dari hak konstitusional, maka tanggung jawab negara untuk menjamin penikmatan hak itu menjadi semakin kuat karena telah menjadi kewajiban konstitusional negara untuk memenuhinya sebagai konsekuensi dari pengakuan akan kedudukan Konstitusi sebagai hukum tertinggi (*supreme law*).[957] ***Kedua***, menurut Putusan MK Nomor 97/PUU-XIV/2016 bahwa terminologi *"agama"* dalam Pasal 61 ayat (1) dan Pasal 64 ayat (1) UU Adminduk sebagai *"agama yang diakui sebagai agama sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-*

[957] Putusan MK Nomor 97/PUU-XIV/2016, hlm. 149-150.

undangan" menyebabkan tidak adanya pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum bagi warga negara Penghayat Kepercayaan, sehingga terminologi *"agama"* termasuk Kepercayaan.[958] Terminologi *"agama"* dalam peraturan perundang-undangan tidak hanya mencakup Agama, tetapi juga Kepercayaan terhadap Tuhan YME tidak hanya berlaku bagi UU Adminduk, tetapi seluruh peraturan perundang-undangan yang berlaku (*ius constitutum*) misalnya UU Nomor 1/PNPS/1965, UU Nomor 1 Tahun 1974, dan UU Nomor 39 Tahun 1999 dan peraturan perundang-undangan yang akan berlaku (*ius constituendum*) yaitu RUU Kebebasan Beragama. Perlindungan hukum dalam UU Adminduk juga mencakup perlindungan terhadap peristiwa penting yang dialami seseorang diantaranya kelahiran, perkawinan, kematian, dan lain sebagainya. ***Ketiga***, Penjelasan UU Nomor 23 Tahun 2006 bahwa KTP sebagai salah satu dokumen kependudukan yang merupakan pintu masuk (*entrance*) bagi pengakuan negara atas identitas penduduk (NIK, nama, tempat tanggal lahir, jenis kelamin, agama, status perkawinan, golongan darah, alamat, pekerjaan, dan kewarganegaraan) bersifat unik atau khas, melekat, dan tunggal pada seseorang sebagai bukti sah untuk pengadministrasian dan pencatatan sesuai UU atas status pribadi dan status hukum pada peristiwa kependudukan dan peristiwa penting seseorang.

Ma'ruf Amin (Ketua MUI) secara tegas menolak Putusan MK yang dianggap tidak memperhatikan kesepakatan politik Indonesia. Aliran kepercayaan memiliki kesepakatan politik dalam TAP MPR Nomor IV/MPR/1978 bahwa aliran kepercayaan bukan agama, maka aliran kepercayaan berbeda dengan agama yang ditempatkan di DEPDIKBUD. Kesepakatan politik menyatakan aliran kepercayaan bukan agama sehingga tidak menjadi

[958] Putusan MK Nomor 97/PUU-XIV/2016, hlm. 150-151.

identitas, menolak dan meminta KEMENDAGRI tidak menindaklanjuti Putusan MK.[959] Kesepakatan politik (komitmen atau konsensus) adalah substansi kehidupan politik sebagai kesepakatan hal-hal fundamental yang mengikat seluruh warga negara dalam suatu kehidupan politik.[960] Konsensus menurut John Locke pada teori kontrak bahwa manusia memiliki berbagai macam kepentingan dan aspirasi kehidupan, termasuk perlindungan pribadi yang tidak mungkin menyampaikan aspirasi secara satu-persatu. Manusia membentuk masyarakat (*society*) berdasarkan perjanjian bersama.[961] Konsensus menurut konstitusi terdapat 3 (tiga) elemen yaitu. *Pertama*, kesepakatan berdasarkan tujuan atau cita-cita bersama mencerminkan kesamaan kepentingan antar sesama warga masyarakat kemajemukan (*pluralisme*) dalam suatu falsafah kenegaraan atau cita negara (*staatsidee*) berfungsi sebagai *filosofische grondslag* (dasar falsafah) dan *common platforms* (kesepakatan bersama) yang terwujud dalam Pancasila untuk mencapai tujuan atau cita-cita ideal dalam kehidupan bernegara. *Kedua*, *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara bahwa dasar pemerintahan adalah aturan hukum dan konstitusi. *Ketiga*, bentuk institusi dan prosedur ketatanegaraan terkait organ negara dan prosedur yang mengatur kekuasaan, hubungan antar organ negara satu sama lain, dan hubungan antar organ negara dengan warga negara. Kesepakatan sebagai refleksi keinginan bersama terkait institusi dan mekanisme ketatanegaraan dalam kehidupan negara berkonstitusi (*constitutional state*).[962]

Adanya sikap yang senantiasa saling menghormati satu sama lain dan mengakui perbedaan dalam masyarakat Indonesia sebagai keistimewaan yang tidak hanya dalam

---

[959] Andi Nur Aminah (Red.), ***MUI Tegas Tolak Putusan MK Soal Penghayat Kepercayaan***, 16 November 2017, http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/hukum/17/11/16/ozi8s3384-mui-tegas-tolak-putusan-mk-soal-penghayat-kepercayaan, diakses pada 29 Januari 2017.

[960] Efriza, ***Kekuasaan Politik: Perkembangan Konsep, Analisis dan Kritik***, (Malang: Instrans Publishing, 2016), hlm. 156.

[961] ***Ibid.***

[962] ***Ibid.***, hlm. 158-160.

perkataan atau percakapan atau dialog (*communication*) dan cara berbicara (*speech*) saja tetapi juga melalui wujud nyata (*action*) dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Hal itu belum cukup menghasilkan konsensus secara utuh, apabila belum mengelaborasi teori yang dikemukakan Jürgen Habermas bahwa perlu ada komunikasi (dialog) seimbang, sejajar, dan berkesinambungan antara negara melalui Penyelenggara Negara dengan warga negaranya dalam mempertahankan semangat atas komitmen bersama dalam mengatasi permasalahan.

Pancasila, Pembukaan UUD 1945, dan UUD 1945 merupakan refleksi komitmen bersama yang berdasarkan legitimasi sebagaimana diajukan David Beetham mengenai syarat legitimasi meliputi kekuasaan harus dijalankan berdasarkan pengaturan yang telah dibuat bai forma maupun kovensi atau kesepakatan, pengauran harus merupakan keyakinan bersama antara yang memerintah (negara) dan yang diperintah (rakyat), dan harus ditunjukkan dengan pernyataan persetujuan dari rakyat yang diperintah.[963] Berdasarkan sejarah selama 73 tahun, bangsa Indonesia sebelum meraih kemerdekaannya memiliki perasaan dan perjuangan untuk bersatu serta tujuan satu atau sama sesuai Pembukaan UUD 1945 bahwa setiap manusia memiliki kemerdekaan, kebebasan, dan hak untuk melakukan apa pun, serta harus terlepas dari penjajahan dalam berbagai bidang kehidupan manusia termasuk didalamnya pembatasan atau diskriminasi atas dasar apa pun untuk membentuk Negara Indonesia yang melindungi seluruh warga negara Indonesia tanpa terkecuali karena mereka adalah bagian dari Indonesia walaupun memiliki berbagai perbedaan tetapi satu perjuangan (tujuan). Hal itu merupakan komitmen yang harus dipegang teguh oleh generasi penerus sampai saat ini.

---

[963] Roy C. Macridis dan Bernard E. Brown, Perbandingan Politik, (Jakarta: Erlangga, 1996), hlm. 277-279, F. Budiman Hardiman, ***Filsafat Politik Membangun Pemikiran Politis Melalui Interpretasi Karya-karya Klasik***, (Jakarta: 2007), hlm. 52 dan http://taufandamanik.wordpress.com/2010/07/27/negara-dan-keadilan-sosial-krisis-legitimasi-politik-di-era--kapitalisme-global/. Dalam Efriza, ***Ibid.***, hlm. 160.

Pelaksanaan arah kebijakan pembangunan nasional secara keseluruhan sangat ditentukan oleh politik hukum dalam suatu periode tertentu[964] dari Presiden sebagai kepala dari kekuasaan pemerintahan. Kesepakatan politik dapat berubah-berubah sesuai dengan arah kebijakan dari periode masa pemerintahan Presiden RI pada saat itu harus bersandarkan peraturan perundang-undangan yang tertinggi pada saat itu yakni UUD 1945.[965] Pengakuan secara bersama-sama atas jiwa dan semangat dalam Pembukaan UUD 1945 bahwa *"... kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa ..., maka penjajahan diatas dunia harus dihapuskan, karena tidak seseuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan. ... untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia ... , yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada : Ketuhanan Yang Maha Esa, ..."* dan Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi *"Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa."* Harkat dan martabat manusia sesuai nilai-nilai luhur yang bersumber kepada Ketuhanan Yang Maha Esa yakni memperlakukan manusia secara adil dan beradab (saling mengakui, menghargai, dan menghormati) yang selaras dengan sejarah perjuangan bangsa sebelumnya melalui Pancasila dan Sumpah Pemuda untuk satu dalam perjuangan tumpah darah, bangsa, dan bahasa yang satu, walaupun memiliki perbedaan.

Adanya data yang tidak valid pada jumlah Penghayat Kepercayaan dan perbedaan yang sangat mencolok mengenai data inventarisasi jumlah Penghayat Kepercayaan di seluruh wilayah Indonesia yang dimiliki MLKI, Direktorat Jenderal Kebudayaan, dan BPS. Menurut data yang dihimpun MLKI, jumlah Penghayat Kepercayaan sekitar 12 juta orang dan

---

[964] M. Ilham F. Putuhena, "Politik Hukum Perundang-undangan: Mempertegas Reformasi Legislasi Yang Progresif", ***Jurnal Rechtvinding***, Volume 2, Nomor 3, Desember 2013, hlm. 382.

[965] Masa pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri berlaku tanggal 22 Juni 2004 dan dilaksanakan 1 November 2004 yaitu Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 2004 bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah UUD 1945, UU/Perpu, PP, Perpres, dan Perda. Pemerintahan Presiden H. Susilo Bambang Yudhoyono sejak 12 Agustus 2011 sampai presiden saat ini yakni Presiden Joko Widodo dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas UUD 1945, TAP MPR, UU/PERPU, PP, Perpres, Perda Provinsi, dan Perda Kabupaten/Kota.

Direktorat Jenderal Kebudayaan memprediksikan sekitar 10-12 juta Penghayat Kepercayaan. Data penduduk Penghayat Kepercayaan itu berbeda jumlahnya dengan data Sensus Pemeluk Agama di Indonesia dari Biro Pusat Statistik (BPS) tahun 2010 bahwa pemeluk Agama Islam sebanyak 87,18 %, Kristen 6,96 %, Katolik 2,91 %, Hindu 1,96 %, Budha 0,72 %, Kong Hu Chu 0,05 %, dan lainnya 0,13 % atau kurang dari 1 juta orang. Sri Hartini (Direktur Aliran Kepercayaan di KEMENDIKBUD) memaparkan, jumlah organisasi Kepercayaan tingkat pusat sebanyak 187 organisasi di 13 provinsi, sedangkan tingkat daerah sebanyak 1.047 organisasi di 27 provinsi.[966] Jumlah Organisasi Kepercayaan yang terdaftar di Kementerian Pariwisata Tahun 2013 mencapai 239 organisasi.[967] Penghayat Kepercayaan mendukung usulan untuk menghilangkan kolom Agama dalam KTP karena menjadi sumber diskriminasi bagi Penghayat Kepercayaan,[968] hal itu diperkuat pula oleh aspirasi Penghayat Kepercayaan sebagaimana sumber dari Majelis Luhur Kepercayaan Terhadap Tuhan YME Indonesia (MLKI).[969] ***Pertama***, negara tidak dapat memberikan perlindungan hukum secara maksimal dalam seluruh aspek kehidupan manusia (peristiwa penting dalam kehidupan manusia dan hak konstitusional) bagi Penghayat Kepercayaan karena negara tidak mengenal dan mengetahui secara baik dan akurat mengenai eksistensi dan jumlah Kepercayaan dan Penghayat Kepercayaan di seluruh wilayah Indonesia. ***Kedua***, data Penghayat Kepercayaan yang tidak diketahui jumlahnya secara akurat merupakan suatu diskriminasi dalam layanan birokrasi administrasi kependudukan bagi Penghayat Kepercayaan yaitu mengurus KTP, pencatatan perkawinan, akta kelahiran anak Penghayat Kepercayaan, tempat pemakaman, dan

---

[966] MetroTv, Melawan Lupa, ***Keadilan Untuk Para Penghayat Kepercayaan***, 16 Januari 2018, pukul 21.30 WIB.

[967] Harian Sumut Pos, ***Pemerintah Akamodir Penghayat***, 13 Februari 2013, http://www.hariansumutpos.com/2012/12/4 … z2Kn9dC1UQ, diakses pada 21 Agustus 2017.

[968] D. Dj. Kliwantoro, ***Perlu Wadah Tunggal Bagi Penghayat Kepercayaan***, 7 Januari 2013, http://www.antarajateng.com/detail/index/?id=72321#.UQk0z0Mt3mt, diakses pada 21 Agustus 2017.

[969] Wawancara dengan Ibu Endang Ratna Lastani (Ketua Presidium MLKI Pusat dan Sekjen MLKI) pada tanggal 18 Agustus 2017.

lain-lain. Negara dapat memenuhi perlindungan hukum maksimal dengan keharusan mengakui eksistensi warga negaranya melalui identitas yakni mengetahui dan mengenal warga negaranya melalui dokumen resmi kependudukan diantaranya berupa KTP.

Pasca Putusan MK, Jimly Asshiddiqie (Mantan Hakim Konstitusi) berpendapat bahwa MK hanya memutus atau menentukan prinsip bahwa tidak boleh ada diskriminasi bagi Penghayat Kepercayaan atas dasar suatu UU. Namun hal itu tidaklah cukup, karena selanjutnya perlu adanya hal teknis terkait KTP yang diatur oleh administrasi pemerintahan dengan beberapa kemungkinan. *Pertama*, di kolom agama tertulis tanda strip (-) atau garis miring (/) [Agama/Kepercayaan], artinya orang memahami kepercayaan itu dalam konteks agama masing-masing. *Kedua*, kolom agama tersendiri dan kolom kepercayaan tersendiri, sehingga dapat diketahui setelah implementasinya mengenai perlunya pencantuman kolom tersendiri. *Ketiga*, akhirnya muncul kesimpulan bahwa kolom kepercayaan tidak perlu dicantumkan sama sekali seperti saat ini yang terpenting tidak ada diskriminasi.[970]

Pembentukan hukum reflektif yang diartikan sebagai cerminan, gambaran, penuh pemikiran atau perenungan, tindakan melihat kembali peraturan perundang-undangan di masa lampau untuk direnungkan kembali meliputi monitoring (pemantauan) dan evaluasi (penilaian) proses pelaksanaan aturan hukum, yaitu sampai sejauh mana keberhasilannya (*succes*) atau kegagalannya (*failure*).[971] Hasil monitoring dan evaluasi tersebut digunakan sebagai bahan masukan atau umpan balik (*feed back*) dalam penyusunan garis kebijakan berikutnya (*next policy*) dan juga untuk merevisi aturan hukum, selanjutnya dimonitor dan dievaluasi kembali sehingga pada akhirnya mencapai hasil maksimal.[972] Berdasarkan tekad dan pernyataan (*statement*) untuk memperjuangkan kemerdekaan dan meniadakan penjajahan

---

[970] ***Ibid.***

[971] M. Solly Lubis, ***Politik Hukum dan Kebijakan Publik (Legal Policy and Public Policy)***, (Bandung: CV. Mandar Maju, 2014), hlm. 7.

[972] ***Ibid.***

melalui Pembukaan UUD 1945 tanpa adanya keutuhan (*solidity*), baik dari segi filosofi maupun perangkat pertahanan dan keamanan dan keutuhan masyarakat yang pluralis heterogen, baik dari segi kultur, politis, ekonomi, dan kesejarahan (*history*).[973] Bangsa Indonesia sangat rentan (sensitif) dan peka terhadap faktor-faktor pemecah dan desktruktif, maka kebijakan sosial politik nasional harus waspada, antisipatif dan bijaksana yang memperkokoh dan memupuk faktor pemersatu dan konstruktif.

Monitoring kebijakan merupakan penyampaian informasi mengenai konsekuensi sekarang dan masa lalu dari penerapan alternatif kebijakan termasuk kendala-kendalanya.[974] Evaluasi kebijakan merupakan penyampaian informasi mengenai kinerja atau hasil dari suatu kebijakan.[975] Pelaksanaan evaluasi dapat berjalan secara maksimal ketika didukung suatu komunikasi, sebagaimana dikemukakan oleh George C. Edward III bahwa ada 4 (empat) variabel untuk mencapai suatu keberhasilan meliputi komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Komunikasi bahwa setiap kebijakan akan dapat dilaksanakan dengan baik jika terjadi komunikasi efektif antara pelaksana program (kebijakan) dengan para kelompok sasaran (*target group*). Tujuan dan sasaran program atau kebijakan dapat disosialisasikan secara baik dapat menghindari distorsi kebijakan dan program, maka semakin tinggi pengetahuan kelompok sasaran atas program akan mengurangi tingkat penolakan dan kekeliruan dalam aplikasi program dan kebijakan dalam ranah yang sesungguhnya.[976] Setelah menilik Putusan MK, ada beberapa pendirian sebagai berikut. Hal utama yang dibutuhkan manusia adalah pengakuan pribadi secara utuh dan menyeluruh baik identitas maupun hak-hak dasar yang melekat pada manusia tersebut. Perlindungan hukum dalam pencantuman

---

[973] ***Ibid.***, hlm. 110-111.

[974] Dwiyanto Indiahono, ***Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis***, (Yogyakarta: Gava Media, 2017), hlm. 21.

[975] ***Ibid.***, hlm. 21.

[976] George C. Edward III, ***Implementing Public Policy***, (Washington: Quarterly Press, 1980). Dalam Indiahono, ***Op.Cit.***, hlm. 31.

kolom atau elemen data kependudukan dalam KTP (nama, tempat tanggal lahir, jenis kelamin, agama/kepercayaan, status perkawinan, golongan darah, alamat, pekerjaan, kewarganegaraan) tidak boleh ada diskriminasi (pembatasan, pelecehan, pengucilan), artinya negara berkewajiban untuk mengetahui dan mengenal warga negaranya melalui data penduduk secara akurat, dan warga negara harus memberikan informasi secara benar terkait identitas yang melekat padanya. Negara mengetahui dan mengenal warga negaranya secara layak melalui identitas yang melekat padanya dapat menjalankan kewajiban asasi secara maksimal kepada warga negaranya. Monitoring dan evaluasi terhadap implementasi, kinerja, dan dampak kebijakan[977] berupa perenungan proses dan hasil kebijakan yang diambil harus didukung komunikasi dan dialog sejajar dan seimbang dengan melepas segala atribut penghalang di antara para pihak dan proses yang berkesinambungan. Kompromi dan negoisasi atas solusi permasalahan melalui tawar-menawar kebijakan, mau mengalah, rasionalitas, dan komitmen atas keberpihakan publik.[978] Hasil komunikasi tidak hanya berupa kata-kata, tetapi juga terwujud pada perbuatan nyata melalui peraturan perundang-undangan.

Teori hukum reflektif merupakan pengembangan teori dari suatu pendekatan hukum yang evolusioner oleh Nonet Selznick di Amerika Serikat dan Habermas dan Luhmann di Jerman.[979] Pemikiran Habermas yaitu hukum reflektif bahwa hukum dapat mengatur dirinya sendiri melalui lembaga atau stuktur dengan cara mengkomunikasikannya sebagai sarana integritas sosial yang mempertahankan kehidupan sosial. Perkembangan revolusioner hukum

---

[977] ***Ibid.***, hlm. 23.

[978] ***Ibid.***, hlm. 25.

[979] Teubner, ***Substantive and Reflexive … Op.Cit.***

memerlukan ilmu pengetahuan melalui sistem legal yang sangat spesifik yang direncanakan secara komprehensif pada dinamika proses interaksi bagi pemecahan masalah sosial.[980]

Hukum reflektif dari Habermas menjadi pembahasan Gunther Teubner dengan mengkompilasi beberapa ajaran pembentukan hukum sebagai hukum yang tanggap antara politik dengan hukum menyatu. Rasionalitas reflektif dalam hukum mematuhi suatu prosedur legitimasi logis menurut Habermas yang mengedepankan komunikasi pada kehidupan sosial. Hukum sebagai suatu konstusi eksternal dapat mengendalikan proses putusan diskursus dan prosedur orientasi konkursus melalui negosiasi dan putusan. Berdasarkan perkembangan hukum dan masyarakat yang semakin pesat, penekanan hukum pada kekuasaan dan rasional formal mulai dikritisi dan diarahkan kepada rasionalitas substansif yang berorientasi pada penguatan sub-sub sistem masyarakat memerlukan rematerialisasi hukum.

Pendekatan neo-evolusioner hukum refleksif oleh Teubner diarahkan kepada perspektif proses perubahan hukum dan sosial. Gunther Tuebner[981] mengkombinasikan teori Nonet dan Selznick yang bersandar pada variabel-variabel internal sistem hukum yang tidak seluruhnya melihat aturan kekuatan eksternal sosial dengan teori Habermas-Luhman yang lebih mengarahkan masyarakat sebagai organisasi teratur dan menekankan interrelasi eksternal antara hukum dan struktur sosial yang membentuk model hukum sosial. Konsep hukum refleksif bahwa hukum dapat mengatasi konflik dengan menetapkan batasan dimensi pelaksanaan hukum berbentuk kontrol sosial tidak langsung dan lebih abstrak. Orientasi refleksif berusaha mengidentifikasi struktur peluang yang mengizinkan pengaturan hukum mengatasi masalah sosial tanpa merusak nilai kehidupan sosial. Diferensiasi fungsional pada sistem sosial berakibat struktur legitimasi universal hilang sebagai suatu moralitas diskursus

---

[980] Teubner, ***Ibid.*** Dalam Andi Kasmawati, ”Konstruksi Hukum Yang Bersumber Dari Realitas Sosial (Suatu Implikasi Terhadap Sosiological Jurisprudensi)”, ***Jurnal MMH***, Jilid 40 Nomor 1 Maret 2011, hlm. 37-38.

[981] Teubner, ***Op.Cit.***, p. 242. Dalam Kasmawati, ***Ibid.***, hlm. 338.

yang ditetapkan secara umum atau prosedur refleksi bersama pada upaya pemenuhan aspek keadilan sosial sesuai Teubner *"legal concept of law. Rather, it is determined by the dynamic interplay of social forces, institutional constraints, organizational structures and last but not lest conceptual potentials."*[982]

Hukum reflektif membutuhkan manfaat dan pengembangan untuk mengontrol tahapan pengaturan sendiri dalam konteks yang berbeda[983] pada interaksi dinamis untuk penyelesaian masalah sosial. *If it is true that law fulfills its integrative function by furthering reflexive processes in other social subsystem, the social knowledge required by the legal system is vey spesific and the eed for model construction is much more limited than it would be in a comprehensive "planning" law,*[984] maka hukum reflektif mewujudkan hukum perencanaan yang komprehensif merupakan kegiatan evaluasi yang memuat kegiatan perencanaan matang atas suatu hukum yang didalamnya terdapat komunikasi berisi pesan yang mempunyai makna dan pesan itu memuat informasi.[985] Menurut pendapat Loet Leydesdorff dan Andersen bahwa komunikasi memenuhi kompleksitas ketika ada kesinambungan yang dinamis.[986] Partisipasi masyarakat pada pembahasan RUU dan evaluasi UU adalah upaya komunikasi yang baik antara pemerintah dengan rakyat atas suatu rencana dan pelaksanaan kebijakan, maka perlu kesinambungan dari komunikasi itu untuk menciptakan harmonisasi dalam hubungan setara dan sejajar antara pemerintah dan rakyatnya. Partisipasi masyarakat terhadap setiap kebijakan pemerintah beserta evaluasi UU sebagai bentuk perlindungan hukum maksimal yang

---

[982] Teubner, ***Op.Cit.***, p. 247. Dalam Sukardi, "Perspektif Hukum Refleksif Terhadap Konsep Restorative Justice Dalam Pembaharuan Hukum Pidana", ***Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa***, Volume 20, Nomor 3 September 2012, hlm. 338.

[983] Sukardi, ***Op.Cit.***, hlm. 281.

[984] Teubner, ***Op.Cit.***, p. 281.

[985] Loet Leydesdorff, "Luhmann, Habermas, and the Theory of Communication", ***Systems Research and Behavioral Science***, 17 (3), (2000), p. 276.

[986] Esben Slot Andersen, ***Evolutionary Economics: Post-Schumpeterian Contributions***, (London: Pinter, 1994). Dalam Leydesdorff, ***Ibid.***, p. 288.

mengarah kepada keadilan bagi kelompok minoritas yang terpinggirkan yaitu Penghayat Kepercayaan untuk menempatkan seluruh warga negara dalam komunkasi tanpa diskriminasi karena kodrat sebagai ciptaan Tuhan yang bermartabat. Keadilan menurut Humberto Maturana Romesin dan Gerda Verden-Zöller adalah bagian kemanusiaan yang bersumber dari Tuhan yang keberadaannya harus diperjuangkan secara berkelanjutan melalui sikap ketulusan yaitu saling menghormati dan menghargai manusia lain. Hal yang terkait Tuhan, kebenaran, kenyataan, permasalahan, dan lain sebagainya merupakan refleksi dari kemanusiaan yang keberadaannya harus diperjuangkan secara berkelanjutan sebagai tindakan nyata dari ketulusan dari manusia adil dan bermartabat. Keadilan sebagai tujuan kehidupan manusia agar tercipta kesinambungan hidup bersama secara aman, nyaman, dan damai dalam harmonisasi melalui ketulusan.[987] Keadilan hukum ada ketika UU Adminduk memberikan keleluasaan bagi seluruh rakyat tanpa terkecuali atas akses informasi dan masukan hukum melalui komunikasi secara berkesinambungan dan hak setara dan sejajar antara pemerintah dan rakyat sebagai wujud pengakuan identitas (jati diri) dan eksistensi seseorang.

Kata *"reflektif"* dalam pembentukan hukum melalui dialog berkesinambungan terhadap adanya keanekaragaman masyarakat Indonesia yang didalamnya terdapat sikap saling menghormati yang menghasilkan komitmen bersama. Pendapat itu dilandasi pemikiran dari Susanne Holmström dan Susanne Kjaerbeck memaparkan perbedaan antara perspektif antara reflektivitas (*reflectivity*) dengan refleksi (*reflection*) dalam organisasi. Perspektif refleksif melalui pendekatan dengan lingkungan bahwa kegiatannya adalah menghormati akan perbedaan masyarakat, berusaha memahami permasalahan yang saling terkait dari berbagai sudut pandang, mempertanyakan kepada diri mengenai ciri khas, tugas, dan tanggung jawab, ada dialog, dan perspektif untuk etika, tanggung jawab sosial perusahaan, kemitraan, nilai-

---

[987] Humberto Maturana Romesin, etc., ***The Origin Of Humanness In The Biology Of Love***, (USA: Andrews UK Limited, 2008), p. 20, 61, 77, 131, 138, dan 139.

nilai, dialog, dan janji atau komitmen.[988] Perspektif reflektivitas terdapat kegiatan pendekatan di lingkungan berupa penanganan keseragaman masyarakat, paradigma bukan sebagai pembuat kebijakan terkait resiko suatu kebijakan, percaya masalah akan selesai melalui informasi untuk perkembangan, produktivitas, efisiensi, dan pengelolaan.

Teori yang dikemukakan oleh Habermas dan Luhmann sebagai teori refleksif sebagai teori transformasi hukum dari Nonet dan Selznick.[989] Nonet dan Selznick memaparkan perubahan hukum memakai variabel "internal" sistem hukum, sedangkan Habermas dan Luhmann menekankan hubungan "eksternal" antara hukum dengan struktur sosial. Hukum refleksif mengarah kepada tahapan berkaca ke diri sendiri (*self-reflective*) dalam subsistem masyarakat yang berbeda, suatu elemen dalam percampuran rumit orientasi hukum yang muncul sebagai bentuk dominasi hukum post-modern.[990] Norma hukum reflektif memusatkan hukum pada penyusunan, pembentukan, pengoreksian, dan mendesain ulang fungsi sebagai sistem regulasi tersendiri (*self-regulating systems*) merupakan usaha mencari perpaduan tepat (*a harmonious fit*) antara susunan institusi (*institiutional structure*) dengan struktur masyarakat (*social structure*) daripada pengaruh struktur masyarakat itu sendiri.[991]

Menurut Maria Farida Indrati, aturan mengenai evaluasi pada UU di Indonesia belum pernah ada kecuali mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan pajak. Praktiknya di Belanda, pembuat UU mengatur mengenai evaluasi dalam *wet*.[992] Evaluasi diperlukan sebagai pembentukan hukum reflektif dalam ketentuan peraturan perundang-undangan untuk menilai kelemahan dan kelebihan dari UU tersebut, pelaksanaan UU, kinerja

---

[988] Susanne Holmström dan Susanne Kjaerbeck, ***The Reflective Paradigm In Theory And Practice***, makalah dipresentasikan di konferensi Legitimacy in a Changing World 27-30 September 2007 Roskilde University/Lund University.

[989] Teubner, ***Op.Cit.***, p. 245.

[990] ***Ibid.***, p. 246.

[991] ***Ibid.***, p. 251.

[992] Wawancara dengan Prof. Maria Farida Indrati Soeprapto pada tanggal 7 Maret 2018.

instansi pelaksana UU, dan pelanggaran hak konstitusional. Evaluasi memang tidak banyak ada dalam UU, namun kurangnya aturan mengenai evaluasi terhadap pelaksanaan UU menimbulkan kerugian konstitusional bagi warga negara. Hal itu nampak jelas dalam aturan dalam UU Adminduk tidak mencantumkan evaluasi, yang selanjutnya ada ketentuan evaluasi dalam perubahannya tanpa mencantumkan partisipasi masyarakat.

Menurut inventaris evaluasi dalam UU bahwa evaluasi adalah suatu upaya perlindungan hukum bagi pihak yang lemah yang kemungkinan tidak dapat membela dirinya sendiri dari pihak yang kuat, sehingga negara membuat aturan evaluasi sebagai bentuk pertanggungjawaban atas tindakan tertentu agar pelaksanaan dapat dilakukan sebagaimana mestinya mengenai perencanaan, pelaksanaan, dan laporan kegiatan, ketika perlindungan hukum preventif (pengawasan) dan perlindungan hukum represif (penjatuhan sanksi) tidak dapat dilaksanakan. Maria Farida Indrati berpendapat pula dalam sidang MK hendaknya ada naskah akademik sebagai alat bukti dan naskah akademik ada ketika penyusunan RUU bukan setelah UU untuk mengevaluasi RUU dan partisipasi publik. Evaluasi muncul masalah ketika RUU menjadi UU, seharusnya diatur ketentuan yang dievaluasi, subyek yang dilindungi, obyek yang dilindungi, alasan atau latar belakang evaluasi, yang tentu saja evaluasi bertujuan bertujuan untuk melindungi pihak yang lemah agar tercipta keadilan. Maria Farida Indrati juga berpendapat, hukum terkadang kurang sesuai dengan kehendak masyarakat, apabila pembentukan undang-undangnya dilakukan dengan cara modifikasi yang baik dan kajian yang mencukupi, maka hukum akan dapat menjadi pedoman dan panglima serta dapat berlaku sesuai dengan perkembangan masyarakat.[993] Evaluasi diperlukan dalam pembahasan RUU, bahwa Pembentuk UU sejak awal proses perancangan wajib agar UU yang dihasilkan

[993] Indrati S., ***Ilmu Perundang-Undangan 1... Op.Cit.***, hlm. 6 dan 329-330.

mampu memenuhi berbagai kebutuhan masyarakat, mampu dilaksanakan, ditegakkan, dan sesuai prinsip jaminan hukum serta pengaturan atas persamaan hak.[994]

Orang yang tepat (The right man) diartikan bahwa kualitas moral dan etika pejabat publik dalam menjalankan pemerintahan sehingga keputusan politik merupakan cermin dari harapan warga negara secara keseluruhan termasuk minoritas.[995] Donald Black menyatakan bahwa sistem hukum dan politik yang berlaku dalam suatu negara terbukti peranan pimpinan dominan untuk menegakkan hukum dan HAM.[996] Semua pejabat di semua lapisan organisasi penyelenggaraan negara harus memahami Indonesia adalah negara hukum, dan hukum yang seharusnya memimpin semua proses pemerintahan dan penyelenggaraan kekuasaan negara. Doktrin negara modern menggunakan semboyan *"the rule of law, not of man"* bahwa hukum yang memimpin, bukan perorangan pejabat atau pemegang jabatan. Seluruh pejabat dan staf hanya wayang dari skenario yang sudah tersedia sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Walaupun aturan itu buruk dan tidak disukai selama aturan berlaku mengikat, maka hukum wajib dihormati, ditaati, dan dilaksanakan.[997]

Keadilan terjadi ketika ada pengakuan seseorang kepada orang lain hak dan kewajiban yang seimbang tanpa diskriminasi antara negara dengan rakyatnya, berupa perlindungan hukum bagi masyarakat diberikan kesempatan untuk berpartisipasi dan adanya pencantuman kegiatan evaluasi terhadap suatu UU. Ada 3 (tiga) unsur yang dikemukakan oleh Gustav Radburch dalam penegakan hukum, yaitu: kepastian hukum (*rechtssicherheit*), kemanfaatan (*zweckmassigkeit*), dan keadilan (*gerechtigkeit*).[998] Berdasarkan fungsi sebagai perlindungan

---

[994] Saifuddin, "Proses Pembentukan UU: Studi Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan UU", ***Jurnal Hukum***, Nomor Edisi Khusus Volume 16 Oktober 2009, hlm. 96.

[995] Mufti dan Naafisah, ***Op.Cit.***, hlm. 156.

[996] Effendi, ***Op.Cit.***, hlm. 117.

[997] Jimly Asshiddiqie, ***"Struktur Hukum dan Hukum Struktural Indonesia"*** dalam Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial, ***Dialektika Pembaruan Sistem Hukum Indonesia***, (Jakarta: Komisi Yudisial, 2012), hlm. 33.

[998] Mertokusumo, ***Mengenal Hukum … Op.Cit.***, hlm. 145.

kepentingan manusia, hukum bertujuan untuk menciptakan tatanan masyarakat yang tertib dan seimbang. Pelaksanaan kesepakatan bersama telah sejak lama dari berbagai negara yang konsisten dengan prinsip toleransi, muncul dari suara hati (*conscience*), persyaratan mendasar (*fundamental*) ketertiban umum (*public order*) dan kepentingan umum (*common good*) atau *the basic social structure* yaitu sistem yang menjamin peluang yang sama dan adil bagi setiap warga negara untuk memenuhi kebutuhan dasar sebagai manusia secara layak.

Keadilan sebagai *fairness* menurut John Rawls, jaminan pemenuhan kebutuhan dasar warga negara wajib diatur dalam konstitusi secara adil sebagai hak warga negara (pendapatan dan kekayaan, pendidikan, kesehatan, kesempatan kerja, kebebasan dasar sebagai warga negara, dan sebagainya) dan didukung setiap warga negara melalui pemenuhan kewajiban sesuai hukum berlaku, maka negara wajib menciptakan struktur sosial yang mendorong pemenuhan hak setiap warga negara.[999] Hukum yang baik apabila selalu terbuka untuk dikritik dan dikoreksi menurut hukum yang ada saat ini (*ius contitutum*) dan aturan hukum yang pernah berlaku sebelumnya untuk menciptakan keadilan, kebahagiaan, dan kesejahteraan warga negara, maka hukum dapat diperbaiki agar tetap responsif atas kepentingan manusia ke masa depan yang lebih baik.[1000]

Lemahnya perlindungan hukum terhadap hak konstitusional karena kekosongan hukum terkait pencantuman kolom kepercayaan dalam KTP-el maka pelaksanaan peristiwa penting dalam kehidupan mulai dari manusia itu lahir sampai meninggal dunia dan pelaksanaan ibadah bagi Penghayat Kepercayaan terdapat perlakuan berbeda (diskriminasi) dibandingkan dengan Pemeluk Agama yang seharusnya berimbang hak konstitusionalnya. Kebijakan inklusif untuk keadilan bagi Penghayat Kepercayaan sebagai kelompok minoritas dan

---

[999] John Rawls, ***A Theory of Justice***, (Cambridge, Massachusetts: Macmillan Publishing Company, 1999). Dalam Ujan, ***Op.Cit.***, hlm. 232.

[1000] Ujan, ***Ibid.***, hlm. 231-233.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

terpinggirkan karena diskriminasi. Pembentukan hukum reflektif melalui refleksi atau melihat dan berkaca pada peraturan perundang-undangan di masa lalu sampai saat ini dan pelibatan masyarakat dalam dialog atau komunikasi terbuka secara komunikatif (pemahaman, koordinasi, sosialisasi, evaluasi) secara berkesinambungan antara negara dan masyarakat berbagai lapisan dalam posisi setara dan sejajar dalam penyusunan RUU. Banyak perbedaan masyarakat perlu berbagai perpaduan (harmonisasi) upaya yakni rekonsiliasi sebagai refleksi yang menimbulkan ketulusan hati untuk tercipta dialog tidak memihak atau netral.[1001]

Pengakuan eksistensi sebagai seseorang (*person*) menurut Scheler tidak hanya pribadi (*einzelperson*), tetapi juga pribadi sebagai bagian dalam anggota masyarakat (*gesamtperson*).[1002] Karl Jaspers mengemukakan kemerdekaan atau kebebasan merupakan kesadaran manusia terhadap keberadaannya dan manusia lain,[1003] sehingga pengakuan adalah kesadaran seseorang kepada dirinya sendiri dan manusia lain untuk hidup secara merdeka atau bebas melalui suatu komunikasi atau dialog secara berkesinambungan yang dikomunikasikan dalam bentuk nyata berupa peraturan perundang-undangan. Dialog yang terjalin antara pemerintah dan masyarakat itu sebaiknya disertai kerelaan melepas segala atribut perbedaan di antara mereka yakni jabatan, status, keadaan ekonomi, profesi, dan lain-lain serta melepas kecurigaan atau kekhawatiran peserta dialog sehingga tercipta dialog tanpa tekanan dan kekuasaan (*release no suspicion*) menurut prinsip berKetuhanan Yang Maha Esa sebagai bagian pengakuan seseorang terhadap orang lain terkait eksistensi dan jati diri seseorang. Penyelesaian masalah masyarakat tidak hanya melalui dialog berkesinambungan

---

[1001] Hardiman, ***Op.Cit.***, hlm. 176.

[1002] R. Bakker, ***De Geschiedenis van het Fenomenologisch Denken***, (Utrech/Antwerpen: Aula, 1969), p. 126-128 dan 157. Dalam Budiono Kusumohamidjojo, ***Filsafat Hukum: Problematik Ketertiban Yang Adil***, (Bandung: CV. Mandar Maju, 2011), hlm. 114.

[1003] Karl Jaspers, ***Der Philosophische Glaube*** (Kepercayaan Filsafati), (München: Piper & Co., 1948), p. 54. Dalam Kusumohamidjojo, ***Ibid.***, hlm. 114-115.

antara pemerintah dan masyarakat, tetapi juga upaya selalu terbuka membentuk kebijakan yang akan berlaku sebagai usaha penciptaan keadilan bagi Penghayat Kepercayaan.

Penghayatan terhadap keadilan muncul dari kesadaran dan pemahaman akal budi dan hati nurani manusia yang terwujud dalam perilaku dan situasi kehidupan manusia. Penghayatan keadilan dalam kerangka pandangan hidup, keyakinan keagamaan dan keyakinan etis dengan berbagai nilai yang dianut. Kaidah hukum yang adil, apabila peristiwa atau situasi tertentu dalam hubungannya dengan masyarakat dapat menjalankan kehidupan secara wajar sesuai dengan martabat dan harkat sebagai manusia.[1004] Keadilan dapat terwujud ketika ada pengakuan terhadap identitas (jati diri) dan eksistensi seseorang yang terwujud dalam kartu identitas tanpa diskriminasi atas dasar apa pun. Keadilan tidak terlepas dari tujuan bangsa Indonesia cita hukum yaitu Sila Kelima Pancasila yang berbunyi *"Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia."*, sehingga adil ditujukan untuk seluruh rakyat Indonesia dengan memperlakukan setiap rakyat setara dan sejajar (tanpa diskriminasi) atas dasar apa pun berdasarkan agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, dan keyakinan politik terhadap manusia lainnya.

Peraturan perundang-undangan tercipta sesuai tujuan pembentukan harus berorientasi kepada refleksi sebagai upaya perlindungan hukum bagi rakyat yang melihat peraturan perundang-undangan di masa lampau beserta fakta dalam masyarakat saat itu beserta keadaan masyarakat saat ini dan peraturan perundang-undangan terkait untuk mengkondisikan kebijakan saat ini dan yang akan datang melibatkan seluruh masyarakat (partisipatif) sebagai perwujudan pengakuan akan eksistensi dan jati diri (identitas) seseorang agar memenuhi setiap kebutuhan masyarakat tanpa diskriminasi dalam bentuk apa pun.

Evaluasi peraturan perundang-undangan (*ex-post evaluation*) sebagai bagian ketatalaksanaan meliputi metode dan tata kerja lembaga-lembaga yang terlibat pada

---

[1004] Sidharta, ***Refleksi Tentang … Op.Cit.***, hlm. 185-186.

pembentukan peraturan perundang-undangan. Ketatalaksanaan adalah prinsip yang harus ada untuk menjamin konsistensi dan prediksi mengenai arah dan proses pembentukan peraturan perundang-undangan.[1005] Evaluasi selalu melibatkan komunikasi secara berkesinambungan antara pembentuk UU, instansi pelaksana, tokoh masyarakat, dan masyarakat sebagai pihak yang mungkin akan dirugikan oleh suatu hukum. Menurut Jürgen Habermas mengenai komunikasi deliberatif, pengalaman tentang pencapaian pemahaman timbal-balik dalam komunikasi yang bebas dari paksaan untuk menuju rasionalitas bahwa koordinasi akan terbangun karena adanya komunikasi.[1006] Evaluasi harus memuat hasil kajian terhadap peraturan perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan Undang-Undang baru dengan Peraturan Perundang-undangan lain, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status Peraturan Perundang-undangan yang ada, termasuk Peraturan Perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta Peraturan Perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan UU yang baru. Analisis UU dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang ada serta posisi UU untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil penjelasan atau uraian menjadi bahan penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan UU yang akan dibentuk.

Partisipasi masyarakat pada Pasal 53 UU Nomor 10 Tahun 2004 berbunyi *"Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah."*. Penjelasannya berbunyi *"Hak masyarakat dalam ketentuan ini dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat/dewan, perwakilan rakyat daerah."* bahwa partisipasi

---

[1005] Akhmad Adi Purawan, "Korupsi Legislasi Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan," ***Jurnal Rechtsvinding***, Volume 3 Nomor 3, Desember 2014, hlm. 358-359.

[1006] Jürgen Habermas, ***Teori Tindak Komunikatif Buku Satu: Rasio dan Rasionalisasi Masyarakat***, (Bantul: Kreasi Wacana, 2012), hlm. x-xi.

masyarakat adalah fungsi DPR untuk representasi rakyat (Pasal 210 ayat (1) Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2014) melalui masukan secara lisan dan/atau tertulis kepada DPR pada proses penyusunan dan penetapan Prolegnas, penyiapan dan pembahasan RUU, RUU tentang APBN, pengawasan pelaksanaan UU, dan pengawasan pelaksanaan kebijakan pemerintah (Pasal 215 Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2014). Partisipasi masyarakat pada UU Nomor 10 Tahun 2004 diatur satu bab yaitu Bab X meliputi 1 (satu) ayat saja, namun syaratnya tersebar di Penjelasannya terkait asas keterbukaan dan maksud penyebarluasan.

Partisipasi masyarakat melalui keterbukaan yaitu seluruh masyarakat memiliki kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan[1007] melalui penyebarluasan pada media elektronik (televisi, radio, internet) dan media cetak (surat kabar, majalah, dan edaran).[1008] Partisipasi masyarakat pada Pasal 96 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 bahwa masyarakat terdiri atas orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan peraturan perundang-undangan (Pasal 96 ayat (3) UU Nomor 12 Tahun 2011) berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi; dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi, yang harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat (Pasal 96 ayat (4) UU Nomor 12 Tahun 2011). Pembentuk UU sejak awal proses perancangan dituntut agar UU mampu memenuhi berbagai kebutuhan yaitu mampu dilaksanakan, dapat ditegakkan, sesuai prinsip jaminan hukum dan persamaan hak-hak sasaran yang diatur, dan mampu menyerap aspirasi masyarakat.[1009] Pembentuk UU berpacu pada dinamika masyarakat yang terus berubah sejalan dengan nilai yang dianggap baik, adil, dan bermanfaat bagi masyarakat (*the right man in the right*

[1007] Penjelasan Pasal 5 huruf g UU Nomor 10 Tahun 2004.

[1008] Penjelasan Pasal 22 UU Nomor 10 Tahun 2004.

[1009] "Legislative Technique as Basis of a Legislative Drafting System Information and Communications Technology Law", ***Journal Abindon***, Volume 9, Issue 2, 2000, p. 149-159. Dalam Saifudin, ***Op.Cit.***, hlm. 96.

position). Pembentukan UU sebagai bagian dari proses pembentukan sistem hukum yang lebih luas dan tidak statis (dinamis).

Partisipasi masyarakat dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 diatur dalam satu bab yaitu Bab XI yang terdiri atas 4 (empat) ayat. Pasal UU Nomor 12 Tahun 2011 tidak mengatur tujuan dari partisipasi masyarakat, sehingga pelaksanaan partisipasi masyarakat tidak terbatas untuk proses pembuatan UU, tetapi pelaksanaannya lebih luas digunakan setelah RUU menjadi UU. Partisipasi masyarakat setelah UU Nomor 12 Tahun 2011 mempunyai hubungan dengan evaluasi yaitu masyarakat dapat memberikan masukan setelah RUU menjadi UU melalui evaluasi UU dalam kegiatan penyebarluasan UU yang diatur dalam Pasal 88 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 berbunyi *"Penyebarluasan dilakukan oleh DPR dan Pemerintah sejak penyusunan Prolegnas, penyusunan Rancangan Undang-Undang, pembahasan Rancangan Undang-Undang, hingga Pengundangan Undang-Undang."* dan Pasal 88 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 berbunyi *"Penyebarluasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat serta para pemangku kepentingan."* Mekanisme penyebarluasan UU hanya pada Lembaran Negara saja (Pasal 90 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011), tetapi tidak berbentuk sosialisasi masyarakat (UU Nomor 12 Tahun 2011) itu membatasi evaluasi terhadap UU dalam kegiatan penyebarluasan UU akan merugikan rakyat sebagai pemangku kepentingan. Pengaturan evaluasi disertai partisipasi masyakarat dalam setiap UU sangat dibutuhkan agar UU dapat memenuhi kebutuhan masyarakat sebagai perlindungan hukum bagi masyarakat, pemberian masukan terhadap kekurangan suatu UU, dan mengantisipasi kekuranglengkapan norma. Tujuan partisipasi masyarakat menurut Pasal 53 UU Nomor 10 Tahun 2004 adalah penyiapan atau pembahasan RUU, sedangkan tujuan itu tidak dicantumkan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011. UU Nomor 12 Tahun 2011 memberikan mekanisme yang lebih jelas terkait keharusan RUU dapat diakses dengan mudah oleh

masyarakat. Partisipasi masyarakat menjadi urgensi pada awal penyiapan RUU sampai dengan selesainya proses penyusunan RUU menjadi UU untuk pemenuhan kebutuhan hukum masyarakat secara adil dan beradab melalui keterbukaan hukum yang akan berlaku.

Partisipasi masyarakat tidak dapat diabaikan begitu saja oleh lembaga legislatif, terlebih lagi ketika ada MK yang salah satu kewenangannya adalah menguji UU terhadap UUD 1945, maka partisipasi masyarakat akan menjadi lebih bermakna ketika UU tertutup kemungkinan untuk dievaluasi melalui penyebarluasan UU sebagai kewajiban DPR yang hanya pada Lembaran Negara. Masyarakat yang kepentingannya diabaikan dan dirugikan oleh UU dapat mengajukan tuntutan pengujiannya ke MK. Sejumlah problematik tarik-menarik kepentingan tidak mudah untuk mendapatkan jawaban ketika Pembentuk UU kurang transparan, partisipatif, dan demokratis pada masa orde baru pada akhirnya masyarakat menggugat melalui gerakan reformasi. Ketika proses pembentukan UU akan dilakukan dengan transparansi, partisipatif, dan demokratisasi yang dibuka secara luas akan menggeser kewenangan konstitusional yang telah diberikan UUD 1945 bagi Presiden dan DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif tertandingi dalam proses pembentukan UU. Transparansi, partisipatif, dan demokratisasi terlalu luas tidak akan memberikan hasil positif bagi penataan kekuasaan legislatif secara formal diatur dalam UUD 1945, sehingga perlu jalan pemecahan sebaik-baiknya yang dapat menjamin dan melindungi lembaga legislatif dari tuntutan transparansi, partisipatif, dan demokratisasi dalam proses pembentukan UU. Tanpa ada penataan seimbang antara kekuasaan legislatif dengan tuntutan transparansi, partisipatif, dan demokratisasi, maka UU yang dihasilkan akan tetap kurang responsif dan hasil tidak optimal menampung berbagai kepentingan dalam kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara.

Evaluasi terdapat pada Naskah Akademik, namun keharusan mencantumkan Naskah Akademik suatu UU baru ditetapkan pada UU Nomor 12 Tahun 2011. UU Nomor 10 Tahun 2004 tidak mengatur Naskah Akademik sebagai keharusan melalui kata *"dapat"*, namun

peraturan di bawahnya mengatur bukan sebagai keharusan yakni Pasal 121 ayat (5) Keputusan DPR Nomor 08/DPR RI/I/2005.2006 tentang Peraturan Tata Tertib DPR (Keputusan DPR Nomor 08/DPR RI/I/2005.2006) berbunyi *"Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (3), diajukan beserta penjelasan, keterangan, dan/atau naskah akademis."* diubah oleh Pasal 112 ayat (1) Peraturan DPR Nomor 01/DPR RI/I/2009-2010 tentang Peraturan Tata Tertib dan Peraturan DPR Nomor 01 Tahun 2009 tentang Tata Tertib (Peraturan DPR Nomor 01 Tahun 2009) berbunyi *"Anggota, komisi, gabungan komisi, dan Badan Legislasi dalam mempersiapkan rancangan undang-undang terlebih dahulu menyusun naskah akademik mengenai materi yang akan diatur dalam rancangan undang-undang."* dan Pasal 112 ayat (2) berbunyi *"Rancangan undang-undang tentang APBN, rancangan undang-undang tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi undangundang, rancangan undang-undang tentang pengesahan perjanjian internasional, atau rancangan undang-undang yang hanya terbatas mengubah beberapa materi,* ***dapat*** *disertai naskah akademik."* Naskah Akademik diatur dengan Pasal 115 ayat (1) berbunyi *"Anggota, komisi, dan gabungan komisi dalam mempersiapkan rancangan undang-undang terlebih dahulu menyusun naskah akademik mengenai materi yang akan diatur dalam rancangan undang-undang."* dan Pasal 115 ayat (2) berbunyi *"Rancangan undang-undang tentang APBN, rancangan undang-undang tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi undang-undang, rancangan undang-undang tentang pengesahan perjanjian internasional, atau rancangan undang-undang yang hanya terbatas mengubah beberapa materi* ***dapat*** *disertai naskah akademik"* (Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib (Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2014)).

Pasal 43 ayat (4) UU Nomor 12 Tahun 2011 berbunyi *"Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD* ***harus*** *disertai Naskah Akademik."* Menurut penafsiran gramatikal, kata *"harus"* adalah wajib disertai Naskah Akademik sehingga ada

perbedaan antara UU Nomor 12 Tahun 2011 dengan Peraturan Tata Tertib DPR yang tidak mewajibkan karena ada kata *"dapat"*. Isi Peraturan Tata Tertib tersebut bertentangan dengan UU Nomor 12 Tahun 2011, karena adanya asas peraturan di bawah tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atasnya menimbulkan ketidakpastian hukum dalam Naskah Akademik. Naskah Akademik memegang peranan penting dalam penyusunan RUU yang terdapat evaluasi peraturan perundang-undangan. Pencantuman evaluasi diperlukan dalam setiap UU sebagai penilaian (masukan) atas pelaksanaan UU dan RUU ketika ada perubahan UU.

Pasal 43 ayat (3) UU Nomor 12 Tahun 2011 berbunyi *"RUU yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik."* dan Pasal 48 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 berbunyi *"RUU dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan harus disertai Naskah Akademik."* Naskah Akademik berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan RUU, Rancangan Perda Provinsi, atau Rancangan Perda Kabupaten/Kota yang akan dibentuk. Sebelum menguraikan ruang lingkup materi muatan, dirumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan mencakup ketentuan umum yaitu rumusan akademik terkait pengertian istilah, dan frasa, materi yang akan diatur, ketentuan sanksi, dan ketentuan peralihan.

Evaluasi sebagai *"the systematic and objective assessment of an ongoing or completed project, programme or policy, its design, implementation and results, with the aim to determine the relevance and fulfilment of objectives, development efficiency, effectiveness, impact and sustainability."*[1010] adalah kegiatan tersistematisasi dan obyektif pada pelaksanaan kebijakan yang sedang berjalan atau telah selesai melalui desain, pelaksanaan dan hasil untuk efisiensi, efektif, dampak, dan berkesinambungan. Evaluasi penyusunan RUU

[1010] UNESCO Education Sector Division for Policies and Lifelong Learning Systems (ED/PLS) Section of Education Policy (ED/PLS/EDP), ***Designing effective monitoring and evaluation of education systems for 2030: A global synthesiss of policies and practices***, 2016, http://www.gsdrc.org/go/topic-guides/measuring-results/context-and-definitions, p. 7, accessed on 26 March 2018.

diatur pada UU Nomor 12 Tahun 2011 terdapat Naskah Akademik, namun tidak diatur pada UU Nomor 10 Tahun 2004. Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah terkait pengaturan masalah itu pada RUU, Rancangan Perda Provinsi, atau Rancangan Perda Kabupaten/Kota sebagai solusi masalah dan kebutuhan hukum masyarakat (Pasal 1 angka 11 UU Nomor 12 Tahun 2011). Naskah Akademik sebagai keharusan DPR, Presiden, atau Dewan Perwakilan Daerah (DPD) pada pengajuan RUU (Pasal 43 ayat (3) UU Nomor 12 Tahun 2011), kecuali RUU APBN, penetapan Perpu, atau pencabutan UU atau Perpu (Pasal 43 ayat (4) UU Nomor 12 Tahun 2011).

Evaluasi peraturan perundang-undangan pada Bab III dalam Sistematika Naskah Akademik (Lampiran I UU Nomor 12 Tahun 2011) berisi hasil kajian peraturan perundang-undangan terkait kondisi hukum yang ada, keterkaitan UU baru dengan peraturan perundang-undangan lain, harmonisasi secara vertikal, serta status peraturan perundang-undangan yang ada, termasuk peraturan perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta peraturan perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan UU. Tujuan evaluasi untuk mengetahui kondisi hukum yang mengatur substansi atau materi yang akan diatur, mengetahui posisi UU baru untuk mendeskripsikan tingkat sinkronisasi, harmonisasi peraturan perundang-undangan yang ada serta posisi dari UU agar tidak terjadi tumpang tindih pengaturan (Lampiran I UU Nomor 12 Tahun 2011).

Partisipasi masyarakat pada pemerintahan demokratis terkait hakikat demokrasi sebagai sistem pemerintahan berfokus pada rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Partisipasi masyarakat terkait dengan kekuatan atau hak masyarakat terutama pengambilan keputusan pada tahap mengidentifikasi masalah, mencari pemecahan masalah sampai pelaksanaan

berbagai kegiatan.[1011] Menurut Habermas, titik tolak yang dapat menjadi acuan untuk menata ulang proses partisipasi aktif masyarakat adalah memperluas perdebatan politis di parlemen ke masyarakat sipil yang tidak hanya aparat negara dan wakil rakyat, tetapi juga seluruh warga negara berpartisipasi pada pembahasan politis untuk mengambil keputusan politik bersama.[1012] Rival G. Ahmad mengemukakan pendapat Arenstein bahwa dasar penentuan derajat bukan keterlibatan masyarakat pada proses pembentukan kebijakan atau program negara, tetapi masyarakat dapat menentukan hasil akhir atau dampaknya.[1013]

Deliberasi dari terminologi bahasa latin, yaitu *deliberatio* artinya menimbang-nimbang, konsultasi atau musyawarah.[1014] Demokrasi deliberatif adalah pandangan yang menempatkan deliberasi publik warga negara yang bebas dan setara sebagai inti legitimasi pembuatan keputusan politik dan pemerintahan. Proses pencapaian legitimasi keputusan politik negara melalui pengujian konsultasi publik, pertimbangan multiperspektif publik (musyawarah) minimal melibatkan pihak yang akan terkena imbas keputusan politik.[1015] Menurut Sutoro, demokrasi deliberatif memiliki mekanisme penentuan pemimpin dan pembuatan keputusan melalui dialog, musyawarah dan pengambilan kesepakatan, maka partisipasi akan menghindari oligarki elit pada pengambilan keputusan, kompetisi individual memperebutkan

---

[1011] Wimmy Haliim, "Demokrasi Deliberatif Indonesia: Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Membentuk Demokrasi dan Hukum Yang Responsif, Masyarakat Indonesia", ***Jurnal Masyarakat Indonesia***, Volume 42 (1), Juni 2016, hlm. 23-24.

[1012] Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, ***Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoritis dan Praktis Disertai Manual***, (Jakarta: Prenada Media Group, 2009), hlm. 123. Dalam Iza Rumesten R.S., "Model Ideal Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah", ***Jurnal Dinamika Hukum***, Volume 12, Nomer 2, Januari 2012, hlm. 139.

[1013] Rival G. Ahmad, dkk., "Parlemen ke Ruang Publik: Menggagas Penyusunan Kebijakan Partisipatif", ***Jurnal Hukum Jentera PSHK***, Volume 1 Nomor 2 Tahun 2003, hlm. 108.

[1014] F. Budi Hardiman, ***"Demokrasi Deliberatif: Model untuk Indonesia PascaSoeharto?"***, Majalah BASIS, Nomor 11-12 Tahun ke-53, November-Desember 2004, hlm. 18. Dalam Fahrul Muzaqqi, "Diskursus Demokrasi Deliberatif Di Indonesia", ***Jurnal Review Politik***, Volume 03, Nomor 01, Juni 2013, hlm. 124.

[1015] Muzaqqi, ***Ibid.***, hlm. 135. Dalam Rumesten R.S., ***Op.Cit.***, hlm. 139.

posisi pemimpin pada proses pemilihan (*voting*) langsung akan mengurangi teror, kekerasan, politik uang *(money politics)*, Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN), dan lain-lain.[1016]

Menurut Habermas, demokrasi harus memiliki dimensi deliberatif, yaitu posisi ketika kebijakan publik harus disahkan terlebih dahulu pada diskursus publik. Demokrasi deliberatif bertujuan membuka ruang partisipasi luas bagi warga negara untuk menciptakan hukum yang sah.[1017] Pandangan itu mendapatkan kritik Rousseau bahwa sumber legitimasi adalah kehendak umum. Jika sebuah produk hukum dinyatakan sebagai kehendak umum, berarti produk itu sudah terlegitimasi.[1018] Menurut Jurgen Habermas dan Iza Rumesten, seluruh pembentukan peraturan perundang-undangan sampai tahapan evaluasi perlu partisipasi masyarakat[1019] sebagai upaya pengakuan pemerintah terhadap seseorang atas eksistensi, identitas (jati diri), dan wadah komunikasi untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat secara menyeluruh tanpa diskriminasi sebagai bagian perlindungan hukum. Menurut Habermas, keseluruhan tindakan manusia sesuai orientasi pencapaian konsensus atau tindakan komunikatif dan tindakan berorientasi pada tindakan rasional untuk memenuhi kebutuhan fisik (tindakan instrumental) dan orientasi tindakan manusia untuk mempengaruhi orang lain agar mencapai tujuan (tindakan strategis).[1020] Tindakan komunikatif untuk saling setuju atau memahami antara pihak yang berkomunikasi, bukan dominasi dan pemaksaan kehendak.[1021]

Orang yang tepat (*the right man*) yang menduduki dalam jabatan yang tepat (*in the right position*) dalam DPR sebagai salah satu lembaga memiliki beban menciptakan kondisi

---

[1016] Sutoro Eko, "Revitalisasi Demokrasi Komunitarian" dalam Bacaan Forum Warga Kaukus 17++, Surabaya: Forum Warga Kaukus 17++, PP Lakpesdam NU, The Ford Foundation dalam acara Jambore Forum Warga Tahun 2005, hlm. 20-21. Dalam Muzaqqi, ***Op.Cit.***, hlm. 135.

[1017] Jurgen Habermas, ***The Theory of Communicative Action: Reason and Rationalization of Society***, (Boston: Beacon Press, 1982). Dalam Haliim, ***Op.Cit.,*** hlm. 21.

[1018] J. J. Rousseau, ***Du Contract Social (Edisi Terjemahan)***, (Jakarta: Visimedia, 2007). Dalam Haliim, ***Op.Cit.***, hlm. 21.

[1019] Rumesten R.S., ***Op.Cit***., hlm. 140.

[1020] Habermas, ***The Theory Of ... Op.Cit.***. Dalam Haliim, ***Op.Cit.,*** hlm. 23.

[1021] Haliim, ***Ibid.***

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

masyarakat demokratis yang mengakomodasi partisipasi masyarakat secara emansipatoris. Joseph Schumpeter dalam Maruto dan Anwar berpendapat senada bahwa *"Democracy is not just a system in which elites acquire the power to rule through a competitive struggle for the peoples vote. It is also a political system in which government must be held accountable to the people, and in which mechanisms must exist for making it responsive to their passions, preference, and interest."* Demokrasi bukan hanya mengenai pemilihan pemimpin atau anggota parlemen, tetapi demokrasi adalah sistem politik yang mengakomodasi kebutuhan masyarakat secara responsif,[1022] maka perjuangan dan pengorbanan Penghayat Kepercayaan secara pribadi maupun secara berkelompok melalui wadah tunggal yaitu MLKI sangat diperlukan untuk memperjuangkan hak atas pengakuan eksistensi dan identitas (jati diri) Penghayat Kepercayaan. Ketika didukung orang yang tepat dalam jabatan tepat, artinya orang yang mau mengakui secara tulus keanekaragaman dan mengakomodir kebutuhan masyarakat secara responsif. Pengakuan berperan penting untuk selalu mengikutsertakan masyarakat berkepentingan terhadap UU untuk didengar pendapat pada saat penyusunan suatu RUU, ketika UU sedang dilaksanakan, dan pada saat perubahan UU melalui evaluasi secara berkesinambungan sebagai refleksi pelaksanaan UU yang menempatkan seluruh masyarakat pada posisi setara dan sejajar melepaskan segala atribut mengekang berupa perbedaan.

Pembentukan hukum reflektif diterapkan melalui evaluasi UU dari peraturan perundang-undangan di masa lalu sampai saat ini beserta kebutuhan masyarakat akan hukum dan partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat melibatkan peran serta masyarakat untuk mengimbangi perkembangan dalam masyarakat untuk menciptakan atau membentuk suatu peraturan perundang-undangan baik yang mengatur hal-hal atau keadaan yang belum diatur sebelumnya maupun perubahan atau penyempurnaan dari peraturan perundang-undangan

---

[1022] M. D. Maruto dan Anwar, ***Reformasi politik dan kekuatan masyarakat: Kendala dan Peluang Menuju Demokrasi***, (Jakarta: LP3ES, 2002), hlm. 32. Dalam Haliim, ***Ibid.***, hlm. 22.

yang telah ada.[1023] Berdasarkan Pasal 43 ayat (4) UU Nomor 12 Tahun 2011 dan Pasal 215 Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2014, evaluasi RUU harus disertai partisipasi masyarakat melalui penyusunan dan penetapan Prolegnas dan penyiapan dan pembahasan RUU kecuali RUU APBN, RUU Perpu, atau RUU pencabutan UU atau RUU pencabutan Perpu. Evaluasi terhadap UU harus disertai partisipasi masyarakat melalui pengawasan terhadap pelaksanaan UU dan pengawasan pelaksanaan kebijakan pemerintah. Evaluasi disertai partisipasi masyarakat dilakukan dengan cara menginventaris masalah dan penyelesaian solusi berkesinambungan dilandasi sikap saling menghargai dan menghormati melalui hubungan setara dan sejajar antara pemerintah sebagai Penyelenggara Negara dengan masyarakat.

Ketika suatu UU ada partisipasi masyarakat yang melibatkan setiap anggota masyarakat secara sama dalam pembuatan kebijakan untuk kebaikan bersama terwujud suatu keadilan menurut Robert A. Dahl.[1024] Pembuatan kebijakan banyak terdapat kepentingan, namun didalamnya harus mencakup kepentingan setiap orang yang mencakup kebaikan bersama. Setiap warga negara harus memiliki kesempatan cukup dan sama untuk menemukan dan mensahihkan pilihan terkait hal yang akan diputuskan yang akan melayani kepentingan warga negara dengan sebaik-baiknya bahwa kepentingan seseorang adalah pilihan menurut pengalaman orang itu.[1025] Menurut Alexander Abdullah, partisipasi masyarakat harus diberikan tidak saja secara prosedural, tetapi harus dilembagakan sebagai hak yang dijamin secara normatif.[1026] Hal itu juga berlaku dalam pencantuman evaluasi suatu UU, karena suatu kebijakan harus memenuhi 4 (empat) syarat yaitu norma, sanksi, larangan, dan izin. Apabila

---

[1023] Hario Mahar Mitendra, "Fenomena Dalam Kekosongan Hukum", ***Jurnal Rechtsvinding Online BPHN***, 26 April 2018, hlm. 6.

[1024] Robert A. Dahl, ***Demokrasi dan Para Pengkritiknya (Terj. A. Rahman Zainuddin) Jilid II***, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1992), hlm. 159.

[1025] Dahl, ***Op.Cit.***, hlm. 163.

[1026] Alexander Abdullah, "Desentralisasi dan Undang-Undang Otonomi Daerah di Era Reformasi", ***Jurnal Hukum UII Yogyakarta***, Volume 3 Nomor 1 Januari 2010, hlm. 25. Dalam Rumesten R.S., ***Op.Cit.***, hlm. 139.

hukum tidak mencantumkan syarat itu, maka hukum tidak akan memberikan manfaat dan tidak sesuai dengan tujuan pembentukannya. Hukum tidak dapat memberikan perlindungan secara maksimal kepada rakyat, karena eksistensinya tidak bermanfaat sama sekali.

Ketentuan evaluasi peraturan perundang-undangan tidak pernah mencantumkan penjatuhan sanksi bagi instansi pelaksana yang tidak melaksanakan kegiatan evaluasi atas pelaksanaan UU. Hal itu disebabkan tidak ada suatu peraturan yang dibuat untuk menghukum dirinya sendiri yaitu Penyelenggara Negara, ketika ada pelanggaran. Mengingat dalam UU Adminduk hanya terdapat sanksi administrasi bagi pejabat pada instansi pelaksana yang sengaja memperlambat pengurusan dokumen kependudukan dari masyarakat dengan batasan waktu, padahal tujuan keadilan diwujudkan dalam usaha perlindungan hukum bagi pihak yang lemah yaitu warga negara. Pencantuman kewajiban evaluasi UU dan partisipasi masyarakat disertai sanksi yang tegas bagi Penyelenggara Negara yang mendiskriminasi masyarakat dalam pengisian dokumen kependudukan (Biodata Penduduk, KK, KTP, surat keterangan kependudukan, dan Akta Pencatatan Sipil) yaitu sanksi administratif berupa denda[1027] dan/atau sanksi administratif lainnya (peringatan; teguran; perbaikan, pencabutan, pembatalan, penerbitan keputusan, dan/atau pengembalian pembayaran; hukuman disiplin untuk Pejabat yang Berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; sanksi untuk Pejabat Pembina Kepegawaian) sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (2) UU Nomor 5 Tahun 2014 adalah urgensi dalam penyusunan UU Adminduk. Penjatuhan sanksi administratif itu dilakukan oleh Presiden selaku pemegang kekuasan tertinggi pembinaan Aparatur Sipil Negara (ASN), MENDAGRI, dan Pejabat Pembina Kepegawaian di tingkat

[1027] Sanksi denda diatur dalam Pasal 92 ayat (1) UU Adminduk.

provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UU Nomor 5 Tahun 2014 berdasarkan rekomendasi dari KASN (Komite ASN).[1028]

Keadilan pada hakikatnya ada dalam Sila Kelima Pancasila tidak hanya terbatas pada adil atau penyamarataan terhadap seluruh masyarakat, namun lebih mengacu kepada kemampuan menjalankan hak dan kewajiban secara seimbang dalam pemenuhan kebutuhan setiap orang sesuai hak masing-masing dan kekuasaan hukum yang menjamin dan mampu memberikan kewajiban berupa konsekuensi sanksi[1029] terhadap seluruh pelanggar hukum sesuai tingkat pelanggaran hukumnya. Keadilan sebagai perwujudan tujuan pembentukan UU bagi pemenuhan kebutuhan masyarakat melalui evaluasi UU dan partisipasi masyarakat yang terus dilaksanakan secara berkesinambungan disertai dengan penjatuhan sanksi secara tegas terhadap pelanggar hukum termasuk Penyelenggara Negara memiliki kewajiban terhadap pelaksanaan UU sesuai cita hukum bangsa demi kemanusiaan secara adil dan beradab.

A. Hamid S. Attamimi berpendapat, hal-hal dalam materi muatan yang harus diatur dengan UU yaitu *"Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi hal-hal yang: a. mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang meliputi: 1. hak-hak asasi manusia; hak dan kewajiban warga negara; ... 5. kewarganegaraan dan kependudukan; ... ".*[1030] menjadi aturan positif pada Pasal 8 huruf a angka 1, angka 2, dan angka 5 UU Nomor 10 Tahun 2004. Ketentuan itu sudah tidak ada lagi

---

[1028] Pasal 32 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 2014 berbunyi *"KASN berwenang:*

a. mengawasi setiap tahapan proses pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi mulai dari pembentukan panitia seleksi instansi, pengumuman lowongan, pelaksanaan seleksi, pengusulan nama calon, penetapan, dan pelantikan Pejabat Pimpinan Tinggi;
b. mengawasi dan mengevaluasi penerapan asas, nilai dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN;
c. meminta informasi dari pegawai ASN dan masyarakat mengenai laporan pelanggaran norma dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN;
d. memeriksa dokumen terkait pelanggaran norma dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN; dan
e. meminta klarifikasi dan/atau dokumen yang diperlukan dari Instansi Pemerintah untuk pemeriksaan laporan atas pelanggaran norma dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN."

KASN adalah lembaga nonstruktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik (Pasal 1 angka 19 UU Nomor 5 Tahun 2014).

[1029] Mitendra, ***Op.Cit.***, hlm. 7.

[1030] Indrati S., ***Ilmu Perundang-undangan 1: … Op.Cit.***, hlm. 248.

pada perubahannya yakni UU Nomor 12 Tahun 2011, padahal UU Adminduk harus memuat HAM, hak dan kewajiban warga negara, dan kependudukan. Ketentuan evaluasi pelaksanaan UU berisi perlindungan hukum, kinerja aparatur negara, pemberlakuan sistem, dan lain-lain untuk dibandingkan antara peraturan perundang-undangan yang berlaku sebelumnya dan hukum saat ini dengan kenyataan masyarakat yang akan berlaku di masa mendatang sebagai bahan pelaksanaan UU dan pertimbangan RUU. Rakyat sebagai pihak yang kemungkinan akan dirugikan atas kebijakan pemerintah harus mengetahui dan terlibat evaluasi bersama dan penyusunan RUU oleh DPR. Hal itu untuk memberikan masukan atau pendapat tentang UU dan RUU sebagai hak atas pengakuan eksistensi dan identitas (jati diri). Kegiatan itu tidak dapat diabaikan negara dan telah menjadi komitmen pemerintah sejak berlaku UU Nomor 10 Tahun 2004. Evaluasi UU Adminduk sebagai salah satu HAM yakni hak atas pengakuan eksistensi dan identitas (jati diri) seseorang berupa pelibatan kegiatan. Partisipasi (pelibatan) adalah pengakuan kehadiran seseorang dalam suatu kegiatan, sedangkan evaluasi adalah hak warga negara untuk dilibatkan pada pemberian masukan dan mengawasi pelaksanaan UU, dan kewajiban pemerintah untuk menyampaikan informasi kepada masyarakat pada komunikasi (dialog/musyawarah) terkait pelaksanaan UU dan pembahasan RUU.

Pemerintah sebagai organ kekuasaan memiliki kewajiban untuk melindungi subjek hukum yaitu warga negara. Pemerintah (Presiden dan DPR) wajib menyusun UU yang memperhatikan seluruh komposisi dalam bangsa. Komponen bangsa yang beranekaragam itu menjadi satu, karena berpijak kepada Pancasila dan UUD 1945. Ketika salah satu komposisi dalam bangsa tidak diakui dalam hukum akan menimbulkan ketidakseimbangan dalam negara. Perlindungan hukum berupa ketentuan evaluasi dan partisipasi masyarakat yang mengakui eksistensi (jati diri) dan hak konstitusional bangsa sangat penting yang dapat terwujud, ketika negara diselenggarakan oleh orang yang tepat, jabatan yang tepat, dan dalam waktu yang tepat pula (*the right man, in the right position, and in the right time*).

Adanya pelaksanaan evaluasi dan partisipasi masyarakat berdasarkan ketentuan UU, maka ketidaklengkapan norma pada UU berikutnya (perubahan UU) tidak akan terjadi. UU sebagai pemenuhan kebutuhan masyarakat akan ditanggapi secara cepat dan tepat, karena ada penelitian berdasarkan refleksi atas kajian kondisi hukum yang ada di masyarakat dalam bentuk inventaris masalah dan peraturan perundang-undangan yang telah ada sebelumnya agar tidak bertentangan dengan UUD 1945. Kajian terhadap peraturan perundang-undangan untuk mengetahui kondisi hukum yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Kajian akan diketahui posisi dari peraturan perundang-undangan yang baru. Analisis dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi peraturan perundang-undangan yang ada, dan posisi dari UU untuk menghindari terjadinya permasalahan hukum yaitu hukum yang tidak harmonis (tumpang tindih), jenis hukum yang lebih rendah dari UU yang daya berlakunya lemah, hukum yang tidak memadai, hukum yang belum ada sama sekali, dan hukum yang tidak lengkap. Hasil penjelasan atau uraian itu menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan peraturan.[1031]

Pemerintah wajib menyelenggarakan partisipasi masyarakat secara layak dan berkemanusiaan, tidak hanya informasi evaluasi pelaksanaan UU dan pembahasan RUU secara layak dari segi waktu dan materi yang menjadi bahan penyebarluasan publik dan memposisikan masyarakat tanpa diskriminasi. Seluruh partisipan duduk bersama dalam dialog pada posisi setara dan sejajar melepaskan segala atribut yang melekat (perbedaan keyakinan: Agama atau Kepercayaan, status sosial, ras, suku, perbedaan politik, warna kulit, dan lain sebagainya) tercipta sikap saling mengakui, menghargai, dan menghormati antara pemerintah dengan masyarakat secara berkesinambungan untuk kesepakatan (komitmen) bersama yang diwujudkan melalui hukum. UU Adminduk menerapkan asas stelsel aktif pada pendaftaran peristiwa penting dalam kehidupan manusia yaitu kelahiran, perkawinan,

[1031] Lampiran I UU Nomor 12 Tahun 2011.

kematian, dan lainnya berimplikasi Penghayat Kepercayaan memiliki kewajiban asasi mendaftarkan diri pada 1 KK internal Kepercayaan 1 Keluarga kepada MLKI agar data jumlah Penghayat Kepercayaan terkumpul akurat untuk pengakuan negara dan perlindungan hak Penghayat Kepercayaan. Ketidakadilan terjadi ketika usul atas asas stelsel aktif tidak melibatkan peran serta masyarakat pada penyusunan RUU Adminduk.

Pemerintah merefleksikan peraturan perundang-undangan di Indonesia terkait Kepercayaan dan fakta akan adanya keberagaman masyarakat untuk menginventarisir kebutuhan hukum dari masyarakat secara utuh melalui kegiatan evaluasi UU yang melibatkan masyarakat secara berkesinambungan dalam setiap penyusunan UU untuk mengajak, mempengaruhi, dan membujuk, menumbuhkan, dan menginternalisasi masyarakat, pembentuk dan pelaksana UU, maka orang yang tepat, jabatan yang tepat dan waktu yang tepat (*the right man in the right position and in the right time*) mengakui identitas (jati diri) dan eksistensi orang lain sebagai pribadi yang utuh, menumbuhkan rasa kasih sayang, perlakuan setara di dalam hukum (*equal treatment in law*), dan penghargaan di lingkungan masyarakat (*social esteem*) akan mengasilkan kebaikan bersama yaitu UU yang baik.

UU merupakan bagian hukum yang diharapkan dapat memuaskan seluruh pihak sesuai pemikiran Gunther Teubner[1032] sebagai hukum reponsif. Hukum responsif dapat lahir ketika ada demokratisasi legislasi melibatkan (memberdayakan) masyarakat dalam proses legislasi mulai dari tahap RUU sampai kepada pelaksanaan hasil UU.[1033] Tanpa demokrasi (partisipasi masyarakat) dalam proses legislasi maka hukum akan menghasilkan pengabaian kepentingan masyarakat.[1034] Pembentukan hukum reflektif meliputi evaluasi UU termasuk UU Adminduk

---

[1032] Teubner, ***Ibid.*** Dalam Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, ***Filsafat, Teori, dan Ilmu Hukum: Pemikiran Menuju Masyarakat Yang Berkeadilan dan Bermartabat***, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2014), hlm. 317.

[1033] Prasetyo dan Barkatullah, ***Ibid.***, hlm. 317.

[1034] ***Ibid.***, hlm. 317-318.

mulai dari proses penyusunan UU sampai dengan pelaksanaan UU disertai partisipasi masyarakat sebagai kewajiban dan penjatuhan sanksi secara tegas bagi Penyelenggara Negara agar hukum di masa mendatang secara responsif dapat memenuhi kebutuhan masyarakat dan menciptakan komunikasi berkesinambungan menuju keadilan sebagai perlindungan hukum. Pembentukan hukum reflektif di masa mendatang sangat penting agar hukum administrasi kependudukan sesuai tujuan pembentukannya yaitu keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia pada hubungan setara dan sejajar yang mengakui identitas (jati diri) dan eksistensi seseorang. Hukum direfleksikan bersifat persuasif bagi pembentuk dan pelaksana UU beserta rakyat untuk berkomunikasi secara berkesinambungan pada penyusunan UU. Rangkaian perlindungan hukum untuk menciptakan keadilan demi kemanusiaan dalam kehidupan bersama secara harmonis dan berkesinambungan yang berimplikasi pada perolehan hak atas peristiwa penting dalam kehidupan manusia dan hak sipil secara aman, nyaman, dan damai.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

BAB VI
PENUTUP

6.1. Kesimpulan

Kesimpulan dalam Rumusan Masalah dalam Disertasi ini meliputi.

1. UU Adminduk tidak mengatur pencantuman kolom Kepercayaan dalam KTP, karena:
   a. pembahasan masalah agama dan kepercayaan adalah sangat sensitif;
   b. KTP merupakan permasalahan administrasi kependudukan dan bukan perdebatan terkait keyakinan penduduk yang menempatkan Agama dan Kepercayaan sebagai 2 (dua) keyakinan yang berbeda;
   c. telah ada komitmen sebelumnya terkait penafsiran *"kepercayaan"* dalam Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 yaitu merujuk pada Agama; dan
   d. penduduk Indonesia adalah mayoritas beragama.

   Kepercayaan bukanlah Agama, tetapi Kepercayaan adalah kearifan lokal (*local wisdom*) yang diakui secara resmi oleh Pemerintah melalui UUD 1945. Pengakuan itu berkonsekuensi logis bagi Penghayat Kepercayaan bahwa mereka memiliki hak-hak yang dijamin, dilindungi, dan tidak boleh dikurangi oleh hukum sesuai keyakinannya secara aman, nyaman, dan damai.

2. Implikasi hukum dari tidak ada pengaturan kolom Kepercayaan dalam KTP meliputi ketidakadilan bagi Penghayat Kepercayaan pada peraturan perundang-undangan yang menyangkut pelaksanaan peristiwa penting dalam kehidupan manusia (kelahiran, perkawinan, dan kematian), perolehan hak sipil (pendidikan, melamar pekerjaan TNI dan POLRI, pengucapan sumpah/janji CPNS, PNS, dan jabatan, serta beribadah). Perlindungan dan pengakuan secara hukum bagi Penghayat Kepercayaan sangat penting melalui pencantuman kolom Kepercayaan dalam KTP untuk mencegah ketidakadilan bagi Penghayat Kepercayaan akibat kekuranglengkapan norma

(*incomplete norm*) dalam UU Adminduk. MK melalui Putusannya dapat merubah hukum yang tidak hanya dilakukan oleh Pembentuk UU, tetapi hukum dapat diubah secara progresif melalui putusan pengadilan. Hak atas pengakuan Kepercayaan merupakan hak asasi yang melekat terkait harkat dan martabat manusia yang tidak dapat dikurangi pada keadaan apa pun dan oleh siapa pun (*non derogable rights*). Pencantuman kolom Kepercayaan dalam KTP adalah salah satu elemen data kependudukan dalam KTP sebagai pintu masuk (*entrance*) bagi hak atas pengakuan (*right to recognition*) identitas (jati diri) dan eksistensi seseorang untuk meyakini Tuhan YME sesuai dengan hati nuraninya. Perlindungan hukum preventif yang terwujud pada bidang pendidikan, perkawinan, tempat pemakaman Penghayat Kepercayaan, dan sumpah/janji CPNS, PNS, dan jabatan dalam peraturan perundang-undangan menjadi terhambat saat Penyelenggara Negara menafsirkan makna kata *"Ketuhanan Yang Maha Esa"* dan *"dan kepercayaannya itu"* secara eksklusif (sempit atau tidak mengakui keanekaragaman masyarakat) dalam penyusunan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Perlindungan hukum represif berupa penjatuhan sanksi sama sekali belum ada dalam peraturan perundang-undangan. Perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif belum maksimal melindungi hak Penghayat Kepercayaan, maka perlu pembentukan hukum reflektif yang persuasif. Hukum yang sebelumnya pernah berlaku dan hukum yang berlaku saat ini dievaluasi dan membujuk, mempengaruhi atau mengajak pembentuk dan pelaksana hukum serta masyarakat untuk menyusun hukum secara bersama-sama dan berkesinambungan yang mengakui identitas (jati diri) dan eksistensi seseorang tanpa diskriminasi.

3. Pengaturan hukum administrasi kependudukan ke depannya dengan pembentukan hukum reflektif yang persuasif melalui pengakuan identitas dan eksistensi seseorang dalam hukum, evaluasi UU, dan partisipasi masyarakat sebagai kewajiban dalam

perlindungan hukum disertai penjatuhan sanksi yang tegas yaitu sanksi administratif berupa denda dan/atau sanksi administratif lainnya sesuai UU Nomor 5 Tahun 2014 sebagai urgensi dalam penyusunan RUU Adminduk bagi Penyelenggara Negara yang mendiskriminasi masyarakat dalam pengisian dokumen kependudukan.

6.2. Rekomendasi

Berdasarkan Rumusan Masalah, rekomendasi dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. KEMENDAGRI segera menyusun RUU Adminduk yang berkoordinasi dengan Direktorat Kepercayaan Terhadap Tuhan YME memuat ketentuan evaluasi UU disertai partisipasi masyarakat untuk menciptakan keadilan bagi setiap warga negara tanpa ada diskriminasi atas dasar apa pun, termasuk keyakinan terhadap Tuhan YME.
2. Pencantuman elemen data penduduk (kolom) dalam KTP berimplikasi pada pelaksanaan peristiwa penting dalam kehidupan manusia dan perolehan hak sipil lainnya, maka Penyelenggara Negara sebaiknya mengaplikasikan hak asasi Penghayat Kepercayaan dalam peraturan perundang-undangan secara inklusif, terutama UU agar sesuai dengan UUD 1945.
3. Pengaturan hukum administrasi kependudukan ke depannya sebaiknya diubah dengan memasukkan hukum reflektif yang persuasif melalui pencantuman ketentuan evaluasi dan partisipasi masyarakat disertai penjatuhan sanksi administratif bagi Penyelenggara Negara yang mendiskriminasi masyarakat dalam pengisian dokumen kependudukan sebagai ketegasan dalam hukum berupa denda dan/atau sanksi administratif lainnya (peringatan; teguran; perbaikan, pencabutan, pembatalan, penerbitan keputusan, dan/atau pengembalian pembayaran; dan hukuman disiplin).

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

Adam, Asvi Warman. ***Membongkar Manipulasi Sejarah, Kontroversi Pelaku dari Peristiwa***, (Jakarta: Buku Kompas, 2009).

Ali, Mursyid (Ed.). ***Pemetaan Kerukunan Kehidupan di Berbagai Daerah Di Indonesia***, (Jakarta: Balai Penelitian dan Pengembangan Agama di Departemen Agama, 2009).

Amal, Taufik Adnan dan Samsu Rizal Panggabean, ***Politik Syariat Islam: Dari Indonesia hingga Nigeria***, (Jakarta: Puskata Alvabet, 2004).

Amiruddin dan Zainal Asikin, ***Pengantar Metode Penelitian Hukum***, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2008).

Anceschi, Luca etc. (Ed.), ***Religion and Ethics in A Globalizing World: Conflict, Dialogue and Transformation***, (New York: Palgrave MacMillan, 2009).

Anggono, Bayu Dwi. ***Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia***, (Jakarta: Konstitusi Press, 2014).

An-Na'im, Abdullahi Ahmed. ***Islam dan Negara Sekular: Menegosiasikan Masa Depan Syariah***, (Jakarta: Mizan, 2007).

Antonius, Reza. ***Melampaui Negara Hukum Klasik***. (Yogyakarta: Kanisius, 2007).

Arnscheidt, J., dkk. ***Lawmaking for Development: Explorations into The Theory and Practice of International Legislative Projects***, (Amsterdam: Leiden University Press, 2008).

ASP, Muhammad Jazir. ***Pancasila: Harmonisasi Agama, Ekonomi, dan Budaya***. Dalam Surono, dkk., ***Prosiding Kongres Pancasila V 2013: Strategi Pembudayaan Nilai-nilai Pancasila dalam Menguatkan Semangat ke-Indonesiaa***n, (Yogyakarta: PSP Press Universitas Gadjah Mada, 2013).

Asshiddiqie, Jimly. ***Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945***. (Jakarta: Sinar Grafika, 2009).

Ávila, Humberto. ***Theory of Legal Principles***. (Netherlands: Springer, 2007).

Badan Kongres Kebathinan Indonesia, ***Hasil Seminar Kebathinan Indonesia Ke-I Jakarta***, (Jakarta: Badan Kongres Kebathinan Indonesia, 1959).

Badan Penelitian dan Pengembangan Agama Departemen Agama. ***Pedoman Pelaksanaan Tugas Pengelolaan Aliran Kepercayaan/Faham Keagamaan***, (Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Agama Departemen Agama, 1977-1978).

Badriyah, Siti Malikhatun. ***Sistem Penemuan Hukum Dalam Masyarakat Prismatik***, (Jakarta: Sinar Grafika, 2016).

Badudu, J.S. dan Sutan Mohammad Zain. ***Kamus Umum Bahasa Indonesia***, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2001).

Bagus, Lorens. ***Kamus Filsafat***, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1996).

Bogdan, Michael. ***Pengantar Perbandingan Sistem Hukum***, (Bandung: Nusa Media, 2015).

Bruggink, JJ.H. (Terj. B. Arief Sidharta). ***Refleksi Tentang Hukum: Pengertian-pengertian Dasar Dalam Teori Hukum***. (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2015).

Bury, J.B. ***Sejarah Kemerdekaan Berpikir***, (Jakarta: Progres: 2004).

Cohen (Ed.), David dkk. ***Rule of Law untuk Hak Asasi Manusia di Kawasan ASEAN: Studi Data Awal***. (Depok: Human Rights Resource Centre (HRRC), tanpa tahun).

Cremers, Agus dan Dr. A. Supratiknya (Ed.). ***Tahap-tahap Perkembangan Kepercayaan Menurut James W. Fowler: Sebuah Gagasan Baru Dalam Psikologi Agama***, (Yogyakarta: Kanisius, 1995).

Dahl, Robert A. ***Demokrasi dan Para Pengkritiknya (Terj. A. Rahman Zainuddin) Jilid I***, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1992).

----------. ***Demokrasi dan Para Pengkritiknya (Terj. A. Rahman Zainuddin) Jilid II***, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1992).

Darmodiharjo, Darji dan Shidarta. ***Pokok-pokok Filsafat Hukum: Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia***, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2006).

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. ***Dasawarsa Direktorat Pembinaan Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa Tahun 1979 S.D. 1989***, (Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1990/1991).

Departemen Penerangan Republik Indonesia, ***Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia Soeharto Di Depan Dewan Perwakilan Rakyat tanggal 16 Agustus 1978***, (Jakarta: Departemen Penerangan Republik Indonesia).

Departemen Kebudayaan dan Pariwisata Direktorat Jenderal Nilai Budaya, Seni, dan Film, ***Pedoman Pemberdayaan Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa***, (Jakarta: Departemen Kebudayaan dan Pariwisata Direktorat Jenderal Nilai Budaya, Seni, dan Film, 2009).

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, ***Dasawarsa Direktorat Pembinaan Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa Tahun 1979 S.D. 1989***, (Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1990/1991).

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. ***Laporan Lima Tahun DPR RI 2004-2009: Mengemban Amanat dan Aspirasi Rakyat***, (Jakarta: Sekretariat DPR RI dan UNDP, 2009).

----------. ***Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang Tentang Administrasi Kependudukan Buku 1***. (Jakarta: Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2008).

----------. ***Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang Tentang Administrasi Kependudukan: Buku 2***. (Jakarta: Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, tanpa tahun).

----------. ***Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang Tentang Administrasi Kependudukan: Buku 3***. (Jakarta: Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2007).

Diantha, I Made Pasek. ***Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum***, (Jakarta: Prenada Media Group, 2016).

Direktorat Jenderal Nilai Budaya Seni dan Film Direktorat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa. ***Himpunan Peraturan Perundang-undangan Yang Berkaitan Dengan Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa***, (Jakarta: Direktorat Jenderal Nilai Budaya Seni dan Film Direktorat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa Jenderal, 2006).

----------. ***Ensiklopedi Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa***, (Jakarta: Direktorat Jenderal Nilai Budaya Seni dan Film Direktorat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa, 2010).

Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. ***Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan***, (Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia 2010).

Effendi, H. A. Masyhur. ***Dimensi Dinamika Hak Asasi Manusia Dalam Hukum Nasional dan Internasional***, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994).

Efriza. ***Kekuasaan Politik: Perkembangan Konsep, Analisis dan Kritik***, (Malang: Instrans Publishing, 2016).

Ekatjahjana, Widodo. ***Pengujian Perundang-undangan dan Sistem Peradilannya di Indonesia***, (Jakarta: Pustaka Sutra, 2008).

Endarmoko, Eko. ***Tesaurus Bahasa Indonesia***, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2007).

European Court Of Human Rights. ***Report of Judgements and Decisions,*** (Netherlands: Wolf Legal Publishers, 2010).

Fadjar, A. Mukhtie. ***Teori-teori Hukum Kontemporer***, (Malang: In-Trans Publishing, 2008).

Gunarsa, Aep (Ed.). ***Butir-butir Pemikiran Dalam Hukum: Memperingati 70 Tahun Prof. Dr. B. Arief Sidharta, SH.***, (Bandung: PT. Refika Aditama, 2011).

Habermas, Jürgen. ***Teori Tindak Komunikatif Buku Satu: Rasio dan Rasionalisasi Masyarakat***, (Bantul: Kreasi Wacana, 2012).

Hadjon, Philipus M. ***Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia. Sebuah Studi Prinsip-prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara***, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987).

----------. ***Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia, Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi***, (Surabaya: Peradaban, 2007).

H. A. Masyhur Effendi, ***Dimensi Dinamika Hak Asasi Manusia Dalam Hukum Nasional dan Internasional***, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994).

Hardiman, F. Budi. ***Demokrasi Deliberatif. Menimbang 'Negara Hukum' dan 'Ruang Publik' dalam Teori Diskursus Jürgen Habermas***, (Yogyakarta: Kanisius, 2009).

Harijanti, Susi Dwi dkk. ***Interaksi Konstitusi dan Politik: Kontekstualisasi Pemikiran Sri Soemantri Dalam Rangka 90 Tahun Prof. Dr. H.R.T. Sri Soemantri, S.H.***, (Bandung: Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran (PSKN FH UNPAD), 2016).

Hasani, Ismail. ***Politik Pembatasan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan*** dalam ***Beragama Berkeyakinan dan Berkonstitusi Tinjauan Konstitusional Praktik Kebebasan Beragama/Berkeyakinan di Indonesia***, (Jakarta: Publikasi Setara Institute, 2009).

Heryandi (Ed.), ***Dimensi Hukum Internasional: Seri Monograf Volume 2 Tahun 2014***, (Bandar Lampung: Pusat Kajian Konstitusi dan Peraturan Perundang-undangan (PKKPUU) dan Bagian Hukum Internasional Fakultas Hukum Universitas Lampung, 2014).

Hisyam, Muhammad (Peny.). ***Krisis Masa Kini dan Orde Baru***, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2003).

HR, Ridwan. ***Hukum Administrasi Negara***, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2011).

Huda, Ni'matul. ***Negara Hukum, Demokrasi dan, Judicial Review***, (Yogyakarta: UII Press, 2005).

Huijbers, Theo. ***Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah***, (Yogyakarta: Kanisius, 2006).

Hutchinson, Terry. ***Researching and Writing In The Law***, (Australia: Thomson Legal and Regulatory Limited, 2002).

Indiahono, Dwiyanto. ***Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis***, (Yogyakarta: Gava Media, 2017).

Indrayana, Denny. ***Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran***, (Bandung: PT. Mizan Pustaka, 2007).

International Development Law Organization (IDLO), ***Freedom of Religion or Belief and The Law: Current Dillemas and Lessons Learned***, (New York: International Development Law Organization (IDLO), no year).

Kasim, Ifdhal. ***Seri Bahan Bacaan Kursus HAM Untuk Pengacara XI Tahun 2007: Konvensi Hak-hak Sipil dan Politik, Sebuah Pengantar***. (Jakarta: ELSAM, 2007).

Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, ***Rancangan Awal Rencana Pembangunan Jangka Menegah Nasional 2015-2019: Buku I Agenda Pembangunan Nasional***, (Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2014).

Kipp, Rita Smith dan Susan Rogers (ed.). ***Indonesian Religious in Transition***, (Teson Arizona: Arizona University Press, 1987).

Kontras. ***Panduan Pemolisian dan Hak Berkeyakinan, Beragama, dan Beribadah***, (Jakarta: Komisi Untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (Kontras), 2012).

Kusumohamidjojo, Budiono. ***Filsafat Hukum: Problematik Ketertiban Yang Adil***, (Bandung: CV. Mandar Maju, 2011).

Lindholm, Tore etc. (ed.). ***Kebebasan Beragama Atau Berkeyakinan: Seberapa Jauh ?: Sebuah Referensi tentang Prinsip-prinsip dan Praktek***. (Yogyakarta: Kanisius, 2010).

Lubis, M. Solly. ***Politik Hukum dan Kebijakan Publik (Legal Policy and Public Policy)***, (Bandung: CV. Mandar Maju, 2014).

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. ***Buku Kedua: Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Bulan Maret 1978 Jilid II Risalah Rapat-rapat Panitia Ad Hoc I (Rapat ke -1 s/d ke-19)***, (Jakarta: MPR-RI, 1978).

----------. ***Buku Ketiga Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Bulan Maret 1978 Jilid IV Risalah Rapat-rapat Komisi A***, (Jakarta: MPR-RI, 1978).

----------. Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, ***Buku Ketiga Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Bulan Maret 1978: Jilid V***

Risalah Rapat-rapat Komisi B. (Jakarta: Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 1978).

Manan, Bagir. ***Menegakkan Hukum Suatu Pencarian***, (Jakarta: Asosiasi Advokat Indonesia, 2009).

Mansoer, Moh. Tolchach. ***Teks Resmi dan Beberapa Soal Tentang UUD 1945***, (Bandung: Alumni, 1983).

Marsudi, H. Subandi Al. ***Pancasila dan UUD 1945 Dalam Paradigma Reformasi***, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2001).

Martinus, Surawan. ***Kamus Kata Serapan***, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2001).

Marzuki, Peter Mahmud. ***Penelitian Hukum***. (Surabaya: Kencana, 2005).

----------. ***Penelitian Hukum***. (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008).

Maskur, Ali. ***Membaca Ulang Eksistensi Aliran Kepercayaan di Indonesia***. ***To Fulfill and To Protect : Membaca Kasus-kasus Aktual tentang Hak Asasi Manusia***, (Yogyakarta: Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia (PUSHAM UII), 2012).

Maturana Romesin, Humberto, etc. (Ed. Pille Bunnel). ***The Origin Of Humanness In The Biology Of Love***. (USA: Andrews UK Limited, 2008).

Matanggui, Junaiyah H. ***Bahasa Indonesia Untuk Bidang Hukum dan Peraturan Perundang-undangan***, (Jakarta: PT. Grasindo, 2013).

MD., Moh. Mahfud. ***Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi***, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011).

Mertokusumo, Sudikno dan A. Pitlo. ***Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum***, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1993).

----------. ***Mengenal Hukum Suatu Pengantar***. (Yogyakarta: Liberty, 1999).

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

Mufti, Muslim dan Didah Durrotun Naafisah, ***Teori-teori Demokrasi***, (Bandung: CV. Pusataka Setia, 2013).

Muhammad, Afif. ***Agama dan Konflik Sosial: Studi Pengalaman Indonesia***, (Bandung: Marja, 2013).

Mulder, Niels. ***Kebatinan dan Hidup Sehari-hari Orang Jawa: Kelangsungan dan Perubahan Kulturil***, (Jakarta : Gramedia, 1984).

Naipospos, Bonar Tigor dan Robertus Robet. ***Beragama Berkeyakinan dan Berkonstitusi: Tinjauan Konstitusional Praktik Kebebasan Beragama/Berkeyakinan di Indonesia***. (Jakarta: Publikasi Setara Institute, 2009).

Nasution, Bahder Johan. ***Metode Penelitian Hukum***, (Bandung: CV. Mandar Maju, 2008).

Nasution, Muhammad Syukri Albani, dkk. ***Hukum Dalam Pendekatan Filsafat***, (Jakarta: Kencana, 2017).

ND, Mukti Fajar dan Yulianto Achmad. ***Buku Ajar: Dualisme Penelitian Hukum***, (Yogyakarta: Pensil Komunika, 2007).

Nurdjana, IGN. ***Hukum dan Aliran Kepercayaan Menyimpang Di Indonesia: Peran Polisi, Bakorpakem dan Pola Penanggulangan***, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009).

Pimpinan MPR dan Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2014. ***Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara***, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2012).

Prasetyo, Teguh dan Abdul Halim Barkatullah. ***Filsafat, Teori, dan Ilmu Hukum: Pemikiran Menuju Masyarakat Yang Berkeadilan dan Bermartabat***, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2014).

Puang, Victorianus M.H. Randa. ***Filsafat Hukum: Sub Cabang Filsafat Umum***, (Jakarta: PT. Sofmedia, 2013).

Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional. ***Kamus Besar Bahasa Indonesia***, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008).

Rahardjo, Satjipto dan Ronny Hanintijo Soemitro. ***Pengantar Ilmu Hukum***, ***Buku Materi Pokok Modul 1-5***, (Jakarta: Universitas Terbuka, Karunia, 1986).

Raho, Bernard. ***Agama Dalam Perspektif Sosiologi***. (Jakarta: Obor, Cet. 1, 2013).

Rasjidi, Lili dan I.B. Wyasa Putra. ***Hukum Sebagai Suatu Sistem***, (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 1993).

Rawls, John. ***A Theory Of Justice***, (New Delhi: Universal Law Publishing, 2005).

----------. ***Teori Keadilan: Dasar-dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara***, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011).

Rifai, Ahmad. ***Penemuan Hukum Oleh Hakim Dalam Perspektif Hukum Progresif***, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011).

Riyadi, Eko (ed.). ***To Promote: Membaca Perkembangan Wacana Hak Asasi Manusia Di Indonesia***, (Yogyakarta: Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia (PUSHAM UII), 2012).

Roberts, Caroline Kayleigh. ***The Other Side of the Coin? A Critical Examination of the Right Not to Manifest Religion or Belief in Article 9 of the European***

Convention on Human Rights, **(**Department of Law and Criminology, Aberystwyth University 2014).

Salim, H. dan Erlies Septiana Nurbani, ***Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi***, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2013).

Schmid, J.J. Von (Terj. R. Wiratno, dkk.). ***Ahli-ahli Pikir Besar Tentang Negara dan Hukum (Dari Plato sampai Kant)***, (Jakarta: PT. Pembangunan, 1965).

Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, ***Dialektika Pembaruan Sistem Hukum Indonesia***, (Jakarta: Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2012).

Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, ***Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi***, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2003).

Sekretariat Kerjasama Kepercayaan (Kebatinan, Kejiwaan, dan Kerohanian) Pusat, ***Buku Kenang-kenangan Symposium Nasional Kepercayaan (Kebatinan, Kejiwaan, dan Kerohanian)***, (Jakarta: Komisi Kodifikasi Sekretariat Kerjasama Kepercayaan (Kebatinan, Kejiwaan, dan Kerohanian) Pusat, 1972).

Setiardja, A. Gunawan. ***Dialektika Hukum dan Moral Dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia***, (Jakarta: Kanisius, 2001).

Siahaan, Pataniari. ***Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945***. (Jakarta: Konpress, 2012).

Sidharta, Bernard Arief. ***Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum. Sebuah Penelitian Tentang Fundasi Kefilsafatan Dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia***, (Bandung: CV. Mandar Maju, 1999).

Sihombing, Uli Parulian dkk. ***Menggugat Bakorpakem: Kajian Hukum Terhadap Pengawasan Agama dan Kepercayaan di Indonesia***, (Jakarta: The Indonesian Legal Resource Center (ILRC), 2008).

Simatupang, T.B. ***Sejarah Perjuangan Kemerdekaan: Ceramah Tanggal 14 Oktober 1980 di Gedung Kebangkitan Nasional Jakarta***, (Jakarta: Idayu, 1981).

S, Maria Farida Indrati. ***Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan*** (Yogyarakarta: Kanisus, 2002).

----------. ***Ilmu Perundang-undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan***, (Yogyakarta: Kanisius, 2007).

----------. ***Ilmu Perundang-undangan 2: Proses dan Teknik Pembentukannya***, (Yogyakarta: Kanisius, 2007).

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. ***Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat***, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2004).

Subagya, Rahmat. ***Kepercayaan Kebatinan, Kerohanian, Kejiwaan, dan Agama***, (Yogyakarta: Kanisius, 1990).

Susanti, Dyah Ochtorina dan A'an Efendi, ***Penelitian Hukum (Legal Research)***, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015).

Susanto, Trisno S. dkk. ***Kertas Posisi: Menuntut Pemenuhan Hak-hak Konstitusional Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa***, (Jakarta: Human Rights Working Group, 2011).

Suseno, Franz Magnis. ***Etika Jawa: Sebuah Analisa Falsafi tentang Kebijaksanaan Hidup Jawa***, (Jakarta: PT. Gramedia, 1991).

----------. ***Mencari Sosok Demokrasi. Sebuah Telaah Filosofis***, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1995).

Sutrisnaatmaka, A. M. ***Segi-segi Hidup Beriman 5 Komunikasi Dialog Iman dan Budaya***, (Yogyakarta: Yayasan Pustaka Nusatama, 2012).

Tanpa Penulis. ***Bung Hatta: Mengabdi Pada Cita-cita Perjuangan Bangsa***, (Jakarta: Panitia Peringatan Ulang Tahun Bung Hatta Ke-70, 1972).

The Yang Di-Pertuan Agong Pursuant To Article 160a Of The Federal Constitution, ***Federal Constitution***, (Malaysia: The Commissioner Of Law Revision Malaysia, 2010).

Tim Penyusun Buku Panduan. ***Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan***, (Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2010).

Tim Penyusun Revisi Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar egara Republik Indonesia Tahun 1945, ***Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku VIII Warga Negara dan Penduduk, Hak Asasi Manusia dan Agama***, (Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010).

Tim Pusat Studi Pancasila Universitas Gadjah Mada 2015. ***Membangun Kedaulatan Bangsa Berdasarkan Nilai-nilai Pancasila: Pemberdayaan Masyarakat Dalam Masyarakat Terluar, Terdepan dan Tertinggal (3T) (Kumpulan Makalah Call for Papers Kongres Pancasila VII)***, (Yogyakarta: Pusat Studi Pancasila Universitas Gadjah Mada, 2015).

Tjahjono, Tengsoe dkk. ***Ayat-ayat Dahsyat Yang Ingin Mengubah Hidup: Kumpulan Harta Karun Rohani***, (Yogyakarta: Bajawa Press, 2017).

Ujan, Andre Ata. ***Membangun Hukum, Membela Keadilan Filsafat Hukum.*** (Yogyakarta: Kanisus, 2009).

Umam, Khairul. ***Teori dan Metode Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Melalui Tafsir Konstitusi Perspektif Budaya Konstitusi***, (Yogyakarta: Thafamedia, 2016).

Wahid, Yenny Zannuba dkk. (Pen.). **Mengelola Toleransi dan Kebebasan Beragama: 3 Isu Penting**, (Jakarta: Wahid Institute, 2012).

Waluyo, Bambang. ***Penelitian Hukum Dalam Praktek***, (Jakarta: Sinar Grafika, 2002).

Wolman, Benyamin B. ***Dictionary of Behavoral Science***, (New York: Van Nostrand Reinhold, 1973).

Yamin, H. Muh. ***Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945: Jilid 1***. (Jakarta: Siguntang, 1971).

B. JURNAL/DISERTASI/MAKALAH/MAJALAH/TELEVISI

Adjie, Habib. ”Filsafat Ilmu-ilmu Hukum”, ***Jurnal Hukum Pro Justitia***, Volume 24, Nomor 4, Oktober 2006.

Afandi, Fachrizal. ”PAKEM: Salah Satu Upaya Negara Dalam Melindungi Agama”. ***Al-Qanun***. Volume 12, Nomor 2, Desember 2009.

Ahmad, Rival G. dkk. ”Parlemen ke Ruang Publik: Menggagas Penyusunan Kebijakan Partisipatif”. ***Jurnal Hukum Jentera PSHK***. Volume 1 Nomor 2, 2003.

Arfana, Nano Tresna. ”Ketua MK: Hukum Indonesia seharusnya Dibangun dengan Sinar Ketuhanan”. ***Majalah Konstitusi***. Nomor 100 Edisi Juni 2015.

Anggono, Bayu Dwi. ”Tertib Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan: Permasalahan dan Solusinya”. ***Masalah-masalah Hukum***. Jilid 47 Nomor 1 Januari 2018.

Attamimi, Hamid S. ***Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis mengenai Keputusan Presiden yang berfungsi pengaturan dalam kurun waktu PELITA I – PELITA IV)***. (Disertasi Doktor: Universitas Indonesia, Jakarta, 1990).

Baad, Rajendra K. etc. *“Proposing National Identification Number On Dental Prostheses As Universal Personal Identification Code-A Revolution In Forensic Odontology”*, ***Journal of Forensic Dental Sciences***, May-August 2015, 7 (2).

Barnett, Randy E. “A Law Professor’s Guide To Nature Law and Natural Rights, Harvard Society For Law and Public Policy”. ***Harvard Journal of Law and Public Policy Summer, Harvard Journal L. & Inc. Public Policy***, 20. 1997.

Budiarjo, Miriam. ”Perlukah Non-Derogable Rights Masuk Undang-Undang Dasar 1945”. ***Jurnal Analisis CSIS***, Tahun XXIX/2000 Nomor 4.

Casram. ”Membangun Sikap Toleransi Beragama Dalam Masyarakat Plural”, ***Jurnal Wawasan***, 1, 2 (Juli 2016).

Dewi, Dyah Adriantini Sintha. ”Mahkamah Konstitusi Sebagai Lembaga Peradilan (Dalam Konsep Negara Hukum Indonesia)”, ***Journal Unimma***, Volume 3, Nomor 1, 2010.

Dror, Yehezkel. ”Law as a Tool of Directed Social Change: A Framework for Policy-Making”, ***The American Behavioral Scientist (Pre-1986) Pro Quest***, March-April 1970, 13, 4.

Elias, Rodrigo Fernandes. ”Penemuan Hukum Dalam Proses Peradilan Pidana Di Indonesia”, ***Jurnal LPPM Bidang EkoSosBudKum***, Volume 1 Nomor 1 Tahun 2014.

Eliza, Pocut. ***Diskusi Publik Membangun Sistem Hukum Pidana (Anak): Kebijakan Analisis dan Evaluasi Hukum***. Badan Pembinaan Hukum Nasional di Kementerian Hukum dan HAM, Denpasar Bali tanggal 10 Agustus 2016.

Fauzi, Muhammad Latif. ”Konsep Negara Dalam Perspektif Piagam Madinah dan Piagam Jakarta”, ***Al-Mawarid***, Edisi XIII Tahun 2005.

Fussel, Jim. ***”Group Classification on National ID Cards as a Factor in Genocide and Ethnic Cleansing,”.*** A paper presented on November 15, 2001 to the Seminar Series of The Yale University Genocide Studies Program.

Gatra. 20 Juli 2016. Data diperoleh di Direktorat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, ***Daftar Jumlah Organisasi Per Tahun 1980-2014***, tanggal 22 Maret 2016 dan Sadariyahariningrum (Pengumpul Kliping KEMENDIKBUD tanggal 22 Juli 2016), ***Wawancara Andhika Dinata dengan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Anies Baswedan: Secara Prinsip Hak Telah Terpenuhi***.

Gunn, T. Jeremy. “The Complexity of Religion and The Definition of “Religion” In International Law”. ***Harvard Human Rights Journal***. Volume 16, 2003.

Hakim, Fika Yulialdina. ”Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia”. ***Jurnal Hukum Internasional***. Volume 4, Nomor 1, Oktober 2006.

Haliim, Wimmy. “Demokrasi Deliberatif Indonesia: Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Membentuk Demokrasi dan Hukum Yang Responsif, Masyarakat Indonesia”. ***Jurnal Masyarakat Indonesia***. Volume 42 (1). Juni 2016.

Harish C. Jain dan John J. Lawler, ”Visible Minorities under the Canadian Employment Equity Act, 1987-1999”. ***Industrial Relations***. Volume 59, n3, 2004.

Hartanto. ”Penemuan Hukum Dalam Peradilan Hukum Pidana dan Peradilan Hukum Perdata”, ***Jurnal Hukum Positum***, Volume, 1, Nomor 1, Desember 2016.

Heintze, Hans-Joachim. ”On The Relationship Between Human Rights Law Protection and International Humanitarian Law”, ***IRRC***, Volume 86, Desember, 2004.

Hidayat, Arif. ”Penemuan Hukum Melalui Penafsiran Hakim Dalam Putusan Pengadilan”. ***Pandecta***. Volume 8, Nomor 2, Juli 2013.

Holmström, Susanne dan Susanne Kjaerbeck. ***The Reflective Paradigm In Theory And Practice***, makalah dipresentasikan di konferensi Legitimacy in a Changing World 27-30 September 2007 Roskilde University/Lund University.

Huda, Ni’matul. ”Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan”, ***Jurnal Hukum***, Nomor 1 Volume 13 Januari 2006.

Husamah. ***Mengusung Kembali Khazanah Identitas Budaya Bangsa***. Jurnal Bestari, Nomor 42 (2009).

Institut DIAN/Interfidei. ***Manifesto Yogyakarta Untuk Kebhinekaan***. Newsletter Interfidei Nomor 1/XXI, Januari-Juli 2012.

Ismail, Nazli bin. ”A Comparative Analysis Of The Practice Of The United Kingdom And Malaysia In Respect Of Freedom Of Expression”. ***Universiti Utara Malaysia Journal***, Volume 2, 2011.

Jain, Harish C. dan John J. Lawler, ***Visible Minorities under the Canadian Employment Equity Act, 1987-1999***, Industrial Relations, Volume 59, n3, 2004.

Jufri, Muwaffiq. ”Pembatasan Terhadap Hak dan Kebebasan Beragama Di Indonesia”. ***Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan***, Tahun 1, Nomor 1, Juni 2016.

Kadarudin. ”Legal Guarantees and Inconsistency of State Recognition to The Right of Religion/Belief in Indonesia”. ***Hasanuddin Law Review***. Volume 1, Number 1, April 2015.

Kasmawati, Andi. “Konstruksi Hukum Yang Bersumber Dari Realitas Sosial (Suatu Implikasi Terhadap Sosiological Jurisprudensi”. ***Jurnal MMH***, Jilid 40, Nomor 1, Maret 2011.

Kee, Yap Ai etc. “Security Issues on Identity Card in Malaysia”. ***IACSIT International Journal of Engineering and Technology***, Volume 4, Number 5, October 2012.

Kosim, Mohammad. “Kebijakan Pendidikan Agama Islam Di Sekolah Pada Masa Orde Lama”. ***Karsa***. Volume 22, Nomor 1, Juni 2014.

Kurnisar. “Pancasila Sumber Dari Segala Sumber Hukum Di Indonesia”. ***Media Komunikasi FIS***. Volume 11, Nomor 3, (2012).

Küzeci, Elif. ”Gender Equality in the Constitution of the Republic of Turkey”, ***Ankarar Review***, 2008/2.

Lailam, Tanto. "Penafsiran Konstitusi Dalam Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945". ***Jurnal Media Hukum***. Volume 21, Nomor 1, Juni 2014.

Lawrenz, Jürgen. "Hegel, Recognition and Rights: 'Anerkennung' As A Gridline Of The Philosophy Of Rights". ***Cosmos and History***. Volume 3, Number 2-3 (2007).

Leydesdorff, Loet. "Luhmann, Habermas, and the Theory of Communication", ***Systems Research and Behavioral Science***, 17 (3), (2000).

Leyloh, Yetty. ***Kepercayaan Marapu dan Legalitas Pemerintah***, Interfidei Newsletter, Edisi April-Juli 2010.

Leyloh, Yendri A.H. Yetty. ***Identitas Penganut Marapu Berhadapan Dengan Gereja dan Program Pariwisata Di Sumba Barat – NTT***, Tesis: Universitas Sanata Dharma Yogyakarta, 2007.

Lyon, David. "Identity Cards: Social Sorting by Database". ***Oxford Internet Institute, Internet Issue Brief***. Number 3 November 2004.

Mangunsong, Nurainun. "HAM Beragama Dalam Perspektif Filsafar Ilmu Hukum". ***Jurnal Asy-Syir'ah***. Volume 45, Nomor II, Juli-Desember 2011.

Marilang. "Ideologi Welfare State Konstitusi: Hak Menguasai Negara Atas Barang Tambang", ***Jurnal Konstitusi***, Volume 9, Nomor 2, Juni 2012.

Marzuki, Masnur. "Affirmative Action dan Paradoks Demokrasi". ***Jurnal Konstitusi***. PSHK-FH UII, Volume II, Nomor 1, Juni 2009.

Matompo, Osgar S. "Pembatasan Terhadap Hak Asasi Manusia Dalam Prespektif Keadaan Darurat", ***Jurnal Media Hukum***, Volume 21 Nomor 1, Juni 2014.

Matondang, Ikhwan. "Universalitas dan Relativitas HAM". ***Jurnal Miqot***. Volume XXXII Nomor 2 Juli-Desember 2008.

McConnel, Michael W. "Review: Why Protect Religious Freedom ?". ***The Yale Law Journal***. Volume 123, Number 3, December 2013.

MetroTv, Melawan Lupa, ***Keadilan Untuk Para Penghayat Kepercayaan***, 16 Januari 2018, pukul 21.30 WIB.

Metro TV. ***Realitas***, tanggal 5 Desember 2017.

MetroTv, Melawan Lupa, ***Keadilan Untuk Para Penghayat Kepercayaan***, tanggal 16 Januari 2018.

Mitendra, Hario Mahar. "Fenomena Dalam Kekosongan Hukum". ***Jurnal Rechtsvinding Online BPHN***. 26 April 2018.

Muhtadi. "Penerapan Teori Hans Kelsen Dalam Tertib Hukum Indonesia", ***Fiat Justitia Jurnal***, Volume 5, Nomor 2, September-Desember 2012.

Muzaqqi, Fahrul. ”Diskursus Demokrasi Deliberatif Di Indonesia”, ***Jurnal Review Politik***, Volume 03, Nomor 01, Juni 2013.

Newsletter Interfidei, ***Undang-Undang Administrasi Kependudukan: Harapan Bagi Penganut Agama Atau Kepercayaan Lokal***, Nomor 9/IV April-Juli 2010, (Yogyakarta: Institut DIAN/Interfidei).

Nordin, Rohaida. ”Malaysian Perspective On Human Rights”. ***Jurnal Undang-Undang***. 14, 2010.

Pusat Studi Konstitusi FH Andalas. ”Perkembangan Pengujian Perundang-undangan Di Mahkamah Konstitusi”, ***Jurnal Konstitusi,*** Volume 7, Nomor 6, Desember 2010.

Purawan, Akhmad Adi. “Korupsi Legislasi Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,” ***Jurnal Rechtsvinding***, Volume 3 Nomor 3, Desember 2014.

Putuhena, M. Ilham F. “Politik Hukum Perundang-undangan: Mempertegas Reformasi Legislasi Yang Progresif”. ***Jurnal Rechtvinding***. Volume 2, Nomor 3. Desember 2013.

Rathgeber, Theodor. ***Human Rights and the Institutionalisation of ASEAN: An Ambiguous Relationship***. Journal of Current Southeast Asian Affairs, 33 (3). 2014.

Rikang, Raymundus dkk. ”Ketua Mahkamah Konstitusi Arief Hidayat: Putusan Kami Tak Mendorong Lahirnya Agama Baru.” ***Majalah Tempo***. Edisi 12 November 2017.

R.S., Iza Rumesten. ”Model Ideal Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah”. ***Jurnal Dinamika Hukum***. Volume 12, Nomer 2. Januari 2012.

Rule, James B. ”Time To Ask Questions about the Paths Opened by ID Cards”. ***Oxford Internet Institute***. Internet Issue Brief Number 3.2 January 2005.

Rusli, Muh.”Kearifan Lokal Masyarakat Towani Tolotang Di Kabupaten Sidenren Rappang”. ***Jurnal A-Ulum***, Volume 12, Nomor 2. Desember 2012.

Saifuddin. “Proses Pembentukan UU: Studi Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan UU”. ***Jurnal Hukum***. Nomor Edisi Khusus Volume 16 Oktober 2009.

Santoso, M. Agus. ”Perkembangan Konstitusi Di Indonesia”. ***Yustisia***. Volume 2, Nomor 3, September-Desember 2013.

Sartini. ”Etika Kebebasan Beragama”. ***Jurnal Filsafat***. Volume 18, Nomor 3 (2008).

Sayuti, Hendri. ”Hakikat Affirmative Action dalam Hukum Indonesia (Ikhtiar Pemberdayaan Yang Terpinggirkan)”. ***Jurnal Menara***. Volume 12, Nomor 1, Januari-Juni 2013.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

Shah, Dian Abdul Hamed dan Mohd Azizuddin Sani Mohd, ”Freedom of Religion in Malaysia: A Tangled Web of Legal, Political, and Social Issues”, ***North Carolina Journal Of International Law and Commercial Regulation***, Volume 36 Number 3 Article 5. 2011.

Sihombing, Eka N.A.M. ”Menyoal Ketentuan Usul Pindah Pegawai Negeri Sipil Di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Nias Barat”. ***Jurnal Penelitian Hukum De Jure***. Volume 16, Nomor 1, Maret 2016.

Situmorang, Nelita Br. ”Eksistensi Agama Lokal Parmalim Studi Kasus di Nomonatif Penghayat Nomor Punguan 35 Desa Air Kulim Mandau Bengkalis”, ***JOM FISIP UNRI***, Volume 4 Nomor 1 Februari 2017.

Soeprapto, Maria Farida Indrati. ”Eksistensi Penjelasan UUD 1945 Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945”. ***Mimbar Hukum***. 2005, II (49).

Sukardi. “Perspektif Hukum Refleksif Terhadap Konsep Restorative Justice Dalam Pembaharuan Hukum Pidana”. ***Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa***. Volume 20, Nomor 3 September 2012.

Suprobo, Indro. ***Diskriminasi oleh Definisi: Masihkah Terjadi ?***. Newsletter Interfidei. Nomor 9/IV, April-Juli 2010.

Syafi’ie, M. “Ambiguitas Hak Kebebasan Beragama Di Indonesia dan Posisinya Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi”. ***Jurnal Konstitusi***. Volume 8, Nomor 5, Oktober 2011.

Tempo. ***Menyediakan Tempat Kepercayaan***, tanggal 12 Februari 1972.

Teubner, Gunther. ”Substantive and Reflexive Elements in Modern Law”. ***Law and Society Review***. Volume 17, Number 2. 1983.

Thalhah, HM. ”Teori Demokrasi Dalam Wacana Ketatanegaraan Perspektif Pemilikiran Hans Kelsen”. ***Jurnal Hukum***. Nomor 3, Volume 16, Juli 200.

Thomas, Mathews. ”Is Malaysia’s MyKad The ‘One Card To Rule Them All’ ? The Urgent Need To Develop A Proper Legal Framework For The Protection of Personal Information In Malaysia”. ***Melbourne University Law Review***, Volume 28.

Wahid, Abdul. ”Quick Count: Hak Atas Informasi atau Pembohongan Publik ?”. ***Jurnal Konstitusi***. Volume 6, Nomor 3, September 2009.

Wahid, Masykur. ”Sunda Wiwitan Baduy: Agama Penjaga Alam Lindung di Desa Kanekes Banten”. ***Jurnal El-Harakah***, April 2012.

Wandasari, Shandra Lisya. ”Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan Dalam Mewujudkan Pengurangan Risiko Bencana”, ***UNNES Law Journal***. 2 (2), 2013.

Wang, Tova Andrea. ***The Debate Over a National Identification Card***. (Washington: The Century Foundation, No Year).

Wibowo, Mardian. ”Menakar Konstitusionalitas sebuah Kebijakan Hukum Terbuka dalam Pengujian Undang-Undang”. ***Jurnal Konstitusi***. Volume 12, Nomor 2, Juni 2015.

Yusdani. ”Kebebasan Beragama Perspektif Hak Asasi Manusia”. ***Al-Mawarid***. Volume XI, Nomor 2. September-Januari 2011.

C. INTERNET

Adrian Evans, etc., ***Australian Clinical Legal Education:*** **Designing and Operating A Best Practice Clinical Program In An Australian Law School**, ***Reflective Pratice: The Essence Of Clinical Legal Education***. (Australia: ANU Press, The Australian National University, 2017), http://press-files.anu.edu.au/downloads/press/n2366/pdf/ch07.pdf. Diakses pada 14 Desember 2017.

Agama dan Kepercayaan (Asli) Indonesia. *(http://id.shvoong.com/society-and-news/spirituality/2312245-agama-dan-kepercayaan-asli-indonesia/*. Diakses 18 Desember 2012.

Alias, Ahmad Sharidan Mohd. 20 Mei 2011, ***”Evolusi Kartu Identifikasi (KTP) Malaysia”***, https://www.kompasiana.com/frossonice/evolusi-kartu-identifikasi-ktp-malaysia_5501222b8133 112019fa8225. Diakses pada 7 Oktober 2017.

Aminah, Andi Nur (Red.). ***MUI Tegas Tolak Putusan MK Soal Penghayat Kepercayaan***, 16 November 2017, http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/hukum/17/11/16/ozi8s3384-mui-tegas-tolak-putusan-mk-soal-penghayat-kepercayaan. Diakses pada 29 Januari 2017.

Anjarsari, Lulu. ***MK Batalkan Aturan Pelaporan Kelahiran Maksimal 1 Tahun***, 30 April 2013, http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=8403#.WqZKdx3FLIV. Diakses pada 12 Maret 2018.

Arianto, Nurcahyo Tri. ***Pemberdayaan Diri Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa***, Makalah disampaikan dalam Dialog Interaktif Musyawarah Daerah (Musda) VII Himpunan Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa (HPK) Provinsi Jawa Timur, di Gedung Pelatihan Puslitbang Pelayanan dan Teknologi Kesehatan, Surabaya, tanggal 24-25 November 2006, *http://web.unair.ac.id/admin/file/f_34835_pemberdayaan penghayat.pdf*. Diakses pada 29 Desember 2017.

Astutik, Yuni. ***“Jika e-KTP Indonesia Tersendat Karena Korupsi, Malaysia Sukses dengan MyKad”***. 14 Maret 2017. http://www.suratkabar.id/34032/news/jika-e-ktp-indonesia-tersendat-karena-korupsi-malaysia-sukses-dengan-mykad. Diakses pada 9 Oktober 2017.

Bureau of Democracy, Human Rights, and Labour United States Department of State, ***Malaysia 2016 International Religious Freedom Report***, file:///C:/Users/j30000099.MKRI/Downloads/malaysia%20religion.pdf. Accessed on March 5, 2018.

Carvalho, Martin. ***Deputy Minister: Malaysia Will Sign ICCPR Only If Beneficial To Nation***, 3 Desember 2013, http://www.thestar.com.my/news/nation/2013/12/03/malaysia-iccpr-signatory/. Accesed on September 12, 2017.

Cholil, Suhadi dkk. 2010, ***Laporan Tahunan Kehidupan Beragama Di Indonesia 2009***, Program Studi Agama dan Lintas Budaya (*Center For Religious And Cross-cultural studies/CRCS*) Sekolah Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, http://www.scribd.com/doc/57969737/Laporan-Tahunan-Kehidupan-Beragama-Di-Indonesia-2009-1. Diakses pada 13 Agustus 2013.

Detiknews, ***Inilah Hasil Pemilu Legislatif 2004***, 5 Mei 2004, https://news.detik.com/berita/155421/inilah-hasil-pemilu-legislatif-2004. Diakses 28 Februari 2018.

Dwi, Dimas. ***"Membandingkan e-KTP Ala Indonesia dengan MyKad Punya Malaysia"***, 14 Maret 2017. https://semarak.news/2017/03/14/11689-membandingkan-e-ktp-ala-indonesia-mykad-punya-malaysia.html. Diakses pada 9 Oktober 2017.

Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil. 27 Februari 2014. ***Sejarah KTP di Indonesia***, http://www.dukcapil.kemendagri.go.id/detail/sejarah-ktp-di-indonesia. Diakses pada tanggal 5 April 2016.

Domasti, Auzi Amazia. 30 November 2017, ***Keluarga Kuat Dimulai Dari Keluarga***, https://edukasi.kompas.com/read/2017/11/30/20532511/bangsa-kuat-dimulai-dari-keluarga-kuat. Diakses pada 22 Maret 2018.

Dukcapil Kabupaten Batang Hari. ***Mendagri: Indonesia Bukan Negara Agama***, 10 November 2015, http://dukcapil.batangharikab.go.id/publikasi-153-mendagri--indonesia-bukan-negara-agama.html. Diakses pada 9 November 2017.

----------. ***"Bupati Ini Ingin Aliran Kepercayaan Diisi Di Kolom Agama KTP"***, 13 November 2015, http://dukcapil.batangharikab.go.id/publikasi-155-bupati-ini-ingin-aliran-kepercayaan-diisi-di-kolom-agama-ktp-.html. Diakses pada 9 November 2015.

Evans, Adrian etc. ***Australian Clinical Legal Education:*** **Designing and Operating A Best Practice Clinical Program In An Australian Law School**, ***Reflective Pratice: The Essence Of Clinical Legal Education***, (Australia: The Australian National University, 2017), http://press-files.anu.edu.au/downloads/press/n2366/pdf/ch07.pdf. Diakses pada 14 Desember 2017.

Foreign and Commonwealth Office, ***Freedom of Religion or Belief Toolkit: How the FCO can Help Promote and Protect This Human Right***, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/561516/Freedom_of_Religion_or_Belief_Toolkit_-_2016.pdf. Diakses pada 23 Januari 2017.

Gatra. ***Agama Lokal Berlabel Hindu***, http://arsip.gatra.com/2016-07-04/majalah/artikel. php?pil=23&id=162386, 36/XXII/13 Juli 2016. Diakses pada 11 Mei 2016.

------. ***Merapu Menafsir Tuhan***, http://arsip.gatra.com/2016-07-04/majalah/artikel. php?pil=23&id=162379. Diakses pada 11 Mei 2018.

------. ***Falsafah Hidup Saudara Tua***, http://arsip.gatra.com/1436-11-09/majalah/artikel. php?pil=23&id=162391. Diakses pada 17 Mei 2018.

General Directorate of Civil Registration and Nationality of Ministry of Interior's Republic of Turkey. ***Civil Registration Services***, 2013, http://www.sesric.org/imgs/news/image/829-s1-presentation-turkey.pdf. Diakses pada 17 Januari 2018.

Harian Sumut Pos. ***Pemerintah Akamodir Penghayat***, 13 Februari 2013, http://www.hariansumutpos.com/2012/12/4 … z2Kn9dC1UQ. Diakses pada 21 Agustus 2017.

https://www.psa.ac.uk/sites/default/files/988_509.pdf. ***Recognising Recognition: Hannah Arendt on (the Right to Have) Rights.*** Diakses pada 16 Januari 2018.

Ihsanuddin. 4 April 2018. "Pemerintah Siapkan KTP Khusus Untuk Penghayat Kepercayaan". ***Kompas***. https://nasional.kompas.com/read/2018/04/04/15512971/pemerintah-siapkan-ktp-khusus-untuk-penghayat-kepercayaan. Diakses pada 12 Januari 2019.

Kliwantoro, D. Dj. ***Perlu Wadah Tunggal Bagi Penghayat Kepercayaan***. 7 Januari 2013. http://www.antarajateng.com/detail/index/?id=72321#.UQk0z0Mt3mt. Diakses pada 21 Agustus 2017.

Nugroho, Wahyu. ***Sikap Inklusif***. 5 Maret 2014, https://www.kompasiana.com/sasmitonugroho/sikap-inklusif_54f83227a33311cd5d8b4778. Diakses pada 14 Maret 2018.

Randy, Fernando. 19 Juni 2014, ***Ahok: Kolom Agama di KTP Tak Ada Gunanya***, http://politik.news.viva.co.id/news/read/514142-ahok--kolom-agama-di-ktp-tak-ada-gunanya. Diakses pada 4 September 2014.

Rio Bembo Setiawan, ***Refleksi Sejarah Agama Konghucu Di Indonesia***, 24 Januari 2008, http://www.kabarindonesia.com/berita.php?pil=14&dn=20080124154656. Diakses pada 16 September 2016.

Suparlan, Parsudi. 1999. Dalam Universitas Mercu Buana, ***Modul Perkuliahan Pendidikan Kewarganegaraan Pokok Bahasan Identitas Nasional***, http://studylibid.com/doc/27027/a.-pengertian-identitas-nasional. Diakses pada 8 Januari 2018.

Program Studi Agama dan Lintas Budaya Center for Religious and Cross-cultural Studies (CRCS) Universitas Gadjah Mada, ***Laporan Tahunan Kehidupan***

Beragama Di Indonesia Tahun 2008, http://crcs.ugm.ac.id/get/DnWC**.** Diakses pada 12 Agustus 2013.

Sadewo, Joko. ***Ini syarat agar Agama Diakui Oleh Negara***, 13 Agustus 2014, http://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/14/08/13/na8cr2-ini-syarat-agar-agama-diakui-oleh-negara. Diakses pada 5 Agustus 2016.

Saputra, Andi. ***"Sidang Kolom Agama: Pemerintah Setuju Penghayat Kepercayaan Tertulis Kolom Agama KTP"***, 8 Mei 2017, https://news.detik.com/berita/d-3494938/pemerintah-setuju-penghayat-kepercayaan-tertulis-di-kolom-agama-ktp. Diakses pada 14 November 2017.

Sinaga, Mula. ***Perencanaan Pengelolaan Kepercayaan Terhadap Tuhan Yme Dan Tradisi Pada Direktorat Kepercayaan Terhadap Tuhan YME dan Tradisi***, http://kebudayaan.kemdikbud.go.id/ditkt/wpcontent/uploads/sites/6/2016/11/Makalah-Perencanaan-Pengelolaan-Kepercayaan-dan-Tradisi-di-Direktorat.pdf. Diakses pada 5 September 2017.

Sitanggang, Rony (Ed.), 7 November 2017, ***MK Kabulkan Uji Materi Adminduk, Ini Tanggapan Penganut Kepercayaan***, http://kbr.id/112017/mk_kabulkan_uji_materi_adminduk__ini_tanggapan_penganut_kepercayaan/93313.html. Diakses pada 22 November 2017.

Taher, Andrian Pratama. ***"Muhammadiyah Khawatir Penghayat Kepercayaan Masuk Kolom Agama KTP"***, 8 November 2017, https://tirto.id/muhammadiyah-khawatir-penghayat-kepercayaan-masuk-kolom-agama-ktp-czQt. Diakses 13 November 2017.

Tapanuli Media, ***Agama Parmalim: Kepercayaan Suku Batak Asli***, http://www.tapanulimedia.co.id/2016/03/agama-parmalim-kepercayaan-suku-batak.html. Diakses pada 11 Mei 2014.

thullabul-ilmiy.or.id. 28 Juli 2005, ***Pembubaran Ahmadiyah, Kejaksaan Tunggu Presiden***, http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol13272/pembubaran-ahmadiyah-kejaksaan-tunggu-presiden. Diakses pada 28 Juni 2013.

UNESCO Education Sector Division for Policies and Lifelong Learning Systems (ED/PLS) Section of Education Policy (ED/PLS/EDP). ***Designing effective monitoring and evaluation of education systems for 2030: A global synthesiss of policies and practices***, 2016, http://www.gsdrc.org/go/topic- guides/measuring- results/context- and- definitions. Diakses pada 26 Maret 2018.

D. RISALAH RAPAT/SIDANG

Pidato P.J.M. Presiden Pada Konggres Kebathinan Di Gedung Pemuda Jakarta Tanggal 17 Juli 1958 diperoleh di Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI).

Pendapat Fraksi ABRI Terhadap RUU Ormas, tanggal 5 September 1984.

Laporan Komisi II Rapat Paripurna DPR RI Jumat, 8 Desember 2006 di Ruang Rapat Gedung Nusantara II Paripurna terkait Pembicaraan Tingkat II/Pengambilan Keputusan RUU Adminduk.

Risalah Sidang Perkara MK Nomor 97/PUU-XIV/2016 dengan agenda Acara Mendengarkan Keterangan Presiden, DPR, dan Pihak Terkait [Majelis Luhur Kepercayaan Terhadap Tuhan YME] (III) tanggal 6 Desember 2016.

Risalah Rapat Panitia Kerja RUU tentang Perubahan Atas UU Nomor 23 Tahun 2006 (Bidang Pemerintahan Dalam Negeri, Otonomi Daerah, Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Kepemiluan, Pertanahan Dan Reforma Agraria) Tahun Sidang 2012-2013 Masa Persidangan IV tanggal 29 Juni 2013 Agenda Acara Rapat Lanjutan Pembahasan Perumusan dan Sinkronisasi Substansi RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 23 Tahun 2006.

Risalah Rapat Panitia Kerja RUU Perubahan UU Nomor 23 Tahun 2006 (Bidang Pemerintahan Dalam Negeri, Otonomi Daerah, Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Kepemiluan, Pertanahan dan Reforma Agraria) Tahun Sidang 2012-2013 Masa Persidangan IV Tanggal 1 Juli 2013 Agenda Acara Membahas Rumusan dan Sinkronisasi Substansi RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 23 Tahun 2006 (Lanjutan Rapat Konsinyiring tanggal 28-30 Juni 2013).

Risalah Rapat Kerja Komisi II DPR RI dengan Menteri Hukum dan HAM RI, Menteri Dalam Negeri, Menteri BUMN RI, dan Menteri Keuangan RI (Bidang Pemerintahan Dalam Negeri, Otonomi Daerah, Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Kepemiluan, Pertanahan dan Reforma Agraria Tahun Sidang 2012-2013 Masa Persidangan IV tanggal 1, 3, dan 4 Juli 2013 Agenda Acara Laporan Panja RUU tentang Perubahan Atas UU Nomor 23 Tahun 2006 ke Pleno Komisi II DPR RI, Pendapat Akhir Mini Fraksi-fraksi dan Pemerintah, Pengambilan Keputusan Tingkat I dan Penandatanganan/Pengesahan Draft RUU tentang Perubahan Atas UU Nomor 23 Tahun 2006.

Risalah Sidang MK Perkara Nomor 97/PUU-XIV/2016 Acara Mendengarkan Keterangan DPR dan Saksi/Ahli Pemohon (V), tanggal 2 Februari 2017.

Sidang Perkara MK Nomor 46/PUU-XIV/2016 Acara Mendengarkan Keterangan Ahli Komnas Perempuan (XI), tanggal 17 Oktober 2016.

Persidangan II Tahun Sidang 1973-1974 pada Acara Pembicaraan Tingkat III RUU tentang Perkawinan, tanggal 14 Desember 1973

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Rapat Kerja antara Panitia Kerja RUU tentang Perkawinan bersama dengan Pemerintah tanggal 14 Desember 1973, Agenda Pembicaraan Tingkat III RUU tentang Perkawinan, Risalah Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang tentang Perkawinan Nomor Pokok 14A Tahun Sidang 1972/1973.

E. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.
Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1950 tentang Dasar-dasar Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah [Lembaran Negara Tahun 1950 Nomor 550].
Penetapan Presiden Nomor 19 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Sistem Pendidikan Nasional Pancasila [Lembaran Negara Nomor 81 Tahun 1965].
Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 55, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3041].
UU Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Tahun 1989 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3390).
Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1957 tentang Pejabat Yang Menjalankan Pekerjaan Jabatan Presiden, Jika Presiden Mangkat, Berhenti atau Berhalangan, Sedang Wakil Presiden Tidak Ada Atau Berhalangan [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1957 Nomor 101].
Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepegawaian [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1961 Nomor 263, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2312].
Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman [Lembaran Negara Tahun 1964 Nomor 107, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1964 Nomor 2699], tanggal 31 Oktober 1964.
Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1961 tentang Kejaksaan Republik Indonesia [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1961 Nomor 254, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4401], tanggal 30 Juni 1961.
Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1969 tentang Pernyataan Berbagai Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden Sebagai Undang-Undang menetapkan Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama menjadi Undang-Undang.
Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman [Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 1970], tanggal 17 Desember 1970.
Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1989 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3390].
Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 81, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3710], tanggal 7 Oktober 1997.
Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 169, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3890].

UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234].

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial (UU Nomor 7 Tahun 2012) [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5315],

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 166, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4916].

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 61, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4846].

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 67, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4401], tanggal 22 Juli 1991.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301).

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 2], tanggal 8 Januari 2002.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4358].

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 67, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4401], tanggal 26 Juli 2004.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights* (ICCPR) atau Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 118, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 4557], tanggal 28 Oktober 2005.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076], tanggal 29 Oktober 2009.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan [Lembaran Negara

Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 232, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5475], tanggal 24 Desember 2013.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494], tanggal 15 Januari 2014.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6055], tanggal 29 Mei 2017

Penetapan Presiden Nomor 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 3 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2726].

Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 63, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6037)

Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2015 tentang Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 15], tanggal 23 Januari 2015.

Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2017 tentang Unit Kerja Presiden Pembinaan Ideologi Pancasila.

Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1975 tentang Sumpah/Janji Pegawai Negeri Sipil [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1975 Nomor 27], tanggal 23 Juni 1975.

Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 197, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4018], tanggal 10 November 2000.

Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 124, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4769].

Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1994 tentang Pengelolaan Perkembangan Kependudukan.

Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 77 Tahun 2013 tentang Pedoman Pembinaan Lembaga Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan Lembaga Adat [Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 856].

Keputusan Jaksa Agung Nomor KEP-146/A/JA/09/2015 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Pengawasan Aliran Kepercayaan dan Aliran Keagamaan Dalam Masyarakat Tingkat Pusat (Berita Negara Republik Indonesia Nomor 1414 Tahun 2015).

Keputusan Presiden Nomor 40 Tahun 1978 tentang Perubahan Pasal 9 Lampiran 12 Keputusan Presiden Nomor 45 Tahun 1974 *jo.* Pasal I angka 5 huruf e Keputusan Presiden Nomor 27 Tahun 1978 tentang Susunan Organisasi Departemen, tanggal 9 November 1978.

Keputusan Presiden Nomor 6 Tahun 2000 tentang Pencabutan Instruksi Presiden Nomor 14 Tahun 1967 tentang Agama, Kepercayaan, dan Adat Istiadat Cina.
Keputusan Presiden Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hari Tahun Baru Imlek, tanggal 9 April 2002.
Surat Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 477/74054 perihal Petunjuk Pengisian Kolom *"Agama"*, tanggal 18 November 1979.
Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 221a Tahun 1975 tentang Pencatatan Perkawinan dan Perceraian Pada Kantor Catatan Sipil Sehubungan Dengan Berlakunya Undang-Undang Perkawinan Serta Peraturan Pelaksanaannya Undang-Undang Nomor 1/PNPS/1965 tentang Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama.
Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor 43 Tahun 2009 dan Nomor 41 Tahun 2009 tentang Pedoman Pelayanan Kepada Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa.
Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 1 Tahun 2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan [Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 257].
Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 27 Tahun 2016 tentang Layanan Pendidikan Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa Pada Satuan Pendidikan.
Instruksi Menteri Agama Nomor 4 Tahun 1978 tentang Kebijakan mengenai Aliran-aliran Kepercayaan (Instruksi MENAG Nomor 4 Tahun 1978), tanggal 11 April 1978
Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 08/DPR RI/I/2005.2006 tentang Peraturan Tata Tertib DPR.
Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 01 Tahun 2009 tentang Tata Tertib.
Surat Edaran Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Agama Nomor J/16/1975 tentang Pedoman Penyelenggaraan Bimbingan Aliran-aliran Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa, tanggal 29 November 1975.

F. PUTUSAN PENGADILAN

1. Putusan Mahkamah Kontitusi Nomor 140/PUU-VII/2009 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tanggal 19 April 2010.
2. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XIV/2016 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, tanggal 7 November 2017.

G. WAWANCARA DAN LAIN-LAIN

1. Wawancara narasumber Ibu Titis di Paguyuban Ngesti Tunggal (Pangestu) dalam tujuh pertemuan pada Agustus 2014.

2. Wawancara dengan bagian IT di Direktorat Jenderal Kependudukan dan Catatan Sipil di KEMENDAGRI, tanggal 24 Maret 2016.
3. Wawancara di Direktorat Jenderal Kependudukan dan Catatan Sipil, Departemen Dalam Negeri, tanggal 27 Maret 2016.
4. Wawancara dengan Bapak Djuanda (Kepala Seksi Kelembagaan Kepercayaan Subdirektorat Kepercayaan dan Tradisi di KEMENDIKBUD tanggal 14 Maret 2016 dan Bapak Minang Warman tanggal 8 Desember 2017.
5. Wawancara dengan Hakim Konstitusi Prof. Dr. Maria Farida Indrati, S.H., M.H., tanggal 7 dan 8 Maret 2018.
6. Wawancara dengan Bapak Naen Soeryono dan Ibu Endang Ratna Lastani (Ketua Presidium MLKI Pusat dan Sekjen MLKI) tanggal 18 Agustus 2017.
7. Email dari Ibu Endang Retno Lastani [Sekretaris Jenderal Majelis Luhur Kepercayaan Terhadap Tuhan YME Indonesia], tanggal 24 Agustus 2017.
8. Surat Permohonan sebagai Pihak Terkait Nomor 022/DMP-IV/K.1/2016 dalam Pengajuan Perkara MK Nomor 97/PUU-XIV/2016, tanggal 10 November 2016.