



SALINAN

**PUTUSAN
Nomor 97/PUU-XIV/2016**

**DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA**

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara 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 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:



1. Nama : **Nggay Mehang Tana**
Pekerjaan : Petani/Pekebun
Alamat : Walakari, RT 13/04, Kelurahan Wunga, Kecamatan
Haharu, Sumba Timur, Provinsi Nusa Tenggara Timur

Sebagai-----**Pemohon I;**

2. Nama : **Pagar Demanra Sirait**
Pekerjaan : Pelajar/Mahasiswa
Alamat : Gopgopan, Sampuara, Kecamatan Uluan, Kabupaten
Toba Samosir, Provinsi Sumatera Utara

Sebagai-----**Pemohon II;**

3. Nama : **Arnol Purba**
Pekerjaan : Wiraswasta
Alamat : LKIII Veteran Bagan Deli, Medan Belawan, Sumatera
Utara

Sebagai-----**Pemohon III;**

4. Nama : **Carlim**
Pekerjaan : Wiraswasta
Alamat : Cikandang, RT 02/02, Cikandang, Kersana, Kabupaten
Brebes, Jawa Tengah

Sebagai-----**Pemohon IV;**

Berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 1 September 2016 memberi kuasa kepada **Muhnur, S.H., Iki Dulagin, S.H., M.H., Sandoro Purba, S.H., Ronald Siahaan, S.H., M.H., Judianto Simanjuntak, S.H., Adzkar Ahsinsin, S.H., Fathudin, S.H., S.H., MA.Hum., M.H., Fatilda Hasibuan, S.H., Syamsul Alam Agus, S.H., Fatiatulo Lazira, S.H. Adiani Viviana, S.H., Muhammad Irwan, S.H., Abdul Wahid, S.H., Bernhard Ruben F. Sumigar, S.H., Azhar Nur Fajar Alam, S.H., Lintang Setianti, S.H., Miftah Fadhli, S.H., dan Sekar Banjaran Aji, S.H.,** Advokat dan Pembela Hukum yang tergabung dalam Tim Pembela Kewarganegaraan, yang beralamat di Jalan Siaga II Nomor 31, Pejaten Barat, Pasar Minggu, Jakarta Selatan 12510, bertindak secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama untuk dan atas nama pemberi kuasa;

Selanjutnya disebut sebagai -----**para Pemohon;**

- [1.2] Membaca permohonan para Pemohon;
 Mendengar keterangan para Pemohon;
 Mendengar dan membaca keterangan Presiden;
 Membaca keterangan Dewan Perwakilan Rakyat;
 Mendengar dan membaca keterangan Pihak Terkait Majelis Luhur Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa Indonesia (MLKI);
 Mendengar keterangan saksi serta mendengar dan/atau membaca keterangan ahli para Pemohon;
 Memeriksa bukti-bukti surat/tertulis para Pemohon;
 Membaca kesimpulan para Pemohon.

2. DUDUK PERKARA

- [2.1] Menimbang bahwa para Pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 28 September 2016 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 28 September 2016 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 195/PAN.MK/2016 dan telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi pada tanggal 20 Oktober 2016 dengan Nomor 97/PUU-XIV/2016, yang telah diperbaiki dan diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 22 November 2016, pada pokoknya menguraikan hal-hal sebagai berikut:

A. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI

1. Bahwa Pasal 24 ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945 menyatakan: *“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang di bawahnya dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”*;-----
2. Bahwa selanjutnya Pasal 24C ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 menyatakan: *“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil Pemilihan Umum”*;-----
3. Bahwa berdasarkan ketentuan di atas, Mahkamah Konstitusi mempunyai hak atau kewenangan untuk melakukan pengujian undang-undang (UU) terhadap UUD yang juga didasarkan pada Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK) yang menyatakan: *“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: (a) menguji undang-undang (UU) terhadap UUD RI tahun 1945”*;-----
4. Mahkamah Konstitusi dibentuk sebagai lembaga pelindung konstitusi (*the guardian of constitution*). Apabila terdapat undang-undang yang berisi atau terbentuk bertentangan dengan konstitusi (*unconstitutional*), maka Mahkamah Konstitusi dapat menganulirnya dengan membatalkan keberadaan UU tersebut secara menyeluruh ataupun per pasalnya;-----
5. Bahwa sebagai pelindung konstitusi, Mahkamah Konstitusi juga berhak memberikan penafsiran terhadap sebuah ketentuan pasal-pasal yang ada di undang-undang agar berkesesuaian dengan nilai-nilai konstitusi. Tafsir Mahkamah Konstitusi terhadap konstitusionalitas pasal-pasal dari undang-undang tersebut merupakan tafsir satu-satunya (*the sole interpreter of constitution*) yang memiliki kekuatan hukum. Sehingga terhadap pasal-pasal yang memiliki makna ambigu, tidak jelas, dan/atau multitafsir dapat pula dimintakan penafsirannya kepada Mahkamah Konstitusi;-----

6. Bahwa berdasarkan hal-hal di atas, maka jelas bahwa Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia berwenang untuk memeriksa dan mengadili permohonan pengujian ini. Bahwa oleh karena objek permohonan pengujian ini adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan *juncto* Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (UU Administrasi Kependudukan) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Maka berdasarkan itu, Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa dan mengadili permohonan *a quo*;-----

B. KEDUDUKAN HUKUM (LEGAL STANDING) PARA PEMOHON

1. Bahwa pengakuan hak setiap warga negara Indonesia untuk mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 merupakan satu indikator perkembangan ketatanegaraan yang positif yang merefleksikan adanya kemajuan bagi penguatan prinsip-prinsip negara hukum;-----
2. Bahwa Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, berfungsi antara lain sebagai “*guardian*” dari “*constitutional rights*” setiap warga negara Republik Indonesia. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia merupakan badan yudisial yang bertugas menjaga hak asasi manusia sebagai hak konstitusional dan hak hukum setiap warga negara. Dengan kesadaran inilah Para Pemohon kemudian memutuskan untuk mengajukan permohonan pengujian Pasal 61 ayat (1); Pasal 61 ayat (2); Pasal 64 ayat (1); dan Pasal 64 ayat (5) UU Administrasi Kependudukan yang bertentangan dengan semangat dan jiwa serta pasal-pasal yang dimuat dalam UUD 1945;-----
3. Bahwa Pasal 51 ayat (1) UU MK menyatakan, “Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu: (a) perorangan WNI, (b) kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan RI yang diatur dalam undang-undang, (c) badan hukum publik dan privat, atau (d) lembaga negara”;-----
4. Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang hadir berikutnya, Mahkamah Konstitusi telah menentukan 5 syarat mengenai kerugian konstitusional

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi, yakni sebagai berikut: -----

- a. harus ada hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945; hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut dianggap telah dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
 - b. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut bersifat spesifik dan aktual, setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
 - c. ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional dengan undang-undang yang dimohonkan pengujian; dan
 - d. ada kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.
5. Bahwa **Pemohon I**, warga negara Republik Indonesia penganut kepercayaan dari Komunitas Marapu di Sumba Timur, Pulau Sumba. Pemohon I merupakan salah satu dari 21.000 orang penganut kepercayaan Komunitas Marapu di Sumba Timur dan sebanyak 40 ribu orang di Pulau Sumba yang melanggar hak atas layanan kependudukannya; -----
6. Kepercayaan Komunitas Marapu meyakini adanya kekuasaan Yang Maha Tinggi (yang dalam termin agama-agama modern disebut Tuhan atau Allah). Wujud tertinggi ini terlalu agung, sakral dan transenden, sehingga bagi penganut Marapu, menyebut namanya saja harus mematuhi berbagai ritual yang sarat mantra spiritual, misalnya DAPPA NUMA NGARA, DAPPA TEKKI TAMO – dalam bahasa daerah/suku Wewewa (Yang tidak boleh disebut namanya, dan tidak boleh disebut nama aliasnya). Ungkapan sakral lain untuk menyebut Wujud Tertinggi adalah: A KANGA WOLLA LIMMA, A BOKKA WOLLA WA'I – dalam bahasa daerah/suku Wewewa (Dia yang menciptakan dan Dia yang menjadikan); AMA A MAGHOLO, INA A MARAWI – dalam bahasa daerah/suku Wewewa (Bapa yang membuat/mengukir, Ibu yang menenun/menjadi); AMA PADEWAMA, INA PAURRAMA – dalam bahasa daerah/suku Wewewa (Tanpa Bapa kami tak bertuan, tanpa Ibu kami tak bertuan *atau* Bapa yang melindungi kami dan Ibu yang menjaga kami).

Mantra-mantra ini biasanya dinyanyikan oleh RATO (imam Marapu) pada malam-malam tertentu, misalnya pada malam saat upacara *saiso* (upacara khusus berdialog dengan Marapu dengan wujud tertentu). Aliran ini meyakini bahwa segala aspek kehidupan saling berkaitan dan merupakan satu kesatuan yang utuh (**bukti P-3**); -----

7. Berdasarkan data yang dikutip dari Sesawi.Net dalam artikel Sekilas Profil Keuskupan Weetebula, Pulau Sumba, NTT pada tahun 2008, penduduk Pulau Sumba sebanyak 644.144 jiwa. Komposisi penduduk berdasarkan agama adalah: Islam 26.606 jiwa (4,12 %), Kristen Protestan 391.739 jiwa (60,81 %), Kristen Katholik 143.122 (22,22 %), Hindu 742 jiwa (0,12 %), dan penganut Marapu 81.953 jiwa (12,73 %). Data ini menunjukkan bahwa pemeluk aliran kepercayaan Marapu menempati urutan ketiga setelah Kristen Protestan dan Katholik. Namun, jumlah pemeluk Marapu semakin menyusut dari waktu ke waktu. Sebagaimana terjadi di Kabupaten Sumba Barat Daya, menurut data BPS tahun 2007, pemeluk Marapu di wilayah ini (saat itu masih bergabung dengan Kabupaten Sumba Barat) berjumlah 16,08 % dari total penduduk. Namun pada tahun 2012, jumlahnya tinggal 4,96 %. Dalam kurun waktu hanya 5 tahun, penurunannya lebih dari 3 kali lipat. Tren penurunan ini juga terjadi pada Kabupaten Sumba Barat dan dua kabupaten lainnya. Ada beberapa alasan di balik kenyataan ini. **Pertama**, kebutuhan penganut Marapu akan kepemilikan agama resmi. Hal ini berkaitan dengan kepentingan dalam urusan kependudukan dan kebutuhan mengakses bantuan sosial dan layanan publik. **Kedua**, pewartaan yang sangat kencang dan sistematis dari agama-agama modern. Dengan segala kedigdayaannya, seperti pengorganisasian, kapasitas manusia, pendanaan agama-agama modern melakukan pewartaan secara sistematis dan masif, sehingga kepercayaan Marapu kian terdesak dan tertekan. Perpindahan agama di antara penganut agama-agama modern sangat kecil, kebanyakan karena alasan perkawinan. Pertambahan pemeluk paling besar diperoleh agama-agama modern dari penganut kepercayaan Marapu. **Ketiga**, perpindahan penganut Marapu ke agama-agama modern tidak sulit dan nyaris tidak menimbulkan tekanan sosial yang besar, jika dibandingkan bila hal itu terjadi di antara agama-agama modern. Hal ini diperkuat oleh kenyataan bahwa dengan menganut agama modern, mereka memiliki akses dan peluang lebih besar untuk maju dan berkembang; -----

8. Bahwa dengan identitasnya sebagai penganut kepercayaan, perkawinan antar pemeluk kepercayaan dari Komunitas Marapu yang dilakukan secara adat tidak diakui negara Akibatnya, anak-anak mereka sulit mendapatkan Akta Kelahiran. Demikian pula dengan persoalan KTP elektronik, untuk mendapatkan KTP elektronik dengan mudah, sebagian penganutnya terpaksa berbohong menuliskan agama di luar kepercayaannya pada KTP elektronik **(bukti P-4)**; -----
9. Peristiwa yang dialami Pemohon I merupakan buah dari keberadaan pasal-pasal UU Adminstrasi Kependudukan yang menyatakan bahwa agama yang kolom agama di KK maupun KTP elektronik bagi penganut kepercayaan tidak diisi. Dengan tidak diisinya kolom agama bagi penganut kepercayaan di KTP elektronik dan di KK, Pemohon I bersama komunitas Marapu lainnya dicap kolot, kafir dan sesat, dan berimbas pada pelanggaran-pelanggaran terhadap hak-hak konstitusional, serta pelanggaran dalam pelayanan administrasi kependudukan;-----
10. **Pemohon II** merupakan penganut kepercayaan Parmalim di Sumatera Utara. Pusat Parmalim sendiri terletak di Kabupaten Toba Samosir, namun penganutnya menyebar ke berbagai wilayah, termasuk Kota Medan dan Deli Serdang. Berdasarkan penelusuran Tim Aliansi Sumut Bersatu pada Maret-April 2015, penganut Parmalim di Kabupaten Deli Serdang terdapat di kecamatan Sunggal Desa Mulia Rejo (92 Jiwa), dan di Kota Medan mereka tersebar di kecamatan Medan Denai, Medan Amplas, Medan Kota dan Medan Sunggal (total 373 Jiwa). Penganut kepercayaan Parmalim mengalami berbagai permasalahan dan eksklusi dari aspek pemenuhan hak-hak dasar dan kebijakan publik, yakni banyaknya ketidakcocokan antara identitas agama yang dituliskan di Kartu Keluarga dan KTP elektronik. Selain itu, pihak kepala lingkungan yang bertugas mengurus KK dan KTP elektronik sering memaksa kelompok Parmalim untuk memilih agama yang ‘diakui’ agar proses pembuatan KTP elektronik dikatakan lebih “mudah”. Hal ini sebagaimana dialami Pemohon II **(bukti P-5)**; -----
11. Kerugian konstitusional yang dialami para penganut Parmalim, yakni ada yang disyaratkan berpindah agama terlebih dahulu jika mau diterima pada pekerjaan yang dilamarnya. Temuan lain dari Aliansi Sumut Bersatu juga yakni, seorang guru (Bharlin School) penganut Parmalim terpaksa harus mengundurkan diri

karena pihak sekolah tidak mengizinkan dirinya untuk mengikuti ibadah di hari Sabtu (**bukti P-11**); -----

12. Bahwa keberadaan Pasal 64 ayat (1) *juncto* ayat (5) UU Administrasi Kependudukan yang mengosongkan kolom agama bagi penghayat kepercayaan, telah merugikan Pemohon II dan para penghayat kepercayaan Parmalim. Karena dengan tidak diisinya kepercayaan di kolom agama KTP elektronik, berimbas pada pelanggaran dalam pemenuhan hak-hak kependudukan yang seharusnya bisa dinikmati Pemohon II, Bahkan. dengan tidak dicantumkannya agama kepercayaan di dalam KTP elektronik Pemohon II, telah terjadi diskriminasi yang dialami oleh pemohon dalam berbagai bentuk, seperti: kesulitan mengakses pekerjaan, tidak dapat mengakses hak atas jaminan sosial, kesulitan mengakses dokumen kependudukan seperti KTPelektronik, KK, Akte Nikah, dan akte lahir; -----
13. **Pemohon III** merupakan penganut kepercayaan Ugamo Bangsa Batak di Medan, Sumatera Utara. Jumlah penganut Ugamo Bangsa Batak di Kota Medan tersebar di Kecamatan Medan Helvetia, Medan Denai, Medan Belawan dengan total 40 Jiwa. Dengan adanya Pasal 61 ayat (1) *juncto* ayat (2) dan Pasal 64 ayat (1) *juncto* ayat (5) UU Administrasi Kependudukan yang menyatakan bahwa kolom agama di KK dan KTP elektronik untuk kepercayaan dikosongkan, Pemohon III secara tidak langsung telah mengalami diskriminasi (**bukti P-6**);-----
14. Bahwa anak dari Pemohon III yang juga merupakan penganut Ugamo Bangsa Batak di Medan Sumatera Utara, bernama Dessy Purba, telah melanggar haknya untuk bekerja. Hal ini berawal ketika Dessy ditolak melamar pekerjaan, meskipun nilai dan prestasinya bagus. Penolakan tersebut karena kolom agama di KTPelektroniknya bertanda strip. Calon pemberi kerja menganggap bahwa strip identik dengan ateis atau kafir. Walaupun memenuhi semua kriteria yang dibutuhkan dan memiliki nilai bagus di ijazahnya, Dessy tidak diterima sebagai pekerja. Dessy juga kesulitan ketika hendak menerima upah dari perusahaan tempat ia bekerja, karena pihak perusahaan dan pihak bank mempersoalkan kolom agama yang dikosongkan dan meminta klarifikasi kepada Pemerintah setempat dan Pengurus Kepercayaan Ugamo Bangsa Batak; -----

15. Bahwa selain itu, Pemohon III juga ternyata tidak bisa mengakses modal usaha dari lembaga keuangan. Tanda strip pada KTPelektronik Pemohon III menyebabkan mereka tidak bisa mengakses modal usaha dari lembaga keuangan, seperti bank ataupun koperasi. Pada akhirnya, untuk menyelamatkan kehidupan anak-anaknya di masa mendatang, Pemohon III pun terpaksa merubah kolom agama di KTP elektronik dan Kartu Keluarganya dengan agama Kristen (**bukti P-12**);-----
16. Bahwa **Pemohon IV** merupakan penganut kepercayaan Sapto Darmo. Salah satu kelompok penghayat atau dalam bahasa pemerintah disebut sebagai “aliran kepercayaan” yang penganutnya pernah mencapai ratusan ribu di Indonesia, terutama di Jawa. Namun sejak 1965, karena tekanan politik penganut kepercayaan ini merosot cepat dan hanya dipraktikkan secara diam-diam (**bukti P-7**); -----
17. Sejak Reformasi, para penganut aliran kepercayaan ini mulai menampakkan dirinya. Salah satunya di wilayah Kabupaten Brebes. Jumlah mereka sangat kecil dan kerap mendapat tekanan, baik dari kalangan penduduk sekitar yang menganggap mereka sebagai ‘sesat’ maupun pemerintah. Di wilayah Brebes, jumlah penganutnya sekitar 192 orang yang tersebar di 9 kecamatan: Brebes, Wanasari, Larangan, Kersana, Losari, Bulukumba, Ketanggungan, Bumi Ayu, dan Tanjung. Kebanyakan mereka adalah buruh tani, tukang bangunan, pedagang mainan keliling, nelayan dan profesi “wong cilik” lainnya. Perkembangan dan keberlangsungan kehidupan mereka sebagai komunitas hanya bertahan pada jaringan keluarga, yang juga kian melemah akibat berbagai tekanan politik dan sosial;-----
18. Kebanyakan penghayat Sapto Darmo berasal dari kelas menengah ke bawah, bahkan sebagian miskin dan proses pemiskinan terus berlangsung karena kebanyakan mereka hanya bersekolah sampai tingkat menengah. Selain faktor ekonomi, salah satu alasan mereka enggan meneruskan sekolah adalah adanya tuntutan, secara halus maupun kasar, agar mereka mengikuti pelajaran agama yang diakui pemerintah; -----
19. Bagi Pemohon IV, keberadaan Pasal 61 ayat (1) *juncto* ayat (2) dan Pasal 64 ayat (1) *juncto* ayat (5) UU Administrasi Kependudukan telah memberikan dampak bagi Pemohon IV. Sebagai penghayat kepercayaan, karena di kolom elektronik kolom agamanya kosong (**bukti P-8**), Pemohon IV dan penganut

- Sapto Darmo lainnya mendapat stigma sesat dari masyarakat umum. Akibat kolom agama yang kosong pula pemakaman keluarga dari Pemohon IV ditolak di pemakaman umum manapun di Kabupaten Brebes. Hal ini telah dialami keluarga Pemohon IV, dan jelas berpotensi juga terjadi kepada Pemohon IV; --
20. Selanjutnya, dampak lanjutan dari kekosongan kolom Agama di KTP elektronik yakni anak dari Pemohon IV juga kesulitan untuk mengakses pendidikan dan masuk sekolah tingkat dasar, karena diketahui menganut Kepercayaan Sapto Darmo dan ketika telah sekolah anak dari Pemohon IV dipaksa harus mengikuti mata pelajaran dan ajaran pendidikan Agama Islam yang mana hal itu bertentangan dengan keyakinan dan kepercayaannya sebagai Penghayat Kepercayaan Sapto Darmo; -----
 21. Bahwa keberadaan Pasal 61 ayat (1) *juncto* ayat (2) dan Pasal 64 ayat (1) *juncto* ayat (5) UU Administrasi Kependudukan yang memerintahkan agar penganut kepercayaan atau bagi penganut agama yang belum diakui untuk mengosongkan kolom agama di Kartu Keluarga dan Kartu Tanda Penduduk elektronik merupakan bentuk keengganan negara mengakui keberadaan para penganut kepercayaan serta penganut agama lain yang bukan mayoritas di Indonesia. Ketidakmauan negara untuk mengakui ini merupakan tindakan diskriminasi secara langsung, yang dalam kasus ini setidaknya dialami oleh Pemohon I, Pemohon II, Pemohon III, dan Pemohon IV; -----
 22. Bahwa dengan demikian, keberadaan UU Administrasi Kependudukan secara faktual atau setidaknya potensial merugikan hak-hak konstitusional para Pemohon. Kehadiran undang-undang *a quo* dengan cara langsung maupun tidak langsung telah merugikan para Pemohon dan penganut kepercayaan lainnya di Indonesia yang selama ini mengalami diskriminasi; -----
 23. Bahwa dengan demikian para Pemohon telah memenuhi kualitas maupun kapasitas sebagai Pemohon Pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 sebagaimana ditentukan dalam Pasal 51 huruf c UU UU MK, maupun sejumlah putusan Mahkamah Konstitusi yang memberikan penjelasan mengenai syarat-syarat untuk menjadi Pemohon Pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945. Sehingga, jelas pula keseluruhan para Pemohon memiliki hak dan kepentingan hukum mewakili kepentingan publik untuk mengajukan permohonan pengujian UU Administrasi Kependudukan terhadap UUD 1945;--

C. ALASAN-ALASAN PERMOHONAN

Ruang Lingkup Pasal yang Diuji

Pasal 61 UU Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan

ayat (1)

“KK memuat keterangan mengenai kolom nomor KK, nama lengkap kepala keluarga dan anggota keluarga, NIK, jenis kelamin, alamat, tempat lahir, tanggal lahir, agama, pendidikan, pekerjaan, status perkawinan, status hubungan dalam keluarga, kewarganegaraan, dokumen imigrasi, nama orang tua.”

ayat (2):

“Keterangan tentang agama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bagi Penduduk yang agamanya belum diakui sebagai agama berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan atau bagi penghayut kepercayaan tidak diisi, tetapi tetap dilayani dan dicatat dalam database kependudukan.”

Pasal 64 UU Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan

ayat (1):

“KTP-el mencantumkan gambar lambang Garuda Pancasila dan peta wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, memuat elemen data penduduk, yaitu NIK, 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 tandatangan pemilik KTP-el.”

ayat (5):

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

I. Ketentuan Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) *juncto* Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) UU Administrasi Kependudukan Bertentangan dengan Prinsip Negara Hukum Yang Dijamin Dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945

1. Bahwa salah satu pilar terpenting dari terbentuknya negara Indonesia selain bersandar pada prinsip kedaulatan rakyat, juga penegasan pada prinsip negara hukum, hal ini sebagaimana termaktub di dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang dengan tegas menyatakan, *“Negara Indonesia adalah Negara Hukum”*; -----

2. Bahwa Pernyataan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, menurut Jimly Ashiddiqie mengandung pengertian adanya pengakuan terhadap supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang-Undang Dasar, adanya jaminan hak asasi manusia dalam Undang-Undang Dasar, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta menjamin keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa; -----
3. Bahwa konsep negara hukum sebagaimana yang dikutip oleh Jimly Asshiddiqie dalam Konstitusi & Konstitusionalisme Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK, 2006, hlm. 152-162, menurut Julius Stahl adalah (1) perlindungan HAM, (2) pembagian kekuasaan, (3) pemerintahan berdasarkan undang-undang, dan (4) adanya peradilan Tata Usaha Negara. Ciri Penting Negara Hukum (*the Rule of Law*) menurut A.V. Dicey, yaitu (1) *Supremacy of law*, (2) *Equality of law*, (3) *Due process of law*. *The International Commission of Jurist*, menambahkan prinsip-prinsip negara hukum adalah (1) Negara harus tunduk pada hukum, (2) Pemerintahan menghormati hak-hak individu, dan (3) Peradilan yang bebas dan tidak memihak. -----
4. Bahwa di dalam negara hukum, aturan perundangan-undangan yang tercipta harus berisi nilai-nilai keadilan bagi semua orang. Seperti yang dikutip oleh Jimly, Wolfgang Friedman dalam bukunya "*Law in a Changing Society*" membedakan antara *organized public power (the rule of law* dalam arti formil) dengan *the rule of just law (the rule of law* dalam arti materil). Negara hukum dalam arti formil (klasik) menyangkut pengertian hukum dalam arti sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis, dan belum tentu menjamin keadilan substantif. Negara hukum dalam arti materiel (modern) atau *the rule of just law* merupakan perwujudan dari negara hukum dalam luas yang menyangkut pengertian keadilan di dalamnya, yang menjadi esensi daripada sekedar memfungsikan peraturan perundang-undangan dalam arti sempit;-----
5. Bahwa salah satu prinsip negara hukum sebagaimana disebutkan di atas adalah perlindungan Hak Asasi Manusia. Terkait hal ini, Indonesia mengalami banyak kemajuan bidang Hak Asasi Manusia setelah reformasi, yaitu amandemen UUD 1945, lahirnya beberapa peraturan perundang-undangan

termasuk melalui ratifikasi Kovenan Internasional yang menjamin dan melindungi Hak Asasi Manusia, di antaranya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Ratifikasi Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights/ ICESCR*), Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Ratifikasi Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights/ ICCPR*), Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;-----

6. Bahwa tanggung jawab negara berkaitan dengan Hak Asasi Manusia (HAM) adalah melindungi (*to protect*), menghormati (*to respect*), dan memenuhi (*to fulfill*) Hak Asasi warga negara baik hak-hak sipil dan politik maupun hak-hak ekonomi, sosial budaya seperti hak atas pekerjaan, hak atas hidup layak, hak atas pendidikan, hak atas kebebasan atas perlakuan yang bersifat diskriminatif, hak atas persamaan di depan hukum, hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum, hak untuk hidup, dan hak-hak lainnya;-----
7. Bahwa keberadaan Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) *juncto* Pasal 64 ayat (1) dan (5) UU Administrasi Kependudukan melanggar hak asasi penghayat kepercayaan dan pemohon selaku warga negara. Karena dalam Pasal 61 ayat (2) UU Administrasi Kependudukan menyatakan bahwa keterangan mengenai kolom agama pada kartu keluarga 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. Selanjutnya Pasal 64 ayat (5) UU Administrasi Kependudukan menyatakan bahwa keterangan tentang agama dalam Kartu Tanda Penduduk (KTP) Elektronik 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 data base kependudukan. Kedua pasal ini berpotensi menghilangkan hak warga negara untuk mendapatkan Kartu Keluarga (KK) dan Kartu Tanda Penduduk (KTP) elektronik, meskipun dalam pasal undang-undang *a quo* disebutkan tetap dilayani dan dicatat dalam data base kependudukan;-----
8. Bahwa frase “*tetap dilayani dan dicatat dalam data base kependudukan*” sebagaimana disebutkan dalam pasal undang-undang *a quo* pada dasarnya

inkonstitusional, sebab dengan pasal undang-undang *a quo* mengakibatkan beberapa hal, yaitu:

- a. Penghayat kepercayaan dan Pemohon sulit mendapatkan KK dan KTPelektronik;
 - b. Meskipun Aparatur Pemerintahan melayani dengan memberikan KK dan KTP elektronik dengan kolom agama kosong atau di strip bagi penghayat kepercayaan dan Pemohon, tetapi juga menimbulkan masalah jika penghayat kepercayaan dan Pemohon membutuhkan KTP elektronik dan KK dalam kebutuhan sehari-hari, seperti tidak diterima di tempat pekerjaan karena kolom agamanya kosong atau tanda strip/-, dan masalah lainnya. Hal ini dialami Pemohon II, dengan tidak dicantumkannya agama kepercayaan di dalam KTPelektronik Pemohon II, telah terjadi diskriminasi yang dialami oleh Pemohon II dalam berbagai bentuk, seperti: kesulitan mengakses pekerjaan, tidak dapat mengakses hak atas jaminan sosial, kesulitan mengakses dokumen kependudukan seperti KTPelektronik, KK, Akta Nikah, dan aktakelahiran. Demikian juga anak Pemohon III Dessy Purba juga mengalami hal yang sama. Anak Pemohon III ditolak melamar pekerjaan karena kolom agama di KTPelektronik bertanda strip. Pemohon IV juga mengalami hal yang sama karena kolom agama kosong di KTPelektronik, pemakaman keluarga Pemohon IV telah ditolak di pemakaman umum manapun di Kabupaten Brebes;
 - c. Aparatur Pemerintahan menyarankan kepada penghayat kepercayaan yang mengurus KK dan KTPelektronik untuk memilih salah satu agama di luar dari agama/kepercayaannya, dengan terpaksa penghayat kepercayaan memilih salah satu agama di luar agama/kepercayaannya. Inilah yang dialami Pemohon I dan komunitasnya sebagai penganut kepercayaan dari komunitas Marapu di Sumba Timur, Pulau Sumba, banyak di antara mereka tidak memiliki KK sebagaimana dialami Pemohon I. Dan untuk mendapatkan KTP elektronik terpaksa berbohong untuk menuliskan agama di luar kepercayaannya;-----
9. Bahwa hak asasi penghayat kepercayaan dan pemohon selaku warga seharusnya juga dilindungi, dihormati, dipenuhi negara. Padahal keberadaan pasal Undang-Undang *a quo* berpotensi menghilangkan dan mengingkari Hak Asasi Penghayat Kepercayaan dan Pemohon. Padahal UUD 1945, Undang-

Undang Nomor 12 Tahun 2005, Undang Nomor 11 Tahun 2005, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 mengamanatkan bahwa negara berkewajiban melindungi dan menjamin hak asasi setiap warga negara tanpa perbedaan apapun seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, kepercayaan, politik atau pendapat lain, asal-usul Kebangsaan atau sosial, kekayaan, kelahiran atau status lainnya;-----

10. Bahwa faktanya, keberadaan pasal Undang-Undang *a quo* mengakibatkan terjadi pelanggaran Hak Asasi para Pemohon dan Komunitasnya sebagai penghayat kepercayaan yaitu hak mendapatkan dokumen kependudukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf a UU Administrasi Kependudukan yang menyatakan bahwa setiap penduduk mempunyai hak untuk memperoleh Dokumen Kependudukan;-----

11. Bahwa keadaan Pemohon II dan anak Pemohon III Dessy Purba yang tidak diterima bekerja karena kolom agama ditandai strip atau dikosongkan di KTP elektronik merupakan pelanggaran hak atas pekerjaan, hak hidup sejahtera (hak mendapatkan kehidupan yang layak), hak mengembangkan diri dan hak atas jaminan sosial;-----

Hak atas pekerjaan diatur dalam Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 *juncto* Pasal 38 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM *juncto* Pasal 6 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Ratifikasi Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya;-----

Hak Hidup sejahtera (hak mendapatkan kehidupan yang layak) diatur dalam Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 *juncto* Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 *uncto* Pasal 40 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM *uncto* Pasal 11 ayat (1) Pasal 6 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Ratifikasi Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya. Hak mengembangkan diri diatur dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;-----

Pemohon II yang tidak dapat mengakses hak atas jaminan sosial merupakan pelanggaran terhadap Pasal 28H ayat (3) *juncto* Pasal 41 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 *juncto* Pasal 9 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 yang menyatakan bahwa setiap warga negara berhak atas jaminan sosial;-----

12. Bahwa para Pemohon dan Penganut Kepercayaan lainnya harus dijamin oleh

negara untuk mengisi kolom agama dalam setiap dokumen kependudukan termasuk KTP elektronik dan KK sesuai dengan Kepercayaannya itu.-----

13. Bahwa oleh karena itu, ketentuan Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) *juncto* Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) UU Administrasi Kependudukan, bertentangan dengan prinsip negara hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945;---
14. Bahwa oleh karena telah jelas bertentangan dengan UUD 1945, maka sudah sepatutnya Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) *juncto* Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) UU Administrasi Kependudukan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat dengan segala akibat hukumnya;-----

II. Ketentuan Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) *juncto* Pasal 64 ayat (1) dan (5) UU Administrasi Kependudukan Bertentangan dengan Kepastian Hukum dan Perlakuan Yang Sama di Hadapan Hukum yang Dijamin Pasal 28D ayat (1) UUD 1945

15. Bahwa UUD 1945 telah menegaskan adanya jaminan kepastian hukum dan perlakuan yang sama di hadapan hukum bagi setiap warga negara dalam ruang negara hukum Indonesia, sebagaimana dituliskan di dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, "*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum*"; -----
16. Bahwa kepastian hukum juga salah satu unsur utama moralitas hukum. Hal ini seperti dikemukakan oleh Lon L. Fuller, yang menyatakan bahwa sebuah peraturan hukum perlu tunduk pada *internal morality*, oleh karena itu dalam pembentukannya harus memerhatikan empat syarat berikut ini:
 - a. Hukum-hukum harus dibuat sedemikian rupa sehingga dapat dimengerti oleh rakyat biasa. Fuller juga menamakan hal ini juga sebagai hasrat untuk kejelasan;
 - b. Aturan-aturan tidak boleh bertentangan satu sama lain;
 - c. Dalam hukum harus ada ketegasan. Hukum tidak boleh diubah-ubah setiap waktu, sehingga setiap orang tidak lagi mengorientasikan kegiatannya kepadanya;
 - d. Harus ada konsistensi antara aturan-aturan sebagaimana yang diumumkan dengan pelaksanaan senyatanya;
17. Bahwa kepastian hukum dimaksudkan bahwa setiap norma hukum itu harus dapat dirumuskan dengan kalimat-kalimat di dalamnya tidak mengandung

penafsiran yang berbeda-beda. Hal ini akan membawa perilaku patuh atau tidak patuh terhadap hukum;

18. Bahwa pasal Undang-Undang *a quo* telah melanggar kepastian hukum, hal ini karena dalam rumusannya mengandung penafsiran yang berbeda-beda. Pasal Undang-Undang *a quo* disebutkan bahwa Kartu Keluarga memuat elemen keterangan agama di dalamnya, begitu juga dengan Kartu Tanda Penduduk (elektronik) memuat elemen data penduduk, termasuk agama si pemegang KTP elektronik. Namun, khusus bagi penganut kepercayaan/penghayat atau bagi penganut agama yang belum diakui sebagai agama berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, kolom agama tersebut dikosongkan; -----
19. Bahwa pasal Undang-Undang *a quo* menunjukkan adanya pertentangan satu sama lainnya, karena terdapat perbedaan dalam hal pengurusan KK dan KTP elektronik antara penghayat kepercayaan dan pemohon dengan warga negara lainnya, sebab bagi penghayat kepercayaan, kolom agama dikosongkan, meskipun dalam Undang-Undang *a quo* disebutkan tetapi tetap dilayani dan dicatat dalam database Kependudukan. Hal ini menunjukkan ketidakjelasan dan melanggar hak-hak dasar yang dimiliki warga negara, sebagaimana dialami Pemohon. Padahal bagi warga negara pada umumnya, kolom agama tidak dikosongkan; -----
20. Bahwa asas hukum perlakuan yang sama di hadapan hukum merupakan salah satu asas terpenting dalam hukum modern yang artinya bahwa semua orang sama di depan hukum. Asas hukum perlakuan yang sama di hadapan hukum (persamaan di hadapan hukum) merupakan asas di mana terdapatnya suatu kesetaraan/kesamaan dalam hukum pada setiap individu tanpa ada suatu pengecualian; -----
21. Bahwa dengan demikian pasal undang-undang *a quo* bertentangan dengan asas hukum perlakuan yang sama di hadapan hukum. Hal ini adalah karena pasal-pasal *a quo* menunjukkan tidak ada kesetaraan/kesamaan dalam hukum bagi setiap warga negara dan menunjukkan perlakuan yang berbeda antara warga negara, yakni membedakan pengurusan KK dan KTP elektronik antara penghayat kepercayaan dengan warga negara pada umumnya dengan mengosongkan kolom agama bagi penghayat kepercayaan; -----
22. Bahwa dalam Pasal 58 ayat (2) huruf h UU Administrasi Kependudukan telah

disebutkan “agama/kepercayaan” adalah bagian dari data perseorangan yang harus dicatat dalam database kependudukan. Akan tetapi data itu hanya disimpan dalam sistem data perseorangan secara kualitatif dan kuantitatif dalam data agregat kependudukan, namun tidak dicantumkan secara eksplisit dalam elemen data di fisik dokumen KK dan KTP elektronik, sehingga keberadaan pasal-pasal *a quo* yang memerintahkan dikosongkannya Penghayat Kepercayaan tidak senada dan sesuai dengan Pasal 58 ayat (2) huruf h UU Administrasi Kependudukan dan akhirnya menimbulkan ketidakpastian hukum dan inkonsistensi pengaturan pengisian kolom agama/kepercayaan;-----

23. Bahwa dalam Pasal 58 ayat (4) huruf a UU Administrasi Kependudukan juga dijelaskan:

“Data Kependudukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) yang digunakan untuk semua keperluan adalah Data Kependudukan dari Kementerian yang bertanggung jawab dalam urusan pemerintahan dalam negeri, antara lain untuk pemanfaatan: a. pelayanan publik;....;”

Selanjutnya dijelaskan dalam penjelasannya:

Huruf a: *“Yang dimaksud dengan ”pemanfaatan pelayanan publik”, antara lain untuk penerbitan surat izin mengemudi, izin usaha, pelayanan wajib pajak, pelayanan perbankan, pelayanan penerbitan sertifikat tanah, asuransi, jaminan kesehatan masyarakat, dan/atau jaminan sosial tenaga kerja.”*

Berdasarkan penjelasan pasal di atas semakin memperjelas bahwa keberadaan KTP elektronik dan KK adalah pintu masuk utama untuk dapat merasakan pemanfaatannya terhadap akses pelayanan publik seperti penerbitan SIM, izin usaha, pinjaman bank dan lain-lain. Akan tetapi pemanfaatan data tersebut dalam akses pelayanan publik diatas tidak dapat dijalankan, karena pemberi pelayanan publik hanya memeriksa data yang tertulis secara eksplisit di elemen data KTP elektronik dan KK, yang akhirnya lagi-lagi Penghayat Kepercayaan yang data kolom agamanya kosong atau tanda strip menikmati akses pelayanan publik tersebut. Seperti yang dialami oleh **Pemohon III** yang tidak bisa mengakses modal usaha dari lembaga keuangan seperti bank dan koperasi;-----

24. Bahwa dengan melihat rumusannya, jelas bahwa pasal Undang-Undang *a quo* juga tidak sesuai, bahkan bertentangan dengan Pasal 2 huruf a UU

Administrasi Kependudukan yang menyatakan bahwa Setiap Penduduk mempunyai hak untuk memperoleh Dokumen Kependudukan. Selain itu Pasal Undang-Undang *a quo* juga bertentangan Pasal 58 ayat (2) huruf h UU Administrasi Kependudukan *juncto* Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yaitu pada huruf b (kepastian hukum), huruf c (kesamaan hak), dan huruf g (persamaan perlakuan/tidak diskriminatif). Sebab dengan mengosongkan kolom agama dalam KK dan KTP elektronik mengakibatkan ketidakpastian hukum bagi penghayat kepercayaan dan para Pemohon, tidak ada kesamaan hak antara penghayat kepercayaan dan para Pemohon dengan warga negara pada umumnya. Hal ini juga menunjukkan tidak ada persamaan perlakuan yang sama di hadapan hukum bagi penghayat kepercayaan dan para Pemohon jika dibandingkan dengan warga negara pada umumnya. Dan ini jelas merupakan diskriminasi bagi Para Penghayat kepercayaan dan para Pemohon;-----

Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyebutkan Penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan:

- a. kepentingan umum
- b. kepastian hukum**
- c. kesamaan hak**
- d. kesamaan hak dan kewajiban
- e. keprofesionalan
- f. partisipatif
- g. persamaan perlakuan/tidak diskriminatif**
- h. keterbukaan
- i. akuntabilitas
- j. fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan
- k. ketepatan waktu, dan
- l. kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan

25. Bahwa keberadaan Undang-Undang *a quo* yang bertentangan satu sama lain menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda merupakan ketidakpastian hukum dan mengakibatkan Penghayat kepercayaan dan Pemohon kesulitan dan tidak dapat memperoleh KK dan KTP elektronik. Pemohon I atas nama Ngay Mehang Tana adalah korban dari aturan diskriminatif ini, dirinya tidak dicatat oleh negara melalui sistem pencatatan KTP elektronik dan tidak mendapatkan KK; -----
26. Bahwa dengan tidak diisinya kolom agama sebagai elemen data kependudukan di dalam KK atau KTP elektronik, telah menyebabkan melanggar hak-hak dasar lainnya dari Para Pemohon. Sebagaimana dialami

keluarga dari Pemohon I, dengan identitasnya sebagai penganut kepercayaan Marapu, keluarga Pemohon I yang dilangsungkan secara adat tidak diakui negara, sehingga tidak memiliki Akta Pernikahan dan Kartu Keluarga. Lebih jauh lagi, anak-anak mereka sulit mendapatkan Akta Kelahiran. Sementara itu, anak kandung dari Pemohon III (penganut Ugado Bangso Batak), dikarenakan dalam kolom agama KTP elektroniknya hanya bertanda strip, ditolak ketika melamar pekerjaan, meski dirinya telah memenuhi semua kriteria yang dibutuhkan. Terakhir, Pemohon IV, sebagai orang penganut Sapto Darmo telah mengalami dampak turunan dari inkonstitusionalnya Pasal 61 ayat (1) *juncto* ayat (2) dan Pasal 64 ayat (1) *juncto* ayat (5) UU Administrasi Kependudukan, karena sebagai buah dari KTP elektronik kolom agamanya kosong, pemakaman keluarga dari Pemohon IV telah ditolak di pemakaman umum manapun;-----

27. Bahwa dengan tidak adanya KTP elektronik mengakibatkan Pemohon sebagai warga negara tidak bisa mengakses dan mendapatkan hak-hak dasar lainnya seperti, hak atas pekerjaan, hak atas pendidikan, hak atas jaminan jaminan sosial, beserta dengan seluruh layanannya. Hal ini merupakan pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM). Padahal hak atas pendidikan, hak atas pekerjaan, hak atas kesehatan, hak atas jaminan sosial, beserta dengan seluruh layanannya diatur dan dijamin dalam UUD 1945, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Ratifikasi Kovenan Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya;-----
28. Bahwa dengan demikian sangat jelas bahwa ketentuan pasal Undang-Undang *a quo* merupakan bentuk ketidakkonsistenan aturan-aturan hukum, mengingat adanya fakta bahwa Indonesia telah memiliki instrumen hukum yang menjamin dan melindungi hak asasi manusia. Hak atas dokumen kependudukan dijamin dan dilindungi dalam Pasal 2 huruf a UU Administrasi Kependudukan, sedangkan hak atas pekerjaan, hak atas kesehatan, hak atas jaminan sosial, beserta dengan seluruh layanannya, hak hidup sejahtera (hak mendapatkan kehidupan yang layak), hak mengembangkan diri diatur dan dijamin dalam UUD 1945, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Ratifikasi Kovenan Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya;-----

29. Para Pemohon dan Penganut Kepercayaan lainnya harus dijamin oleh negara untuk mengisi kolom Agama dalam setiap dokumen kependudukan termasuk KTP elektronik dan KK sesuai dengan kepercayaannya itu.-----
30. Bahwa dengan demikian, ketentuan Pasal 61 ayat (2) *juncto* Pasal 64 ayat (5) UU Administrasi Kependudukan bertentangan dengan prinsip kepastian hukum yang adil dan perlakuan yang sama di hadapan hukum sebagaimana dijamin Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;-----
31. Bahwa oleh karena Pasal 61 ayat (1) *juncto* ayat (2) dan Pasal 64 ayat (1) *juncto* ayat (5) UU Administrasi Kependudukan telah jelas bertentangan dengan UUD 1945, maka sudah sepatutnya Pasal 61 ayat (1) *juncto* ayat (2) dan Pasal 64 ayat (1) *juncto* ayat (5) UU Administrasi Kependudukan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat dengan segala akibat hukumnya;-----
- III. Ketentuan Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) *Juncto* Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) UU Administrasi Kependudukan Melanggar Jaminan Kesamaan Warga Negara di Hadapan Hukum yang Dijamin Pasal 27 ayat (1) UUD 1945**
32. Bahwa negara Indonesia adalah orang-orang yang menjunjung persamaan kedudukan warga negara di hadapan hukum dan pemerintahan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945, yaitu:
"Segala Warga Negara bersamaan kedudukannya di dalam Hukum dan Pemerintahan dan wajib menjunjung Hukum dan Pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.";-----
33. Prinsip persamaan warga negara di hadapan hukum dan pemerintahan ini, sejatinya dapat kita temukan dalam Pasal 2 UU Administrasi Kependudukan, yaitu:
"Setiap Penduduk mempunyai hak untuk memperoleh:
 a. *Dokumen Kependudukan;*
 b. ***pelayanan yang sama dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil;***
 c. *perlindungan atas Data Pribadi;*
 d. *kepastian hukum atas kepemilikan dokumen;*
 e. *informasi mengenai data hasil Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil atas dirinya dan/atau keluarganya; dan*
 f. *ganti rugi dan pemulihan nama baik sebagai akibat kesalahan dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil serta penyalahgunaan Data Pribadi oleh Instansi Pelaksana."*-----
35. Bahwa Pasal 2 huruf b UU Administrasi Kependudukan di atas yang

menyatakan setiap penduduk tanpa terkecuali mempunyai hak untuk memperoleh “pelayanan yang sama dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil”, sejatinya telah sesuai dan secara tepat menjalankan ketentuan asas persamaan warga negara di hadapan hukum dan pemerintahan dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945. Akan tetapi, pertentangan yang muncul kemudian adalah pengecualian dan pembedaan perlakuan dalam Pasal 61 ayat (2) dan Pasal 64 ayat (5) UU Administrasi Kependudukan. sebab pasal Undang-Undang *a quo* menyebutkan “*bagi Penduduk yang agamanya belum diakui atau penganut kepercayaan, kolom agamanya tidak diisi*”. Hal ini jelas merupakan pembedaan perlakuan yang bertentangan dengan UUD 1945, khususnya Pasal 27 ayat (1) UUD 1945;-----

27. Dalam bagian menimbang huruf a UU Administrasi Kependudukan disebutkan:

*“bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan **Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945** pada hakikatnya berkewajiban memberikan **perlindungan dan pengakuan** terhadap penentuan status pribadi dan status hukum atas setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialami oleh **Penduduk Indonesia** yang berada di dalam dan/atau di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia”*

Dengan demikian, menjadi jelas bahwa kewajiban pengadministrasian yang hendak dijalankan Negara melalui UU Administrasi Kependudukan merupakan amanat untuk memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap status pribadi dan status hukum atas setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami oleh penduduk Indonesia tanpa terkecuali, tanpa pembedaan ras, suku, agama/kepercayaan maupun ideologi yang melekat pada jiwa dan raga penduduk Indonesia di mana saja sebagai perintah dari Pancasila dan UUD 1945;-----

28. Bahwa dalam konsep negara hukum modern, sebagaimana dijelaskan B. Arief Sidharta, “Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum”, dalam Jentera (Jurnal Hukum), “*Rule of Law*”, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta, edisi 3 Tahun II, November 2004, hal.124-125. Salah satu asas yang terpenting dalam negara hukum adalah berlakunya persamaan (*Similia Similius* atau *Equality before the Law*) di mana pemerintah tidak boleh “mengistimewakan” orang atau kelompok orang tertentu, atau mendiskriminasikan orang atau kelompok orang tertentu. Di dalam prinsip ini,

terkandung (a) adanya jaminan persamaan bagi semua orang di hadapan hukum dan pemerintahan, dan (b) tersedianya mekanisme untuk menuntut perlakuan yang sama bagi semua warga negara;-----

33. Berdasarkan tujuan dasar untuk memberikan perlindungan dan pengakuan sebagaimana diamanatkan oleh Pancasila dan Konstitusi, maka tindakan pencatatan tidak diharapkan untuk membedakan tindakan bagi para warga negaranya;-----

34. Maka dengan demikian perlu dicermati keberadaan Pasal 61 ayat (2) UU Administrasi Kependudukan bahwa:

*“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**, tetapi tetap dilayani dan dicatat dalam database Kependudukan.”*

Dan keberadaan Pasal 64 ayat (5) UU Administrasi Kependudukan yang menyebutkan:

*“Elemen data penduduk tentang agama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bagi Penduduk yang **agamanya belum diakui** sebagai agama berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan atau **bagi penghayat kepercayaan tidak diisi**, tetapi tetap dilayani dan dicatat dalam database kependudukan.”*

Secara jelas dan nyata telah melanggar ketentuan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 dan melanggar asas negara hukum yang sangat menjunjung tinggi persamaan kedudukan di hadapan hukum dan pemerintahan. Dalam pasal-pasal *a quo*, yaitu dalam elemen data Kartu Keluarga (“KK”) dan Kartu Tanda Penduduk (KTP) elektronik, ada data yang dibedakan perlakuan pengisiannya. Perbedaan perlakuan pencatatan itu adalah kolom agama bagi Penduduk yang **agamanya belum diakui** sebagai agama berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan atau **bagi penghayat kepercayaan** tersebut “tidak diisi”. Sehingga jelas melalui pasal-pasal *a quo* negara telah “mengistimewakan perlakuan” dengan hanya mengisi kolom agama bagi kelompok agama tertentu yang jelas ini telah melanggar jiwa dan roh dari asas persamaan kedudukan di hadapan hukum dan pemerintahan;---

35. Menurut Ramly Hutabarat, dalam bukunya “*Persamaan di hadapan hukum (equality before the law) di Indonesia*”, isi dari Pasal 27 ayat (1) UUD 1945, adalah suatu mata rantai antara hak dan kewajiban yang harus berfungsi menurut kedudukannya masing-masing. Kesamaan di hadapan hukum berarti

setiap warga negara harus diperlakukan adil oleh aparat penegak hukum dan pemerintah. Ditinjau dari hukum tata negara, maka setiap instansi pemerintah, terutama aparat penegak hukum, terikat secara konstitusional dengan nilai keadilan yang harus diwujudkan dalam praktik;

36. Pelaksanaan praktik yang adil yang perlu diwujudkan dalam Pendaftaran Penduduk dan pencatatan sipil inilah yang sebenarnya telah diatur dalam Pasal 2 UU Administrasi Kependudukan. Namun kemudian, tidak dapat dipraktikkan dalam pelaksanaan karena keberadaan Pasal 61 ayat (2) *juncto* Pasal 64 ayat (5) UU Administrasi Kependudukan; -----
37. Sebagaimana dasar pertimbangan dalam pembentukan UU Administrasi Kependudukan yang telah dikutip pada poin awal, maka akan ditemukan bahwa untuk perlindungan dan pengakuan hak konstitusi dari penduduk dan warga negara Indonesia itu sendirilah maka UU Administrasi Kependudukan ini dibentuk. Di mana, perlindungan dan pengakuan yang hendak diberikan Negara Indonesia kepada penduduk dan warga negaranya itu tidaklah dijalankan dengan membeda-bedakan penduduk maupun warga negaranya itu. Karena Indonesia tidak membedakan perlakuan terhadap suku, agama, ras dan antar golongan; -----
38. Sampai saat ini, belumlah ada satu Undang-Undang untuk membeda-bedakan perlakuan bagi suku tertentu, agama tertentu, ras tertentu ataupun golongan tertentu. Sehingga, perlu juga dicermati kerancuan yang diberikan dalam Pasal 8 ayat (4) UU Administrasi Kependudukan, yaitu:
- “Kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk persyaratan dan tata cara Pencatatan Peristiwa Penting bagi Penduduk yang agamanya belum diakui sebagai agama berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan atau bagi penghayat kepercayaan berpedoman pada Peraturan Perundang-undangan.”-----*
39. Hal di atas dapat memberikan kerancuan dalam menjalankan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil. Karena, hukum dan konstitusi menjamin bahwa setiap warga negara sama kedudukannya dalam hukum tanpa perbedaan suku, warna kulit, agama/kepercayaan. Hal ini juga yang dapat berpotensi diterjemahkan secara salah kaprah dalam pelaksanaan Pasal 61 ayat (2) *juncto* Pasal 64 ayat (5) UU Administrasi Kependudukan;-----
40. Administrasi kependudukan merupakan bagian dari pelayanan publik yang menjadi hak yang melekat bagi setiap warga negara. Pasal 2 UU Administrasi

Kependudukan sebagaimana dijelaskan diatas menyatakan dokumen kependudukan dan data kependudukan merupakan hak setiap penduduk yang harus dilayani secara sama. Kewajiban negara untuk menjamin administrasi kependudukan sebagai bagian dari pelayanan publik sebagaimana telah diatur melalui UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Konsiderans undang-undang ini menyatakan negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk, untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam rangka pelayanan publik. Dalam menyelenggarakan pelayanan publik menurut Pasal 4 harus berpijak pada asas kesamaan hak, adil dan tidak diskriminatif, dan adanya fasilitas dan perlakuan khusus (*affirmative action*) bagi kelompok rentan. Sementara itu, UUD 1945 Pasal 28H ayat (2) menjamin konstitusionalitas perlakuan khusus bagi kelompok rentan;-----

41. Perlakuan tidak diisinya kolom agama bagi kelompok Penghayat kepercayaan dan agama yang belum diakui dalam Kartu Keluarga (KK) dan Kartu Tanda Penduduk (KTP) elektronik juga telah melanggar perlakuan khusus (*affirmative action*) dalam prinsip persamaan warga negara di hadapan hukum dan pemerintahan. Di mana tindakan *affirmative action* yang harusnya ditujukan kepada para Penghayat Kepercayaan yang mayoritas adalah agama dan kepercayaan leluhur dan masyarakat adat guna mendorong dan mempercepat kelompok masyarakat penghayat kepercayaan atau kelompok warga masyarakat adat untuk mengejar kemajuan sehingga mencapai tingkatperkembangan yang sama dan setara dengan kelompok masyarakat kebanyakan yang sudah jauh lebih maju, tidak dapat terwujud melalui keberadaan pasal-pasal *a quo*. Di mana hal itu juga telah dirasakan oleh para **Pemohon II** dan **Pemohon III** yang terpaksa kehilangan pekerjaan mereka hanya karena kolom agama mereka distrip dan tidak diisi, dan telah di stigma kafir atau atheis oleh pihak perusahaan, padahal hak atas pekerjaan bagi para pemohon jugalah sama merupakan hak konstitusional yang diatur dalam Pasal 27 ayat (2) UUD 1945;-----
42. Bahwa para **Pemohon I s/d IV** adalah juga warga negara yang telah membayar pajak dan ikut andil dalam membangun dan memperjuangkan Negara Indonesia maka haruslah juga diperlakukan sama dalam pendataan dan administrasi kependudukan serta akses pelayanan publik;-----

43. Dalam menjalankan sebuah negara terlebih menyangkut perlindungan dan pengakuan hak asasi manusia dari penduduk suatu negara atau warga negara, maka satu-satunya tindakan yang dapat merampas kehidupan seseorang hanya dan hanya jika orang tersebut diputus bersalah oleh pengadilan yang patut. Dalam buku “Kompilasi Instrumen Hak Asasi Manusia” (Goran Melander.ed., alih bahasa: Madayuti Petiwi (dkk), edisi revisi, Raoul Wallenberg Institute, (Brill Academic Publishers 2004), hal. 66), menyatakan:

“Hak-hak setiap orang harus dilindungi dengan undang-undang, tidak seorangpun boleh dirampas kehidupannya secara sengaja, kecuali dalam pelaksanaan hukum oleh pengadilan setelah ia diadili untuk suatu kejahatan yang diancam dengan hukuman berdasarkan undang-undang.”

Dalam hal ini, apabila menyangkut data pribadi seorang penduduk atau warga negara, tentu tidak akan ada putusan pengadilan yang memutuskan untuk menghilangkan identitas pribadi seseorang. Karena dalam putusan pengadilan di Indonesia sanksi yang dimungkinkan adalah pidana penjara atau pidana denda serta pembayaran ganti rugi ataupun pembayaran *dwangsom* dalam perdata serta tindakan administrasi lainnya berupa pemberhentian dari jabatan; -----

44. Bahwa sesungguhnya, para Pemohon dan Penganut Kepercayaan lainnya harus dijamin oleh negara untuk mengisi kolom agama dalam setiap dokumen kependudukan termasuk KTP elektronik dan KK sesuai dengan Kepercayaannya itu.-----
45. Oleh karena itu, tindakan dalam pengisian kolom agama untuk “tidak diisi” sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 ayat (2) *juncto* Pasal 64 ayat (5) UU Administrasi Kependudukan adalah bertentangan dengan prinsip persamaan di hadapan hukum dan pemerintahan yang dijamin dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945;-----
46. Bahwa oleh karena Pasal 61 ayat (1) *juncto* ayat (2) dan Pasal 64 ayat (1) *juncto* ayat (5) UU Administrasi Kependudukan telah jelas bertentangan dengan UUD 1945, maka sudah sepatutnya Pasal 61 ayat (1) *juncto* ayat (2) dan Pasal 64 ayat (1) *juncto* ayat (5) UU Administrasi Kependudukan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat dengan segala akibat hukumnya;-----

IV. Ketentuan Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) juncto Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) UU Administrasi Kependudukan Bertentangan dengan Hak Bebas Atas Perlakuan Yang Bersifat Diskriminatif Atas Dasar Apa Pun yang Dijamin dalam Pasal 28I ayat (2) UUD 1945

47. Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 menyatakan, “*setiap orang berhak bebas atas perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu*”;
48. Pasal 1 angka 3 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) menyebutkan bahwa: “*Diskriminasi adalah 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 hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya. dan aspek kehidupan lainnya*”; -----
49. Jaminan bebas dari diskriminasi ditegaskan dalam Pasal 26 Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik (Kovenan Hak Sipil): “*Semua orang sama di hadapan hukum dan berhak atas perlindungan hukum yang sama, **tanpa diskriminasi** apa pun. Mengenai hal ini, hukum melarang segala diskriminasi dan menjamin kepada semua orang akan perlindungan yang sama dan efektif terhadap diskriminasi atas dasar apa pun seperti kesukuan, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pandangan politik dan lainnya, asal-usul kebangsaan atau sosial, kekayaan, kelahiran, atau status lain.*”; -----
50. Bahwa prinsip non diskriminasi berdasarkan norma ICCPR, mesti dipahami sebagai larangan terhadap semua bentuk “*distinction, exclusion, restriction or preference*” dengan dasar apapun, seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, aliran politik atau pendapat lainnya, warga negara atau asal sosial, kepemilikan, kelahiran dan status lainnya, yang bertujuan atau berdampak pada pengakuan, penikmatan atau pemenuhan semua hak dan kebebasan manusia (*General Comment Human Rights Committee No. 18: Non-discrimination* (1989), para. 7) (**bukti P-9**); -----

51. Bahwa isi dari pasal yang para Pemohon uji di Mahkamah Konstitusi adalah bahwa kolom agama di dalam KK dan KTP elektronik bagi para penganut kepercayaan atau bagi para penganut agama yang belum diakui oleh Perundang-undangan Indonesia, agar dikosongkan [Pasal 61 ayat (2) *juncto* Pasal 64 ayat (5) UU Administrasi Kependudukan]. Ini merupakan pasal yang diskriminatif terhadap para penghayat atau bagi penganut agama yang belum diakui oleh negara melalui perundang-undangannya; -----
52. Kedua pasal tersebut telah memenuhi definisi mengenai diskriminasi yang diberikan Pasal 1 angka 3 UU Hak Asasi Manusia. Karena dengan tidak diisinya kolom agama bagi para penghayat kepercayaan atau penganut agama yang belum diakui negara, adalah pengucilan yang didasarkan pada perbedaan atas dasar agama atau keyakinan, yang mengakibatkan pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya. dan aspek kehidupan lainnya; -----
53. Bahwa perlakuan diskriminatif juga dirasakan secara spesifik oleh perempuan penghayat Kepercayaan sebagaimana yang terlampir dalam Laporan Hasil Pemantauan Komnas Perempuan tentang Diskriminasi dan Kekerasan terhadap Perempuan dalam Konteks Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan Bagi Kelompok Penghayat Kepercayaan/Penganut Agama Leluhur dan Pelaksana Ritual Adat. Bahwa lebih dari setengah dari 65 kasus diskriminasi yang diteliti dari 11 komunitas yang tersebar di 9 provinsi (Komunitas yang dimaksud adalah masyarakat adat Bayan Wetu Telu di Lombok Utara, Nusa Tenggara Barat (NTB); masyarakat adat Botti dan Jinitiu di Nusa Tenggara Timur (NTT); masyarakat adat Sunda Wiwitan di Kuningan, Jawa Barat (Jabar); Komunitas penghayat Sapto Dharmo di Jabar, Jawa Tengah (Jateng), dan Jawa Timur (Jatim); Masyarakat Adat Kajang, Bulukumba, Sulawesi Selatan (Sulsel); Masyarakat Adat Bissu di Pangkep, Sulsel; Masyarakat adat Tolotang di Sulsel; Masyarakat Adat Ngatatoro di Palu, Sulawesi Tengah (Sulteng), masyarakat adat Musi, Sulawesi Utara (Sulut) dan Masyarakat penganut Kaharingan di Kalimantan Tengah (Kalteng)) adalah kasus pengabaian dalam administrasi kependudukan. Selebihnya terdapat 9 kasus perbedaan dalam mengakses hak atas

pekerjaan dan memperoleh manfaat dari pekerjaan tersebut, 8 kasus perbedaan dalam mengakses pendidikan, 3 kasus dihambat dalam mengakses bantuan pemerintah, 3 kasus dihalangi akses pemakaman, 2 kasus dihalangi dalam mendirikan rumah ibadah, 5 kasus dihambat dalam beribadah, dan 1 kasus pelarangan berorganisasi keyakinan. **(bukti P-10)** ;---

54. Bahwa jiwa dan roh administrasi kependudukan adalah selaras dan mengandung asas-asas yang dimaksud dan ditegaskan dalam Pasal 4 UU Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang menyatakan bahwa asas pelayanan publik antara lain: Kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak, keprofesionalan, partisipatif, **persamaan perlakuan/tidak diskriminatif**, keterbukaan, akuntabilitas, fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;-----
55. Bahwa asas-asas di atas tidak hanya memberi landasan hukum yang kuat dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang non-diskriminatif, melainkan juga menjadi landasan moral bagi aparatur negara agar senantiasa mengedepankan kepentingan umum dalam melaksanakan fungsi pelayanan publik kepada setiap warga negara;-----
56. Bahwa keberadaan Undang-Undang *a quo* mengakibatkan Pemohon kesulitan dan tidak dapat memperoleh KK dan KTP elektronik. Para Pemohon beserta keluarga dan penghayat lainnya adalah korban dari aturan diskriminatif ini, dirinya tidak dicatat oleh Negara melalui sistem pencatatan KTP-el dan tidak mendapatkan KK. Bahwa dengan tidak diisinya kolom agama sebagai elemen data kependudukan di dalam KK atau KTP elektronik, telah menyebabkan terlanggar hak-hak dasar lainnya dari para Pemohon. Sebagaimana dialami keluarga dari Pemohon I, dengan identitasnya sebagai penganut kepercayaan Marapu, keluarga Pemohon I yang dilangsungkan secara adat tidak diakui Negara, sehingga tidak memiliki Akta Pernikahan dan Kartu Keluarga. Lebih jauh lagi, anak-anak mereka sulit mendapatkan Akta Kelahiran. Sementara itu, anak kandung dari Pemohon III (penganut Ujawa Batak), dikarenakan dalam kolom agama KTP elektronik nya hanya bertanda strip, ditolak ketika melamar pekerjaan, meski dirinya telah memenuhi semua kriteria yang dibutuhkan. Terakhir, Pemohon IV, sebagai orang penganut Sapta Darma telah mengalami dampak turunan dari inkonstitusionalnya Pasal 61 ayat (1) *juncto* ayat (2) dan Pasal 64 ayat (1)

- juncto* ayat (5) UU Administrasi Kependudukan, karena sebagai buah dari KTP elektronik kolom agamanya kosong, pemakaman keluarga dari Pemohon IV telah ditolak di pemakaman umum manapun;-----
57. Bahwa pasal-pasal *a quo* yang diskriminatif di dalam Undang-undang *a quo* ini secara langsung mau tidak mau telah mendorong aparat pemerintahan di daerah melakukan tindakan diskriminatif atas nama hukum. Dan secara tindak langsung telah mendorong tafsir yang berbeda antar satu daerah dengan daerah lainnya dalam penerapan undang-undang tersebut. Dalam praktiknya di lapangan aparat birokrasi seringkali menerapkan bentuk pelayanan yang berbeda-beda terhadap warga negara yang berdasarkan pada agama atau keyakinan mereka. Di beberapa daerah, para penganut penghayat kepercayaan mengurus KTP elektronik dan KK, oleh sebagian petugas Catatan Sipil dan Kependudukan sering dipaksa untuk mengisi kolom agama dengan salah satu dari enam (6) agama yakni Islam, Kristen, Katholik, Hindu, Buddha atau Konghucu (Wahid Institute, 2014: 8) **(bukti P-2)**;-----
58. Bahwa para Pemohon dan Penganut Kepercayaan lainnya harus dijamin oleh negara untuk mengisi kolom agama dalam setiap dokumen kependudukan termasuk KTP elektronik dan KK sesuai dengan kepercayaannya itu.-----
59. Oleh karena itu, keberadaan Pasal 61 ayat (1) *juncto* ayat (2) dan Pasal 64 ayat (1) *juncto* ayat (5) UU Administrasi Kependudukan, telah membuat pengecualian bagi para Pemohon dengan tidak diisinya kolom agama di KK dan KTP elektronik merupakan bentuk diskriminasi yang terjadi karena adanya pasal-pasala *quo*. Bahkan akibat hal tersebut, para Pemohon telah mengalami dampak pelanggaran HAM lebih lanjut. Pasal 61 ayat (1) *juncto* ayat (2) dan Pasal 64 ayat (1) *juncto* Pasal 64 ayat (5) UU Administrasi Kependudukan bertentangan dengan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945;-----
60. Bahwa oleh karena Pasal 61 ayat (1) *juncto* ayat (2) dan Pasal 64 ayat (1) *juncto* ayat (5) UU Administrasi Kependudukan telah jelas bertentangan dengan UUD 1945, maka sudah sepatutnya Pasal 61 ayat (1) *juncto* ayat (2) dan Pasal 64 ayat (1) *juncto* ayat (5) UU Administrasi Kependudukan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat dengan segala akibat hukumnya;-----

D. PETITUM

Berdasarkan alasan-alasan yang telah diuraikan di atas dan bukti-bukti yang diajukan, maka para Pemohon memohon kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang memeriksa perkara *a quo*, untuk memutus dengan putusan sebagai berikut:-----

1. Mengabulkan seluruh permohonan Pengujian Undang-Undang yang diajukan Para Pemohon;-----
2. Menyatakan Pasal 61 ayat (1) dan Pasal 64 ayat (1) UU Administrasi Kependudukan bertentangan dengan UUD 1945, dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai sebagai (*conditionally constitutional*) frasa “Agama” termasuk juga Kepercayaan; -----
3. Menyatakan Pasal 61 ayat (2) dan Pasal 64 ayat (5) UU Administrasi Kependudukan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan segala akibat hukumnya; -----
4. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesiasebagaimana mestinya; -----

Bilamana Majelis Hakim pada Mahkamah Konstitusi mempunyai keputusan lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*) -----

[2.2] Menimbang bahwa untuk menguatkan dalilnya, para Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-14 sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan *juncto* Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan;
2. Bukti P-2 : Fotokopi *Policy Brief* “Layanan Adminduk Bagi Kelompok Minoritas”, The Wahid Insititute, 2014;
3. Bukti P-3 : Fotokopi Kronologi Penghayat Marapu;
4. Bukti P-4 : Fotokopi KTP Komunitas Marapu;
5. Bukti P-5 : Fotokopi Kronologi riwayat Kelompok Penghayat Parmalim;
6. Bukti P-6 : Fotokopi Kronologi riwayat Ugamo Bangso Batak;
7. Bukti P-7 : Fotokopi Kronologi riwayat Sapto Darmo;
8. Bukti P-8 : Fotokopi KTP penghayat Sapto Darmo;
9. Bukti P-9 : Fotokopi *General Comment Human Rights Committee No.*

18: *Non-discrimination* (1989);

10. Bukti P-10 : Fotokopi Laporan Hasil Penelitian tentang Diskriminasi dan Kekerasan terhadap Perempuan dalam Konteks Kebebasan Beragama dan Kepercayaan Bagi Kelompok Penghayat Kepercayaan/Penganut Agama Leluhur dan Pelaksana;
11. Bukti P-11 : Fotokopi Laporan Hasil Assesment di Parmalim dan Ugamo Bangso Batak Program “Pemenuhan Hak Konstitusional Penganut Agama Leluhur dan Minoritas Agama Lainnya di Sumatera Utara” oleh Aliansi Sumut Bersatu (ASB);
12. Bukti P-12 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) Pemohon III;
13. Bukti P-13 : Fotokopi Dasar Pertimbangan Saran Ombudsman kepada Presiden R.I tentang Kesamaan Kedudukan dan Perlakuan Adil Bagi Kelompok Minoritas dan Penghayat Kepercayaan;
14. Bukti P-14 : Fotokopi Makalah Meninjau Ulang Definisi Agama, Agama Dunia, dan Agama Leluhur, *Samsul Maarif*, CRCS UGM.

Selain itu, untuk membuktikan dalinya, para Pemohon dalam persidangan tanggal 2 Februari 2017, 22 Februari 2017 dan/atau tanggal 3 Mei 2017 mengajukan 8 (delapan) orang ahli, yakni **Dr. Sidharta, S.H., M.Hum., Dr. W. Riawan Tjandra, S.H., M.Hum., Hj. RA. Tumbu Saraswati, S.H., Dr. Indraswari, Budi Santoso, S.H., LL.M., Samsul Maarif, Ph.D, Enny Soeprpto, Ph.D, dan Al Khanif, S.H., LL.M., Ph.D**, yang menyampaikan keterangan lisan di bawah sumpah/janji dalam persidangan tersebut dan/atau menyerahkan keterangan tertulis yang mengemukakan hal-hal yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Dr. Sidharta, S.H., M.Hum.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, diperoleh pemahaman bahwa unsur filosofis yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukan suatu undang-undang harus tercantum dalam konsiderans undang-undang itu. Unsur filosofis ini kemudian diikuti dengan rumusan unsur sosiologis dan yuridisnya. **Unsur filosofis** menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. **Unsur sosiologis** menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. **Unsur yuridis**

menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Apa yang menjadi unsur filosofis dalam konsiderans Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan *juncto* Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (selanjutnya disingkat **UU Adminduk**)? Dinyatakan di dalam undang-undang ini:

- a. *Bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada hakikatnya berkewajiban memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi dan status hukum atas setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialami oleh Penduduk Indonesia yang berada di dalam dan/atau di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;*
- b. *bahwa untuk memberikan perlindungan, pengakuan, penentuan status pribadi dan status hukum setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialami oleh Penduduk Indonesia dan Warga Negara Indonesia yang berada di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, perlu dilakukan pengaturan tentang Administrasi Kependudukan;*
- c. *bahwa pengaturan tentang Administrasi Kependudukan hanya dapat terlaksana apabila didukung oleh pelayanan yang profesional dan peningkatan kesadaran penduduk, termasuk Warga Negara Indonesia yang berada di luar negeri.*

Pertama-tama ahli ingin memberi catatan terhadap unsur filosofis dalam UU Adminduk tersebut. Frasa kunci yang memberi pesan unsur filosofi dalam UU Adminduk ini terletak pada kewajiban negara untuk melindungi dan mengakui penentuan: (1) status pribadi, (2) status hukum atas setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami oleh penduduk Indonesia.

Sehubungan dengan isu yang diangkat dalam pengujian UU Adminduk ini, timbul pertanyaan apakah aktivitas terkait agama merupakan peristiwa kependudukan dan peristiwa penting? Pasal 1 butir 11 dan butir 17 UU Adminduk memang tidak memasukkan “keber-agama-an” sebagai peristiwa kependudukan dan peristiwa penting. Namun, patut dicatat bahwa dalam definisi **peristiwa kependudukan** terdapat kata-kata “*kejadian yang dialami penduduk yang harus dilaporkan karena membawa akibat terhadap*

penerbitan atau perubahan kartu keluarga, kartu tanda penduduk dan/atau surat keterangan kependudukan lainnya....” Sementara itu, peristiwa penting dimaknai sebagai “kejadian yang dialami oleh seseorang meliputi kelahiran, kematian, lahir mati, perkawinan, perceraian, pengakuan anak, pengesahan anak, pengangkatan anak, perubahan nama dan perubahan status kewarganegaraan.”

Memang dari dua pengertian Pasal 1 butir 11 dan butir 17 UU Adminduk, kata-kata “agama” tidak muncul. Namun, realitasnya “agama” menjadi kolom penting yang hadir dalam kartu keluarga dan kartu tanda penduduk. Agama juga punya konsekuensi terhadap sejumlah peristiwa penting seperti kematian, perkawinan, dan perceraian. Jadi, tidak dapat disangsikan lagi bahwa negara pun mengakui bahwa agama/kepercayaan adalah data perseorangan (istilah yang dipakai dalam Pasal 58 UU Adminduk) yang secara sadar dipandang sebagai keniscayaan untuk ditampilkan dalam kartu keluarga dan kartu tanda penduduk. Data perseorangan ini, menurut Pasal 58 ayat (4) digunakan antara lain untuk pemanfaatan: pelayanan publik, perencanaan pembangunan, alokasi anggaran, pembangunan demokrasi, penegakan hukum dan pencegahan kriminal. Intinya, ada kepentingan negara untuk meminta data tentang agama/kepercayaan itu dicantumkan. Oleh karena data ini penting bagi negara, maka data ini harus akurat, yakni data yang menggambarkan keadaan yang sebenarnya. Ketidakakuratan data tersebut akan mempengaruhi kemanfaatannya dalam hal pelayanan publik, dan lain-lain sebagaimana disebutkan dalam Pasal 58 ayat (3) di atas.

Lalu, bolehkah data perseorangan tentang agama/kepercayaan ini tidak diisi (dikosongkan) atau diberi tanda dash (-)? Menurut Pasal 61 ayat (2) dan Pasal 64 ayat (5) UU Adminduk hal ini diperbolehkan, yakni khusus bagi penduduk yang agamanya belum diakui sebagai agama berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan atau bagi penghayat kepercayaan. Penyelenggara negara dapat saja berkilah bahwa pengosongan itu tidak berarti negara tidak melayani para penghayat kepercayaan itu. Data tentang kepercayaan mereka tetap dicatat dalam database kependudukan, hanya saja tidak dicantumkan di dalam kartu keluarga dan kartu tanda penduduk (KTP-el).

Kedua ayat di atas menunjukkan ada perlakuan berbeda bagi penganut agama yang diakui dan belum diakui (masih diberi label penghayat kepercayaan). Apa alasan dari perlakuan berbeda ini? Sangat disayangkan Penjelasan UU Adminduk sama sekali tidak menyatakan apa-apa, padahal ketentuan tersebut sungguh-sungguh serius karena berpotensi kontradiktif terhadap unsur filosofis dari keberadaan UU Adminduk itu sendiri. Perlakuan berbeda tanpa ada alasan rasional yang dapat dibenarkan merupakan bentuk perilaku diskriminatif. Padahal, bunyi konsiderans pertama dari UU Adminduk seperti dikutip di atas jelas-jelas mengatakan bahwa negara berkewajiban memberikan “*perlindungan dan pengakuan*” terhadap penentuan status pribadi (mohon dibaca: termasuk di dalamnya data perseorangan) dari tiap-tiap penduduknya. Pengakuan inilah yang saat ini diharapkan datang dari negara, tidak sekadar disimpan di dalam *database* kependudukan, namun juga diakui secara eksplisit dalam kolom-kolom dokumen resmi seperti kartu keluarga dan kartu tanda penduduk.

Ahli mencermati, salah satu ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 yang dijadikan batu ujian dalam pengujian ini adalah Pasal 1 ayat (3). Ketentuan ini menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Ahli ingin memberi catatan secara khusus tentang posisi negara hukum Indonesia di dalam konstelasi teoretis negara hukum.

Seorang teoretisi dan filsuf hukum bernama Brian Z. Tamanaha, dalam bukunya *On the Rule of Law* (2004: 91) membedakan jenis-jenis negara hukum dari segi formal dan material. Ia lalu membuat suatu skema yang sangat relevan untuk menggambarkan kondisi suatu negara hukum, termasuk negara hukum Indonesia.

	ALTERNATIVE RULE OF LAW FORMULATIONS		
	Thinner -----> to ----->		-----> Thicker
FORMAL VERSIONS:	1. Rule-by-Law – law as instrument of government action	2. Formal Legality – general, prospective, clear, certain	3. Democracy+ Legality – consent determines content of law
SUBSTANTIVE VERSIONS:	4. Individual Rights – property, contract, privacy, autonomy	5. Right of Dignity and /or Justice	6. Social Welfare – substantive equality, welfare, preservation of community

Secara formal negara kita dapat dikatakan telah memenuhi semua syarat-syarat untuk menjadi negara hukum yang paling tinggi (tebal; *thicker*). Hal itu ditandai dengan telah dijalkannya prinsip-prinsip demokrasi dan legalitas dalam pembentukan hukum. Namun, menurut Tamanaha, negara hukum tidak cukup hanya dilihat dari segi bentuk formalnya saja. Negara hukum harus diukur pula dari substansinya. Isi negara hukum yang paling minimal memberi penghormatan terhadap hak-hak individu, meliputi antara lain perlindungan terhadap hak milik (*property*), perlindungan atas kebebasan berserikat dan berkontrak, perlindungan atas data pribadi (*privacy*), yang kemudian lebih dikenal sebagai hak asasi. Pada tingkat yang lebih tebal, ada negara hukum yang nyata-nyata sudah sampai pada "*right of dignity and/or justice*" yang ditandai antara lain dengan rendahnya tingkat korupsi. Sementara pada tingkat yang paling tinggi adalah negara hukum yang secara riil memberi kesejahteraan bagi masyarakat dan komunitas pendukungnya.

Menurut hasil survei dari lembaga independen bernama *Indonesian Legal Roundtable* (ILR) tahun 2015, indeks Indeks Negara Hukum Indonesia memang meningkat menjadi 5,32 dari tahun sebelumnya 5,18. Namun, dari semua prinsip yang dijadikan tolok ukur, bidang hak asasi manusia mendapat nilai terendah 3,82. Ada enam indikator yang digunakan untuk menilai Indeks Negara Hukum Indonesia 2015 untuk bidang HAM ini, yaitu jaminan hak atas hidup, hak untuk bebas dari penyiksaan, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk tidak dipenjarakan berdasarkan kewajiban kontraktual, hak untuk tidak dihukum atas tindakan yang bukan kejahatan dan hak atas kebebasan untuk berpikir, beragama dan berkeyakinan.

Jadi, apabila kita menggunakan skema yang diintroduksi oleh Tamanaha, kita dapat menyimpulkan bahwa negara hukum Indonesia yang sedang kita bangun ini sudah masuk ke dalam versi negara hukum formal yang tebal, tetapi secara substantif masih tipis. Ibarat orang yang memakai baju, negara kita seperti orang yang badannya kurus tetapi mengenakan baju yang superbesar (kedodoran). Negara seperti ini hanyalah negara yang secara formal menjanjikan banyak hal, tetapi dalam praktiknya tidak mampu merealisasikan janji-janji itu. Negara yang menerapkan standar ganda karena ketidakmampuan mengambil sikap yang jelas. Isu yang diangkat dalam pengujian UU Adminduk ini memperlihatkan fenomena demikian.

Pertama, dapat dicermati bagaimana ketidaksinkronan antara landasan filosofis dari kewajiban negara untuk “melindungi dan mengakui *penentuan status pribadi dan status hukum atas setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami oleh [setiap] penduduk*” dengan tindakan untuk mengosongkan data perseorangan tentang agama/kepercayaan yang *notabene* adalah elemen penting terkait peristiwa kependudukan/penting tersebut.

Kedua, ketidaksinkronan antara keinginan Negara untuk meminta pencantuman data “agama/kepercayaan” sebagai data perseorangan (Pasal 58 UU Adminduk menuliskan kata “agama” ini bergandengan dengan kata “kepercayaan”) dengan perintah untuk mengisi data “agama” tetapi mengosongkan data “kepercayaan” bagi penduduk yang agamanya belum diakui oleh negara. Ketidaksinkronan sikap kita untuk di satu pihak ingin melindungi dan mengakui, tetapi di lain pihak ingin meniadakan, bukan ciri yang layak diterima sebagai karakter negara hukum.

Ketiga, secara sosiologis, ketidaksinkronan sikap para penyelenggara administrasi negara dalam melayani masyarakat dengan cara mengosongkan kolom agama pada kartu keluarga dan kartu tanda penduduk (KTP-el), telah memberi dampak yang sudah diungkapkan oleh para pemohon. Beberapa di antara mereka mengungkapkan kesulitan yang dialami tatkala mereka harus mendapat pelayanan publik, seperti bekerja dan bersekolah. Ada instansi yang khawatir menerima mereka untuk bekerja atau anak-anak mereka untuk bersekolah ketika didapati kolom agama tidak diisi pada kartu keluarga dan kartu tanda penduduk mereka. Kondisi seperti ini mengarahkan warga masyarakat tersebut ke dalam kematian perdata (*civiliter mortuus; burgerlijke dood*). Larangan tentang kematian perdata ditulis dalam Pasal 3 Kitab Hukum Acara Perdata. Rumusan asli pasal ini berbunyi sebagai berikut: “*Geenerlei straf heeft den burgerlijken dood of het verlies van alle burgerlijke regten ten gevolge*” (Tiada suatu penjatuhan hukuman yang dapat mengakibatkan seseorang mati perdata atau kehilangan semua hak-hak sipilnya).

Tentu kita tidak ingin ada warga masyarakat kita, termasuk para pemohon yang menjadi penghayat kepercayaan, sampai menerima penghukuman berupa kematian perdata tersebut.

Di ruangan ini, beberapa waktu lalu para pemohon telah diambil sumpahnya di hadapan majelis hakim konsitusi yang terhormat. Mereka disumpah berdasarkan kepercayaan mereka, bukan berdasarkan salah satu agama *mainstream*, yang konon diakui secara politis oleh negara. Apabila majelis hakim konstitusi bersedia menerima sumpah mereka sebagai sumpah yang sah di hadapan lembaga tinggi negara bernama Mahkamah Konstitusi, maka seharusnya tidak ada alasan bagi lembaga negara lain untuk juga tidak mengakui eksistensi mereka, termasuk pengakuan atas data perseorangan itu di dalam dokumen hukum seperti kartu keluarga dan kartu tanda penduduk.

Dengan paparan di atas, ahli sampai pada kesimpulan bahwa Pasal 61 ayat (1) dan (2) serta Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) UU Adminduk memang bertentangan dengan UUD 1945, khususnya Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan negara Indonesia adalah negara hukum. Pertentangan terhadap ketentuan **Pasal 1 ayat (3)** UUD 1945 ini memiliki konsekuensi logis pada pertentangan dengan ketentuan-ketentuan lain, sebagaimana juga telah disampaikan oleh para pemohon, yaitu **Pasal 28D ayat (1)** tentang hak setiap orang atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum; **Pasal 27 ayat (1)** tentang kesamaan kedudukan segala warga negara di dalam hukum dan pemerintahan dan kewajiban mereka menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya; serta **Pasal 28I ayat (2)** tentang hak setiap orang untuk bebas atas perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.

Atas dasar pemikiran di atas, ahli sampai pada kesimpulan untuk setuju jika Majelis Hakim Konsitusi yang terhormat untuk: (1) mengabulkan seluruh permohonan Pengujian Undang-Undang yang diajukan para pemohon; (2) menyatakan Pasal 61 ayat (1) dan Pasal 64 ayat (1) UU Adminduk bertentangan dengan UUD 1945, dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai sebagai (*conditionally constitutional*) frasa “Agama” termasuk juga “Kepercayaan”; dan (3) menyatakan Pasal 61 ayat (2) dan Pasal 64 ayat (5) UU Administrasi Kependudukan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan segala

akibat hukumnya; (4) memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Selain menyampaikan keterangan di atas, ahli menambahkan keterangan dalam persidangan yang pada pokoknya antara lain sebagai berikut:

- Kalau mempertahankan ketentuan *a quo*, akan banyak korban-korban yang tidak mempunyai *the right of dignity* hanya karena harus mengikuti yang *mainstream*, padahal seharusnya harus menunjukkan identitas atau jati dirinya apa adanya;
- Bahwa negara boleh mengatur agama sepanjang tetap dalam koridor kesepakatan sebagai negara yang menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk beragama dan menjalankan keyakinan atau kepercayaannya. Menjadi masalah kalau peraturan yang dibuat kemudian sampai masuk ke dalam aturan-aturan yang bersifat sangat pribadi, misalnya terkait dengan administrasi kependudukan;
- Bahwa pelayanan tidak boleh hanya terbatas sampai database, karena bagi yang berkepentingan untuk menunjukkan jati diri sedangkan dokumen yang paling mudah ditunjukkan adalah KTP;
- Bahwa negara melakukan pembiaran, sehingga terdapat upaya untuk menguji Pasal 61 dan Pasal 64 UU Administrasi Kependudukan, dan tugas Mahkamah menjaga hulunya, artinya walaupun nanti pasal-pasal *a quo* dinyatakan tidak mengikat masih diperlukan langkah-langkah konkret dan perjuangan yang tidak kenal lelah.

2. Dr. W. Riawan Tjandra, S.H., M.Hum.

Permohonan uji materi *a quo* pada hakikatnya bertitiktolak dari konsep dasar dalam Hukum Administrasi Negara yang terdiri dari 3 (tiga) dimensi:

1. Dimensi penyelenggaraan kewenangan pemerintahan (*sturende functie*)

Pemerintah dalam sistem negara hukum diberi kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahan dengan menggunakan sarana-sarana pemerintahan (*bestuursmiddelen*) dan sanksi administratif. Sarana-sarana pemerintahan tersebut meliputi: sarana yuridis (*juridische middelen*), sarana benda-benda publik (*materiele middelen*), sarana personil (*personele middelen*) dan sarana keuangan negara (*financiele middelen*).

2. Dimensi perlindungan hukum (*rechtsbescherming*)

Pemerintah dalam menyelenggarakan fungsinya harus senantiasa memberikan perlindungan hukum bagi rakyat baik yang bersifat preventif (keterbukaan informasi, pengawasan dan pernyataan tidak keberatan) serta yang bersifat represif (gugatan perdata, pengujian peraturan perundang-undangan dan Keputusan Tata Usaha Negara).

3. Dimensi partisipasi

Pemerintah dalam menyelenggarakan fungsinya harus selalu menyediakan mekanisme bagi rakyat untuk bisa berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan melalui hak untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) maupun penasihatian oleh komisi ahli (*adviesering*).

Berkaitan dengan dimensi penyelenggaraan pemerintahan dalam sistem negara hukum yang didasarkan atas Pancasila dan UUD 1945 yang berbhinneka tunggal ika, penyelenggaraan fungsi pemerintah tersebut harus senantiasa didasarkan atas prinsip-prinsip yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 dan UUD 1945 yang paling sedikit meliputi prinsip-prinsip berikut ini:

1. Prinsip perlindungan bagi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia (*protectional principle*)
2. Prinsip perwujudan kesejahteraan rakyat (*welfare principle*)
3. Prinsip keadilan sosial (*social justice*)
4. Prinsip persatuan dan kesatuan
5. Prinsip keanekaragaman (*Bhinneka Tunggal Ika*)
6. Prinsip negara hukum yang demokratis (*democratic legal state*)
7. Prinsip kedaulatan rakyat
8. Prinsip kesamaan hak warga negara (*equality before the law*)
9. Prinsip perlindungan Hak Asasi Manusia

Pasal 61 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2006 mengatur bahwa:

Keterangan 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.

Pasal 64 ayat (5) UU Nomor 24 Tahun 2013 mengatur bahwa:

"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.”

Rumusan kedua norma hukum tersebut didasarkan atas landasan logika hukum yang salah dan diskriminatif karena telah menurunkan derajat “kepercayaan dari penghayat kepercayaan” menjadi sejajar dengan “agama yang belum diakui berdasarkan peraturan perundang-undangan”. Selain bahwa kedua hal tersebut berbeda (agama yang belum diakui dan kepercayaan para penghayat kepercayaan), juga justru telah membuka ruang diskriminatif dalam pelaksanaan sebuah norma hukum. Norma hukum yang pada hakikatnya mengandung diskriminasi perlakuan pada Pasal 61 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2006 tersebut paralel dengan rumusan norma hukum sebagaimana terkandung pada Pasal 64 ayat (5) UU Nomor 24 Tahun 2013. Rumusan kedua norma hukum *a quo* [Pasal 61 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2006 dan Pasal 64 ayat (5) UU Nomor 23 Tahun 2014] justru telah menyebabkan norma hukum yang terkandung pada ayat-ayat sebelumnya yang terdapat dalam pasal yang sama menjadi tidak memiliki arti lagi atau menjadi kabur maknanya (*obscure*), selain juga tidak memiliki koherensi dan linearitas dalam perumusan norma hukum dengan ayat-ayat sebelumnya pada pasal-pasal yang sama. Mengapa tiba-tiba mengatur dan menyamakan “agama yang belum diakui” dengan “kepercayaan para penghayat kepercayaan” pada kedua norma hukum dimaksud yang tak pernah menjadi maksud pengaturan pada ayat-ayat sebelumnya dan bahkan tidak pernah diatur dalam pasal-pasal yang lain dalam UU Administrasi Kependudukan? Bahkan, objek yang diatur dalam kedua ayat pada kedua pasal tersebut tak pernah didefinisikan secara stipulatif dalam Ketentuan Umum pada kedua undang-undang *aquo*. Rumusan norma yang kabur maknanya, tidak memiliki koherensi dan linearitas semacam itu ada bahaya berimplikasi terhadap terjadinya kesesatan/*fallacy* yang dikenal dengan *Non Causa Pro Causa (Post Hoc Ergo Propter Hoc)*, yaitu jenis sesat pikir yang terjadi ketika terjadi kekeliruan penarikan kesimpulan berdasarkan sebab-akibat. Norma hukum tersebut dapat menjadi sebab bagi akibat pengambilan keputusan tata usaha negara yang salah, diskriminatif dan irasional.

Dampaknya secara sosiologis, pengambilan keputusan tata usaha negara berdasarkan norma yang cacat konstitusional semacam itu, berdampak

terjadinya sesat pikir/*fallacy* berupa *Ignoratio Elenchi*, yakni jenis sesat pikir yang terjadi saat seseorang menarik kesimpulan yang tidak relevan dengan premisnya. Loncatan dari premis ke kesimpulan semacam ini, umumnya dilatarbelakangi prasangka, emosi, dan perasaan subyektif. *Ignoratio elenchi* juga dikenal sebagai kesesatan “red herring”. Dengan tidak diisinya kolom agama sesuai dengan fakta dianutnya kepercayaan oleh para penghayat kepercayaan dalam Kartu Keluarga dan/atau KTP elektronik, bisa menimbulkan prasangka “negatif” terhadap si pemilik Kartu Keluarga dan/atau KTP elektronik tersebut.

Dengan menggunakan frase: “keterangan dst....**tidak diisi, tetapi tetap dilayani dan dicatat dalam database kependudukan**” pada Pasal 61 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2006 *juncto* frase: “**Elemen data penduduk dst... tidak diisi, tetapi tetap dilayani dan dicatat dalam database kependudukan**” pada Pasal 64 ayat (5) UU Nomor 24 Tahun 2013 jika dikaitkan dengan pendapat hukum ahli yang telah diuraikan sebelumnya di atas dapat dinilai sebagai berikut:

1. Ditinjau secara vertikal pada derajat pertama rangkaian norma-norma hukum tersebut telah bertentangan dengan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Pasal 2, Pasal 7, dan Pasal 18 Deklarasi Universitas Hak-hak Asasi Manusia yang diterima dan diumumkan oleh Majelis Umum PBB pada tanggal 10 Desember 1948 melalui resolusi 217 A (III).

Pasal 2

Setiap orang berhak atas semua hak dan kebebasan-kebebasan yang tercantum di dalam Deklarasi ini dengan tidak ada pengecualian apa pun, seperti pembedaan ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau pandangan lain, asal-usul kebangsaan atau kemasyarakatan, hak milik, kelahiran ataupun kedudukan lain.

Pasal 7

Semua orang sama di depan hukum dan berhak atas perlindungan hukum yang sama tanpa diskriminasi. Semua berhak atas perlindungan yang sama terhadap setiap bentuk diskriminasi yang bertentangan dengan Deklarasi ini, dan terhadap segala hasutan yang mengarah pada diskriminasi semacam ini.

Pasal 18

Setiap orang berhak atas kebebasan pikiran, hati nurani dan agama; dalam hal ini termasuk kebebasan berganti agama atau kepercayaan, dengan kebebasan untuk menyatakan agama atau kepercayaan dengan cara

mengajarkannya, melakukannya, beribadat dan mentaatinya, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, di muka umum maupun sendiri.

2. Ditinjau secara vertikal pada derajat kedua rangkaian norma-norma hukum tersebut telah bertentangan dengan prinsip-prinsip yang terkandung dalam konstitusi UUD 1945 terutama: prinsip perlindungan bagi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia (*protectional principle*), prinsip persatuan dan kesatuan, prinsip keanekaragaman (*Bhinneka Tunggal Ika*), prinsip negara hukum yang demokratis, prinsip kesamaan hak warga negara, dan prinsip perlindungan Hak Asasi Manusia.
3. Ditinjau secara horizontal, rangkaian norma-norma hukum tersebut telah bertentangan dengan prinsip-prinsip yang terkandung dalam hukum administrasi negara (asas kepastian hukum, asas kesamaan, asas keadilan atau kewajaran dan asas perlindungan atas pandangan hidup pribadi). Pasal 10 ayat (1) huruf a (asas kepastian hukum), Pasal 10 ayat (1) huruf c (asas ketidakberpihakan), dan Pasal 10 ayat (1) huruf h (asas pelayanan yang baik) UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 5 huruf a (asas kejelasan tujuan), Pasal 5 huruf c (kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan), Pasal 5 huruf f (kejelasan rumusan); Pasal 6 huruf a (asas pengayoman), Pasal 6 huruf e (asas kenusantaraan), Pasal 6 huruf f (asas bhinneka tunggal ika), Pasal 6 huruf g (asas keadilan), Pasal 6 huruf h (asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan dan Pasal 6 huruf l (ketertiban dan kepastian hukum) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pasal 4 huruf b (asas kepastian hukum), Pasal 4 huruf c (asas kesamaan hak), dan Pasal 4 huruf g (persamaan perlakuan/tidak diskriminatif) UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Keseluruhan asas dalam undang-undangan tersebut juga bersumber dan diderivasi dari UUD 1945. Dengan demikian, pada hakikatnya juga bertentangan dengan norma-norma konstitusional yang diderivasi oleh ketiga UU terkait. Demikian juga bertentangan dengan Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) dan Pasal 26 UU Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik).

Pasal 18

1. Setiap orang berhak atas kebebasan berpikir, keyakinan dan beragama. Hak ini mencakup kebebasan untuk 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, pengamalan, dan pengajaran.
2. Tidak seorang pun dapat dipaksa sehingga terganggu kebebasannya untuk menganut atau menetapkan agama atau kepercayaannya sesuai dengan pilihannya.

Pasal 26

Semua orang berkedudukan sama di hadapan hukum dan berhak atas perlindungan hukum yang sama tanpa diskriminasi apapun. Dalam hal ini hukum harus melarang diskriminasi apapun, dan menjamin perlindungan yang sama dan efektif bagi semua orang terhadap diskriminasi atas dasar apapun seperti ras, warna, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau pendapat lain, asal-usul kebangsaan atau sosial, kekayaan, kelahiran atau status lain.

Sehubungan dengan rangkaian norma-norma hukum yang dimohonkan pengujian oleh pemohon dan pihak terkait di atas telah bertentangan secara vertikal (ke atas) maupun secara horizontal (ke samping), telah berimplikasi terjadinya fakta-fakta diskriminatif dalam penerapan norma hukum tersebut oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berwenang di bidang administrasi kependudukan. Hal itu disebabkan norma-norma hukum yang cara perumusannya menyebabkan norma-norma hukum *a quo* bertentangan dengan prinsip-prinsip maupun norma-norma konstitusi dalam UUD 1945 dan menyebabkan norma-norma hukum dalam berbagai undang-undang terkait sebagaimana telah disebutkan di atas tak dapat diterapkan, menyebabkan badan atau pejabat tata usaha negara yang diberikan wewenang untuk menerapkan norma-norma hukum tersebut tak mampu melaksanakan kewajiban untuk memberikan alasan-alasan yang memadai dalam melakukan tindakan tata usaha negara (*the duty to give reasons*) (vide Longley dan James, 1999, *Administrative Justice: Central Issues in UK and European Administrative Law*, Cavendish Publishing, hal 208 dst). Hal itulah disebabkan norma-norma hukum yang dimohonkan pengujian tersebut inkonstitusional karena bertentangan dengan UUD 1945. Badan atau pejabat yang menggunakan dasar norma hukum *a quo* yang sudah mengandung “cacat konstitusional bawaan” sejak dirumuskan juga berimplikasi badan atau

pejabat tata usaha negara dalam melaksanakan norma-norma hukum *a quo* tak mampu secara memadai menggunakan *reasons for decision* (vide Esparraga dan Ellis-Jones, 2011, *Administrative Law-Guidebook*, Oxford University Press, hal 168 dst). Artinya, karena norma-norma hukum yang dimohonkan pengujian tersebut bertentangan dengan norma-norma konstitusional (secara vertikal) dan norma-norma hukum dalam undang-undang terkait (secara horizontal), telah berimplikasi terhadap: a. badan atau pejabat tata usaha negara yang diberikan kewenangan tak mampu menstimulasi pertimbangan secara berhati-hati keabsahan (*lawfulness*) dan kebenaran (*correctness*) dari keputusan tata usaha negara maupun tindakan tata usaha negara yang dilakukan untuk menerapkan Pasal 61 UU Nomor 23 Tahun 2006 dan Pasal 64 UU Nomor 24 Tahun 2013; b. tak mampu menjamin bahwa keputusan maupun tindakan tata usaha negara yang dilakukan oleh badan atau pejabat tata usaha negara diletakkan di atas dasar fondasi rasional dengan menstimulasi badan atau pejabat tata usaha negara yang membuat keputusan tata usaha negara untuk mengidentifikasi dan memformulasi alasan-alasan yang menjadi pertimbangan suatu keputusan tata usaha negara maupun tindakan tata usaha negara. Tanpa fondasi hukum yang layak (*proper legal underpinning*) bagi tindakan-tindakannya, pejabat tata usaha negara tidak memiliki kekuasaan untuk mengatur, mengawasi, dan lain-lain (Le Seuer dan Sunkin, 1997, *Public Law*, Longman, London, UK, hal. 169). Kegagalan dalam memberikan alasan-alasan atau alasan yang memadai bisa mengundang pengujian institusi peradilan untuk memutuskan bahwa pembuat keputusan tidak memiliki alasan yang baik dalam menetapkan dan telah bertindak menyalahgunakan wewenang (*abuse of power*) (Ian Ellis-Jones, 2001, *Essential Administrative Law*, Cavendish Publishing Limited, Australia, hal. 50). Hal inilah yang mengharuskan adanya formulasi norma hukum yang baik, konstitusional, non diskriminatif dan memenuhi prinsip-prinsip umum perundang-undangan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk wetgeving*).

Jika dikaitkan dengan ketiga dimensi dari konsep dasar Hukum Administrasi Negara di atas, cacat konstitusional norma hukum Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2006 dan Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) UU Nomor 24 Tahun 2013 yang berimplikasi terhadap ketidakmampuan bagi

badan atau pejabat tata usaha negara untuk memberikan alasan yang tepat (*the duty to give reasons*) dalam melaksanakan tindakan administrasi kependudukan maupun menyatakan alasan yang tepat (*statement of facts*) guna mengimplementasikan kewajiban bertindak secara *fairness* dan *equal* dalam mengadministrasikan hak administratif para warga negara dalam Kartu Keluarga (KK) maupun KTP elektronik *vide* Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2006 dan Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) UU Nomor 24 Tahun 2013 telah menyebabkan pemerintah tak mampu melaksanakan dimensi perlindungan hukum (*rechtsbescherming*) yang sekaligus juga tak mampu melaksanakan dimensi kewenangan dengan tepat yang berdampak terjadinya serangkaian tindakan yang menampakkan terjadinya kesalahan dalam menggunakan wewenang (*misuse of power* atau tindakan penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) berupa terjadinya diskriminasi perlakuan bagi warga negara (cq para penghayat kepercayaan) dalam pengadministrasian hak-hak administratif warga negara dalam Kartu Keluarga dan Kartu Tanda Penduduk elektronik. Peraturan perundang-undangan dapat dinyatakan tidak sah jika norma hukumnya tidak beralasan atau irasional (Ian Ellis-Jones, 2001, *Essential Administrative Law*, Cavendish Publishing Limited, Australia, hal. 17).

Konklusi

Berdasarkan argumentasi ahli di bidang Hukum Administrasi Negara sebagaimana telah diuraikan di atas, dapat disimpulkan bahwa Pasal 61 ayat (1) dan (2) UU Nomor 23 Tahun 2006 dan Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) UU Nomor. 24 Tahun 2013 bertentangan dengan prinsip perlindungan bagi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia (*protectional principle*), prinsip persatuan dan kesatuan, prinsip negara hukum yang demokratis, prinsip kesamaan hak warga negara, dan prinsip perlindungan Hak Asasi Manusia sebagaimana dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945 dan menjadi landasan perumusan norma-norma konstitusional dalam UUD 1945. Hal ini diharapkan dapat digunakan sebagai landasan teoretis bagi pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi untuk: *Pertama*, menyatakan Pasal 61 ayat (1) dan Pasal 64 ayat (1) UU Administrasi Kependudukan bertentangan dengan UUD 1945 sehingga oleh karenanya tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai

(*conditionally constitutional*) "Frasa Agama termasuk juga penghayat kepercayaan dan agama apa pun"; *Kedua*, menyatakan Pasal 61 ayat (2) dan Pasal 64 ayat (5) UU Administrasi Kependudukan bertentangan dengan UUD 1945; dan *Ketiga*, menyatakan Pasal 61 ayat (2) dan Pasal 64 ayat (5) UU Administrasi Kependudukan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan segala akibat hukumnya.

3. Hj. RA. Tumbu Saraswati, S.H.

I. Indonesia adalah Negara Hukum

Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyebutkan bahwa, "Indonesia adalah Negara Hukum".

Ketentuan ini mempertegas bahwa Indonesia adalah negara hukum, baik dalam penyelenggaraan negara maupun dalam kehidupan berbangsa, bermasyarakat, dan bernegara.

Bekerjanya paham negara hukum ditandai dengan tiga prinsip dasar, yaitu:

1. Supremasi hukum (*supremacy of law*);
2. Kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*);
3. Penegakan hukum dilakukan dengan cara yang tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*).

Dalam penjabarannya ciri-ciri negara hukum ditandai dengan adanya hal berikut:

1. Jaminan perlindungan hak-hak asasi manusia;
2. Kekuasaan kehakiman yang merdeka, terlepas dari pengaruh kekuasaan yang lain (*independency of judiciary*);
3. Berlakunya asas legalitas, dalam arti bahwa negara/pemerintah/penguasa maupun warga negara harus bertindak menurut/berdasarkan hukum.

II. Perlindungan Hak Asasi Manusia

Di negara Republik Indonesia, hak asasi manusia mendapat jaminan dalam UUD 1945 sebagaimana diatur dalam Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J. Kesetaraan di depan Hukum (***Equality before the law***), Pasal 28 D ayat (1) "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum". Hak asasi manusia yang terkait dengan masalah aliran kepercayaan adalah hak asasi warga negara untuk memeluk agama seperti tersebut dalam

Pasal 28E

- (1) Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.
- (2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.

Selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 4 menyatakan bahwa hak untuk beragama merupakan salah satu dari hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun dan oleh siapa pun. Oleh karena itu hak untuk memilih agama dan menjalankan ibadah menurut agama atau kepercayaan termasuk ke dalam lingkup hak kebebasan pribadi dan bersifat *inderogable*.

Dalam kenyataannya dalam kehidupan bermasyarakat bahkan kehidupan bernegara kaum penghayat kepercayaan sering mendapatkan perlakuan yang sangat diskriminatif, padahal UUD 1945 telah memberikan jaminan bahwa setiap orang tidak boleh diperlakukan secara diskriminatif, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 28I ayat (2), yaitu:

- (2) Setiap orang berhak bebas atas perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.

Dengan adanya rumusan hak asasi manusia dalam UUD 1945 maka secara konstitusional hak asasi setiap warga negara dan penduduk Indonesia untuk memeluk sesuatu agama atau menganut suatu kepercayaan serta tidak diperlakukan secara diskriminatif telah dijamin oleh negara.

III. Kewajiban Negara

Selanjutnya TAP MPR Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional telah memberikan amanat kepada penyelenggara negara untuk melakukan hal berikut:

“Perlu diwujudkan persatuan dan kesatuan nasional, antara lain melalui pemerintahan yang mampu mengelola kehidupan secara baik dan adil serta menyusun berbagai kebijakan maupun menyusun peraturan perundangan untuk mewujudkan persatuan dan kesatuan nasional serta menjamin keutuhan NKRI”.

IV. Perlindungan Hak Asasi Manusia terhadap Penghayat Kepercayaan terkait dengan Administrasi Kependudukan

Sekalipun hak asasi manusia telah diakui dan dijamin oleh UUD 1945 namun ternyata implementasinya bagi penghayat kepercayaan belum sesuai dengan yang diharapkan. Hingga saat ini keberadaan mereka seolah-olah tidak diakui, khususnya yang berkaitan dengan masalah administrasi kependudukan.

Secara fundamental hal ini disebabkan aliran kepercayaan belum diakui sebagaimana halnya agama-agama yang lain, sehingga dalam KTP elektronik tidak ada catatan bahwa seseorang adalah penghayat kepercayaan. Bahkan secara normatif, bagi seorang penghayat aliran kepercayaan, kolom KTP elektronik dibiarkan kosong dan hanya diisi dengan tanda garis datar saja.

Tentang hal ini ada beberapa hal yang bisa dikemukakan, yaitu:

1. Terdapat Disharmoni dalam Peraturan Dasar Administrasi Kependudukan

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 (UU Adminduk) terdapat **disharmoni** antara Pasal 58 dan Pasal 64.

Dalam Pasal 58 ayat (2) disebutkan bahwa pada data kependudukan perseorangan yang harus dicatat adalah:

(2) Data perseorangan, meliputi:

a. s.d. g dst;

h. agama/kepercayaan;

i.s.d. ee dst.

Keharusan mencantumkan agama/kepercayaan dalam data kependudukan perseorangan menandakan bahwa negara menyadari bahwa agama/kepercayaan adalah data yang melekat pada perseorangan. Hal ini sangat berguna dalam memperoleh pelayanan publik bagi yang bersangkutan, khususnya terkait dengan peristiwa kependudukan dan/atau peristiwa penting sebagaimana dimaksud dalam angka 11 dan angka 17 Pasal 1 UU Adminduk.

Selain itu menurut Pasal 58 ayat (4) data kependudukan

sebagaimana yang dimaksud ayat (1), - yang didalamnya ada data agama / kepercayaan - bermanfaat untuk:

- a. pelayanan publik;
- b. perencanaan pembangunan;
- c. alokasi anggaran;
- d. pembangunan demokrasi; dan
- e. penegakan hukum dan pencegahan kriminal.

Dengan menyatakan bahwa kepercayaan yang dianut seseorang tidak perlu dicantumkan dalam kolom agama pada KTP elektronik (cukup dikosongkan atau distrip) sebagaimana disebutkan dalam Pasal 64 (1), berarti Pemerintah telah mengabaikan politik hukum.

Menurut Pasal 64 ayat (5), walaupun bagi penduduk yang agamanya belum diakui sebagai agama berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan atau bagi penghayat kepercayaan, kolom agama tidak diisi atau dikosongkan atau distrip, namun mereka tetap dilayani dan dicatat dalam *data base* kependudukan.

Sekalipun demikian menurut pendapat kami pelayanan pencatatan tersebut tidak boleh terbatas hanya sampai pada *data base*. Kita membutuhkan pencatatan yang bisa diakses juga, karena mereka tidak hanya berkepentingan terhadap peristiwa pencatatan dalam *data base*. Pencatatan dalam *data base* tersebut harus dapat direfleksikan ke dalam dokumen-dokumen penting yang menunjukkan jati diri mereka. Dan salah satu dokumen yang penting dan paling gampang untuk mereka bawa adalah KTP.

Dengan demikian disharmoni yang dimaksud adalah data yang disebutkan dalam KTP sebagai kartu tanda pengenal tunggal tentang data kependudukan (*ID card*) tidak sama dengan data kependudukan yang tersimpan dalam *data base*. Dikosongkannya data tentang agama dalam KTP elektronik akan menimbulkan penafsiran negatif bahwa pemegang KTP tersebut tidak memeluk sesuatu agama/ kepercayaan atau tidak bertuhan.

2. Adanya Perlakuan Diskriminatif terhadap Penghayat Kepercayaan.

Dengan dikosongkannya kolom agama dalam KTP, banyak pihak yang beranggapan bahwa penghayat kepercayaan adalah orang yang

tidak beragama atau tidak bertuhan. Bahkan kadang-kadang secara kasar mereka dianggap sebagai orang kafir. Hal ini lebih lanjut mempunyai dampak atau kendala, antara lain:

- a. Perkawinan yang dilakukan oleh penghayat kepercayaan berdasarkan tata cara kepercayaan yang dianutnya tidak bisa dicatat. Akibatnya mereka tidak bisa memperoleh akta kawin dan pada akhirnya anak-anak yang lahir dari perkawinan mereka tidak bisa memperoleh akta kelahiran sebagai anak sah dari kedua orang tuanya. Untuk mengatasi kendala seperti ini tidak jarang mereka melakukan kebohongan dengan mengaku sebagai pemeluk salah satu agama. Sekalipun mengenai perkawinan bagi penghayat kepercayaan sudah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2007, yang menyatakan bahwa perkawinan di antara mereka sudah bisa dicatat, akan tetapi syarat yang ditentukan sulit untuk dipenuhi, seperti keharusan membentuk organisasi, keharusan untuk menetapkan tata cara perkawinan dan sebagainya.
- b. Kesulitan dalam bidang pendidikan. Tidak sedikit lembaga pendidikan atau sekolah yang menolak kehadiran mereka untuk menjadi murid.

Menurut UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang SISDIKNAS

- Bab V tentang peserta didik, pada Pasal 12 ayat (1) poin a yang berbunyi “ setiap peserta didik berhak mendapatkan pendidikan agama sesuai dengan agama yang dianutnya dan diajarkan oleh pendidik yang seagama”
- Bab X kurikulum Pasal 37 ayat (1) poin a yang berbunyi “kurikulum pendidikan dasar dan menengah wajib memuat pendidikan agama”

Oleh karena itu, dalam pendidikan formal yaitu pendidikan kepercayaan bagi peserta didik penghayat kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa memang belum diatur dalam UU dimaksud

Permasalahan

Pelayanan pendidikan bagi peserta didik penghayat kepercayaan terhadap Tuhan YME secara payung hukum belum terakomodir sehingga pernah ada kasus peserta didik penghayat kepercayaan yang tidak naik kelas karena tidak mempunyai nilai agama pada

rapotnya. Bahkan mereka dipaksa untuk mengikuti salah satu agama. Akan tetapi sekarang ini meskipun payung hukumnya belum ada, namun di beberapa wilayah sudah ada peserta didik penghayat kepercayaan yang mendapatkan pelayanan pendidikan kepercayaan. Oleh karena itu, dari pihak penghayat kepercayaan berharap agar pemerintah melalui Kemdikbud dapat segera memberikan solusi payung hukum terkait pelayanan pendidikan pelayanan kepercayaan. Sehingga di semua wilayah secara serentak mau melaksanakan pelayanan pendidikan kepercayaan tersebut

- c. kesulitan memperoleh/melamar pekerjaan. Pengalaman menunjukkan bahwa banyak penghayat kepercayaan yang ditolak ketika melamar pekerjaan baik sebagai PNS, POLRI. atau TNI, hanya karena mereka dianggap tidak bertuhan.

Kolom agama bagi penduduk yang agamanya belum diakui sebagai agama berdasarkan ketentuan perundang-undangan atau bagi penghayat kepercayaan tidak diisi, tetapi tetap dilayani dan dicatat dalam data base kependudukan

Permasalahan

Penghayat kepercayaan terhadap Tuhan YME masih mengalami kesulitan dalam pendaftaran TNI/PNS, seperti kasus yang dialami oleh Warga Ugamo Bangso Batak.

Solusi oleh Penghayat Kepercayaan:

1. Mengirimkan surat ke Kemdikbud dengan surat Nomor 42/A-2/PK-UBB/P/2015 yang ditujukan ke Mendikbud yang Intinya:
 - Menyampaikan ada informasi dari Pembina TNI Banda Aceh bahwa untuk masuk TNI AD kolom ajaran agama pada KTP harus diisi.
2. Melalui telpon dia menginformasikan bahwa warga tersebut akhirnya mendaftarkan diri dengan mengisi salah satu agama (Kristen).
3. Mengirimkan surat kepada Kemdikbud dengan surat Nomor 48/UBB/P/VI/2015 tanggal 23 April 2015. Yang intinya adalah:
 - Di saat penerimaan TNI AL di Belawan, kolom agama penghayat kepercayaan terhadap Tuhan YME tidak terdaftar.

- Kemudian dia mengisi kolom agama tersebut dengan agama Kristen. Akhirnya dia bisa mendaftar TNI di Belawan.
- Dalam masa uji coba, menurut panitia dia berada pada posisi ranking 7 dari sekian ratus yang diterima, tetapi saat wawancara terakhir dipertanyakan tentang kolom agama yang tidak diisi, dan selanjutnya dia dinyatakan gugur.
- Akhirnya, memohon pada pemerintah agar disetiap penerimaan PNS, ABRI, POLRI, dan lain-lain agar dilampirkan kolom agama untuk penghayat kepercayaan terhadap Tuhan YME di seluruh Indonesia (melalui internet)

Dalam Penjelasan Umum UU Adminduk dinyatakan bahwa penyelenggaraan administrasi kependudukan antara lain 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; dan (3) mewujudkan tertib administrasi Kependudukan secara nasional dan terpadu.

Penyelenggaraan administrasi kependudukan tersebut merupakan salah satu bentuk pelayanan publik. Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyatakan bahwa asas pelayanan publik antara lain bertujuan untuk kepentingan umum, kepastian hukum, keprofesionalan, partisipatif, persamaan perlakuan /tidak diskriminatif. Asas ini harus diterapkan dalam penyelenggaraan administrasi kependudukan, terutama dalam memenuhi hak setiap penduduk dalam memperoleh pelayanan yang berkaitan dengan administrasi kependudukan. Pasal 2 UU Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, menyatakan bahwa setiap penduduk mempunyai hak untuk memperoleh:

- a. Dokumen Kependudukan;
- b. pelayanan yang sama dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil;
- c. perlindungan atas Data Pribadi;
- d. kepastian hukum atas kepemilikan dokumen;
- e. informasi mengenai data hasil Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil atas dirinya dan/atau keluarganya; dan
- f. ganti rugi dan pemulihan nama baik sebagai akibat kesalahan dalam

Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil serta penyalahgunaan Data Pribadi oleh Instansi Pelaksana.

Hak para penghayat kepercayaan untuk mendapatkan pelayanan administrasi kependudukan secara khusus telah dijamin dalam Pasal 8 ayat (4) UU Nomor 24 Tahun 2013 tentang perubahan atas UU Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Pasal 8 tersebut mengatur bahwa instansi pelaksana berkewajiban untuk melaksanakan urusan administrasi kependudukan. Pasal 8 ayat (4) secara lebih khusus menyatakan bahwa:

“Kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk persyaratan dan tata cara Pencatatan Peristiwa Penting bagi Penduduk yang agamanya belum diakui sebagai agama berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan atau bagi **penghayat kepercayaan** berpedoman pada Peraturan Perundang-undangan.”

Oleh karena itu, harapan dari para penghayat kepercayaan, hendaknya dalam KTP elektronik selain ada kolom agama juga ada kolom kepercayaan yang harus diisi sesuai dengan kepercayaan masing-masing. Dengan demikian tidak terjadi diskriminasi perlakuan maupun pelayanan dalam administrasi kependudukan.

Selain menyampaikan keterangan di atas, ahli menambahkan keterangan dalam persidangan yang pada pokoknya antara lain menyatakan hak-hak dari setiap warga negara adalah setara apalagi kalau hak asasi maka harus dipenuhi. Pengosongan kolom kepercayaan merupakan perlakuan diskriminasi.

4. Dr. Indraswari

Keterangan saya di sini mendukung permohonan dari para Pemohon. Keterangan ini didasarkan pada laporan pemantauan Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) tentang “Perjuangan Perempuan Penghayat Kepercayaan, Penganut Agama Leluhur dan Pelaksana Ritual Adat dalam Menghadapi Pelembagaan Intoleransi, Kekerasan dan Diskriminasi Berbasis Agama” yang diluncurkan pada tanggal 3 Agustus 2016. Laporan ini sebagai alat bukti nomor P-10 diposita nomor 53 yang diajukan para Pemohon dalam sidang *judicial review* UU Administrasi Kependudukan ini.

Komnas Perempuan adalah salah satu dari tiga lembaga HAM nasional yang ada di Indonesia dan merupakan mekanisme nasional untuk pemenuhan, perlindungan, serta promosi mengenai Hak Asasi Perempuan di Indonesia. Komnas Perempuan berdiri berdasarkan Keputusan Presiden (Keppres) RI Nomor 181/1998 yang diperbarui dengan Peraturan Presiden (Perpres) RI Nomor 65/2005.

Tugas dan kewenangan Komnas Perempuan antara lain: (a) melaksanakan pemantauan termasuk pencarian fakta dan pendokumentasian kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan dan pelanggaran HAM perempuan; (b) memberi saran, pertimbangan dan rekomendasi kepada pemerintah, lembaga legislatif, dan yudikatif serta organisasi-organisasi masyarakat guna mendorong kerangka hukum dan kebijakan yang mendukung upaya-upaya pencegahan dan penanggulangan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan.

Komnas Perempuan melihat, keberadaan penghayat kepercayaan dan pemeluk agama leluhur hadir sedari awal sejarah peradaban Indonesia, bahkan telah hadir jauh sebelum Indonesia sebagai negara-bangsa berdiri. Sebelum agama-agama yang kini dikenal sebagai agama “resmi” negara-Islam, Kristen Protestan, Katolik, Hindu, Budha dan Konghucu- ini berkembang, masyarakat nusantara telah memiliki keanekaragaman kepercayaan yang tumbuh di tengah-tengah masyarakat setempat dari generasi ke generasi. (*Pedoman Pemberdayaan Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa*, Departemen Kebudayaan dan Pariwisata Direktorat Jendral Nilai Budaya, Seni dan Film, 2009, halaman 7)

Pemantauan Komnas Perempuan ini dilakukan berawal dari pengaduan lebih dari 30 perwakilan perempuan adat dan penghayat kepercayaan di seluruh nusantara pada tahun 2010. Di antaranya hadir perwakilan perempuan masyarakat adat Bayan Wetu Telu Lombok Utara Nusa Tenggara Barat (NTB), masyarakat adat Botti dan Jinitiu di Nusa Tenggara Timur (NTT), masyarakat adat Tolotang, Kajang dan Bissu di Sulawesi Selatan (Sulsel), masyarakat adat Ngatatoro di Palu, Sulawesi Tengah, masyarakat adat penganut Kaharingan di Kalimantan Tengah, masyarakat adat penganut Parmalim di Sumatera Utara, masyarakat adat Osing, masyarakat adat Suku Anak Dalam di Riau, masyarakat adat Sunda Wiwitan,

dan komunitas Sapta Darma. Mereka didampingi oleh Aliansi Masyarakat Adat (AMAN) dan Aliansi Bhinneka Tunggal Ika (ANBTI). Dalam pengaduan ini mereka berharap Komnas Perempuan memberikan perhatian khusus pada persoalan pemenuhan HAM dan Hak Masyarakat Adat, khususnya terkait kepercayaan yang mereka anut.

Seluruh proses pemantauan ini dilakukan bersama-sama melalui sejumlah tahapan konsultasi. Dalam konsultasi ini disepakati bahwa data diperoleh melalui penggalian informasi di lapangan dan juga *desk review* atau penelaahan dokumen, terutama terkait kebijakan-kebijakan yang relevan.

Dalam penggalian informasi, narasumber ditemui melalui metode bola salju (*snowballing*) yaitu perempuan penghayat kepercayaan, penganut agama leluhur dan pelaksana adat yang bersedia untuk menceritakan dan mencatatkan pengalaman mereka tentang diskriminasi dan kekerasan karena agama/keyakinan yang mereka anut.

Data yang telah dikumpulkan kemudian dicatat dan dianalisis dalam sebuah format dengan merujuk antara lain pada format-format sejenis yang telah dikembangkan Komnas Perempuan pada pemantauan sebelumnya dengan penyesuaian yang relevan.

Pemantauan dan pendokumentasian pada kelompok penghayat ini bukanlah upaya yang berdiri sendiri, tidak terpisah dari advokasi yang telah dilakukan oleh organisasi atau kelompok penghayat dan penganut agama leluhur di tingkat lokal, nasional maupun internasional. Hal ini kemudian tampak dalam rangkaian kegiatan persiapan pemantauan maupun selama proses. Komnas Perempuan juga membangun ruang-ruang dialog dengan otoritas lokal dan nasional, seperti Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Dalam Negeri, dan Kementerian Agama untuk melakukan terobosan pada kebijakan terkait dengan pelayanan pemenuhan hak kelompok penghayat dan penganut agama leluhur. Mengingat bahwa tahun 2012-2014 adalah tahun pelaporan Indonesia pada sejumlah komitmen internasional untuk penegakan hak asasi manusia, proses pemantauan ini juga beriringan dengan advokasi internasional yang dilakukan di dalam dan di luar negeri.

Bagi Komnas Perempuan mendukung perjuangan dari perempuan penghayat dan pemeluk agama leluhur merupakan bagian yang tidak

terpisahkan dari upaya pemajuan pemenuhan tanggungjawab negara pada pelaksanaan konstitusi dan pemajuan hak-hak asasi perempuan.

Pemantauan Komnas Perempuan ini menggunakan tiga istilah yaitu: penghayat kepercayaan, penganut agama leluhur dan pelaksana ritual adat. Ketiga istilah ini berdasarkan penuturan dari para narasumber di lapangan.

Istilah penghayat kepercayaan dan penganut agama leluhur merujuk pada mereka yang memeluk agama/kepercayaan yang diwariskan turun-temurun dan tidak termasuk salah satu dari 6 agama “resmi” berdasarkan pengaturan UU Nomor 1/PNPS/1965.

Pelaksana ritual adat, yaitu mereka yang pada saat bersamaan memeluk salah satu dari 6 agama “resmi” negara sambil juga tetap melanjutkan tradisi-tradisi ritual kepercayaan yang dimaknai sebagai bagian dari kegiatan adat.

Kedua kategori di atas rentan mengalami kekerasan dan diskriminasi.

Mengenali bahwa penghayat kepercayaan, penganut agama leluhur dan pelaksana ritual adalah kelompok minoritas di dalam masyarakat Indonesia, pemantauan Komnas Perempuan juga merujuk pada deklarasi tentang hak-hak mereka yang menjadi bagian dari minoritas bangsa atau etnis, agama dan linguistik (atau kerap disebut Deklarasi Hak-Hak Minoritas). Dalam penandatanganan Deklarasi ini, negara-negara bersetuju untuk memberikan perlindungan terhadap keberadaan kelompok minoritas dan mengupayakan kondisi yang mempromosikan identitas mereka. Bagian yang tidak terpisahkan dari perlindungan ini adalah perlindungan terhadap hak bagi kelompok minoritas untuk dapat menikmati identitas budayanya dan untuk memeluk dan menjalankan agama dan keyakinannya sendiri.

Sebab memfokuskan diri pada pengalaman perempuan, pemantauan Komnas Perempuan juga merujuk kepada kerangka konsep pemenuhan HAM yang dikembangkan dalam Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW) yang telah diratifikasi Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984.

Pasal 2-5 konvensi CEDAW mengikat negara untuk mengambil tindakan segera secara cermat untuk menghasilkan secara efektif kesetaraan substantif antara perempuan dan laki-laki dalam hal akses, penikmatan maupun manfaat dari perlindungan hak mereka sebagai manusia. Selanjutnya

Pasal 3-16 memuat sejumlah topik khusus dalam persoalan kesetaraan gender, termasuk dalam hal akses terhadap pendidikan, kesehatan, politik, kewarganegaraan dan dalam hubungan perkawinan dan keluarga. Persoalan relasi kuasa yang ada di dalam masyarakat antara laki-laki dan perempuan perlu menjadi perhatian sebab dalam kasus kebebasan beragama dan berkeyakinan, ditengarai perempuan berada dalam posisi yang lebih rentan kekerasan dan diskriminasi juga karena dia perempuan.

Adapun yang dimaksud sebagai diskriminasi dalam pemantauan Komnas Perempuan, merujuk pada pemaknaan yang disampaikan dalam Pasal 1 CEDAW, yaitu:

“...pembedaan, pengucilan atau pembatasan yang dilakukan atas dasar jenis kelamin yang memiliki dampak atau dengan tujuan untuk mengurangi atau mengabaikan pengakuan, penikmatan dan penggunaan oleh perempuan, terlepas dari status perkawinannya, atas dasar kesetaraan antara laki-laki dan perempuan, hak asasi dan kemerdekaan fundamental mereka di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil, dan lainnya.”

Konvensi CEDAW juga memuat pemaknaan tentang kekerasan dan keterkaitannya dengan diskriminasi, sebagaimana dijelaskan dalam Rekomendasi Umum Nomor 19 (1992). Pemaknaan ini dipandang penting karena tidak secara serta-merta negara menangkap keterkaitan yang erat antara diskriminasi terhadap perempuan dan kekerasan berbasis gender, dengan pelanggaran hak-hak asasi dan kemerdekaan fundamental yang dialami perempuan. Pemaknaan ini awalnya diadopsi dalam Deklarasi Penghapusan Segala Bentuk Kekerasan terhadap Perempuan, yang pada Pasal 1 menyebutkan bahwa kekerasan terhadap perempuan adalah:

“setiap perbuatan berdasarkan pembedaan berbasis gender yang berakibat atau mungkin berakibat kesengsaraan atau penderitaan perempuan secara fisik, seksual atau psikologis, termasuk ancaman terjadinya perbuatan tersebut, pemaksaan atau perampasan kebebasan secara sewenang-wenang, baik yang terjadi di ruang publik maupun di dalam kehidupan pribadi.

Dalam hal pengalaman perempuan penghayat kepercayaan, penganut agama leluhur dan pelaksana ritual adat, maka basis diskriminasi yang dialami tidak saja karena gendernya. Pengalaman kekerasan dan diskriminasi itu juga hadir terkait dengan identitasnya sebagai pemeluk agama/kepercayaan

tertentu. Situasi inilah yang dikenal dengan pengalaman kekerasan atau diskriminasi berlapis.

Kerangka lain yang digunakan dalam membangun pemantauan ini adalah UU Nomor 5 Tahun 1998 tentang Pengesahan *Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat Manusia). Dalam konvensi ini, sebagaimana dijabarkan dalam Pasal 1, istilah penyiksaan merujuk pada:

setiap perbuatan di mana rasa sakit atau penderitaan yang hebat, baik secara fisik atau mental, dilakukan dengan sengaja terhadap seseorang untuk tujuan seperti memperoleh pengakuan atau keterangan dari orang itu atau dari orang ketiga, menghukumnya atas suatu perbuatan yang telah dilakukan atau diduga telah dilakukan oleh orang itu atau orang ketiga, atau mengancam atau memaksa orang itu atau orang ketiga, atau untuk suatu alasan yang didasarkan pada setiap bentuk diskriminasi, apabila rasa sakit atau penderitaan tersebut ditimbulkan oleh atau atas hasutan dari atau dengan persetujuan atau sepengetahuan pejabat publik. Tindakan yang dimaksud tidak meliputi rasa sakit atau penderitaan yang semata-mata timbul dari, melekat pada, atau diakibatkan oleh suatu sangsi hukum yang berlaku.

Dalam konstitusi, hak untuk bebas dari diskriminasi dan penyiksaan secara eksplisit disampaikan dalam Pasal 28 UUD 1945. Konstitusi juga memandatkan agar hak-hak tersebut tidak dapat dikurangi dalam kondisi apapun. Dengan demikian, negara bertanggungjawab untuk memastikan hak-hak ini terpenuhi baik melalui payung hukum untuk melarang tindakan ini dilakukan, memutus impunitas pelaku melalui penegakan hukum dan memastikan pemulihan korban.

Pemantauan Komnas Perempuan mengungkapkan 115 kasus, 50 di antaranya adalah kasus kekerasan dan 65 kasus diskriminasi yang dialami oleh 57 perempuan penghayat kepercayaan, penganut agama leluhur dan pelaksana ritual adat dari 11 komunitas yang tersebar di sembilan provinsi yaitu masyarakat adat Bayan Wetu Telu di Lombok Utara, Nusa Tenggara Barat (NTB); masyarakat adat Botti dan Jinitiu di Nusa Tenggara Timur (NTT); masyarakat adat Sunda Wiwitan di Kuningan, Jawa Barat (Jabar); komunitas penghayat Sapta Darma di Jawa Barat (Jabar), Jawa Tengah (Jateng), dan Jawa Timur (Jatim); masyarakat Adat Kajang, Bulukumba, Sulawesi Selatan

(Sulsel); masyarakat adat Bissu di Pangkep, Sulawesi Selatan (Sulsel); Masyarakat adat Tolotang di Sulawesi Selatan (Sulsel); masyarakat adat Ngatatoro di Palu, Sulawesi Tengah (Sulteng), masyarakat adat Musi, Sulawesi Utara (Sulut) dan Masyarakat penganut Kaharingan di Kalimantan Tengah (Kalteng).

Dari 57 perempuan korban, usia termuda saat mengalami diskriminasi atau kekerasan adalah 11 tahun, dan usia tertua yang tercatat adalah 68 tahun. Sebanyak 51 diantaranya adalah korban langsung dan 23 orang di antaranya telah mengalami lebih dari satu kekerasan dan diskriminasi secara berulang.

Perlu dipahami bahwa jumlah kasus, perempuan korban dan cakupan wilayah sebagaimana disebutkan di muka adalah pucuk gunung es mengingat tidak semua penghayat kepercayaan, penganut agama leluhur dan pelaksana ritual adat bersedia secara terbuka mengungkapkan masalah mereka.

Dalam hal kekerasan terdapat tiga bentuk, yaitu

1. Kekerasan psikis ditemukan dalam 14 kasus stigmatisasi/pelabelan dan 24 kasus intimidasi,
2. Kekerasan seksual ditemukan dalam tujuh kasus pemaksaan busana dan tiga kasus pelecehan seksual, serta
3. Kekerasan fisik dalam tiga kasus penganiayaan dan dua kasus pembunuhan.

Pemantuan Komnas Perempuan menemukan diskriminasi secara spesifik terjadi dalam area sebagai berikut:

1. Diabaikan dalam administrasi kependudukan, yaitu:
 - Akses pencatatan perceraian yang dipersulit.
 - Hambatan pembuatan akta lahir
 - Hambatan pencatatan perkawinan
 - Hambatan pembuatan KTP
 - Hambatan pembuatan kartu keluarga
2. Dibedakan dalam akses pekerjaan dan manfaatnya, yaitu:
 - Pemecatan
 - Dihambat akses pekerjaan dan promosi
 - Kehilangan tunjangan dan fasilitas
3. Dihambat mengakses bantuan pemerintah.

4. Dibedakan dalam akses pendidikan, yaitu:
 - Pemaksaan keyakinan
 - Dihambat akses administrasi siswa
 - Pemaksaan busana
5. Pelarangan keyakinan, yaitu:
 - Kesulitan mendirikan rumah ibadah
 - Kesulitan dalam melaksanakan upacara keagamaan/upacara adat
 - Dihalangi akses pemakaman

Dari sisi jumlah, lebih dari setengah dari 65 kasus diskriminasi adalah kasus pengabaian yaitu diabaikan dalam administrasi kependudukan. Selebihnya terdapat sembilan kasus perbedaan dalam mengakses hak atas pekerjaan dan memperoleh manfaat dari pekerjaan tersebut, delapan kasus perbedaan dalam mengakses pendidikan, tiga kasus dihambat dalam mengakses bantuan pemerintah, tiga kasus dihalangi akses pemakaman, dua kasus dihalangi dalam mendirikan rumah ibadah, lima kasus dihambat dalam beribadah, dan satu kasus pelarangan berorganisasi keyakinan.

Dalam hal administrasi kependudukan, posisi sebagai penghayat kepercayaan, penganut agama leluhur dan pelaksana ritual adat membuat mereka dipersulit untuk mendapatkan dokumen-dokumen pribadi seperti kartu tanda penduduk (KTP), kartu keluarga (KK), akta nikah, akta kelahiran, dan lain sebagainya. Dalam KTP elektronik penghayat kepercayaan, kolom agama tidak diisi atau dikosongkan sebagaimana Pasal 64 UU Admuduk Nomor 23 Tahun 2006. Sama halnya dalam kartu keluarga, kolom agama tidak diisi sebagaimana Pasal 61 UU Admuduk Nomor 23 Tahun 2006.

Akibat kosongnya kolom agama mereka rentan mendapatkan stigma sebagai komunis atau atheis yang berdampak pada kesulitan untuk mengakses pekerjaan, akses perbankan, pemakaman, mendirikan tempat ibadah, dan lain sebagainya. Pernikahan mereka juga dilakukan secara adat sehingga bagi penghayat yang memilih 'tidak berorganisasi' karena satu dan lain hal mereka tidak mendapatkan akta nikah sebagaimana dalam PP Nomor 37 Tahun 2007 Pasal 81 (1-3).

Akibatnya, anak-anak hasil pernikahannya dianggap bukan anak yang lahir dari hubungan pernikahan melainkan sebagai anak ibu yang artinya anak-anak yang lahir di luar nikah. Mereka juga ketika bekerja dianggap sebagai

lajang meski sudah punya suami dan anak, tidak ada tunjangan untuk keluarganya. Ketika tinggal di luar komunitas mereka rentan dikriminalkan sebagai pasangan kumpul kebo karena tidak mempunyai akta nikah dan mengalami kesulitan saat menginap di sebagian hotel yang mengharuskan memberikan akta nikah sebagai syarat menginap.

Khusus bagi perempuan penghayat kepercayaan, penganut agama leluhur dan pelaksana ritual adat dampak dari kekerasan dan diskriminasi sebagaimana diuraikan di muka adalah:

1. Dampak fisik
2. Gangguan reproduksi
3. Dampak psikis
4. Dampak ekonomi
5. Dampak hukum
6. Dampak sosial

Perempuan penghayat kepercayaan, penganut agama leluhur dan pelaksana ritual adat rentan mengalami diskriminasi berlapis artinya basis diskriminasi yang mereka alami tidak saja karena gendernya. Pengalaman kekerasan dan diskriminasi itu juga hadir terkait dengan identitasnya sebagai pemeluk agama/kepercayaan tertentu. Perempuan mengalami pelecehan seksual, pemaksaan busana dan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT). Perempuan juga rentan kehilangan perlindungan dalam perkawinan dan menanggung stigma sebagai perempuan yang tidak bermoral akibat tidak dapat mencatatkan pernikahannya, serta mengalami gangguan fungsi reproduksi. Peran gendernya di dalam keluarga menyebabkan perempuan sebagai ibu sangat mengkhawatirkan dampak tidak dapat menghadirkan akta lahir yang utuh terhadap kehidupan anaknya, mengkhawatirkan pendidikan anak dan lain sebagainya.

Secara singkat dapat disampaikan berdasarkan pemantauan Komnas Perempuan, jika kolom KTP para penghayat kepercayaan terus dibiarkan kosong atau diisi dengan tanda strip (-), maka akan terus terjadi ketidakpastian hukum, ketidakadilan, ketidaksetaraan, terhambatnya akses pendidikan dan pekerjaan yang merugikan bukan hanya para penghayat kepercayaan melainkan juga merugikan bangsa.

Adapun pelanggaran atau potensi pelanggaran hak-hak konstitusional yang menimpa para penghayat kepercayaan, penganut agama leluhur dan pelaksana ritual adat adalah:

1. Hak atas kesamaan kedudukan di dalam hukum dan pemerintahan (Pasal 27 ayat [1], Pasal 28D ayat [1], dan Pasal 28D ayat [3]).
2. Hak untuk mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasar, mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya (Pasal 28C ayat [1]).
3. Hak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan diri secara ito sebagai manusia yang bermartabat (Pasal 28H ayat [3]).
4. Hak mendapat pendidikan (Pasal 31 ayat [1] dan Pasal 28C ayat [1]).
5. Hak atas kebebasan meyakini kepercayaan (Pasal 28E ayat [2]).
6. Hak untuk bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya (Pasal 28E ayat [1] dan Pasal 29 ayat [2]).
7. Hak untuk menyatakan pikiran dan sikap sesuai dengan hati nurani (Pasal 28E ayat [2]).
8. Hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan (Pasal 27 ayat [2]).
9. Hak untuk bekerja dan mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungankerja (Pasal 28D ayat [2]).
10. Hak untuk hidup sejahtera lahir dan batin (Pasal 28H ayat [1]).
11. Hak untuk memperoleh pelayanan kesehatan (Pasal 28H ayat [1]).
12. Hak untuk membentuk keluarga (Pasal 28B ayat [1]).
13. Hak atas pengakuan, jaminan dan perlindungan dan kepastian hukum yang adil (Pasal 28D ayat [1]).
14. Hak atas perlakuan yang sama dihadapan hukum (Pasal 28D ayat [1] dan Pasal 27 ayat [1]).
15. Hak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi (Pasal 28G ayat [1]).
16. Hak untuk bebas dari perlakuan diskriminatif atas dasar apapun (Pasal 28I ayat [2]).
17. Hak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi (Pasal 28B ayat [2] dan Pasal 28I ayat [2]).

Hasil pemantauan Komnas Perempuan ditemukan sembilan faktor yang menyebabkan tindak kekerasan dan diskriminasi berbasis keyakinan dan gender ini dapat terus berlangsung, yaitu:

1. Adanya produk hukum dan kebijakan yang mendiskriminasi penghayat kepercayaan, antara lain UU Nomor 1 PNP/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan Dan/Atau Penodaan Agama dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, dan kebijakan diskriminatif di tingkat daerah;
2. Tata kelola institusi pemerintahan yang membedakan penanggungjawab pemeluk agama dari penghayat kepercayaan atau penganut agama leluhur;
3. Mekanisme pengawasan pelayanan publik yang tidak dilengkapi dengan perangkat pemeriksa operasionalisasi prinsip non diskriminasi;
4. Kapasitas penyelenggara negara yang terbatas sehingga belum mampu mengoperasionalkan prinsip non diskriminasi dalam pelayanan publik dan penyelenggaraan pemerintahan pada umumnya;
5. Sikap penyelenggara negara yang menyepelekan konsekuensi yang dihadapi oleh penghayat kepercayaan dan pemeluk agama leluhur akibat diskriminasi itu;
6. Penegakan hukum yang lemah terhadap pelaku diskriminasi dan kekerasan;
7. Pemahaman agama yang memosisikan penghayat kepercayaan dan penganut agama leluhur sebagai pihak lain yang tidak beragama;
8. Proses politik yang tidak dilengkapi dengan mekanisme pelaksanaan prinsip non diskriminasi sehingga memungkinkan hegemoni kepentingan kelompok tertentu, termasuk kelompok (pemeluk) agama, dalam penyusunan kebijakan publik; dan
9. Sikap masyarakat yang masih mentolerir kekerasan dan diskriminasi, termasuk yang berbasis agama/kepercayaan

Dengan demikian saya tegaskan kembali bahwa Komnas Perempuan mendukung upaya *judicial review* terhadap dua pasal UU Administrasi Kependudukan sebagaimana diajukan para pemohon sebagai langkah pemenuhan hak konstitusional kelompok penghayat kepercayaan di Indonesia.

Selain menyampaikan keterangan di atas, ahli menambahkan keterangan dalam persidangan yang pada pokoknya antara lain menyatakan bahwa perlakuan yang tidak sama dengan memberi ruang atau kolom agama tetapi dikosongkan merupakan kebijakan yang diskriminasi yang berdampak lanjutan dalam pendidikan, pekerjaan, dan ibadah. Lebih lanjut disampaikan bahwa persoalannya lebih dari sekadar dinamika relasi mayoritas versus minoritas, melainkan persoalan kepastian hukum dan persamaan sama di muka hukum yang harus dijamin oleh konstitusi. Meskipun dengan diisinya kolom masalah diskriminasi belum selesai namun dengan mengisi kolom maka memberi kesempatan dan perlakuan yang sama sebagai langkah substantif untuk menghapus diskriminasi.

5. Budi Santoso, S.H., LL.M.

Pertama-tama perlu saya sampaikan bahwa sebenarnya berbeda dengan Pelayanan Publik sebagai suatu disiplin ilmu pengetahuan, Hukum Pelayanan Publik sendiri merupakan subjek pengetahuan di bidang hukum yang relatif masih baru di Indonesia, sehingga belum banyak referensi yang ditulis yang spesifik membahas tentang Hukum Pelayanan Publik, oleh karena itu ketika saya diminta menjadi ahli (*selanjutnya disebut Ahli*) di persidangan ini sebenarnya lebih didasarkan pada pengalaman ahli selama 8 tahun (3 tahun sebagai Wakil Ketua Lembaga Ombudsman Daerah Propinsi DIY periode tahun 2005-2008 dan 5 tahun sebagai Komisioner Ombudsman Republik Indonesia periode tahun 2011-2016). Pengalaman 8 (delapan) tahun menangani ribuan pengaduan dan laporan terkait dengan penyelenggaraan publik di Indonesia merupakan pengalaman yang cukup memadai untuk dipakai sebagai bekal untuk mengevaluasi sejauh mana kewajiban negara (*state obligation*) dalam penyelenggaraan pelayanan publik bagi setiap warganya telah ditunaikan dengan baik sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang 'Pelayanan Publik' yang pada konsiderans 'Menimbang' butir a (butir pertama) berbunyi: "*bahwa negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*"

Dalam konteks Hukum Pelayanan Publik di Indonesia saat ini, maka dua perundang-undangan selalu digunakan yang sering ahli katakan bagai bak dua sisi dari satu keping mata uang yang satu sama salin saling melengkapi yaitu Undang-Undang Nomor 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia yang mengatur terkait lembaga pengawas penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang 'Pelayanan Publik'. Terkait dengan permohonan pengujian ini, maka pada pemaparan nanti ahli akan lebih banyak melihat dari perspektif Undang-undang Pelayanan Publik tersebut.

Dalam permohonan 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 [Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5)] ini kalau ahli simpulkan dari perpppektif Hukum Pelayanan Publik sebenarnya adalah terkait dengan persamaan perlakuan di hadapan hukum bagi penghayat kepercayaan jika dibandingkan dengan warga negara lain pada umumnya, karena hal tersebut merupakan perlakuan diskriminasi yang dirasakan oleh Para Pemohon; pada Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik jelas disebutkan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan:

- a. kepentingan umum
- b. kepastian hukum
- c. kesamaan hak
- d. kesamaan hak dan kewajiban
- e. keprofesionalan
- f. partisipatif
- g. persamaan perlakuan/tidak diskriminatif
- h. keterbukaan
- i. akuntabilitas
- j. fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan
- k. ketepatan waktu, dan
- l. kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan

Penjelasan Pasal 4 butir c ,Pemberian pelayanan tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi, Pasal 4 butir g Setiap warga negara berhak memperoleh pelayanan yang adil, sehingga dengan penjelasan tersebut ahli berpendapat bahwa dari sisi pemenuhan penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia, maka terminologi Setiap

Warga Negara tidak membutuhkan penafsiran lain atau kalau dibalik, maka perbedaan pemenuhan penyelenggaraan pelayanan publik bagi setiap warga negara di Indonesia adalah suatu bentuk ketidakadilan dan diskriminasi yang harus segera dihentikan karena telah menimbulkan banyak korban termasuk yang telah sekian lama dialami oleh para Pemohon. Sebab dalam konteks hak-hak para Pemohon, maka dengan pengosongan kolom agama dalam Kartu Keluarga dan KTP Elektronik telah mengakibatkan ketidakpastian hukum, tidak ada kesamaan hak dan diskriminasi di antara penghayat kepercayaan, para pemohon dengan warga negara lainnya.

Selain itu, dalam konteks bekerjanya Ombudsman RI sebagai lembaga pengawas penyelenggaraan pelayanan publik, fakta di lapangan pun menunjukkan bahwa dari ribuan laporan/pengaduan yang masuk, data Ombudsman RI sepanjang tahun 2016 saja misalnya, ada 135 laporan/pengaduan terkait dengan terjadinya diskriminasi pemberian pelayanan publik dan sebagian dari jumlah tersebut menimpa warga negara seperti yang dialami oleh para Pemohon. Sebagaimana yang sudah disampaikan dari keterangan para Pemohon pada sidang-sidang sebelumnya terkait dengan pengalaman keseharian para Pemohon dengan tidak diberikannya akses/kesempatan yang semestinya untuk mendapatkan akses pelayanan publik, bahkan untuk memperoleh pelayanan publik yang paling mendasar sekalipun yaitu terkait dengan bukti identitas diri para Pemohon sebagai warga negara seperti KTP Elektronik maupun Kartu Keluarga. Kalau ahli rujuk dari Pasal 58 ayat (4) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2016 tentang **Administrasi Kependudukan** misalnya, juga dijelaskan bahwa, "*Data Kependudukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) yang digunakan untuk semua keperluan adalah Data Kependudukan dari Kementerian yang bertanggung jawab dalam urusan pemerintahan dalam negeri, antara lain untuk pemanfaatan: a. pelayanan publik; dst;* Selanjutnya dijelaskan dalam penjelasannya: Huruf a: "*Yang dimaksud dengan "pemanfaatan pelayanan publik", antara lain untuk penerbitan surat izin mengemudi, izin usaha, pelayanan wajib pajak, pelayanan perbankan, pelayanan penerbitan sertifikat tanah, asuransi, jaminan kesehatan masyarakat, dan/atau jaminan sosial tenaga kerja."*

Berdasarkan penjelasan pasal di atas, maka memperjelas bahwa keberadaan KTP elektronik dan KK adalah pintu masuk utama untuk dapat merasakan pemanfaatannya terhadap akses pelayanan publik berikutnya seperti dalam penerbitan SIM, izin usaha, pinjaman bank dan lain-lain. Akan tetapi di lapangan ternyata pemanfaatan data tersebut dalam akses pelayanan publik diatas tidak dapat dijalankan, karena pemberi pelayanan publik hanya memeriksa data yang tertulis secara eksplisit di elemen data KTP elektronik dan KK, akhirnya lagi-lagi tindakan diskriminasi yang harus dialami oleh Penghayat Kepercayaan sebagaimana yang dialami para Pemohon yang data kolom agamanya kosong atau tanda strip sehingga tidak bisa menikmati akses pelayanan publik tersebut.

Perlu ahli garis-bawahi di sini, bahwa dalam konteks penerimaan penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia, kerugian-kerugian yang selama dialami oleh para Pemohon tidak semata-mata merupakan kesenjangan/gap antara norma yang mengatur dengan implementasi/pelaksanaannya di lapangan, tapi disebabkan karena materi yang dimohonkan pengujian tersebut di lapangan pada saat ini memang menimbulkan kerugian yang nyata/riil/aktual yang spesifik dan bukan lagi bersifat potensial.

Pada kesempatan ini ahli juga merasa penting untuk menyampaikan di Forum sidang yang mulia ini bahwa pada level implementasi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, juga dikenal jenjang atau hierarki pelaksanaan yang disebut sebagai Pembina (Pasal 6), Penanggung Jawab (Pasal 7), Organisasi Penyelenggara/Penyelenggara (Pasal 8 s/d Pasal 15) dan Pelaksana (Pasal 16 s.d. Pasal 17), di mana Pelaksana ini adalah mereka yang melakukan kegiatan pelayanan sesuai dengan penugasan yang diberikan oleh penyelenggara dan seterusnya ke level/hierarki yang lebih tinggi. Sehingga bisa dikatakan bahwa pelaksana ini menjadi garda yang paling depan/hilir yang langsung berhubungan dengan pengguna layanan publik dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Pengalaman ahli sekitar 5 tahun sejak diundangkannya mengawal pelaksanaan UU Pelayanan Publik di lapangan justru menemukan fakta bahwa pada level Pelaksana inilah yang menjadi salah satu pemicu terjadinya embrio tindak diskriminasi penyelenggaraan pelayanan publik terhadap kelompok-kelompok minoritas seperti yang dialami oleh para Pemohon. Dari identifikasi atas masalah

tersebut, maka persoalan ambiguitas, ketidakjelasan aturan/perundangan terkait, multi interpretasi atas makna suatu pasal dan seterusnya menjadi penyebab yang cukup signifikan. Oleh karena itu tidaklah mengherankan bila dalam kasus yang dialami oleh para Pemohon *treatment*-nya di lapangan berbeda-beda, hal itu disebabkan oleh ketidak-samaan tafsir atas suatu Pasal dan sebagainya, sementara *direction/guidance* dari Penyelenggara, Penanggung-Jawab, bahkan Pembina tidak sampai dengan utuh dan lengkap hingga ke level Pelaksana yang menjadi garda terdepan penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia. Kondisi ini menurut pendapat ahli sekali lagi bukan semata-mata merupakan kesenjangan/gap antara norma yang mengatur dengan implementasi/pelaksanaannya di lapangan, tapi lebih jauh lagi karena materi yang dimohonkan pengujian ini di lapangan pada saat sekarang memang menimbulkan kerugian yang nyata/riil/aktual yang spesifik dan bukan lagi bersifat potensial. Artinya pada level Undang-undang yang memunculkan diskriminasi yang sedang dimohonkan pengujian ini sesuai ketentuan pasal Undang-Undang *a quo* merupakan bentuk ketidakkonsistenan aturan-aturan hukum, mengingat adanya fakta bahwa sebenarnya Indonesia telah memiliki instrumen hukum yang seharusnya bisa menjamin pemenuhan atas penyelenggaraan Pelayanan Publik yang baik, berkualitas, adil, dan tidak diskriminatif.

Ombudsman Republik Indonesia sebagai lembaga negara pengawas penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan kewenangan yang diberikan berdasarkan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, yang menyatakan bahwa Ombudsman berwenang:

- a. menyampaikan saran kepada Presiden, kepala daerah, atau pimpinan Penyelenggara Negara lainnya guna perbaikan dan penyempurnaan organisasi dan/atau prosedur pelayanan publik;
- b. menyampaikan saran kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan/atau kepala daerah agar terhadap undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya diadakan perubahan dalam rangka mencegah Maladministrasi.

Pada tahun 2016 yang lalu telah menyampaikan “SARAN OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA KEPADA PRESIDEN REPUBLIK

INDONESIA TENTANG KESAMAAN KEDUDUKAN DAN PERLAKUAN ADIL BAGI KELOMPOK MINORITAS DAN PENGHAYAT KEPERCAYAAN”, yang ahli kutip diantara poin-poin saran-nya adalah sebagai berikut (*ahli sesuaikan dengan maksud dan tujuan permohonan pengujian ini*) :

- Menghadirkan kembali negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman pada seluruh warga negara.
- Pemerintah perlu membuat ketentuan yang menyamakan kedudukan dan kesetaraan antara pemeluk agama-agama dan Penghayat Kepercayaan melalui perundang-undangan atau aturan yang berdasarkan konstitusi tentang persamaan sebagaimana tertuang dalam Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28E UUD 1945, serta mencabut aturan yang tidak sesuai dengan konstitusi.
- Dalam rangka memberikan jaminan dan perlindungan hak warga negara, Pemerintah harus mengamandemen atau menghapus Pasal 8 ayat (4), Pasal 61 ayat (2), dan Pasal 64 ayat (5) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, khususnya sepanjang kalimat “*yang agamanya belum diakui sebagai agama*” pada ketiga pasal tersebut dan ketentuan untuk tidak mengisi elemen tentang agama khusus pada Pasal 64 ayat (5) yang 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”, dengan pertimbangan:
 - a). Frasa “yang agamanya belum diakui”, tidak memiliki dasar hukum dan konstitusi namun berimplikasi pada diskriminasi terhadap kelompok agama tertentu dan berimplikasi kepada aliran atau Penghayat Kepercayaan yang dibedakan statusnya dengan penganut agama sebagai warga negara.
 - b). Tidak diisinya (pengosongan) elemen data penduduk tentang agama pada KTP dan/atau Kartu Keluarga dalam prakteknya menjadi pemicu diskriminasi dan faktor penghambat bagi mereka dalam memperoleh pelayanan publik lainnya karena kelompok dimaksud dianggap tidak beragama.

Saran tersebut disampaikan berdasarkan atas berbagai laporan/pengaduan yang masuk dari masyarakat serta hasil kajian Ombudsman RI sendiri, yang dilakukan dalam upaya menjunjung tinggi asas-asas penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Konklusi/Kesimpulan

Bahwa berdasarkan pemaparan serta argumentasi yang ahli sampaikan di atas, maka dari perspektif Hukum Pelayanan Publik di Indonesia telah sangat jelas bahwa ketentuan pasal Undang-Undang *a quo* merupakan bentuk ketidakkonsistenan aturan-aturan hukum, mengingat adanya fakta bahwa Indonesia telah memiliki instrumen hukum yang memadai/menjamin atas pemenuhan penyelenggaraan Pelayanan Publik, termasuk Hak atas Pelayanan Publik paling mendasar yaitu Hak untuk mendapatkan Bukti Identitas Diri berupa KTP Elektronik dan Kartu Keluarga (KK) sebagai pintu masuk utama untuk dapat merasakan pemanfaatannya terhadap akses pelayanan publik berikutnya seperti dalam penerbitan SIM, izin usaha, pinjaman bank dan lain-lain, sementara Hak atas dokumen kependudukan sendiri sudah jelas dijamin dan dilindungi dalam Pasal 2 huruf a Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, sedangkan hak atas pekerjaan, hak atas kesehatan, hak atas jaminan sosial, beserta dengan seluruh layanannya, hak hidup sejahtera (hak mendapatkan kehidupan yang layak), hak mengembangkan diri diatur dan dijamin dalam UUD 1945.

Administrasi kependudukan merupakan bagian dari pelayanan publik yang menjadi hak yang melekat bagi setiap warga negara. Pasal 2 Undang-Undang Adminduk sebagaimana dijelaskan diatas menyatakan dokumen kependudukan dan data kependudukan merupakan hak setiap penduduk yang harus dilayani secara sama. Kewajiban negara untuk menjamin administrasi kependudukan sebagai bagian dari pelayanan publik sebagaimana telah diatur melalui UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Konsiderans undang-undang ini tegas menyatakan negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk, untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam rangka pelayanan publik. Dalam menyelenggarakan pelayanan publik menurut Pasal 4 harus berpijak pada asas kesamaan hak, adil, dan tidak

diskriminatif dan adanya fasilitas serta perlakuan khusus (*affirmative action*) bagi kelompok rentan, sementara itu kita ketahui bahwa UUD 1945 Pasal 28H ayat (2) sangat jelas telah menjamin konstusionalitas perlakuan khusus bagi kelompok rentan.

Bahwa oleh karena telah jelas bertentangan dengan UUD 1945, maka sudah sepatutnya Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan *juncto* Pasal 64 ayat (1) dan (5) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat dengan segala akibat hukumnya.

Selain menyampaikan keterangan di atas, ahli menambahkan keterangan dalam persidangan yang pada pokoknya antara lain menyatakan bahwa redaksi Undang-Undang *a quo* memang sudah menimbulkan multitafsir sehingga dalam implementasinya berbeda-beda antara pelaksana pelayanan publik yang satu dengan pelayang publik yang lain. Oleh karena itu, dari redaksi Undang-Undang *a quo* sampai implementasinya perlu dikoreksi sebagaimana dimohonkan para Pemohon. Lebih lanjut mengenai pengosongan kolom agama buka persoalan mayoritas-minoritas, namun *state obligation* atau kewajiban pemerintah dalam memenuhi hak ekonomi, sosial, dan budaya.

6. Samsul Maarif, Ph.D

RELASI NEGARA, AGAMA (“RESMI”), DAN KEPERCAYAAN (AGAMA LELUHUR) DALAM POLITIK REKOGNISI (AGAMA)

- Sejarah relasi negara, agama dan kepercayaan senantiasa berada dalam konteks “politik rekognisi”.
- Politik rekognisi di sini dimaksudkan sebagai upaya politik oleh kelompok warga negara tertentu dengan menggunakan “agama” sebagai alat legitimasi “kuasa”, dan sekaligus “tekanan” dan “kontrol” terhadap kelompok warga negara tertentu (kepercayaan). Politik agama tersebut dilakukan melalui mobilisasi dan tekanan publik atas nama identitas (agama) mayoritas dan infiltrasi terhadap negara. Negara yang diinfiltrasi pada gilirannya mengeluarkan kebijakan dan peraturan perundang-undangan atas nama politik agama yang membedakan warga negara: “siapa yang

dapat dilayani” (penganut agama “resmi”) dan “siapa TIDAK dapat dilayani” (kepercayaan/penganut agama lokal).

- UU Adminduk, khususnya Pasal 61 dan Pasal 64 tentang pengosongan kolom agama di KK/e-KTP adalah contoh aturan (norma hukum) yang membedakan dan mendiskriminasi sebagian warga negara (kepercayaan), khususnya dalam hal pelayanan publik. Prinsip kebhinnekaan diabaikan.

Orde Lama: (Penganut) “agama” untuk dilayani, dan (penghayat) “kepercayaan” BUKAN untuk dilayani?

- UUD 1945, Pasal 29 (2): “... agama dan kepercayaannya itu”.
 - Perdebatan: “kepercayaan” adalah bagian, atau berbeda dan terpisah dari “agama”
 - Departemen Agama (dibentuk pada 3 Januari 1946)
 - Definisi agama (menurut depag): kitab suci, nabi, dan pengakuan internasional. Definisi ini eksklusif, tidak mengindahkan aspek kebhinnekaan, dan seharusnya ditinggalkan.
 - Definisi tersebut menentukan “siapa yang dapat dilayani” dan “siapa yang TIDAK dapat dilayani oleh negara.
 - Kepercayaan adalah bagian dari agama: agama dilayani, dan kepercayaan tidak dilayani
 - Membentuk Pengawasan Aliran Kepercayaan Masyarakat (PAKEM) pada tahun 1953 untuk mengawasi kepercayaan agar tidak menjadi agama; PAKEM dipindahkan ke Kejaksaan pada 1960
 - Dibangun stigma bahwa kepercayaan berbahaya, membahayakan negara, dan karenanya harus dikontrol, harus dikembalikan ke negara. Faktanya, kepercayaan tidak berbahaya.
- Fakta sosiologis (lebih penting dipertimbangkan):
 - Terdapat kelompok warga negara menyatakan diri sebagai kepercayaan/kebatinan, berbeda atau di luar dari kelompok agama yang didefinisikan dan dilayani oleh Depag.
 - Mereka mengkonsolidasikan diri, membentuk berbagai organisasi/ perkumpulan “Kebatinan”
 - Laporan Depag (1952): 29 organisasi Kebatinan/Kepercayaan
 - Laporan Depag (1953): 360 organisasi Kebatinan/Kepercayaan

- Membentuk organisasi Badan Koordinasi Kebatinan Indoensia (BKKI) pada kongres pertama mereka pada 19-21 Desember 1955. Ketua: Mr. Wongsonegoro (salah satu perumus UUD 1945).
- BKKI bersurat dan meminta Presiden Sukarno agar kebatinan diakui setara dengan agama (1957)

Peristiwa 30 September 1965: Penganut agama leluhur “di-komunis-kan”.

- UU PNPS 1/1965 tentang penodaan agama (27 Januari 1965):
 - Agama “disucikan” (dipurifikasi, tidak boleh dicemari); kepercayaan diklaim (tepatnya dituduh) membahayakan negara dan ketertiban umum.
- Gerakan anti-komunisme:
 - Agama dijadikan “*counter ideology*” melawan komunisme.
 - Setiap warga negara wajib beragama (memeluk salah satu dari 6 agama yang disebutkan di UU PNPS)
 - “kepercayaan” dirucigai dan dituduh sebagai bagian dari komunisme
 - Penghayat kepercayaan dipaksa pindah ke agama.
- BKKI vakum: terancam dengan kampanye “anti-komunisme”

Orde Baru I: Agama dan Kepercayaan “di-setara-kan”

- Golkar membentuk Sekretariat Kerjasama Kepercayaan (SKK) pada 1970.
- BKKI bertransformasi menjadi BK5I (Badan Kongres Kepercayaan Kejiwaan Kerohanian Kebatinan Indonesia)
- Penghayat kepercayaan di Jawa dan masyarakat adat (umumnya) di luar Jawa dihimpun.
- BK5I mengadakan simposium pada 7-9 November 1970:
 - pengertian “kepercayaan” adalah kebatinan, kejiwaan, dan kerohanian.
 - Kedudukan “kepercayaan” adalah sejajar dengan agama
- Pada 20 Januari 1971, kelompok kepercayaan menghadap Presiden Suharto dan mengajukan:
 - 1) legalitas kehidupan kepercayaan (kebatinan, kerohanian, kejiwaan),
 - 2) pendidikan moral Pancasila,
 - 3) kedudukan Sekretariat Kerjasama Kepercayaan, dan
 - 4) perayaan Satu Syuro sebagai hari besar Kepercayaan.
- 1972: 427 Cabang Keyakinan (Laporan PAKEM). Bukti eksistensi kelompok warga negara di luar agama.

- TAP MPR 1973 tentang GBHN: “kepercayaan” dan “agama” adalah ekspresi kepercayaan terhadap Tuhan YME yang sama-sama sah; agama dan kepercayaan SETARA.
- Pada tahun 1975, Kepercayaan dikelola oleh Depag provinsi di beberapa provinsi

Orde Baru II: Agama “resmi” negara, dan kepercayaan “di-budaya-kan”

- TAP MPR RI IV/MPR/1978: “Bidang Agama dan Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, Sosial – Budaya”
 - (f) Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa tidak merupakan agama. Pembinaan terhadap kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa dilakukan:
 - o Agar tidak mengarah pada pembentukan agama baru.
 - o Untuk mengefektifkan pengambilan langkah yang perlu agar pelaksanaan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa benar-benar sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.
- Berbagai kebijakan, surat edaran/instruksi dari lembaga-lembaga negara seperti Kemenag, Kemendagri, Kejaksaan, dan pemerintah daerah: HANYA 5 agama yang diakui, dilindungi dan dilayani: Islam, Kristen Protestan, Kristen Katolik, Hindu, dan Budha (Konghucu dilarang segera setelah 30 September 1965 hingga tahun 2001) (lihat Trisno Sutanto, dkk. 2011).
- Setiap warga negara wajib beragama.
 - Semua formulir pencatatan sipil memiliki kolom agama, dan wajib diisi dengan pilihan 5 agama di atas (AGAMA RESMI). Sebelum 1978, *KTP tidak memasukkan agama sebagai identitas*.
- Kepercayaan di-budaya-kan, penganutnya wajib “pindah agama” sebagai syarat mendapatkan pelayanan negara.

Pasca Reformasi: Negara telah mengakui, tapi tetap mendiskriminasi

- Beberapa Perkembangan:
 - Agama leluhur adalah isu HAM: korban diskriminasi
 - Tidak “dipaksa” (lagi) pindah/berafiliasi ke agama resmi, tetapi tidak boleh mencatatkan identitas kepercayaannya (Adminduk 2006/2013)
 - o Administrasi negara tidak sinkron

- Pelayanan terhadap pemenuhan hak penghayat dilakukan oleh pemerintah daerah (PBM Pariwisata dan Dalam Negeri 2009)
 - Mayoritas pemda “enggan” memberi pelayanan terhadap kepercayaan atas nama kepercayaannya.

NEGARA, AGAMA dan KEPERCAYAAN dalam UU Adminduk

- Negara:
 - Melanggengkan “politik agama”.
 - Mendiskriminasi penghayat kepercayaan (penganut agama leluhur)
 - Melembagakan stigma sosial: komunis (tidak/belum beragama), animis (pseudo-agama, sesat), budaya (bukan agama).
- (kelompok) agama:
 - Menstigma “kepercayaan”: sesat, animistik, kolot
 - Penganut kepercayaan adalah “rebutan”/target konversi
 - terkadang dengan kekerasan.
- Stigma sosial dilembagakan menjadi “norma sosial” dan bahkan “norma hukum”.
 - lembaga negara
 - aparat pemerintah daerah
 - publik
- Kepercayaan/agama leluhur:
 - Korban perlakuan diskriminasi
 - Korban stigma sosial

REKOMENDASI

- Permohonan perbaikan UU Adminduk diterima:
 - Kepercayaan perlu dicatatkan sebagai identitas, sebagaimana agama.
 - Akan menyelesaikan secara signifikan sebagian besar masalah yang dialami oleh penghayat kepercayaan.
 - Belum semuanya, tetapi sebagian besarnya.
- Status kewarga-negeraan penganut kepercayaan/agama leluhur yang didiskriminasi sepanjang sejarah Indonesia WAJIB DIPULIHKAN:
 - Satgas khusus: diperlukan rumusan solusi komprehensif yang melibatkan lembaga negara lintas sektor, masyarakat sipil, dan penghayat kepercayaan.

- Pelayanan publik kepada setiap warga negara apapun agama dan kepercayaannya harus sama tanpa ada perbedaan
- Aturan hukum dalam UU Adminduk seharusnya memperlakukan sama semua warga negara (agama/kepercayaan) dalam pelayanan e-KTP dan KK (kolom agama tidak dikosongkan bagi penghayat, tetapi dicatitkan seperti penganut agama lain). Perbedaan tersebut adalah diskriminasi.
- Pasal-pasal pengosongan kolom agama, UU Adminduk, harus dinyatakan tidak sah karena diskriminatif (penganut agama dicatitkan, tetapi penghayat dikosongkan).

Selain menyampaikan keterangan di atas, ahli menambahkan keterangan dalam persidangan yang pada pokoknya antara lain sebagai berikut:

- Politik rekognisi dipergunakan untuk mempengaruhi negara mengeluarkan kebijakan yang akibatnya adalah perbedaan (diskriminasi);
- Pada tahap awal orde baru tahun 1968 sampai dengan 1978 dalam konteks pelayanan publik atas nama agama dan kepercayaan lebih baik dibanding periode lainnya;
- Bahwa yang berhak membebaskan diskriminasi warga negara adalah negara. Pengosongan kolom agama hanya melanggengkan sejarah politik rekognisi yang banyak mendiskriminasi banyak orang sampai hari ini;
- Persoalan pengosongan kolom agama bukan sekadar masalah implementasi, namun stigma sosial yang sekarang ini menjadi norma sosial. Artinya ada pengesahan menganggap orang tidak beragama dan punya hak untuk mendiskriminasikannya.
- Bahwa stigma sosial tidak dapat dihindarkan dan hal yang biasa di masyarakat, namun yang menjadi persoalan adalah ketika stigma tersebut dilegalkan menjadi norma. Oleh karena itu, stigma tidak boleh menghalangi pelayanan publik;
- Bahwa yang mendiskriminasi adalah perlakuan berbeda yang dilakukan oleh negara yang ditransformasi menjadi norma hukum, jadi bukan stigmanya;
- Negara mengakui penghayat kepercayaan namun masih setengah hati karena memperlakukannya tidak secara setara atau diskriminasi;

7. Enny Soeprapto, Ph.D

I. PENDAHULUAN

1. Dua hal yang menjadi karakteristik utama hak asasi manusia (HAM) adalah, pertama, HAM mempunyai nilai-nilai universal dan, kedua, pelaksanaannya harus nondiskriminatif, yang merupakan asas dasar (*fundamental-principle(s)*) HAM yang paling utama dalam pelaksanaan HAM.
2. Asas dasar nondiskriminasi, yang berlaku universal dan merupakan asas dasar paling utama dalam pelaksanaan HAM, ditegaskan dalam sejumlah instrumen internasional yang memuat ketentuan tentang HAM atau yang memang merupakan instrumen HAM internasional serta yang mengikat secara hukum maupun bernilai sebagai rekomendasi, seruan, atau berdaya ikat moral atau politis. Instrumen-instrumen termaksud adalah sebagai disebut berikut ini.

II. INSTRUMEN INTERNASIONAL YANG MENEGASKAN ASAS DASAR NONDISKRIMINATIF

3. Instrumen internasional utama yang menandakan asas dasar nondiskriminasi dalam pelaksanaan HAM adalah sebagai berikut:
 - (a) Piagam Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB), 1945;
 - (b) Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM), 1948;
 - (c) Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (KIHESB), 1966; dan
 - (d) Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik (KIHSP), 1966.

A. PIAGAM PBB 1945

4. Piagam PBB, yang merupakan instrumen konstitutif Organisasi PBB, dalam hal yang menyangkut HAM, menetapkan sebagai berikut:

- (a) Pasal 1 ayat (3), kalimat kedua (yang menetapkan salah satu tujuan PBB):

"Mendorong penghormatan HAM dan kebebasan dasar bagi semua tanpa pembedaan mengenai ras, jenis kelamin, bahasa, atau agama";

- (b) Pasal 11 ayat (1) huruf b, kalimat kedua (yang menetapkan salah satu tugas dan wewenang Majelis Umum (MU) PBB):

Memprakarsai pengakajian dan membuat rekomendasi tentang "pemberian bantuan bagi perwujudan HAM dan kebebasan dasar

bagi semua tanpa pembedaan mengenai ras, jenis kelamin, bahasa, atau agama";

- (c) Pasal 55 huruf c (yang menetapkan salah satu tujuan PBB dalam pemajuan kerja sama internasional di bidang ekonomi dan sosial):

Pemajuan "penghormatan universal dan pematuhan HAM dan kebebasan dasar bagi semua tanpa pembedaan mengenai ras, jenis kelamin, bahasa, atau agama

- (d) Pasal 76, huruf c, kalimat pertama (yang menetapkan salah satu tujuan rezim perwalian (*trusteeship*):

"Mendorong penghormatan HAM dan kebebasan dasar bagi semua tanpa pembedaan mengenai ras, jenis kelamin, bahasa, atau agama".

5. Negara Republik Indonesia menjadi Negara Anggota PBB sejak 28 September 1950.

B. DUHAM 1948

6. (a) DUHAM 1948, yang diproklamasikan oleh MUPBB pada 10 Desember 1948 dan yang dimaksudkan sebagai "standar raihan bagi semua rakyat dan bangsa", menetapkan seperangkat HAM dan kebebasan dasar yang hendaknya dimajukan penghormatannya;

- (b) Pasal 2 ayat (1) DUHAM 1948 menetapkan sebagai berikut:

"Setiap orang berhak atas hak dan kebebasan yang ditetapkan dalam Deklarasi ini, tanpa perbedaan jenis apa pun, seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, pandangan politik atau pandangan lainnya, asal-usul kerumpunbangsaan atau sosial kepemilikan, kelahiran, atau status lainnya".

7. (a) (i) DUHAM 1948, sebagai sebuah "deklarasi", memang, *stricto sensu*, bukan merupakan instrumen (HAM) internasional yang mengikat secara hukum. Sebagai demikian, secara-konseptual, isi DUHAM (hanya) bersifat deklaratif, bernilai sebagai rekomendasi, dan (hanya) berdaya ikat moral dan politis;

- (ii) Namun, memperhatikan kenyataan bahwa isi DUHAM 1948 telah menjadi rujukan banyak instrumen internasional mengenai HAM, komunitas internasional dalam hubungan internasional, dan banyak instrumen regional dan nasional mengenai HAM (termasuk Indonesia), maka, sekurang-kurangnya, walaupun hanya

merupakan "deklarasi", DUHAM 1948 mempunyai bobot hukum internasional kebiasaan (*customary international law*);

- (b) (i) Huruf d konsiderans UU 39/1999 tentang HAM menegaskan "bangsa Indonesia sebagai anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa mengemban tanuung jawab moral dan hukum untuk menjunjung tinggi dan melaksanakan Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia yang ditetapkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa, serta berbagai instrumen internasional lainnya mengenai hak asasi manusia yang telah diterima oleh negara Republik Indonesia";
- (ii) Dengan pernyataan demikian, yang tercantum dalam suatu peraturan perundang-undangan, pada hakikatnya, negara Republik Indonesia menerima DUHAM 1948 sebagai hukum internasional kebiasaan di bidang HAM.

C. KOVENAN INTERNASIONAL HAK EKONOMI, SOSIAL, DAN BUDAYA , 1966

8. (a) KIHESB -1966 merupakan salah satu dari dua instrumeh hukum HAM internasional "induk" atau "pokok", yang mentransformasikan ketentuan-ketentuan DUHAM 1948 yang menyangkut hak ekonomi, sosial, dan budaya, yang bersifat deklaratif, menjadi ketentuan-ketentuan yang mengikat secara hukum;
- (b) Republik Indonesia telah mengesahkan instrumen hukum HAM interna-sional ini dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 (diundangkan pada 28 Oktober 2005). Dengan pengesahan ini maka, berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (2) Undang-Uidang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menyatakan bahwa "Ketentuan hukum internasional yang telah diterima oleh Republik Indonesia yang menyangkut hak asasi manusia menjadi hukum nasional..") ;
- (c) Pasal 2 ayat (2) KIHESB 1966 menetapkan sebagai berikut:
"Negara-negara Pihak pada Kovenan ini berjanji untuk menjamin agar hak-hak yang yang dinyatakan dalam Kovenan ini akan dilaksanakan tanpa diskriminasi, jenis apa pun seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pandangan politik atau pandangan lainnya, asal-usul

kerumpunbangsaan atau sosial, kepemilikan, kelahiran, atau status lainnya.";

9. (a) Instrumen hukum HAM internasional "induk" atau "pokok" ini menjamin sejumlah hak asasi manusia dan kebebasan dasar di bidang ekonomi, sosial, dan budaya, termasuk hak atas pekerjaan (Pasal 6), hak atas jaminan sosial (Pasal 9), dan hak atas pendidikan (Pasal 23);
- (b) Melaksanakan hak asasi manusia dan kebebasan dasar di bidang ekonomi, sosial, dan budaya yang disebut dalam KIHESB 1966 yang telah disahkan oleh Negara Republik Indonesia dan dengan demikian"; bagi Negara Republik Indonesia merupakan kewajiban hukum baik hukum nasional maupun hukum internasional.

D. KOVENAN INTERNASIONAL TENTANG HAK SIPIL DAN POLITIK, 1966

10. (a) Instrumen hukum HAM internasional "induk" atau "pokok" yang kedua ini mentransformasikan ketentuan ketentuan DUHAM 1948 yang menyangkut hak politik, dari ketentuan-ketentuan deklaratif menjadi ketentuan hukum dan menjabarkannya ;
 - (b) Kovenan Internasional tentang Hak Sigil dan Politik (KIHSP), 1966 disahkan oleh Republik Indonesia dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 (diundangkan pada 28 Oktober 2005) dan dengan demikian, berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (2) UU 39/1999 tentang HAM (lihat supra, para 5 (B), hlm. 3) menjadi ketentuan-ketentuan hukum nasional;
 - (c) Dengan demikian, mematuhi ketentuan-ketentuan KIHSP 1966 merupakan kewajiban hukum bagi Republik Indonesia, baik menurut hukum internasional maupun menurut hukum nasional.
11. (a) Pasal 2 ayat (1) KIHSP 1966 menetapkan asas nondiskriminasi dalam penerapan hak asasi manusia dan kebebasan dasar, yang dalam konteks Kovenan ini adalah hak sipil dan politik. Ketentuan tersebut berbunyi sebagai berikut;

"Setiap Negara Pihak pada Kovenan ini berjanji untuk menghormati dan memastikan bagi semua individu yang berada di dalam wilayahnya dan di wilayah yang berada di bawah yurisdiksinya, hak-hak yang diakui dalam Kovenan tanpa pembedaan jenis apa pun, seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pansangan

polirik atau pandangan lainnya, asal-usul kerumpunbangsaan atau sosial, kepemilikan, kelahiran, atau status lainnya.";

(b) Hak asasi manusia dan kebebasan dasar di bidang sipil dan politik yang disebut dalam KIHSP 1966 dikelompokkan dalam 22 pasal substantif (Pasal 6-Pasal 27), termasuk:

(i) Hak atas kebebasan pikiran, hati nurani, dan agama atau kepercayaan (Pasal 18); dan

(ii) Pengakuan kesetaraan setiap orang di hadapan hukum (Pasal 26).

12. Pasal 18 dan Pasal 26 KIHSP 1966 tersebut menyatakan, masing-masing, sebagai berikut:

(a) Pasal 18

1. Setiap orang berhak atas kebebasan pikiran, hati nurani, dan agama. Hak ini mencakup kebebasan mempunyai atau memeluk agama atau kepercayaan pilihannya, dan kebebasan, secara individual atau bersama-sama dengan orang lain dan di tempat umum atau privat, untuk memanasifestasikan agama atau kepercayaannya dalam peribadatan, pentaatan, pengamalan, dan pengajaran.

2. Tidak seorang pun boleh dikenai paksaan yang akan mengganggu kebebasannya untuk mempunyai atau memeluk agama atau kepercayaan pilihannya.

3. Kebebasan memanasifestasikan agama atau kepercayaan seseorang hanya dapat dibatasi sebagaimana ditetapkan oleh undang-undang dan perlu untuk melindungi keselamatan umum, ketertiban umum, kesehatan umum, atau moral umum atau hak dan kebebasan dasar orang lain.

4. Negara-negara Pihak pada Kovenan ini berjanji untuk menghormati kemerdekaan orang tua dan, apabila berlaku, wali menurut hukum untuk memastikan pendidikan agama dan moral anak-anak mereka sesuai dengan keyakinan mereka sendiri.";

(b) Pasal 26

Semua orang berkedudukan setara di hadapan hukum dan berhak, tanpa diskriminasi apa pun, atas perlindungan hukum yang setara. Dalam hubungan ini, hukum harus melarang diskriminasi apa pun dan

harus memberi jaminan kepada semua orang perlindungan yang setara dan efektif terhadap diskriminasi atas dasar apa pun seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pandangan politik atau pandangan lainnya, asal-usul kerumpunbangsaan atau sosial, kelahiran, atas status lainnya.";

13. Memperhatikan ketentuan Pasal 18 dan Pasal 26 KIHSP 1966 (W 12/2005) sebagaimana dikutip dalam para 9 di atas, penerapan secara diskriminatif kebebasan beragama, yang mencakup kebebasan berkepercayaan, serta hak atas kesetaraan di hadapan hukum (yang di Indonesia hak dan kebebasan tersebut juga diakui dan dijamin oleh peraturan perundang-undangan nasional), merupakan pelanggaran tidak saja terhadap hukum HAM nasional melainkan juga pelanggaran hukum HAM internasional.

- 1 (a) Hak beragama dan berkepercayaan: (i) UUD 1945, Pasal 29 ayat (2); (ii) UU 39/1999 tentang HAM, Pasal 22); (b) Hak atas kesetaraan kedudukan di hadapan hukum: (i) UUD 1945, Pasal 27 *juncto* Pasal 28 ayat (1); (ii) UU 39/1999 tentang HAM: Pasal 3 ayat (2) *juncto* Pasal 5 ayat (1).

- III. UU 23/2006 SEBAGAIMANA DIUBAH OLEH UU 24/2013 TENTANG ADMINISTRASI KEPENDUDUTAN, KHUSUSNYA PASAL 61 AYAT (1) DAN AYAT (2) UU 23/2006 DAN PASAL 64 AYAT (1) DAN AYAT (5) UU 24/2013 DAN HUKUM HAM INTERNASIONAL.

14. (a) (1) Pasal 58 ayat (2) UU 23/2006 sebagaimana diubah oleh Pasal 58 ayat (2) UU 24/2013 menetapkan bahwa salah satu data perseorangan (yang merupakan bagian dari data kependudukan), adalah "agama/kepercayaan" (huruf h) ;

- (ii) Namun, balk Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) UU 23/2006 maupun Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) UU 24/2013 hanya menyebut "agama", bukan "agama/kepercayaan" sebagaimana disebut dalam Pasal 58 ayat (2) UU 23/2006 sebagaimana diubah oleh Pasal 58 ayat (2) UU 24/2015;

- (b) Dalam hubungan ini dicatat sebagai berikut:

- (i) Ketentuan Pasal 58 ayat (2) UU 23/2006 sebagaimana diubah oleh Pasal 58 ayat (2) UU 24/2013 selaras dengan ketentuan Pasal 18

ayat 1 KIHSP 1966, yang esensinya mengakui hak setiap untuk memeluk agama atau menganut kepercayaannya pilihannya masing-masing serta hak untuk nemanifestasikannya (lihat supra, para 9(a), hlm. 5):

(ii) Namum ketentuan Pasal 58 ayat (2) UU 23/2006 sebagaimana diubah oleh Pasal 58 ayat (2) UU 24/2013 (khususnya yang berkenaan dengan huruf h) tidak secara konsisten diterjemahkan ke dalam ketentuan penerapannya, dalam hal ini Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) UU 23/2006 serta Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) UU 24/2013;

(iii) Selain tidak konsisten dengan ketentuan sebelumnya (Pasal 58 ayat (2) UU 23/2006 dan Pasal 58 ayat (2) UU 24/2013 (khususnya yang menyangkut huruf h), ketiadaan atau peniadaan kata "kepercayaan" dalam Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) UU 23/2006 serta Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) UU 24/2013 mengandung arti sebagai berikut:

(A) Di satu pihak mengakui keberadaan penganut kepercayaan, [Pasal 58 ayat (2) UU 23/2006 sebagaimana diubah oleh Pasal 58 ayat (2) UU 24/2013], tetapi di pihak lain tidak menerapkan secara setara perlakuan negara terhadap penganut kepercayaan dengan pemeluk agama;

(B) Ketiadaan, atau peniadaan, kata "kepercayaan" tersebut merupakan perwujudan perlakuan diskriminatif terhadap penganut kepercayaan, walaupun hak untuk menganut dan mememanifestasikannya diakui dan dijamin oleh hukum HAM internasional. Perlakuan diskriminatif ini bertentangan dengan sejulah ketentuan hukum HAM internasional dan hukum internasional kebiasaan mengenai HAM, dalam hal ini:

- o Piagam PBB 1945, Pasal 1 ayat (3); Pasal 11, ayat (1), huruf b; Pasal 55 huruf c; dan Pasal 76, huruf c (lihat supra, para 2 (a)-(d) hlm. 1-2);
- o KIHSP 1966, Pasal 2 ayat (1) (lihat supra, para 8 huruf a, hlm. 4); dan

- o DUHAM 1948, Pasal 2 ayat (1) (lihat supra, para 3 huruf b, huruf (2), hlm. 2);

(iv) Selain bertentangan dengan hukum HAM internasional dan hukum internasional kebiasaan mengenai HAM (sebagaimana dicatat dalam angka (iii) di atas, ketiadaan atau peniadaan kata "kepercayaan" dalam Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) UU 23/2006 serta Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) UU 24/2013 juga bertentangan dengan ketentuan mengenai HAM yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan nasional sendiri, karena perlakuan nondiskriminatif sebagai salah satu alas dasar HAM yang utama adalah asas nondiskriminatif. Asas ini dinyatakan dalam peraturan perundang-undangan nasional, terutama:

(A) UUD 1945, Pasal 28I ayat (2)

(B) UU 39/1999 tentang HAM, Pasal 3 ayat (3)

15. Memperhatikan pokok-pokok sebagaimana dicatat dalam paragraf 11 di atas dapat diafirmasikan bahwa ketiadaan atau peniadaan kata "kepercayaan" dalam Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) UU 23/2006 serta Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) UU 24/2013 bertentangan tidak saja dengan hukum HAM nasional melainkan juga bertentangan dengan hukum HAM internasional.

B. PENGOSONGAN KOLOM AGAMA

16. (a) Tidak dicantumkannya kata "kepercayaan" dalam dokumen kependudukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) UU 23/2006 serta Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) UU 24/2013 merupakan perlakuan diskriminatif pertama dalam konteks UU 23/2006 dan UU 24/2013 yang dikenakan terhadap penganut kepercayaan, hal yang bertentangan dengan salah satu asas dasar HAM yang utama, yang diakui dan dijamin baik oleh hukum HAM internasional maupun oleh peraturan perundang-undangan nasional, termasuk UUD 1945;

(b) Penganut kepercayaan masih harus mengalami diskriminasi lagi dengan ketentuan yang menetapkan tidak diisinya kolom "agama" dalam dokumen kependudukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 ayat (2) UU 23/2006 dan Pasal 64 ayat (5) UU 24/2013. Ketentuan ini diskriminatif sebagaimana dapat "diuji" baik dengan ketentuan

hukum HAM internasional maupun dengan ketentuan peraturan perundang-undangan nasional sebagai berikut:

(i) Hukum HAM internasional:

(A) KIHSP 1966 (yang disahkan oleh Negara Republik Indonesia dengan UU 12/2005) menetapkan, antara lain, bahwa hak atas kebebasan agama mencakup kebebasan untuk memeluk agama atau kepercayaan (Pasal 18 ayat (1), kalimat-kedua; lihat supra, para 9 (a), hlm. 5);

(B) "Perintah" pengosongan kolom agama sebagaimana ditetapkan oleh Pasal 61 ayat (2) UU 23/2006 dan Pasal 64 ayat (5) mengindikasikan bahwa UU 23/2006 dan UU 24/2013 tidak mengartikan kebebasan beragama mencakup kebebasan berkepercayaan, hal yang tidak sesuai dengan hukum HAM internasional, dalam hubungan ini KIHSP 1966, Pasal 18, ayat (1);

(C) Ketentuan demikian juga merupakan perlakuan yang diskriminatif terhadap penganut kepercayaan, yang haknya berkepercayaan, seperti hak beragama, juga dijamin oleh KIHSP 1966, hal yang bertentangan dengan Pasal 26 KIHSP 1966, yang esensinya menetapkan, antara lain, bahwa "Semua orang berkedudukan setara di hadapan hukum dan berhak, tanpa diskriminasi apa pun, atas perlindungan hukum yang setara. (KIHSP 1966, Pasal 26, kalimat pertama; lihat supra, para 9 (b), hlm. 5);

(ii) Peraturan perundang-undangan nasional:

(A) "Perintah" pengosongan kolom "agama" dalam dokumen kependudukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 ayat (2) UU 23/2006 dan Pasal 64 ayat (5) UU 24/2013 yang merupakan perwujudan perbedaan perlakuan yang tidak setara terhadap setiap orang yang haknya yang sama diakui dan dijamin baik oleh konstitusi maupun oleh undang-undang, dengan pihak penganut kepercayaan yang dirugikan, jelas-jelas merupakan tindakan diskriminatif, hal yang bertentangan dengan salah satu asas dasar HAM yang paling utama;

(B) Perlakuan nondiskriminatif merupakan baik hak konstitusional maupun hak atas dasar undang-undang setiap orang, karena dijamin, baik oleh konstitusi maupun oleh undang-undang, yakni, masing-masing: UUD 1945, Pasal 28I ayat (2) (lihat supra, catatan kaki 2, hlm. 7); dan UU 39/1999 tentang HAM, Pasal 3 ayat (3) (lihat supra, catatan kaki 3, hlm. 7).

IV. PERLAKUAN DISKRIMINATIF, YANG MERUPAKAN PELANGGARAN ASAS DASAR HAM, MENJADI PEMICU, PENYEBAB, ATAU PELANGGARAN HAM YANG LAIN

17. (a) Dari pokok-pokok yang disampaikan dalam paragraf-paragraf terdahulu dapat dicatat bahwa, karena ketentuan Pasal 61 ayat (1) dan (2) UU 23/2006 serta Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) UU 24/2013, penganut kepercayaan mengalami pelanggaran HAM langsung sebagai berikut:

- (i) Pelanggaran atas hak untuk tidak menjadi sasaran diskriminasi;
- (ii) Pelanggaran atas hak kesetaraan kedudukan di hadapan hukum tanpa diskriminasi atas apa pun; dan
- (iii) Hak atas perlindungan hukum yang setara;

(b) Ketiadaan kata "kepercayaan" dan "perintah" pengosongan kolom "agama" dalam dokumen kependudukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 ayat (2) UU 23/2006 dan Pasal 64 ayat (5) UU 24/2013, yang telah menyebabkan terjadinya pelanggaran HAM langsung sebagaimana disebut dalam huruf a di atas, akan menimbulkan pelanggaran HAM yang lain yang akan dialami oleh penganut kepercayaan. Pelanggaran HAM selain yang berpotensi terjadi karena pemenuhan HAM tertentu, dalam praktik ditundukkan pada kelengkapan data perseorangan yang tercantum dalam dokumen kependudukan; seperti Kartu Keluarga (KK) dan Kartu Tanda Penduduk (KTP). HAM yang lain yang berpotensi dilanggar sebagai akibat pelanggaran hak atas kebebasan dari diskriminasi, hak atas kesetaraan kedudukan di hadapan hukum dan dalam perlindungan hukum dapat disebut, antara lain, sebagai berikut:

- (i) Hak atas pekerjaan [KIHESB 1966, Pasal 6 ayat (1); UUD 1945, Pasal 28D ayat (2); UU 39/1999, Pasal 38 ayat (1)];

- (ii) Hak atas jaminan sosial [KIHESB 1966, Pasal 9; UUD 1945, Pasal 28H ayat (3); UU 39/1999, Pasal 41 ayat (1)];
- (iii) Hak atas pendidikan (KIHESB 1966, Pasal 13 ayat (1); UUD 1945, Pasal 31 ayat (1); UU 39/1999, Pasal 12);
- (iv) Hak untuk berkumpul secara damai (KIHSP 1966, Pasal 21; 1JD 1943, Pasal 28E ayat (3); UU 39/1999, Pasal 24);
- (v) Hak atas kemerdekaan untuk berserikat dengan orang-orang lain (KIHSP, Pasal 22 ayat (1); UUD 1945, Pasal 28E ayat (3); UU 39/1999, Pasal 24);
- (vi) Hak perempuan dan laki-laki yang telah mencapai usia perkawinan untuk kawin dan membentuk keluarga '(KIHSP, Pasal 23 ayat (2); UUD 1945, Pasal 28D ayat (1); UU 39/1999, Pasal 10).

18. Berbagai pelanggaran potensial, dan yang beberapa di antaranya sudah dialami oleh penganut kepercayaan, sebagaimana disebut dalam Pasal 14 (b) di atas, akan dapat menimbulkan permasalahan bagi Negara Republik Indonesia, antara lain, di badan internasional berikut:

- (a) Komite Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (badan pemantau yang dibentuk oleh Dewan Ekonomi dan Sosial PBB untuk memantau pelaksanaan KIHESB 1966 oleh Negara-negara Pihak, jadi termasuk Indonesia);
- (b) Komite HAM (badan pemantau yang dibentuk berdasarkan KIHSP 1966 yang bertugas memantau pelaksanaan KIHSP 1966 oleh Negara-negara Pihak, jadi termasuk Indonesia; dan
- (c) Dewan HAM (*Human Rights Council*) (badan yang dibentuk oleh Majelis Umum PBB pada 2006 untuk menggantikan Komisi tentang HAM, yang bertugas memantau performa HAM seluruh Negara Anggota PBB melalui, antara lain, sistem Pemeriksaan Berkala Universal (*Universal Periodic Review* - UPR), yang dilakukan setiap empat tahun untuk setiap negara).

19. Apabila hal sebagaimana disebut dalam para 15 di atas terjadi dan badan yang bersangkutan memberi catatan negatif pada pelaksanaan instrumen-instrumen HAM internasional yang padanya Negara Republik Indonesia menjadi Negara Pihak dan/atau performa Negara Republik Indonesia dalam penghormatan, pemajuan, perlindungan, penegakan, dan pemenuhan hak

asasi manusia dan kebebasan dasar secara menyeluruh, yang bernilai universal dan harus dilaksanakan tanpa diskriminasi atas dasar apa pun, kondisi demikian akan merugikan citra politik bangsa dan negara yang dapat menimbulkan dampak yang merugikan lainnya.

V. PENUTUP

20. Amatan terhadap ketentuan Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) UU 23/2006 dan Pasal 24 ayat (1) dan ayat (5) UU 24/2013 sebagaimana disampaikan dalam paragraf 1 sampai dengan paragraf 15 di atas, yang dibuat dari perspektif hukum HAM internasional, dapat dipertimbangkan sebaik-baiknya oleh Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi dalam memeriksa dan memutus Perkara 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 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

8. Al Khanif, S.H., LL.M., Ph.D,

Hak Beragama dalam Pancasila dan UUD RI 1945

Pancasila sebagai norma dasar Bangsa Indonesia menjadikan Ketuhanan sebagai norma yang fundamental dari empat norma yang lain. Ketuhanan yang Maha Esa selain menjadi norma rohani yang diyakini oleh masyarakat, juga menjadi nilai moral yang dipahami mengandung norma baik buruk, salah benar sebagai tuntunan moral masyarakat. Tidak hanya itu, sila pertama Pancasila tersebut mengandung ajaran toleransi antarumat beragama. Artinya sila “Ketuhanan Pancasila” mendukung hak asasi manusia, yang didalamnya terdapat penghormatan terhadap hak untuk beragama. Oleh karena itu jika manusia meyakini kedaulatan Tuhan, maka setiap manusia yang menganut suatu agama juga harus memahami bahwa persoalan keimanan manusia adalah hak prerogatif dari Tuhan yang tidak boleh dibatasi maupun dilarang.

Kebebasan untuk memilih agama maupun meyakini sebuah kepercayaan adalah hak setiap individu yang ada dan melekat dalam diri manusia sejak mereka dilahirkan. Kebebasan berkehendak yang paling sakral adalah kebebasan untuk memilih agama dan keyakinannya. Oleh karena itu

sebagai sebuah hak yang sangat suci, Memilih suatu agama dan keyakinan merupakan hubungan transendental antara manusia dengan penciptanya. Beragama berkaitan erat dengan bagaimana seseorang berkehendak bebas untuk menentukan keyakinannya dan tidak jarang pula menjurus kepada sikap yang fanatik. Fanatisme adalah sebuah sikap melahirkan sikap intoleran terhadap pemeluk agama yang berbeda dengan yang dianut oleh suatu kelompok. Tindakan intoleransi seperti menebar kebencian (*hate speech*) dan mendorong terjadinya kekerasan (*condoning*) merupakan modal buruk bagi penguatan demokrasi dan hak asasi manusia. Sila Pertama memberikan ruang kepada pemeluk agama dan keyakinan yang berbeda untuk hidup berdampingan secara damai dalam kehidupan yang beragam latar belakang kebudayaan. Secara filsafati, sila pertama ini melandasi semangat kebangsaan yang menghormati keberagaman agama, keyakinan dan budaya dalam bingkai Bhineka Tunggal Ika yang bermakna berbeda-beda tetapi tetap satu jua. Cita-cita dari sila pertama adalah semangat keberagaman yang dilandasi penghormatan tertinggi atas kemerdekaan memilih satu agama dan kepercayaan tertentu.

Sila pertama dari Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum di Indonesia telah dikukuhkan kedalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 baik sebelum dan sesudah amandemen. Pasal 29 UUD 1945 menyatakan bahwa negara berdasarkan atas ketuhanan yang maha Esa. Artinya negara mendorong bagi warganya untuk mengimani dan meyakini agama serta menjalankan peribadatan sebagaimana agama dan kepercayaannya itu. Hak beragama merupakan amanah dari UUD 1945 yang harus diturunkan dalam bentuk aturan yang lebih operasional sehingga dapat dilaksanakan. Amanah itu berisi hak kepada setiap warga negara untuk memeluk agama dan menjalankan ibadah sesuai dengan agama dan kepercayaannya.

Yang menjadi masalah adalah tentang klasifikasi agama yang diakui dan agama yang belum diakui. Agama yang berstatus sebagai agama kepercayaan atau dikenal dengan agama penghayat tidak mendapat perlakuan yang sama dalam rangka pencantuman dalam kolom agama pada KTP. Hal ini bertentangan dengan PNPS Nomor 1 Tahun 1965 yang menjelaskan bahwa

negara mengakui agama dan kepercayaan lain selain agama resmi dan memiliki hak yang sama sebagaimana disebutkan dalam Pasal 29 ayat (2) UUD 1945.

Meskipun agama kepercayaan tetap dicatat dalam data kependudukan, disisi lain konsekuensi kolom yang tidak diisi sebenarnya juga mengindikasikan negara melakukan diskriminasi dalam regulasi. Yang pertama, negara melakukan tindakan diskriminatif terhadap agama dengan mengisi kolom agama bagi agama-agama resmi dan mengkosongkan kolom agama pada agama kepercayaan. Ketika negara menegaskan tidak melarang adanya agama atau kepercayaan, maka negara harus memastikan aksesibilitas bagi pemeluknya. Hak warga negara atas pengakuan sebagai penduduk mulai dari identitas seperti KK, KTP, Akta Nikah, Akta lahir harus diberikan dan dijamin kepastian hukum terhadap pelaksanaannya. Tidak hanya lalu memberikan, namun juga harus melakukan pengawasan dan jaminan perlindungan hukum bagi penganut kepercayaan diluar pemeluk agama resmi yang diakui negara. Sering kali warga negara yang kolom agama dalam KTPnya dikosongi atau bertanda strip, mendapat tuduhan sebagai komunis, *atheis* dan beraliran sesat dan berimbas pada isu-isu agama yang bernuansa SARA. hal ini sangat tidak sejalan dengan nafas kebangsaan yang berarah pada nilai luhur Pancasila, bahwa penghormatan terhadap kebebasan beragama sangat dijunjung tinggi sebagai pengamalan sila pertama yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa.

Kompleksitas agama-agama minoritas yang tidak masuk dalam kategori agama resmi di Indonesia mengindikasikan bahwa meskipun Indonesia tidak mengenal konsep negara teokrasi dimana sumber hukum tertinggi berasal dari suatu ajaran agama tertentu, namun didalam praktik kenegaraan pengaruh agama tidak bisa dihindarkan dari praktik hukum dan kebijakan pemerintah. Indonesia adalah negara Pancasila dimana semua hukum positif harus senafas dengan lima sila yang terkandung didalamnya. Namun nilai-nilai yang terkandung di Pancasila juga tidak bisa dilepaskan dari diskursus agama didalam sejarah Indonesia. Artinya konsep perlindungan hak-hak dasar agama minoritas juga tidak bisa dilepaskan dari sila pertama Pancasila karena Indonesia adalah negara yang Berketuhanan Yang Maha Esa atau Tuhan Theistik yang sekuler. Saya sebut sebagai "Theistik-Sekuler" karena Pancasila tidak menyebut salah satu nama Tuhan dalam agama-agama. Siapa saja yang percaya kepada ke-Esaan Tuhan harus mendapat hak-hak yang sama dengan

warga negara lainnya. Perbedaan keyakinan atau cara memahami wahyu Tuhan seharusnya tidak bisa dijadikan dasar hukum bagi negara dan masyarakat untuk mendiskriminasi suatu kelompok agama tertentu. Pada kenyataannya, hingga kini masih banyak kelompok-kelompok keagamaan yang mendapatkan perlakuan diskriminatif dan bahkan jumlahnya semakin banyak pasca runtuhnya Era Orde Baru di tahun 1998.

Membaca fenomena hak beragama bagi kelompok agama minoritas berdasarkan perspektif Pancasila menjadi penting karena Pancasila adalah sumber hukum tertinggi dalam hirarkhi hukum nasional di Indonesia. Selain itu, Pancasila juga sudah ditetapkan oleh para pendiri bangsa sebagai falsafah negara sehingga sila-sila yang terkandung didalamnya harus menjadi sumber inspirasi pengembangan hukum dan hak asasi manusia di Indonesia. Oleh karena itu, menguraikan persoalan agama minoritas tidak bisa akurat tanpa mengetahui doktrin Pancasila. Namun karena sila yang terkandung di Pancasila sangat umum, seringkali Pancasila dipahami secara bebas di era demokrasi sekarang ini. Oleh karena itu, penegakan prinsip-prinsip agama dan keyakinan monotheisme Pancasila untuk melindungi kelompok-kelompok agama minoritas sering berbenturan dengan pengaruh orthodoxi agama.

Diskursus Monotheisme Pancasila

Pancasila adalah hasil dari pemikiran Presiden Sukarno karena dia ingin menciptakan sebuah ideologi yang berkarakter asli Indonesia. Disebut sebagai “asli Indonesia” karena Sukarno pada waktu itu ingin menggabungkan prinsip sosialisme, agama dan demokrasi yang berciri khas Indonesia. Hasilnya munculah lima sila hasil dari kesepakatan dari para pendiri bangsa dimana sila pertama, yakni Ketuhanan Yang Maha Esa menjadi ruh dari sila-sila lainnya. Lima sila tersebut juga menjadi ruh dari pembukaan Konstitusi 1945 sehingga bisa ditegaskan bahwa semua yang terkandung didalam Pancasila menjadi sumber hukum dari Konstitusi dan juga menjadi norma-norma dasar negara atau “*staatsfundamentalnorm*.” Meskipun ada “ledakan hukum” di Era Reformasi di mana Konstitusi 1945 sudah diamandemen empat kali dalam rentang waktu empat tahun, penetapan undang-undang tentang hak asasi manusia dan peratifikasian berbagai instrumen internasional, prinsip-prinsip yang terkandung dalam Pancasila dan pembukaan Konstitusi 1945 tidak bisa diamandemen dan

justru harus menjadi inspirasi perkembangan hukum dan hak asasi manusia di Indonesia.

Didalam diskursus hak-hak agama minoritas, masyarakat Indonesia harus menggunakan semangat Pancasila khususnya sila pertama dan prinsip humanisme yang terkandung didalam sila kedua karena Pancasila adalah landasan ideologi dari hak beragama dan toleransi antar umat beragama sehingga semua jenis perbuatan yang merusak hak beragama sejatinya membahayakan hak tersebut. Harus menjadi konsensus bersama bahwa Indonesia dibawah Pancasila harus menjamin hak beragama bagi semua warga negaranya karena hak tersebut juga menjadi esensi dari slogan Bhinneka Tunggal Ika yang mencirikan ke-Indonesia-an.

Berdasarkan prinsip ke-Tuhan-an Pancasila, konsep agama dan ke-Tuhan-an monotheisme di Indonesia harus dipahami secara terbuka oleh siapa saja. Pemahaman terbuka ini sangat dipengaruhi oleh argumentasi dari Sukarno yang menegaskan bahwa Tuhan bersifat terbuka dan tidak terdefiniskan. Artinya, Pancasila melarang suatu agama untuk memonopoli konsep ke-Tuhan-an dan oleh karena itu setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk menerjemahkan dan memahami prinsip religius dari Pancasila selama pemahaman tersebut bersifat konstruktif terhadap hak beragama di Indonesia. Selain itu, salah satu pendiri bangsa Indonesia Mohammad Hatta berpendapat bahwa prinsip monotheisme Pancasila berfungsi sebagai prinsip utama yang menjadi acuan dari prinsip humanisme, persatuan, demokrasi, dan keadilan social di Pancasila.

Prinsip monotheisme Pancasila bisa disebut sebagai prinsip religius tertinggi didalam perkembangan hak beragama di Indonesia karena prinsip tersebut harus menjadi inspirasi dari pembangunan hukum dan sosial di Indonesia. Prinsip monotheisme Pancasila mengandung etika dan nilai-nilai spiritual karena prinsip tersebut mempercayai agama-agama theistik yang sekuler karena tidak menjadikan salah satu agama tertentu sebagai panutan. Selain itu, prinsip tersebut juga tidak meletakkan salah satu agama tertentu di posisi yang lebih tinggi dari agama-agama monotheisme lainnya. Artinya, setiap penganut agama diberi kebebasan yang sama untuk menerjemahkan konsep monotheisme berdasarkan keyakinan mereka masing-masing.

Jika kita menggabungkan dua prinsip Pancasila, yakni prinsip humanisme dan monotheisme, keduanya merupakan prinsip yang saling melengkapi karena keduanya menegaskan bahwa semua agama harus dilindungi. Pancasila, meskipun berasal dari terminologi Sanskrit Jawa, merupakan perwujudan Islam dan agama-agama monotheisme lainnya di Indonesia. Konsep ideologi yang religius ini dimaksudkan oleh para pencipta Pancasila untuk mengakomodir dan melindungi pluralisme agama di Indonesia sehingga sudah seharusnya Pancasila mampu menjaga dan menginspirasi semua aspek pembangunan agama-agama di Indonesia. Proposisi ini ingin menegaskan bahwa semua agama dan sekte-sekte didalam agama punya hak yang sama untuk hidup dan berkembang di Indonesia. Artinya, semua pemeluk agama bebas menerjemahkan prinsip monotheisme Pancasila juga harus mendapatkan perlakuan yang sama dalam bernegara. Hal ini bisa dilihat dari penganut agama yang menerjemahkan prinsip monotheisme tersebut berdasarkan pemahaman liberal dan sekuler namun di sisi lain juga ada kelompok agama yang menerjemahkan prinsip tersebut secara eksklusif untuk kepentingan mereka sendiri.

Agama dan Perkawinan

Ditegaskan bahwa bagian dari Hak Asasi Manusia adalah untuk membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan dalam ikatan perkawinan yang sah. Sementara syarat perkawinan yang sah adalah dilakukan sesuai dengan agama dan kepercayaannya masing-masing. Untuk syarat ini mungkin tidak menimbulkan banyak perdebatan kecuali bagi perkawinan campuran. Namun adanya ketentuan berikutnya yaitu perkawinan dicatat menurut aturan yang berlaku sangat mungkin berdampak negatif kepada penganut agama/kepercayaan yang agama/kepercayaannya tersebut tidak ditulis dalam dokumen kependudukan. Beberapa sebabnya karena bagi warga negara yang beragama Islam, pencatatan pernikahannya dilakukan oleh Pegawai Pencatat Nikah yang berkedudukan di KUA sementara yang beragama lain dilakukan di Kantor Catatan Sipil. Pencatatan perkawinan bagi penganut agama dan kepercayaan lain seharusnya tidak menjadi hal yang sulit sebab merupakan kewenangan dari kantor catatan sipil. Namun yang menjadi kendala adalah karena tidak mencantumkan identitas agama dan kepercayaannya menyebabkan kesulitan bagi pemeluk agama kepercayaan dalam hal

pengakuan sah nya perkawinan. Identitas yang tidak lengkap ini menyebabkan timbulnya “**prosedur tambahan**” yang harus mereka lalui sehingga prosedur ini bisa dikategorikan sebagai diskriminasi terhadap agama dan kepercayaan selain enam agama resmi tersebut. Konsekuensi apabila prosedur ini tidak dijalani adalah perkawinan yang tidak diakui secara sah oleh negara. Perkawinan yang tidak diakui ini akan menyebabkan masalah panjang, yang tidak hanya ditanggung oleh para pasangan yang kawin yaitu tidak memiliki akta nikah tetapi juga tidak diakuinya akibat hukum dari perkawinan tersebut. Berimbas pula pada tidak diakuinya terbentuknya sebuah keluarga yang dibuktikan melalui Kartu Keluarga, adanya anak yang dibuktikan melalui akta lahir yang pada akhirnya akan kesulitan dalam mengurus identitas (KTP). Agama menjadi bukan lagi sebagai hal yang berarah kepada keyakinan dan keimanan, alih-alih menjadi persoalan politik.

KTP merupakan hak yang harus diberikan oleh negara, karena akan memperkuat eksistensi negara dan menjamin pemberian hak kepada warganegaranya. Warga negara yang tidak memiliki identitas sama dengan warga yang tidak diakui sebagai warga negara Indonesia. Para penganut agama/kepercayaan selain keenam agama resmi di Indonesia sering menghadapi perlakuan yang diskriminatif sehingga praktik tersebut harus dimaknai sebagai pelanggaran terhadap hak-hak dasar dari warga negara. Diskriminasi terhadap pencantuman kepercayaan dalam kolom agama menyulitkan para penganut kepercayaan sebagai agama asli Indonesia untuk mendapatkan akses yang selayaknya seperti jaminan kesehatan (BPJS), pendidikan, ekonomi, politik dan hak untuk mempertahankan hidup dan kehidupannya.

Kesakralan hak beragama tidak hanya ditunjukkan oleh Pancasila dan UUD 1945 melainkan juga dilindungi oleh berbagai instrumen hak asasi manusia. Kebebasan beragama dilindungi oleh Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia (DUHAM) pada Pasal 18 yang meliputi: memilih dan berpindah agama, beribadah dan berdakwah baik secara pribadi maupun kelompok. Pada Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2), Pasal 28I ayat (1), dan Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 menyatakan negara berdasar atas ketuhanan Yang Maha Esa dan bahwa negara menjamin kebebasan setiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan beribadah menurut agama dan kepercayaannya itu. Di

dalam UUD 1945 disebutkan bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia menjadi kewajiban negara. Perkawinan sebagai hak dasar untuk memilih pasangan dan regenerasi bagi kehidupan manusia adalah hak yang harus diberikan secara utuh dengan segala konsekuensinya. Bahwasannya penduduk sebagai penganut kepercayaan di luar enam agama resmi semestinya mendapat kepastian hukum berkenaan dengan perbuatan hukumnya. Melakukan perkawinan yang sah menurut undang-undang harus diikuti dengan pemenuhan hak-hak sipil sebagai penduduk Indonesia yaitu pencatatan setiap peristiwa penting, seperti yang tercantum dalam Pasal 8 huruf b Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi kependudukan.

Agama dan Kebudayaan

Agama dan budaya menjadi dua hal yang tidak bisa dipisahkan. Di satu sisi agama berasal dari Tuhan sebagai pedoman hidup manusia, di sisi lain budaya lahir dari kebiasaan yang hidup dalam masyarakat, di mana dua hal ini menjadi saling berpengaruh satu dengan lainnya. Tidak bisa dipungkiri, bangsa Indonesia menjadi bangsa yang unik dalam hal ragam kehidupan yang sangat bercorak satu sama lain. Kebudayaan tidak akan bisa dilepaskan dalam kehidupan bangsa yang lahir dan dihormati sejak nenek moyang. Agama asli Indonesia lahir dari kepercayaan-kepercayaan atas kekuatan magis yang berpusat pada kekuatan alam (kosmos) seperti gunung, sungai, pohon, dan gua. Pasal 4 Peraturan Menteri Agama Nomor 9 Tahun 1952 menyatakan bahwa Aliran kepercayaan merupakan suatu bentuk budaya yang masih mengacu pada kepercayaan nenek moyang, meskipun pada keyataannya aliran kepercayaan ada terlebih dahulu sebelum datangnya agama-agama dunia di Indonesia.

Marzuki menjelaskan bahwa melalui agama manusia percaya akan adanya keselamatan, pertolongan, semangat hidup dan kebahagiaan. Hal ini dikarenakan agama merupakan sumber kebenaran mutlak yang diyakini oleh pemeluknya, sumber informasi tentang masa yang akan datang, sumber ajaran moral tentang baik buruk, benar salah, serta berisi nasihat-nasihat. Mengingat agama adalah kepercayaan maka merupakan hal yang mustahil agama dapat diubah dengan mudah, karena adanya batasan jenis-jenis agama yang diakui. Dalam masyarakat yang majemuk dan beragam kebudayaannya, maka persoalan agama menjadi tidak mudah. Individu-individu lebih memilih untuk

mempertahankan agama dan kepercayaannya secara tegas. Ekspresi tentang keagamaan merupakan bentuk empiris dari pemikiran terhadap hal-hal yang dirasakan manusia sebagai gejala yang tidak dapat dijelaskan melalui logika dan akal, bahwa soal keimanan tidak begitu saja bisa dirasionalkan. Agama menjadi sangat majemuk dikarenakan sikap penerimaan terhadap apa yang diciptakan Tuhan maupun pengalaman batin atas tujuan hidup manusia sangat berbeda. Dalam sisi humanisme, manusia akan memperoleh makna keberagamannya dengan cara menjadi pilar dan perancang moral teologi yang menghadirkan keharmonisan maupun kebahagiaan dari sesamanya.

Kebutuhan manusia akan agama menjadi hal yang sangat krusial karena agama hadir dalam setiap peristiwa kehidupan manusia seperti kelahiran, kematian, perkawinan dan karya seni. Tidak bisa dipungkiri bahwa agama menjadi pedoman hidup manusia dan oleh karena itu sudah seharusnya tidak ada pemaksaan dalam beragama karena dasar beragama adalah kerelaan, bukan soal paksaan atas kehendak Tuhan pada manusia. Kehendak untuk beragama bagi manusia adalah soal bagaimana manusia mempercayai dan merasa bebas untuk beriman kepada Tuhan. Penghormatan terhadap keimanan seseorang adalah memuliakan martabatnya sebagai manusia. Kemuliaan manusia tampak dari sikap yang toleran terhadap sesamanya, baik yang seagama maupun lain agama.

Terdapat ratusan suku di Indonesia yang di dalamnya setiap suku mempunyai ciri khas dan identitas budaya masing-masing dengan ragam bahasa yang berbeda dan terdiri dari agama-agama dunia dan agama pribumi. Agama pribumi bisa diartikan sebagai agama yang tidak berasal dan dipengaruhi oleh agama-agama dunia, melainkan lahir dari peradaban manusia asli dari Indonesia. Animisme dan dinamisme adalah bentuk aliran kepercayaan yang acapkali mendapat label buruk hanya karena ritual keagamaannya dianggap bertentangan dengan konsep ritual agama-agama resmi negara. Oleh karena itu perlindungan aliran kepercayaan dan agama-agama lokal yang lahir dari budaya Indonesia adalah kewajiban negara.

Julius Stahl dalam konsep negara hukum yang dikenal dengan istilah *rechstaat* menyatakan bahwa elemen perlindungan hak asasi manusia adalah hal yang harus menjadi tolak ukur utama negara hukum tersebut. Diskriminasi yang terjadi pada aliran kepercayaan adalah pembunuhan martabat bagi para

pendahulu penduduk pribumi. Ketika negara tidak menjamin perlindungan agama-agama di Indonesia, maka sama halnya pemangku kekuasaan telah mengingkari norma kedua dalam Pancasila yang berkemanusiaan yang adil dan beradab.

Hak Beragama sebagai Hak Tuhan

Wolhof menyebut HAM sebagai kodrat yang tidak dapat dicabut ataupun dialihkan kepada orang lain. Soetandyo Wignyosoebroto menegaskan pelanggaran terhadap HAM menyebabkan manusia tidak dapat hidup layak sebagai makhluk yang dimuliakan oleh Tuhan. Secara tegas Frans Magnis Suseno menjelaskan bahwa HAM bukanlah pemberian dari masyarakat atau negara tetapi merupakan diterima dari Sang Pencipta kepada setiap manusia (universal). Karena sifatnya yang universal maka harus dinikmati oleh setiap manusia tanpa terkecuali. Karakteristik HAM yang diatur didalam DUHAM menjadi 4 kelompok, yaitu hak individu, hak kolektif, hak sipil dan politik dan hak ekonomi sosial dan budaya. Perbedaan Hak individu dan kolektif didasarkan pada proses pemenuhannya, di mana hak individu dimiliki dan dapat dipenuhi sendirinya oleh setiap orang, sedangkan hak kolektif yaitu hak yang hanya dapat dinikmati secara bersama, dimana pemenuhan terhadapnya tergantung pada orang lain. Kendati demikian terpenuhi atau tidaknya tergantung pada kebijakan negara untuk pemenuhan hak tersebut.

Di Indonesia, perlindungan HAM diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (HAM). Dalam Pasal 1 menyatakan HAM berasal dari Tuhan yang melekat dan harus dijunjung tinggi dan dihormati oleh Negara. Hak beragama menjadi bagian penting hak asasi manusia karena sebagai individu, hubungan dengan Tuhan haruslah ditempatkan dalam satu kesatuan dengan hak untuk memilih satu agama dan kepercayaan sesuai dengan keimanannya. Pasal 18 DUHAM memberikan hak untuk bebas memilih dan menaati agama baik dilakukan sendiri atau di muka umum. Artinya, setiap orang bebas menampakkan pilihan agama dan kepercayaannya, dengan dijamin keamanan dan ketenangannya dalam melaksanakan ibadah agama tersebut.

Melihat dari beragam perspektif di atas, perlakuan yang “berbeda” yang dilakukan oleh negara terhadap agama-agama minoritas seperti mengosongkan kolom agama di KTP mengindikasikan adalah perlakuan yang diskriminatif

terhadap kelompok-kelompok agama tersebut. Oleh karena itu sudah seharusnya kebijakan mengosongkan kolom agama bagi penganut agama minoritas selain dari yang diakui oleh negara ditinjau ulang oleh Mahkamah Konstitusi karena praktiknya banyak menimbulkan diskriminasi. Sebenarnya kebijakan “mengosongkan kolom agama” diperbolehkan asalkan kebijakan tersebut tidak menimbulkan perlakuan yang diskriminatif terhadap penganut agama-agama tertentu. Namun ketika kebijakan tersebut mengakibatkan diskriminasi maka sudah seharusnya dicabut atau diganti dengan kebijakan baru yang lebih inklusif.

Bahwa selain mengajukan ahli sebagaimana tersebut di atas, untuk membuktikan dalil-dalinya, para Pemohon dalam persidangan tanggal 23 Januari 2017 dan 2 Februari 2017 mengajukan 6 (enam) orang saksi, yakni **Rosni Simarmata, Lambok Manurung, Kalendi Nggalu Amah, Warjo, Dewi Kanti, dan Drs. Khristopel Praing, M.Si.** yang menyampaikan keterangan lisan di bawah sumpah/janji dalam persidangan tersebut mengemukakan hal-hal yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Lambok Manurung

- Bahwa saksi adalah penganut kepercayaan agama leluhur orang Batak yang lazim disebut Ugamo Malim berpusat di Huta Tinggi, Kabupaten Toba Samosir, ada sekitar 6.500 jiwa atau sekitar 1.400 KK dan tersebar di beberapa kabupaten provinsi yang ada di seluruh Indonesia;
- Bahwa komunitas Parmalim yang ada di Medan saat ini ada sekitar 400 jiwa orang atau 102 KK dengan pengalaman diskriminasi terkait pelayanan publik seperti pengisian agama di kolom KTP dan pengisian agama di kolom kartu keluarga, seperti pengalaman dari KTP saksi tertulis Kepercayaan, di KK kosong, tetapi berbeda dengan KTP anak saksi yaitu dua orang yang sudah punya KTP pada kolom agama kosong dan pada beberapa teman-teman komunitas sudah mendapat e-KTP, di antara mereka pengisian pada kolom agama berbeda-beda. Perbedaan paling menonjol antara di KTP dengan di KK;
- Bahwa pengakuan teman-teman komunitas mereka dipaksa untuk memilih salah satu agama yang resmi. Tujuannya untuk mempermudah administrasi karena Parmalim belum diakui sebagai agama, di mana dinas pendudukan tidak mau menuliskan kepercayaan;

- Bahwa banyak keluhan-keluhan dari sesama komunitas seperti pengalaman dari anak-anak saksi ketika dia menunjukkan KTP-nya di dalam suatu urusan selalu mendapat ejekan- ejekan. Pertama karena kosongnya di KTP, anak saksi mengadu sering diejek-ejek oleh teman-temannya disebut tidak punya agama, begitu juga pada pelayanan di sekolah, sering mendapat penekanan-penekanan dari guru terkait masalah agama leluhur Parmalim bukan agama jadi anak-anak saksi diharuskan untuk belajar agama tertentu;
- Bahwa anak komunitas Parmalim sering mengadu, bahkan ada yang tidak diterima di suatu perusahaan tempat kerja karena memiliki KTP yang kosong agamanya dengan alasan nantinya akan kesulitan dalam pemberian THR, sehingga diharuskan mengisi salah satu dari 6 agama yang resmi;
- Bahwa alasan komunitas Parmalim memilih agama yang bukan diyakininya di e-KTP adalah karena tekanan dan mempertimbangkan ketika mengurus urusan administrasi di pemerintahan. Salah satu contoh, ada juga teman-teman yang pegawai negeri, tetapi ketika melakukan pengisian data-data berikutnya tidak ada kolom agama kepercayaan atau Parmalim, lantas harus memilih yang salah satu dari enam agama yang resmi. Termasuk terkait dengan tunjangan sertifikasi guru. Demikian juga dalam pengisian data online terkait pekerjaan dan pembukaan rekening tidak dapat dilakukan karena kosong agama di e-KTP kosong.

2. Rosni Simarmata

- Bahwa saksi dari komunitas Ugamo Bangsa Batak;
- Bahwa *image* atau anggapan terhadap Ugamo Bangsa Batak sangat buruk, masih banyak orang menganggapnya sebagai Sipelebegu, artinya menyembah hantu, padahal hanya kepercayaan terhadap semua warisan leluhur. Contohnya, para pengikut dari kepercayaan menghargai orang tua dengan cara membuat ritual persembahan karena meyakini cara itulah yang membuat nenek moyang menyampaikan kepada Tuhan apa yang diminta.
- Bahwa komunitas Ugamo Bangsa Batak sudah capek atau letih bertanya soal keberadaannya, sehingga meminta Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi membantu di kolom KTP-nya untuk tidak menjadi kolom tanda garis (-), tetapi kepercayaan;
- Bahwa anak Pemohon III, Desi Purba tidak diterima bekerja di RS Ibu dan dan Anak di Batam karena kolom agama dalam E-KTP tanda garis (-).

Setelah itu diterima di rumah sakit di Jakarta, namun demikian dalam pembukaan rekening bank untuk kepentingan gaji, dipersulit hanya karena kolom agama KTP kosong, baru dapat membuka rekening setelah mendapat surat keterangan bahwa yang bersangkutan bertempat tinggal di Bagan Deli;

- Bahwa pengalaman tidak bisa melamar pekerjaan secara *online* juga dialami oleh adik saksi, Ogi dikarenakan kolom agama dalam E-KTP tanda garis (-).

3. Kalendi Nggalu Amah

- Bahwa saksi dari Komunitas Penghayat Aliran Kepercayaan Marapu. Di Kabupaten Sumba Timur berjumlah 33.900 lebih.
- Bahwa di e-KTP seluruh penghayat kepercayaan Marapu di Kabupaten Sumba Timur dikosongkan;
- Bahwa untuk anak-anak yang akan masuk perguruan tinggi diharuskan dibaptis terlebih dahulu, padahal orang tuanya belum mengikuti agama Kristen.

4. Warjo

- Bahwa saksi menjalani ajaran Sapta Darma yang didapatkan dari orang tua;
- Bahwa dulu sewaktu SD, saksi harus mengisi buku kegiatan bulan Ramadhan karena menurut guru agama jika tidak mau mengisi nanti tidak akan mendapatkan nilai dan kemungkinan tidak lulus, sehingga saksi terpaksa melaksanakan apa yang diperintahkan oleh guru tersebut. Demikian juga sewaktu SMP, saksi diwajibkan untuk memilih salah satu agama. Hal serupa juga dialami sewaktu SMA. Namun demikian hal-hal tersebut masih bisa diselesaikan secara baik sampai lulus;
- Bahwa pada waktu mengurus KTP tahun 2004, pihak RT mengatakan kelurahan tidak dapat melayani warga Sapta Darma, sehingga akhirnya saksi meminta diberi surat keterangan yang distempel dan ditanda tangan. Namun pada akhirnya kolom agama di KTP saksi tercantum agama Islam, meski pada waktu pengisian di kelurahan menuliskan Sapta Darma;
- Bahwa petugas KTP menyatakan yang penting saksi dilayani, namun saksi menyatakan keyakinan saksi dalam KTP harus sama dengan keyakinan saksi dan pada akhirnya kolom agama dalam KTP tetap kosong, padahal

pada waktu mengurus KTP tahun 2007 saksi mengetahui kolom agama dalam KTP ada yang diisi agama Sapta Dharma dan juga kepercayaan lainnya, sehingga saksi bingung mengenai UU Administrasi Penduduk;

- Bahwa dengan pengosongan kolom agama dalam KTP, warga Sapta Dharma ditolak di Tempat Pemakaman Umum (TPU), sehingga kemudian dimakamkan di tanah warga Sapta Dharma sendiri;
- Bahwa saksi juga pernah mengalami kesulitan ketika mengurus pembuatan rekening bank, dikatakan sistem bank menolak karena kolom agama kosong, sehingga kemudian mau tidak mau saksi dengan terpaksa mengisi kolom agama dengan agama yang tidak diyakini saksi untuk kepentingan gaji.

5. Dewi Kanti

- Bahwa saksi merupakan penyintas dengan latar belakang dari Komunitas Adat Karuhan Sunda Wiwitan;
- Bahwa menurut saksi pengosongan kolom KTP bagi penganut bukan merupakan solusi karena tetap merasakan ketidakadilan, padahal seharusnya tidak ada pendiskriminasian sebagaimana diamanatkan konstitusi;
- Bahwa sejatinya identitas setiap warga negara atau hak-hak yang mendasar merupakan kewajiban mutlak dari negara, sehingga tidak ada pengecualian dan tanpa syarat-syarat yang memberatkan;
- Bahwa masalahnya bukan sekadar administratif semata, bukan pula sekadar kurangnya sosialisasi terhadap pasal *a quo*, namun bagaimana meluruskan pasal *a quo* yang ujungnya pelayanan publik itu agar melindungi, tidak mendiskriminasi dan membedakan organisasi atau agama apa pun;
- Bahwa saksi meyakini agama leluhur yang akan meneguhkan kebhinekaan, bukan diseragamkan, apalagi ditiadakan, justru harus dihargai lokal-lokal wisdom, karena agama leluhur ada jauh sebelum NKRI ada;
- Sepemahaman dan dari pengalaman saksi belum menemukan penjelasan yang konstitusional atas dikosongkannya kolom agama bagi warga di luar agama yang diakui;
- KTP saksi sebelumnya dikosongkan, namun pada saat perpajakan diterbitkan KTP dengan identitas agama Islam, saksi keberatan terhadap

hal tersebut dan setelah melihat kolom monitor pencetakan KTP pada kolom agama ada pilihan lainnya, sehingga saksi memilih pilihan lainnya namun setelah dicetak ternyata yang keluar pada kolom agama tertulis aliran. Meski saksi keberatan juga terhadap hal ini, akhirnya menandatangani dengan terpaksa karena membutuhkan KTP;

- Bahwa selama ini pengajuan KTP dilakukan secara lisan, dari pengalaman kemudian saksi mempertanyakan pengisian kolom agama dan meskipun pihak kelurahan telah meminta maaf namun tetap saja kolom agama tersebut diisi setrip (-);
- Bahwa sekarang ini bahkan untuk perubahan identitas ada dendanya, meskipun tidak seberapa namun merupakan bentuk pelecehan karena pada dasarnya hanya menuntut sesuai identitas yang diyakini;
- Saksi pernah diberitahu salah satu warga bahwa ketika mendaftarkan anaknya ke sekolah disarankan untuk memilih salah satu agama supaya tidak mengalami kesulitan di kemudian hari;
- Demikian juga dalam masalah pekerjaan, dipersulit untuk mengurus layanan tunjangan hanya karena identitasnya sebagai Penghayat Sunda Wiwitan;
- Bahwa saksi tidak dapat memastikan secara pasti jumlah penghayat;
- Bahwa pada waktu pertemuan dengan Dirjen yang bersangkutan menyampaikan Undang-Undang *a quo* belum diubah maka tidak dapat berbuat apapun untuk mengubah persoalan kolom agama di identitas kependudukan.

6. Drs. Khristopel Praing, M.Si.

- Bahwa saksi adalah Aparatur Sipil Negara (ASN) yang berdinis di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Sumba Timur, Nusa Tenggara Timur;
- Bahwa jumlah penduduk di Kabupaten Sumba Timur 244.081 orang, sedangkan jumlah penghayat Marapu per Desember 2016 sebanyak 18.714;
- Bahwa sejak diangkat menjadi Kepala Dinas Kependudukan tahun 2013, saksi menemukan ada kurang lebih 2.000-an kepala keluarga yang tidak dapat dicatatkan perkawinannya dikarenakan belum didaftarkan pada kementerian terkait sebagaimana disebutkan dalam Pasal 82 dan Pasal 83

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2007. Demikian juga masih ditemukan ada masyarakat yang KTP dan Kartu Keluarga-nya ditandai setrip (-) yang setelah dipelajari dikarenakan perintah dari Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) UU Administrasi Kependudukan;

- Untuk mengatasi hal ini, saksi mengusulkan diwadahi dalam organisasi, hingga pada tanggal 19 Desember 2013 para tokoh Marapu dan masyarakat Sumba Timur sepakat untuk memberntuk Organisasi Marapu yang kemudian didaftarkan pada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dan pada bulan Februari 2015 keluarlah surat tanda inventarisasi Organisasi Marapu yang kemudian ditindaklanjuti oleh Pemerintah Kabupaten Sumba Timur dengan menerbitkan surat keterangan terdaftar pada bulan Agustus 2015. Dengan dasar tersebut, dilakukan pencatatan perkawinan sesama warga Marapu sendiri;
- Bahwa ketika mengumpulkan persyaratan untuk mencatatkan perkawinan, salah satunya dengan mengumpulkan KTP. Dari 193 pasangan yang dilayani, 128 KTP mereka tertulis beragama Kristen. Hal ini menurut mereka karena tidak ada pilihan lain selain 6 agama, sehingga mereka ikut agama mana saja yang penting segera dilayani;
- Bahwa di Sumba Timur tiada seorang pun dari aliran kepercayaan menjadi pegawai;
- Bahwa warga Marapu masih mempunyai harapan di antaranya diakui keberadaannya dalam forum umat beragama, dapat hadir dan memberikan pendapat dan ide. Berikutnya anak-anak mereka dapat dididik sesuai dengan keyakinan mereka. Selanjutnya warga Marapu juga dapat direpresentasikan di parlemen, misalnya menjadi Caleg.

[2.3] Menimbang bahwa terhadap permohonan para Pemohon tersebut, Presiden dalam persidangan tanggal 6 Desember 2016 menyampaikan keterangan lisan dan keterangan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 23 Januari 2017, menguraikan hal-hal sebagai berikut:

I. Pokok Permohonan Para Pemohon

1. Bahwa menurut para Pemohon Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) Undang-Undang Administrasi Kependudukan bertentangan dengan prinsip negara hukum dan asas kesamaan warga

negara di hadapan hukum karena dalam rumusannya tertulis bahwa KK (Kartu Keluarga) dan KTPL memuat elemen keterangan agama di dalamnya, namun khusus penganut kepercayaan kolom agama tersebut dikosongkan sehingga bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 27 ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

2. Bahwa pasal-pasal *a quo* tidak mengatur secara jelas dan logis sehingga menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda dan melanggar hak dasar yang dimiliki warga Negara Indonesia.
3. Bahwa ketentuan pengosongan kolom agama bagi penganut kepercayaan telah menyebabkan terlanggarnya hak-hak dasar bagi para Pemohon, seperti pernikahan Pemohon I secara adat tidak diakui negara dan mengakibatkan yang bersangkutan tidak memiliki akta pernikahan dan KK sehingga anak-anak dari Pemohon I sulit untuk mendapatkan akta kelahiran dan anak kandung Pemohon III sulit mendapatkan pekerjaan meskipun memiliki kompetensi yang baik, selain itu pemakaman keluarga Pemohon IV ditolak oleh tempat pemakaman setempat sehingga harus mencari-cari tempat pemakaman yang lain;
4. Bahwa dengan pengosongan kolom agama pada KTP-el bagi penganut kepercayaan mengakibatkan para Pemohon sebagai warga negara tidak bisa mengakses dan mendapatkan hak-hak dasar lainnya, seperti hak atas pendidikan, hak atas pekerjaan, hak atas kesehatan, hak atas jaminan sosial beserta dengan seluruh layanannya, sehingga dapat dikategorikan sebagai pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) sebagaimana telah diatur dan dijamin dalam UUD 1945.
5. Bahwa Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) UU Administrasi Kependudukan menyebabkan para Pemohon merasa terkucilkan dan terdiskriminasi dengan tidak diisinya kolom agama di KK dan KTP-el. Hal tersebut menyebabkan tidak terpenuhinya hak-hak dasar para Pemohon yang semestinya hak-hak tersebut telah diatur dan dijamin dalam UUD 1945, sehingga pasal-pasal *a quo* bertentangan dengan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945.

II. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*)

Uraian tentang kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon akan dijelaskan secara lebih rinci dalam keterangan Pemerintah secara lengkap

yang akan disampaikan pada persidangan berikutnya atau melalui Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

Namun demikian Pemerintah memohon kepada Yang Mulia Ketua/ Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk mempertimbangkan dan menilai apakah para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) atau tidak, sebagaimana yang ditentukan oleh Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi maupun berdasarkan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu, yaitu seperti Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007.

III. Penjelasan Pemerintah terhadap materi yang dimohonkan.

Terhadap permohonan para Pemohon, Pemerintah memberikan keterangan sebagai berikut.

1. Bahwa Indonesia tidak hanya memiliki suku bangsa yang beragam, namun juga memiliki agama dan kepercayaan yang beragam. Terdapat enam agama resmi di Indonesia, yaitu Islam, Kristen Katolik, Kristen Protestan, Hindu, Buddha, dan Konghucu. Di samping agama yang resmi, di Indonesia juga tumbuh dan berkembang keyakinan lain yang disebut dengan kepercayaan tradisional.
2. Dengan adanya diversitas agama di Indonesia, masyarakat Indonesia harus menghargai perbedaan yang ada. Hal tersebut telah diatur dalam Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 yang menjamin masyarakat memiliki kemerdekaan di dalam beragama. Setiap individu dibebaskan untuk menganut agama yang dipilihnya, dengan demikian tidak ada diskriminasi agama. Setiap individu harus menghormati dan memelihara toleransi terhadap agama/kepercayaan masing-masing.
3. Keyakinan terhadap Tuhan Yang Maha Esa memegang peranan penting dalam kehidupan Negara Kesatuan Republik Indonesia, hal ini termanifestasi dalam sila pertama Pancasila dan termuat dalam pembukaan konstitusi UUD 1945. Sebagai pondasi utama bagi setiap insan yang hidup di dalamnya.

Perlu kita pahami bersama bahwa pilihan kata yang terkandung dalam sila Pancasila dan dialektik pembukaan konstitusi adalah Ketuhanan Yang

Maha Esa. Hal ini mengandung makna filosofis yang mendalam bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas Ketuhanan bukan keagamaan, sehingga setiap keyakinan yang berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa diakui oleh Pemerintah.

4. Hal tersebut didasarkan terhadap peradaban yang tumbuh dan berkembang jauh sebelum agama-agama masuk ke dalam wilayah nusantara di mana sebagian masyarakat nusantara atau Indonesia telah memiliki keyakinan atas Ketuhanan yang bertahan hingga saat ini dan dianggap sebagai suatu nilai keluhuran hidup. Hampir di seluruh wilayah Indonesia telah ada agama-agama atau kepercayaan asli seperti Sunda Wiwitan yang dipeluk oleh masyarakat Sunda dan di Kanekes, di Lebak Banten, Sunda Wiwitan aliran madrais juga dikenal sebagai agama Cigugur atau/dan ada beberapa penamaan lain Di Cigugur, Kuningan, Jawa Barat, agama Buhun di Jawa Barat, Kejawen di Jawa Tengah dan Jawa Timur, agama Parmalim, agama Asli Batak, agama Kaharingan di Kalimantan, kepercayaan Tonaas Walian di Minahasa Sulawesi Utara, Tolotang di Sulawesi Selatan, Wetu Telu di Lombok, Naurus di Pulau Seram di Provinsi Maluku, dan lain-lain.
5. Bahwa negara Indonesia menghormati keberadaan setiap keyakinan yang mengiringi kehidupan berbangsa dan bernegara yang dituangkan dalam dasar negara Indonesia. Hal inilah yang melatarbelakangi lahirnya ketentuan tentang pengosongan kolom agama di KTP dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Jika kita runut adalah karena adanya ketentuan tentang pengakuan agama di Indonesia, pada intinya negara mengakui keberagaman enam agama yang selama ini telah ada dan dipeluk oleh masyarakat Indonesia. Keenam agama itu adalah Islam, Katolik, Protestan, Hindu, Buddha, dan Khonghucu. Di luar agama di atas, negara tetap membiarkan eksistensinya dengan syarat tidak mengganggu dan melanggar ketentuan di Indonesia.
6. KTP sebagai identitas penduduk di dalamnya mencantumkan elemen-elemen yang menjadi bagian tidak dapat dipisahkan, di antaranya lambang Garuda Pancasila, peta negara, dan agama, termasuk dari itu. Di mana hanya enam agama itulah yang kemudian dicantumkan dalam kolom KTP

di Indonesia. Agar tidak ada permasalahan di kemudian hari dibuatlah ketentuan yang mengatur tentang agama yang “belum diakui” oleh negara Indonesia. Dengan dikosongkannya kolom agama dalam KTP bagi agama atau pun kepercayaan yang belum diakui oleh negara Indonesia.

7. Bahwa negara harus memiliki tertib administrasi, salah satunya adalah yang berkaitan dengan identitas penduduk, termasuk agama dari penduduk tersebut. Hal ini menjadi penting bagi Indonesia yang menganut berbagai macam agama dan kepercayaan, sebab akan berkorelasi penting dengan beberapa administrasi di lapangan seperti pernikahan, waris, kepemilikan atas kebendaan, masalah adopsi anak, dan urusan administrasi lainnya.
8. Agama yang dianut seseorang akan berkorelasi penting terhadap tindakan hukum yang dilakukan, sebab di Indonesia hukum tertulis menjadi penting dalam upaya penegakan dan kepastian hukum itu sendiri. Seperti di dalam kasus pernikahan seorang Muslim, identitas agama KTP, masih dijadikan bukti autentik untuk menentukan agama yang dipeluknya sebelum 5 menikah. Artinya bukti tertulis adalah penting sebagai legalitas seorang sebagai subjek dan objek hukum.
9. Pemerintah berpandangan bahwa keberadaan kolom agama sangat memberikan manfaat baik bagi pemilik identitas maupun negara dalam rangka memberikan batas hukum bagi setiap penganut aliran kepercayaan dan agama agar terjamin hak-hak konstitusionalnya.
10. Perlu diketahui bersama bahwa hingga saat ini belum ada satu pun agama-agama dan kepercayaan asli nusantara yang diakui sebagai agama dengan hak-hak untuk dicantumkan di KTP, akta kelahiran, pencatatan perkawinan di kantor catatan sipil, dan sebagainya. Hal ini menimbulkan banyaknya para penganut kepercayaan atau ajaran leluhur atau agama asli di Indonesia masih terpaksa memilih agama atau diakui atau tidak membuat KTP sama sekali.
11. Di samping hal tersebut, perlu pemerintah sampaikan bahwa dalam undang-undang *a quo* memang terdapat beberapa norma yang belum dicantumkan sehingga diperlukan instrumen yang lebih pasti dalam menilai agama kepercayaan tersebut dapat tercatat dalam administrasi kependudukan.

12. Memperhatikan berbagai dinamika tersebut di atas, maka Pemerintah memohon pada Mahkamah Konstitusi untuk dapat memberikan pertimbangan konstitusionalitas atas pengaturan terkait kolom agama dalam rangka menentukan arah kebijakan yang lebih baik bagi pemerintah selaku penyelenggara negara. Bahwa Pemerintah sangat menghargai usaha-usaha yang dilakukan oleh masyarakat dalam ikut memberikan sumbangan dan partisipasi pemikiran dalam membangun pemahaman tentang ketatanegaraan. Pemikiran-pemikiran masyarakat tersebut akan menjadi sebuah rujukan yang sangat berharga bagi Pemerintah pada khususnya dan masyarakat Indonesia pada umumnya. Atas dasar pemikiran tersebut, Pemerintah berharap agar dialog antara 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 pemerintahan dengan tujuan ikut berkontribusi positif mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana pada alinea keempat UUD 1945.

IV. Petitum

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada Yang Mulia Ketua/ Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945 untuk dapat memberikan putusan yang seadil-adilnya sesuai dengan konstitusional yang berlaku.

[2.4] Menimbang bahwa terhadap permohonan para Pemohon tersebut, Dewan Perwakilan Rakyat menyampaikan keterangan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 17 April 2017, menguraikan hal-hal sebagai berikut:

1. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Para Pemohon.

Kualifikasi yang harus dipenuhi oleh para Pemohon sebagai Pihak telah diatur dalam ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 *juncto* Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disingkat UU Mahkamah Konstitusi), yang menyatakan bahwa "*Para Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu :*

- a. *perorangan warga negara Indonesia;*
- b. *kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;*
- c. *badan hukum publik atau privat; atau*
- d. *lembaga negara.”*

Hak dan/atau kewenangan konstitusional yang dimaksud ketentuan Pasal 51 ayat (1) tersebut, dipertegas dalam penjelasannya, bahwa yang dimaksud dengan “*hak konstitusional*” adalah “*hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*” Ketentuan Penjelasan Pasal 51 ayat (1) ini menegaskan, bahwa hanya hak-hak yang secara eksplisit diatur dalam UUD 1945 saja yang termasuk “*hak konstitusional*”.

Oleh karena itu, berdasarkan UU Mahkamah Konstitusi, agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima sebagai Pemohon yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945, maka terlebih dahulu harus menjelaskan dan membuktikan:

- a. Kualifikasinya sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi;
- b. Hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagaimana dimaksud dalam “Penjelasan Pasal 51 ayat (1)” dianggap telah dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang.

Mengenai parameter kerugian konstitusional, Mahkamah Konstitusi telah memberikan pengertian dan batasan tentang kerugian konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu Undang-Undang harus memenuhi 5 (lima) syarat (*vide* Putusan Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 dan Perkara Nomor 011/PUU-V/2007) yaitu sebagai berikut:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD Tahun 1945;
- b. bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji;

- c. bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi.
- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Jika kelima syarat tersebut tidak dipenuhi oleh para Pemohon dalam perkara pengujian undang-undang *a quo*, maka para Pemohon tidak memiliki kualifikasi kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai Pemohon.

Berdasarkan pada hal-hal yang telah disampaikan tersebut, DPR RI menyerahkan sepenuhnya kepada Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Yang Mulia untuk mempertimbangkan dan menilai apakah para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagaimana yang diatur dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK, Putusan MK Nomor 006/PUU-III/2005, dan Putusan Nomor 011/PUU-V/2007 mengenai parameter kerugian konstitusional.

2. Pengujian atas UU Nomor 23 Tahun 2004 *juncto* UU Nomor 24 Tahun 2013

Terhadap dalil-dalil yang dikemukakan para Pemohon tersebut, DPR RI berpandangan dengan memberikan keterangan sebagai berikut:

- 1) Bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 pada hakekatnya berkewajiban memberikan perlindungan dan pengakuan atas status hukum atas Peristiwa Kependudukan maupun Peristiwa Penting yang dialami Penduduk. UU Nomor 23 Tahun 2006 yang merupakan penjabaran amanat Pasal 26 ayat (3) UUD 1945 bertujuan untuk mewujudkan tertib Administrasi Kependudukan dengan terbangunnya database kependudukan secara nasional serta keabsahan dan kebenaran atas dokumen kependudukan yang diterbitkan. Administrasi Kependudukan sebagai suatu sistem, bagi Penduduk diharapkan dapat memberikan pemenuhan atas hak-hak administratif penduduk dalam pelayanan publik serta memberikan perlindungan yang berkenaan dengan penerbitan Dokumen Kependudukan tanpa ada perlakuan yang diskriminatif melalui peran aktif

Pemerintah dan pemerintah daerah. Penerapan KTP-el yang saat ini dilaksanakan merupakan bagian dari upaya untuk mempercepat serta mendukung akurasi terbangunnya database kependudukan di kabupaten/kota, provinsi maupun database kependudukan secara nasional. Dengan penerapan KTP-el maka setiap Penduduk tidak dimungkinkan lagi dapat memiliki KTP-el lebih dari satu dan/atau dipalsukan KTP-elnya, mengingat dalam KTP-el tersebut telah memuat kode keamanan dan rekaman elektronik data penduduk yang antara lain berupa iris mata maupun sidik jari Penduduk.

- 2) Bahwa dengan penerapan KTP-el maka masa pemberlakuan KTP-e yang diatur dalam Pasal 64 ayat (4) yakni berlaku 5 (lima) tahun menjadi seumur hidup, sepanjang tidak adanya perubahan atas elemen data Penduduk dan berubahnya domisili Penduduk. Hal ini perlu dilakukan agar diperoleh kemudahan dan kelancaran dalam pelayanan publik diberbagai sektor baik oleh pemerintah maupun swasta serta diperolehnya penghematan keuangan negara setiap 5 (lima) tahunnya. Sejalan dengan terbangunnya database kependudukan maka perlu pula diperjelas perihal pengaturan hak akses atas pemanfaatan Data Kependudukan baik bagi petugas pada Penyelenggara, Instansi Pelaksana, dan Pengguna. Selanjutnya sehubungan dengan penerapan sanksi administratif bagi Penduduk maka agar lebih mencerminkan tidak adanya diskriminatif sesama Penduduk maka perlu penyesuaian akan besarnya denda administratif baik penduduk warga negara Indonesia maupun bagi penduduk orang asing, sehingga selain untuk mendorong tertib Administrasi Kependudukan serta menghilangkan diskriminatif dalam pelayanan penerbitan dokumen kependudukan, namun agar lebih mendorong iklim investasi ke Indonesia.
- 3) Bahwa di Indonesia, Konsep negara hukum tercantum di dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, yang menjelaskan bahwa negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machstaat*). Oleh karena itu negara tidak boleh melaksanakan aktivitasnya atas dasar kekuasaan belaka, tetapi harus berdasarkan pada hukum. Ketentuan Pasal 61 ayat (1) *juncto* ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2006 dan Pasal 64 ayat (1) *juncto* ayat (5) UU Nomor 24 Tahun 2013

merujuk pada konstitusi yaitu Pasal 29 UUD 1945 dan dasar negara yaitu Pancasila sila pertama.

- 4) Bahwa Pasal 1 angka 1 UU Nomor 23 Tahun 2006 adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan Data Kependudukan melalui Pendaftaran Penduduk, Pencatatan Sipil, pengelolaan informasi Administrasi Kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain. Dalam hal ini setiap penduduk berhak dalam rangkaian administrasi kependudukan. Bagi Penganut kepercayaan tetap dilayani dan dicatat dalam database kependudukan. Hal ini membuktikan bahwa negara mengakui keberadaan Penganut kepercayaan dan menjamin Penganut kepercayaan dengan mendapatkan dokumen kependudukan, pelayanan yang sama dalam pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil serta kepastian hukum atas kepemilikan dokumen (Pasal 2 UU Nomor 23 Tahun 2006).
- 5) Bahwa dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 mengandung prinsip persamaan dalam hukum dan pemerintahan (*equality before the law*) dengan kewajiban menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tanpa kecuali. Artinya, bukan hanya warga atau rakyat biasa, tetapi para pejabat tinggi pun wajib menjunjung hukum dan pemerintahan. Atas dasar “wajib menjunjung hukum” maka pengaturan Pasal 61 ayat (1) *juncto* ayat (2) UU 23 Tahun 2006 dan Pasal 64 ayat (1) *juncto* ayat (5) UU Nomor 24 Tahun 2013 mengacu pada UUD 1945 yang merupakan hukum dasar tertulis yang memuat dasar dan garis besar hukum dalam penyelenggaraan negara. Pasal 61 ayat (1) *juncto* ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2006 dan Pasal 64 ayat (1) *juncto* ayat (5) UU Nomor 24 Tahun 2013 berkaitan dengan Pasal 29 ayat (2) UUD 1945. Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 mengandung makna bahwa “kepercayaannya” itu merupakan rangkaian yang tidak terpisahkan dari kata “agamanya” atau kepercayaan dalam agama yang bersangkutan. Namun negara tetap melindungi dan mengakui keberadaan Penganut Kepercayaan dengan mencatatkan Aliran Kepercayaan dalam database kependudukan.
- 6) Bahwa atas dasar Pasal 29 UUD 1945, negara yang berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa, menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk

untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu. Undang-Undang *a quo* yang dimohonkan pengujian tidak mengatur pengesahan terhadap pengakuan agama oleh Negara, tetapi memuat pengaturan dan pembentukan sistem yang mencerminkan reformasi di bidang Administrasi Kependudukan, salah satunya yaitu pengaturan mengenai penggunaan Nomor Induk Kependudukan (NIK). NIK adalah identitas Penduduk Indonesia dan merupakan kunci akses dalam melakukan verifikasi dan validasi data jati diri setiap penduduk guna mendukung pelayanan publik di bidang Administrasi Kependudukan. NIK digunakan sebagai kunci akses dalam pelayanan kependudukan, NIK dikembangkan ke arah identifikasi tunggal bagi setiap Penduduk. NIK bersifat unik atau khas, tunggal dan melekat pada seseorang yang terdaftar sebagai Penduduk Indonesia merupakan bagian dari seluruh Dokumen Kependudukan.

- 7) Bahwa meskipun aliran kepercayaan bukan merupakan agama, namun penganut kepercayaan termasuk para Pemohon tidak kehilangan hak konstitusionalnya untuk mendapatkan pelayanan yang sama dalam pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil. Dalam hal ini Undang-Undang *a quo* mengatur administrasi pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil bagi setiap penduduk tanpa diskriminasi sehingga Penganut Kepercayaan dicatat dalam database kependudukan sebagai Dokumen Kependudukan. Bahwa tidak tercantumnya aliran kepercayaan dalam kolom KTP elektronik atau Kartu Keluarga tidak menyebabkan hilangnya hak-hak konstitusional penganut kepercayaan termasuk para Pemohon. Hak-hak konstitusional setiap orang seperti telah dijamin dalam UUD 1945.
- 8) Bahwa untuk memahami pasal Undang-Undang *a quo* dipandang perlu membaca dan mencermati latar belakang perumusan dan pembahasan pasal terkait dalam Undang-Undang *a quo* sebagai berikut:
 - a. Risalah Rapat Pembahasan RUU tentang Administrasi Kependudukan terkait Pasal 61 ayat (1) *juncto* ayat (2):

- **Rapat Kerja tanggal 14 Maret 2006.**

• **MENTERI DALAM NEGERI (M. MA'RUF):**

....”Pak Pimpinan, Pemerintah mencantumkan agama supaya dengan konstitusi kita bahwa kebebasan memeluk agama itulah yang dicantumkan dalam konstitusi kita. Karena itu disini dicantumkan agama...”

• **FPD (IGNATIUS MUL YONO):**

Masalah yang pertama masalah penulisan agama disini menurut kami merupakan hal yang sangat mendasar dan itu sudah berlangsung diberbagai kepentingan yang kita lakukan atau gunakan itu bahwa kita hanya menggunakan masalah agama yang tertulis. Kami sangat menghargai adanya aliran kepercayaan tapi pada kontek penulisan didalam satu produk yang menjadi ketentuan disini, kami kira selama ini kita hanya menggunakan satu yaitu agama...

• **F.PPP (H. ROMZI NIHAN, S.IP):**

Yang pertama, saya setuju untuk dipanjakan cuma sebagai bahan pemikiran, mencantumkan agama sebagai salah satu identitas itu adalah pas, karena itu merupakan salah satu identitas dasar daripada manusia dan kita mengakui agama-agama yang diakui di republik ini jelas. Tentang realita adanya aliran kepercayaan itu, itu persoalan lain itu tapi mereka tidak sejajar dengan agama itu, jadi sebagai pemikiran saya mendukung konsep dicantumkannya agama menjadi suatu identitas.

• **F.PAN (IR. SAYUTI ASYATHRI):**

Saya hanya ingin merrefer kepada perdebatan ini bahwa jangan sampai kita bangkitkan lagi ada kesan perdebatan soal agama dan kepercayaan itu sudah selesai dengan amandemen UUD 2003 yang terakhir, itu di Pasal 28E sudah jelas bahwa yang ada itu hanya kata agama jadi kepercayaan sudah tidak ada yaitu Pasal 28E ayat (1) setiap orang bebas memeluk agama dan beribadah menurut agamanya. Dulu ada tambahan kata kepercayaan yaitu ayat (2) negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing, jadi

tidak ada kepercayaan, dan untuk beribadah menurut agamanya dan kepercayaannya itu, kepercayaannya itu merujuk kepada agama lagi tapi tidak lagi kolom kepercayaan.

- **Rapat Panitia Kerja tanggal 29 Juni 2013.**

• **KETUA PANJA FPG (AGUN GUNANDJAR SUDARSA):**

...”Itulah yang pada akhirnya Pasal 26 tentang agama yang dirumuskan di Bab XI konstitusi kita berjudul agama. Judulnya itu agama, Pak negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa. Itulah yang kemudian dipakai pada akhirnya 26 ayat eh maaf 29 ayat (1) dan ayat (2) itu menjadi satu kesatuan.”(... **hasil kesepakatan di Panitia Ad Hoc 1 Badan Pekerja MPR,)**

“Agama yang diakui itu mulai dari Islam, Kristen Katholik, Kristen Protestan, Hindu, Budha dan terakhir oleh Gus Dur diputuskan Konghucu. Itulah agama yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar kita di Bab IX. Di luar itu bukan agama. Di luar itu adalah kepercayaan. Oleh karena dia masih masuk kategori kepercayaan maka dia tidak ditempatkan di pembinaannya, perlindungannya, proteknya, tidak dilakukan di Kementerian Agama tetapi di luar Kementerian Agama makanya ditempatkan di Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan karena itu budaya. Pada posisi itulah hal-hal yang seperti ini dirumuskan seperti itu sehingga pada tataran implementasinya semua rumusan itu karena agama itu masuk dalam konstitusi makanya hanya di Indonesia yang ada Departemen Agama. Di berbagai negara itu tidak ada Departemen Agama. Sampai perdebatan soal itu memperkuat kembali kepada konstitusi pada saat itu ketika masuk di pembukaan.(hal 57 dan 58)

• **F-PKS (H. JAZULI JUWAINI, LC. MA):**

“Dalam Pancasila disebutkan Ketuhanan Yang Maha Esa tentu uraiannya dengan Undang-Undang Dasar 1945 itu yang dalam Pasal 29 itu kira-kira yang kami pahami supaya tidak ada tabrakan.”

... kami di PKS dengan cara pandang seperti tadi tanpa ingin memberangus dan menzalimi warga negara karena secara

kemanusiaan kita harus jaga mereka sebagai warga negara tetapi ketika bicara tentang pencantuman agama mari kita berdiri di atas pijakan konsesus yang ada baik itu Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945 atau kebijakan Presiden yang sudah diberikan dalam perjalanan bangsa ini.”...(hal 60)

- **KETUA RAPAT FPG (AGUN GUNANDJAR SUDARSA):**

...”harus merujuk kepada aturan hukum yang berlaku. Aturan hukum yang berlaku itu kan kita ada landasan idiil, landasan konstitusional. Landasan idiil kita Pancasila sebagai sebuah dasar dan ideologi yang memang pola pikirnya secara prinsipil berbeda dengan pola pikir yang secara ideologis katakanlah berangkat dari paham-paham ideologi di luar Pancasila.”...

...”Pancasila kita terdiri dari 5 sila yang sila pertamanya berbunyi Ketuhanan Yang Maha Esa. Secara konstitusional kita punya Undang-Undang Dasar yang juga sudah mengatur tentang agama dan kepercayaan itu di dalam Bab XI tentang agama. Itu sebetulnya rujukan-rujukan yang kita perdebatkan pada tataran implementasi dan aplikasinya.”...(hal 63)

b. Pendapat Akhir Fraksi tanggal 7 Des 2006

- **F. PAN (IR. Hj. ANDI YULIANI PARIS, M.Sc):**

....”Pembentukan suatu sistem administrasi kependudukan yang sejalan dengan kemajuan teknologi informasi dan komunikasi, sehingga dapat melayani masyarakat secara lebih terukur dan profesional. sebab, salah satu prinsip dasar dalam rancangan undang-undang tentang administrasi kependudukan adalah upaya menghilangkan segala bentuk diskriminasi sesuai dengan pasal 28 undang-undang dasar negara republik indonesia tahun 1945”....

Bahwa berdasarkan dalil-dalil tersebut di atas, DPR RI memohon agar kiranya Ketua Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi memberikan amar putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan para Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) dan permohonannya tidak diterima;
2. Meyatakan permohonan *a quo* ditolak untuk seluruhnya atau setidaknya permohonan *a quo* tidak dapat diterima;

3. Menyatakan Keterangan DPR RI diterima secara keseluruhan;
 4. Menyatakan Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan dan Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 5. Menyatakan Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan dan Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan tetap memiliki kekuatan hukum mengikat.
- Apabila Yang Mulia Ketua Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.5] Menimbang bahwa Pihak Terkait Majelis Luhur Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa Indonesia (MLKI) dalam persidangan tanggal 6 Desember 2016 menyampaikan keterangan lisan dan keterangan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 10 November Oktober 2016 yang telah diperbaiki dan diterima Kapaniteraan Mahkamah pada tanggal 22 November 2016, menguraikan hal-hal sebagai berikut:

Majelis Hakim Konstitusi Yang Mulia, sebelum kami menyampaikan pokok-pokok permohonan sebagai Pihak Terkait, perkenankanlah untuk menyampaikan terlebih dahulu gambaran permasalahan yang dialami para penghayat kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa selama ini yang sekiranya dapat dijadikan bahan pertimbangan keputusan Majelis Yang Mulia.

1. Masalah perlakuan diskriminasi dan penderitaan yang dialami masyarakat penghayat kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa merupakan perjalanan panjang puluhan tahun sejak jaman penjajahan yang hingga kini belum sepenuhnya terbebaskan dimana sampai saat ini masyarakat penghayat kepercayaan belum merasakan betul hak dasar untuk bebas memeluk, beribadat, dan mendapatkan pengakuan, serta jaminan perlindungan atas keyakinannya sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28D, Pasal 28I, dan Pasal 29 UUD 1945.

2. Sungguh ironis di negara kita Republik Indonesia tercinta bahwa hanya sistem keyakinan yang datang dari luar nusantara saja yang dikategorikan sebagai agama. Sedangkan sistem keyakinan yang dan lahir dari bumi pertiwi, tidak diakui sebagai agama. Padahal frasa agama sebagaimana frasa trigama, adhigama, parigama, duhagama, gurugama, kertagama, dan lain-lain adalah frasa asli bahasa nusantara.
3. Agama jadi diakui sebagai sistem keyakinan yang berasal dari luar sedangkan sistem keyakinan lokal nusantara yang sesungguhnya adalah pemiliknya, tidak diperbolehkan menggunakan frasa agama dan diganti menjadi aliran kebatinan, atau kerohanian, atau kejiwaan, dan yang kemudian disebut aliran kepercayaan atau kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa.
4. Di zaman perjuangan kemerdekaan hingga periode awal orde lama, masyarakat penganut kepercayaan berkembang dengan baik dan turut berkontribusi dalam proses perjuangan dan mempertahankan kemerdekaan, serta mengisi kemerdekaan. Namun ketika DI/TII berkembang tahun 1950-an, banyak dari masyarakat penghayat kepercayaan yang menjadi korban karena dituduh tidak beragama atau kafir.
5. Menginjak di zaman orde baru pada awalnya banyak dari masyarakat penghayat yang jadi korban karena tuduhan PKI. Kemudian mulai tahun 1973 memperoleh perbaikan pelayanan dari negara di mana eksistensi kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa diakui negara dan disejajarkan dengan agama walau tidak diakui sebagai agama sehingga terakomodasi dalam GBHN dan dalam setiap peraturan perundang-undangan selalu tercantum kepercayaan di belakang frasa agama. Pada masa itu, boleh dicantumkan frasa kepercayaan pada kolom agama di KTP dan masyarakat penghayat boleh melangsungkan perkawinan tanpa harus melalui salah satu dari 5 agama ketika itu. Dapat menjadi PNS dan disediakan juga ucapan sumpah jabatan bagi penghayat.
6. Namun kemerdekaan ini tidak berlangsung lama karena mulai tahun 1978, hak-hak tersebut mulai dipreteli atau diamputasi. Mulai dari identitas di KTP, pencabutan hak-hak perkawinan secara kepercayaan, dan lain-lain sehingga para penghayat kepercayaan harus mencatumkan salah satu agama dari 5 agama yang tidak diyakini kalau tidak ingin didiskriminasi atau dikucilkan.

7. Pada era reformasi sekarang ini, perlakuan diskriminasi dan ketidakadilan yang dialami para penghayat kepercayaan belum mengalami perubahan yang signifikan. Walaupun sudah mulai ada perbaikan, namun ada beberapa hal kemunduran di mana dalam peraturan perundang-undangan pada era reformasi ini banyak ditemui pasal-pasal yang menghilangkan frasa kepercayaan di belakang frasa agama sehingga berdampak hilangnya hak-hak para penghayat atau adanya kekosongan hukum bagi penghayat sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Kemudian, Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, ini juga frasa kepercayaan hilang. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan yang kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2014 mengakui eksistensi penghayat kepercayaan dan diperbolehkan melangsungkan perkawinan tanpa melalui perkawinan salah satu dari 6 agama. Namun, para penghayat tidak boleh mencantumkan keyakinannya karena identitas dalam kolom agama harus dikosongkan yang dalam praktiknya tertera tanda setrip kecil.
9. Pada beberapa kabupaten/kota pernah melakukan terobosan atau diskresi dengan mencantumkan identitas kepercayaan pada kolom agama di KTP, sehingga membahagiakan para penghayat. Namun, ternyata belakangan dicabut lagi dan dikembalikan pada identitas kosong atau tanda setrip.
10. Pencantuman identitas kosong atau tanda setrip dalam KTP menimbulkan permasalahan lain yang merugikan para penghayat kepercayaan sebagaimana dialami oleh para Pemohon di berbagai daerah.
11. Dampak negatif dan kerugian hak konstitusi yang dialami para penghayat kepercayaan sebagaimana dialami para Pemohon antara lain, dikosongkannya atau diisi tanda setrip pada identitas agama di KTP menimbulkan stigma pemilik KTP tersebut sebagai orang yang tidak beragama atau dianggap ateis yang dapat menimbulkan perlakuan diskriminasi dan penindasan terhadap para penghayat. Sebagaimana kita ketahui bersama, masyarakat kita pada umumnya yang sangat anti atau memusuhi orang yang tidak beragama atau ateis. Dikosongkannya atau diisi tanda setrip pada identitas agama di KTP sering dianggap sebagai aliran sesat. Kemudian, dikosongkannya atau diisi tanda setrip pada kolom agama di KTP juga sering ditafsirkan atau dicurigai

oleh sebagian orang sebagai golongan komunis yang membahayakan pemilik KTP tersebut dan ini menimbulkan traumatik sejarah. Selanjutnya, sebagai kelompok masyarakat yang dianggap tidak beragama atau ateis atau komunis berdampak lebih lanjut terhadap diskriminasi, penindasan, dan adanya larangan-larangan. Antara lain, larangan melaksanakan kegiatan kepercayaan di lingkungan dan dituduh sesat dan menyesatkan, sulitnya melangsungkan perkawinan, khususnya dalam rangka memperoleh formulir NA dari desa atau kelurahan. Kemudian, apabila meninggal dunia sulit dapat dikuburkan di tempat pemakaman umum. Kemudian, tidak dapat melamar menjadi calon PNS atau TNI/Polri. Dalam beberapa kasus juga untuk menjadi pegawai swasta juga kesulitan. Kemudian, kesulitan juga dalam membuka rekening bank dan akses terhadap keuangan. Kemudian, bagi penghayat kepercayaan yang masuk kategori miskin seringkali juga tidak mendapatkan bantuan sosial atau kesehatan. Itu di antara lain yang dialami oleh beberapa masyarakat penghayat. Dengan dikosongkannya identitas agama dalam KTP untuk penghayat kepercayaan menyebabkan sebagian besar penghayat belum berani untuk mengakui keyakinan yang sesungguhnya karena traumatik dan masih banyak perlakuan diskriminatif, sehingga mengaburkan pendataan yang sesungguhnya. Atas dasar gambaran permasalahan yang dialami para penghayat tersebut, maka kami mohon kiranya Majelis Hakim Yang Mulia dapat membukakan pintu kemanusiaan dan keadilan dengan mengabulkan permohonan dari Pemohon.

Untuk selanjutnya, kami akan membacakan pokok-pokok permohonan kami dari MLKI sebagai Pihak Terkait. Pertama dari sisi kedudukan atau *legal standing* dari kepentingan hukum Pemohon sebagai Pihak Terkait.

1. Bahwa Pemohon Pihak Terkait merupakan organisasi yang berbentuk badan hukum, perkumpulan yang telah didaftarkan melalui Notaris, Indah Setyaningsih, S.H., di Jakarta dengan Akta Nomor 01 tanggal 8 September 2014. Dan telah disahkan pendiriannya sebagai badan hukum perkumpulan dengan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU-00554.60.10.2014 tentang Pengesahan Pendirian Badan 10 Hukum Perkumpulan Majelis Luhur Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa atau bukti P-3.

2. Bahwa Pemohon Pihak Terkait adalah wadah tunggal nasional organisasi-organisasi kepercayaan di Indonesia yang khusus bergerak dan berjuang untuk terwujudnya penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak konstitusional yang belum secara utuh dinikmati oleh warga penghayat kepercayaan. Pemohon Pihak Terkait resmi dideklarasikan pada tanggal 13 Oktober 2014 di Yogyakarta bersamaan dengan Sarasehan Nasional Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa yang berlangsung tanggal 13 sampai 17 Oktober 2014 di Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat yang difasilitasi oleh Direktorat Pembinaan Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan Tradisi, Direktorat Jenderal Kebudayaan, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.
3. Bahwa hingga saat ini Pemohon Pihak Terkait aktif melakukan kegiatan organisasi dan tugas sosialisasi eksistensi penghayat kepercayaan dan perluasan serta penguatan kapasitas organisasi yang telah berkembang di sembilan provinsi di seluruh Indonesia.
4. Bahwa fungsi dan tujuan didirikannya Pemohon Pihak Terkait sangat berkaitan dengan perjuangan pemenuhan hak-hak konstitusional yang juga menjadi bagian dari perjuangan para Pemohon perkara *a quo* sebagaimana ditegaskan di anggaran dasar organisasi menyatakan bahwa

Pasal 9

fungsi:

1. Sebagai mitra tunggal Pemerintah untuk memfasilitasi anggota dalam hal verifikasi organisasi, sertifikasi pemuka penghayat, dan kepentingan lain terkait kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa yang akan diatur kemudian.
2. Menjembatani hubungan timbal balik anggota dengan pemerintah atau pihak lain sebagai bagian solusi kebangsaan sesuai tujuan Pasal 8.
3. Menciptakan saling pengertian dan menghargai antarsesama penganut kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan antarpenghayat kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa dengan pemeluk agama lain menuju persatuan dan kesatuan nasional yang dibingkai dalam Bhinneka Tunggal Ika, Tan Hana Dharma Mangrwa yang dijiwai cinta kasih sesuai sesanti Pasal 6.

Pasal 10

Tugas

1. Membina anggotanya untuk menjaga kemurnian ajaran ketuhanan sesuai sila pertama Pancasila, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa.
2. Pembinaan warga agar mencapai kebahagiaan dan kesejahteraan lahir batin baik di dunia maupun kemudian di alam kekal.

3. Membimbing anggota agar senantiasa sadar hukum serta mematuhi peraturan perundang-undangan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
 4. Memperjuangkan hak keberadaan dan hak hidup kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa dalam peraturan perundang-undangan, termasuk pelaksanaannya.
 5. Membantu anggotanya yang menghadapi kesulitan sesuai kemampuan yang dimiliki.
 6. Membantu pembinaan anggota untuk menghayati dan mengamalkan ajarannya, masing-masing agar menjadi manusia yang berbudi pekerti luhur.
 7. Menggali, menjunjung tinggi, dan melestarikan nilai-nilai luhur warisan leluhur.
5. Bahwa Pemohon, Pihak Terkait adalah organisasi yang dibentuk untuk mewadahi kelompok-kelompok atau komunitas penghayat kepercayaan, baik yang sudah teregistrasi sebagai organisasi, maupun yang belum terorganisasi di Direktorat Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan tradisi Ditjen Kebudayaan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan sebagaimana tercermin dalam anggaran dasar organisasi

Pasal 18

Keanggotaan

1. Keanggotaan Majelis Luhur Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, Indonesia bersifat sukarela dilakukan secara aktif dan menyetujui kesepakatan tentang hakikat kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa.
 2. Anggota Majelis Luhur Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, Indonesia adalah organisasi atau kelompok penganut kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa.
 3. Anggota Majelis Luhur Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, Indonesia terdiri dari anggota biasa, anggota luar biasa, dan anggota kehormatan.
6. Bahwa kedudukan hukum atau *legal standing* dan pengakuan negara kepada Pemohon, Pihak Terkait dan juga seluruh kelompok atau komunitas penghayat kepercayaan untuk dapat diakui dan dihormati hak tradisionalnya, termasuk hak untuk beragama sesuai adat tradisionalnya, juga diakui oleh konstitusi dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.”
7. Bahwa dengan merujuk pada Pasal 28C ayat (2) UUD 1945, maka dapat dikatakan bahwa Pemohon, Pihak Terkait memiliki kedudukan hukum atau *legal standing* secara kolektif (organisasi atau perkumpulan) untuk

memperjuangkan 12 kepentingan hak-hak komunitas atau kelompok penghayat kepercayaan dalam hal jaminan pemenuhan seluruh hak-hak konstitusional, seperti warga negara lainnya. Sebagaimana diatur dalam Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 menyatakan, "Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negara."

8. Bahwa Pemohon, Pihak Terkait adalah sama kedudukan hukum, hak, dan kewajibannya sebagai warga negara Indonesia. Dan khususnya sebagai warga penganut kepercayaan seperti Para Pemohon perkara *a quo*, sehingga Pemohon, Pihak Terkait merasa penting untuk terkait dalam memperjuangkan pemenuhan hak-hak konstitusional yang sedang diuji melalui permohonan pengujian Undang-Undang *a quo*.
9. Bahwa dalam sidang uji materi atau *judicial review* di Mahkamah Konstitusi, dimungkinkan adanya keterlibatan Pihak Terkait yang merasa hak dan kewenangannya akan terpengaruh oleh proses pengujian suatu Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi.
10. Bahwa berdasarkan ketentuan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 5 Tahun 2006 tentang Pedoman Beracara dalam perkara pengujian undang-undang, pihak yang sebagaimana dimaksud Pasal 13 ayat (1) huruf g, yang disebut sebagai Pihak Terkait adalah Pihak Terkait yang berkepentingan langsung dan tidak langsung, sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (3). Pihak Terkait yang berkepentingan tidak langsung adalah:
 - (a) pihak karena kedudukan tugas pokok dan fungsinya perlu didengar keterangannya; atau
 - (b) pihak yang perlu didengar keterangannya sebagai *ad informandum*, yaitu pihak yang hak dan/atau kewenangannya tidak secara langsung terpengaruh oleh pokok permohonan, tetapi karena kepeduliannya yang tinggi terhadap permohonan dimaksud.
11. Bahwa sebagai organisasi yang dibentuk untuk menjadi wadah perjuangan pemenuhan hak-hak konstitusional warga penghayat kepercayaan, Pemohon Pihak Terkait berkepentingan secara tidak langsung dengan apa yang sedang diujikan dalam Undang-Undang *a quo*. Mengingat hak dan kewenangan Majelis Luhur yang hingga saat ini telah menjadi wadah sekitar 157 organisasi atau paguyuban penghayat kepercayaan akan sangat terpengaruh, baik

dampak maupun akibat yang timbul dari Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan *juncto* Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ini. Bahwa kerugian konstitusional yang dialami oleh Pemohon pengujian Undang-Undang *a quo* juga dialami oleh Pemohon Pihak Terkait, baik secara individu maupun organisasi. Tidak diakuinya penghayat kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa dalam Undang-Undang *a quo* tentu sangat memberikan dampak dan akibat negatif secara konstitusional dan hal ini tentu tidak sesuai dengan jaminan penghormatan dan pengakuan yang sudah tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 bahwa adanya turunan pelanggaran hak-hak konstitusional lainnya yang hadir sebagai konsekuensi logis pelanggaran dari tidak terpenuhinya pengakuan dan penghormatan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa sebagai agama juga telah Pemohon Pihak Terkait alami selama ini.

12. Bahwa berdasarkan uraian tersebut di atas, Pemohon Pihak Terkait sebagai organisasi Perkumpulan Majelis Luhur Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa Indonesia yang mengabdikan untuk memperjuangkan hak dan kepentingan warga penghayat kepercayaan juga memiliki kedudukan hukum atau legal standing sebagai Pihak Terkait sesuai dengan maksud di dalam Pasal 14 ayat (1) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 yang menyatakan Pihak Terkait yang dimaksud Pasal 13 ayat (1) huruf g adalah pihak yang berkepentingan langsung atau tidak langsung dengan pokok permohonan.

Dengan demikian, Pemohon Pihak Terkait berpendapat bahwa Pemohon Pihak Terkait memiliki kedudukan hukum atau legal standing dan kepentingan hukum sebagai Pihak Terkait dalam permohonan pengujian undang-undang *a quo* terhadap Undang-Undang Dasar 1945.

Argumentasi Pemohon Pihak Terkait.

Pasal 61 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 *juncto* Pasal 64 ayat (1) dan (5) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan bertentangan dengan UUD 1945.

1. Bahwa norma undang-undang yang sedang dimohonkan pengujiannya adalah Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun tentang Administrasi Kependudukan berbunyi

ayat (1):

“KK memuat keterangan mengenai kolom nomor KK, nama lengkap kepala keluarga, dan anggota keluarga, NIK, jenis kelamin, alamat, tempat lahir, tanggal lahir, agama, pendidikan, pekerjaan, status perkawinan, status hubungan dalam keluarga, kewarganegaraan, dokumen imigrasi, nama orang tua.”

ayat (2):

“Keterangan 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.”

Dan Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan berbunyi

ayat (1):

“KTP-el mencantumkan gambar lambang Garuda Pancasila dan Peta Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, memuat elemen data penduduk yaitu NIK, 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.”

ayat (5):

“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.”

2. Bahwa Ketentuan Pasal 61 ayat (1) *juncto* ayat (2) dan Pasal 64 ayat (1) *juncto* ayat (5) Undang-Undang Administrasi Kependudukan bertentangan dengan prinsip-prinsip jaminan, pengakuan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil, serta perlakuan yang sama di hadapan hukum sebagaimana yang dijamin Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil, serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.
3. Pasal-pasal *a quo* tidak memberikan jaminan pengakuan yang penuh sebagai warga negara yang berhak dan bebas dalam memilih kepercayaan dan agama sesuai keyakinannya. Dengan cara pengakuan kepercayaan dan agama yang hanya sebatas formalitas, pengisian database kependudukan, dan tidak

mencantumkan dalam kolom agama di e-kartu penduduk (KTP) maupun kartu keluarga.

4. Bahwa dengan tidak dicantulkannya kepercayaan dalam kolom agama e-KTP dan KK, meskipun dalam Undang-Undang *a quo* disebutkan tetapi tetap dilayani dan dicatat dalam database kependudukan menyebabkan timbulnya perlakuan yang tidak equal, tidak sama antar warga negara. Menjadikan kepastian pelayanan hak-hak konstitusionalnya terhapus dan ketidakjelasan pelayanan itu akhirnya melanggar hak-hak dasar yang dimiliki warga negara pada umumnya tidak terpenuhi.
5. Bahwa Pemohon Pihak Terkait menilai apa yang sering dialami oleh kelompok atau komunitas penghayat kepercayaan dan Pemohon Perkara *a quo* dikarenakan hadirnya berbagai multipenafsiran yang berbeda-beda di kalangan stakeholder terkait pelayanan e-KTP dan KK, serta hak-hak konstitusional lainnya seperti akta kelahiran, pengakuan pernikahan yang sah 15 melalui pencatatan perkawinan di buku nikah, dan database pencatatan perkawinan bersumber dari Pasal *a quo* yang mengharuskan dikosongkannya kolom agama bagi kepercayaan dan penganut agama di luar enam agama yang diakui. Segala perlakuan pembedaan yang diskriminatif ini tentunya tidak mencerminkan apa yang harusnya dimiliki oleh para Pemohon perkara *a quo*. Pemohon Pihak Terkait dan kelompok penghayat kepercayaan lainnya sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 bahwa setiap orang berhak atas pengakuan jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil, serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.
6. Bahwa pasal-pasal *a quo* bertentangan dengan asas kesamaan warga negara di hadapan hukum (*equality before the law*). Hal ini adalah karena pasal-pasal *a quo* menunjukkan tidak ada kesetaraan atau kesamaan dalam hukum bagi setiap warga negara. Menunjukkan perlakuan berbeda antar warga negara yaitu membedakan kepengurusan KK dan KTP elektronik antara penghayat kepercayaan dengan warga negara pada umumnya, dengan mengosongkan kolom agama bagi penghayat kepercayaan.
7. Bahwa pelayanan yang dimaksud dalam pasal-pasal *a quo* yang tidak menjamin kepastian hukum, kesamaan hak, dan diskriminatif juga bertentangan dengan asas dan prinsip pelayanan.

8. Pelayanan publik yang diatur dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang menyebutkan, “Penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan:
 - a. Kepentingan umum.
 - b. Kepastian hukum.
 - c. Kesamaan hak.
 - d. Kesamaan hak dan kewajiban.
 - e. Keprofesionalan.
 - f. Partisipatif.
 - g. Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif.
 - h. Keterbukaan.
 - i. Akuntabilitas.
 - j. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan.
 - k. Ketepatan waktu, dan
 - l. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.”
9. Bahwa perlakuan yang diskriminatif dengan tidak diisinya aliran penghayat kepercayaan dalam kolom agama jelas juga bertentangan dengan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, “Setiap orang berhak bebas atas perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.”
10. Bahwa perlakuan diskriminatif terhadap penghayat kepercayaan dan penganut agama-agama di luar agama yang enam, tidak sejalan dengan pendapat Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 19/PUU-VI/2008 mengenai pengujian Undang-Undang Peradilan Agama yang telah memberi pandangan atas paham kenegaraan Indonesia mengenai hubungan antara negara dan agama. Menurut Mahkamah dalam Putusan *a quo* telah tegas dinyatakan bahwa Indonesia bukan negara agama yang hanya didasarkan pada satu agama tertentu. Namun, Indonesia juga bukan negara sekuler yang sama sekali tidak memperhatikan agama dan menyerahkan urusan agama sepenuhnya kepada individu dan masyarakat. Indonesia adalah negara yang berKetuhanan Yang Maha Esa yang melindungi setiap pemeluk agama untuk melaksanakan ajaran agamanya masing-masing.
11. Bahwa Pemohon, Pihak Terkait pada akhirnya menilai bahwa Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan juncto Undang-

Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan ini, sebagaimana yang substansi alasan permohonan pengujian undang-undang yang saat ini sedang diperiksa Mahkamah Konstitusi, khususnya Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 *juncto* Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, menurut pemahaman kami, tidak mencerminkan asas kesamaan warga negara di muka hukum. Bertentangan dengan prinsip-prinsip negara hukum menyebabkan pelanggaran atas jaminan keamanan warga negara, serta merupakan ketentuan pasal yang didiskriminatif bagi warga negara. Pelanggaran hak-hak konstitusi tersebut akhirnya menghasilkan dampak konsekuensi logis berupa turunan pelanggaranpelanggaran hak asasi lainnya, seperti pelanggaran hak atas pendidikan, hak atas pekerjaan, hak untuk mendapatkan hak-hak kelahiran, hak untuk mendapatkan buku perkawinan, dan lain sebagainya, sebagaimana yang dirasakan oleh para Pemohon pengujian undang-undang ini. Padahal, pembukaan dan batang tubuh konstitusi pun telah mengakui keberadaan hak-hak atas masyarakat adat, berikut pula aliran kepercayaan yang ada dan hidup di dalamnya sebagai suatu kesatuan Kebhinekaan Tunggal Ika yang tak terpisahkan. Dengan 17 demikian, pasal-pasal *a quo* sangat bertentangan dengan UUD 1945.

12. Petitum. Berdasarkan alasan-alasan yang telah diuraikan di atas dan bukti-bukti yang diajukan, maka para Pemohon, Pihak Terkait memohon kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang memeriksa perkara *a quo* untuk memutus dengan putusan sebagai berikut.

- 1) Mengabulkan permohonan Pemohon sebagai Pihak Terkait yang berkepentingan tidak langsung dalam perkara *a quo*.
- 2) Menyatakan Pasal 61 ayat (1) dan Pasal 64 ayat (1) Undang-Undang Administrasi Kependudukan bertentangan dengan UUD 1945. Oleh karenanya, tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai atau *conditional constitutional*, frasa agama, termasuk juga penghayat kepercayaan dan agama apa pun.
- 3) Menyatakan Pasal 61 ayat (2) dan Pasal 64 ayat (5) Undang-Undang Administrasi Kependudukan bertentangan dengan UUD 1945.

- 4) Menyatakan Pasal 61 ayat (2) dan Pasal 64 ayat (5) Undang-Undang Administrasi Kependudukan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan segala akibat hukumnya.
- 5) Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Apabila Majelis Hakim Konstitusi Yang Mulia berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya.

[2.6] Menimbang bahwa para Pemohon menyerahkan kesimpulan tertulis yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 12 Mei 2017 yang pada pokoknya tetap pada pendiriannya;

[2.7] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan cukup ditunjuk dalam Berita Acara Persidangan, yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini;

3. PERTIMBANGAN HUKUM

Kewenangan Mahkamah

[3.1] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226, selanjutnya disebut UU MK), dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076), Mahkamah berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945;

[3.2] Menimbang bahwa oleh karena permohonan para Pemohon adalah pengujian konstitusionalitas Undang-Undang *in casu* Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2)

serta Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) 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, selanjutnya disebut UU Administrasi Kependudukan) terhadap UUD 1945 maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan para Pemohon;

Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasan, yang dapat mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu Undang-Undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;
- c. badan hukum publik atau privat;
- d. lembaga negara;

Dengan demikian, Pemohon dalam pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 harus menjelaskan dan membuktikan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

[3.4] Menimbang pula bahwa Mahkamah sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 bertanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007 bertanggal 20 September 2007, serta putusan-putusan selanjutnya berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan

konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi lima syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan uraian sebagaimana tersebut pada paragraf [3.3] dan paragraf [3.4] di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon sebagai berikut:

1. Bahwa para Pemohon mendalilkan sebagai perseorangan warga negara Indonesia penganut kepercayaan;
2. Bahwa Pemohon I merupakan salah satu dari 21.000 orang penganut kepercayaan Komunitas Marapu di Sumba Timur dan sebanyak 40 ribu orang di Pulau Sumba yang terlanggar hak atas layanan kependudukannya. Dengan identitasnya sebagai penganut kepercayaan, menurut Pemohon I perkawinan antar pemeluk kepercayaan dari Komunitas Marapu yang dilakukan secara adat tidak diakui negara. Akibatnya, anak-anak Komunitas Marapu sulit mendapatkan Akta Kelahiran. Demikian pula dengan persoalan Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-el), untuk mendapatkan KTP-el dengan mudah, sebagian penganutnya terpaksa berbohong menuliskan agama di luar kepercayaannya pada KTP-el;
3. Bahwa Pemohon II merupakan penganut kepercayaan Parmalim di Sumatera Utara yang pernah terpaksa memilih agama yang diakui agar dipermudah dalam proses pembuatan KTP-el;

4. Bahwa Pemohon III merupakan penganut kepercayaan Ugamo Bangsa Batak di Medan, Sumatera Utara. Pemohon III mendalilkan anaknya yang juga merupakan penganut Ugamo Bangsa Batak telah ditolak melamar pekerjaan, meskipun nilai dan prestasinya bagus dikarenakan kolom agama di KTP-el bertanda strip. Demikian juga ketika sudah bekerja yang bersangkutan kesulitan menerima upah karena pihak perusahaan dan pihak bank mempersoalkan kolom agama yang dikosongkan. Selain itu, agar dapat mengakses modal usaha dari bank atau koperasi Pemohon III terpaksa merubah kolom agama di KTP-el dan Kartu Keluarga (KK) dengan agama Kristen;
5. Bahwa Pemohon IV merupakan penganut kepercayaan Sapto Darmo yang bersama dengan penganut Sapto Darmo lainnya mendapat stigma sesat dari masyarakat dikarenakan dikosongkannya kolom agama pada KTP-el. Selain itu menurut Pemohon IV akibat dikosongkannya kolom agama pada KTP-el pemakaman keluarganya ditolak di pemakaman umum manapun di Kabupaten Brebes. Demikian juga dengan anaknya yang kesulitan untuk mengakses pendidikan dan masuk sekolah tingkat dasar, karena diketahui menganut Kepercayaan Sapto Darmo dan ketika telah sekolah anak tersebut dipaksa harus mengikuti mata pelajaran dan ajaran pendidikan Agama Islam yang sebenarnya bertentangan dengan keyakinan dan kepercayaannya sebagai Penghayat Kepercayaan Sapto Darmo;
6. Bahwa dengan demikian para Pemohon menilai keberadaan UU Administrasi Kependudukan secara faktual atau setidaknya-tidaknya potensial merugikan hak-hak konstitusional para Pemohon. Kehadiran UU Administrasi Kependudukan dengan cara langsung maupun tidak langsung telah merugikan para pemohon dan penganut kepercayaan lainnya di Indonesia karena diperlakukan secara diskriminatif;

[3.6] Menimbang bahwa dengan mendasarkan pada Pasal 51 ayat (1) UU MK, dan putusan-putusan Mahkamah mengenai kedudukan hukum, serta dalil para Pemohon yang merasa dirugikan karena berlakunya Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) UU Administrasi Kependudukan yang salah satunya menimbulkan diskriminasi, maka menurut Mahkamah, para Pemohon mempunyai hak konstitusional yang dirugikan oleh berlakunya Undang-

Undang yang dimohonkan pengujian. Kerugian tersebut bersifat spesifik dan aktual serta terdapat hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dengan berlakunya norma Undang-Undang yang dimohonkan pengujian, sehingga terdapat kemungkinan apabila permohonan dikabulkan maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan terjadi. Dengan demikian, menurut Mahkamah para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;

[3.7] Menimbang bahwa karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo* dan para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo* maka selanjutnya Mahkamah mempertimbangkan pokok permohonan.

Pokok Permohonan

[3.8] Menimbang bahwa para Pemohon mendalilkan Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) UU Administrasi Kependudukan yang masing-masing menyatakan sebagai berikut.

Pasal 61

- (1) *KK memuat keterangan mengenai kolom nomor KK, nama lengkap kepala keluarga dan anggota keluarga, NIK, jenis kelamin, alamat, tempat lahir, tanggal lahir, agama, pendidikan, pekerjaan, status perkawinan, status hubungan dalam keluarga, kewarganegaraan, dokumen imigrasi, nama orang tua.*
- (2) *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, tetapi tetap dilayani dan dicatat dalam database Kependudukan.*

Pasal 64

- (1) *KTP-el mencantumkan gambar lambang Garuda Pancasila dan peta wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, memuat elemen data penduduk, yaitu NIK, 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 tandatangan pemilik KTP-el.*
- (5) *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.*

bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945, dengan alasan-alasan yang pada pokoknya sebagai berikut:

- 1) Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) UU Administrasi Kependudukan bertentangan dengan prinsip negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 karena hak asasi manusia dan/atau hak konstitusional para Pemohon untuk mendapatkan KK dan KTP-el potensial dihilangkan oleh ketentuan pasal-pasal dimaksud, meskipun dalam ketentuan *a quo* dinyatakan tetap dilayani dan dicatatkan dalam database kependudukan;
- 2) Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) UU Administrasi Kependudukan bertentangan dengan kepastian hukum dan perlakuan yang sama di hadapan hukum yang dijamin Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 karena antara norma yang satu dengan yang lain dinilai saling bertentangan dan melahirkan penafsiran yang berbeda. Berdasarkan pasal-pasal tersebut, bagi penganut kepercayaan/penghayat atau bagi penganut agama yang belum diakui sebagai agama, kolom agama dikosongkan, sementara sesuai Pasal 58 ayat (2) UU Administrasi Kependudukan “agama/kepercayaan” adalah bagian dari data perseorangan yang harus dicatat dalam *database* kependudukan. Pada saat yang sama pasal-pasal tersebut juga menyebabkan terdapatnya perbedaan dalam hal pengurusan KK dan KTP-el antara penghayat kepercayaan dengan warga negara lainnya. Di mana pengurusan KK dan KTP-el antara penghayat kepercayaan dengan warga negara pada umumnya terdapat perlakuan yang berbeda;
- 3) Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) UU Administrasi Kependudukan melanggar jaminan kesamaan warga negara di hadapan hukum sebagaimana dijamin oleh Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 karena adanya perlakuan yang tidak sama di hadapan hukum antarwarga negara, yaitu antara warga negara penganut/penghayat kepercayaan dan warga negara penganut agama yang diakui menurut peraturan perundang-undangan dalam mengakses pelayanan publik. Perlakuan yang tidak sama dimaksud telah menimbulkan pertentangan dengan asas persamaan warga negara di hadapan hukum dan pemerintahan sebagaimana dijamin dalam UUD 1945;

- 4) Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) UU Administrasi Kependudukan melanggar hak warga negara untuk tidak diperlakukan secara diskriminatif sebagaimana dijamin oleh Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 karena pasal-pasal *a quo* merupakan ketentuan yang diskriminatif terhadap para penghayat kepercayaan atau bagi penganut agama yang belum diakui oleh negara. Dengan tidak diisinya kolom agama bagi para penghayat kepercayaan, maka hal demikian itu merupakan pengecualian yang didasarkan pada perbedaan atas dasar agama atau keyakinan yang mengakibatkan pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan Hak Asasi Manusia (HAM) dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya dan aspek kehidupan lainnya.
- 5) Berdasarkan seluruh argumentasi di atas, para Pemohon berkesimpulan bahwa Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) UU Administrasi Kependudukan bertentangan dengan:
- a) prinsip negara hukum, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945;
 - b) hak atas kepastian hukum dan perlakuan yang sama di hadapan hukum, sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;
 - c) hak atas jaminan kesamaan warga negara di hadapan hukum, sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945; dan
 - d) hak untuk bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun, sebagaimana diatur dalam Pasal 28I ayat (2) UUD 1945,
- sehingga oleh karenanya para Pemohon memohon agar Mahkamah menyatakan:
1. Kata “agama” dalam Pasal 61 ayat (1) dan Pasal 64 ayat (1) UU Administrasi Kependudukan bertentangan secara bersyarat dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai termasuk juga “kepercayaan”;
 2. Pasal 61 ayat (2) dan Pasal 64 ayat (5) UU Administrasi Kependudukan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

[3.9] Menimbang bahwa untuk memperkuat dalilnya, para Pemohon telah mengajukan bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti

P-14 serta 6 (enam) orang saksi dan 8 (delapan) orang ahli yang masing-masing telah didengar keterangannya dalam persidangan dan/atau telah dibaca keterangan tertulisnya (sebagaimana selengkapnya dimuat dalam bagian Duduk Perkara). Para Pemohon juga telah menyampaikan kesimpulan yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 12 Mei 2017;

[3.10] Menimbang bahwa Presiden telah memberikan keterangan dalam persidangan pada tanggal 6 Desember 2016 (sebagaimana selengkapnya dimuat dalam bagian Duduk Perkara).

[3.11] Menimbang bahwa DPR menyampaikan keterangan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 17 April 2017 (sebagaimana selengkapnya dimuat dalam bagian Duduk Perkara).

[3.12] Menimbang bahwa Pihak Terkait Majelis Luhur Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa Indonesia (MLKI) telah memberikan keterangan dalam persidangan pada tanggal 6 Desember 2016 (sebagaimana selengkapnya dimuat dalam bagian Duduk Perkara).

[3.13] Menimbang bahwa setelah memeriksa dengan saksama permohonan para Pemohon, bukti tulisan/surat, keterangan ahli dan saksi yang diajukan para Pemohon, dan kesimpulan para Pemohon serta keterangan Presiden, keterangan DPR, dan keterangan Pihak Terkait Majelis Luhur Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa Indonesia (MLKI), Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

[3.13.1] Bahwa sebelum mempertimbangkan lebih lanjut mengenai pengujian konstusionalitas Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) UU Administrasi Kependudukan terkait dengan pengosongan kolom agama dalam KK dan KTP-el, Mahkamah akan menegaskan terlebih dahulu pendiriannya mengenai keberadaan hak beragama termasuk hak untuk menganut kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan hak mendapatkan layanan publik, sebagai berikut:

Bahwa hak untuk menganut agama atau kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa merupakan hak konstusional (*constitutional rights*) warga negara, bukan pemberian negara. Dalam gagasan negara demokrasi yang berdasar atas

hukum atau negara hukum yang demokratis, yang juga dianut oleh UUD 1945, negara hadir atau dibentuk justru untuk melindungi (yang di dalamnya juga berarti menghormati dan menjamin pemenuhan) hak-hak tersebut. Dalam hal ini, Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 antara lain menyatakan, *“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia..., maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia ...”*;

Pernyataan mendasar/elementer yang secara eksplisit tertuang di dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 bukan hanya sekadar menjelaskan bahwa Pemerintah Negara Indonesia yang dibentuk dengan UUD 1945 adalah kelanjutan dari Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia, yang diproklamkan tanggal 17 Agustus 1945, melainkan sekaligus memuat amanat atau perintah bahwa Pemerintah Negara Indonesia yang dibentuk salah satu tugasnya adalah melindungi segenap bangsa Indonesia. Tugas “melindungi segenap bangsa Indonesia” ini bukan hanya berarti melindungi raga dan jiwa warga negara Indonesia, termasuk tatkala berada di luar yurisdiksi Indonesia, tetapi juga melindungi hak-hak warga negara itu, lebih-lebih hak yang merupakan hak asasinya. Amanat ini kemudian dituangkan secara lebih tegas dalam Pasal 28I ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan, *“Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah”*.

Hak dasar untuk menganut agama, yang di dalamnya mencakup hak untuk menganut kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, adalah bagian dari hak asasi manusia dalam kelompok hak-hak sipil dan politik. Artinya, hak untuk menganut agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa merupakan salah satu hak dalam kelompok hak-hak sipil dan politik yang diturunkan dari atau bersumber pada konsepsi hak-hak alamiah (*natural rights*). Sebagai hak asasi yang bersumber pada hak alamiah, hak ini melekat pada setiap orang karena ia adalah manusia, bukan pemberian negara. Dalam konteks Indonesia, pernyataan ini, bukan lagi sekadar sesuatu yang bernilai doktriner melainkan telah menjadi norma dalam hukum dasar (konstitusi) dan oleh karena itu mengikat seluruh cabang kekuasaan negara dan warga negara, sebab hal itu dituangkan secara normatif dalam Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 29 ayat (2) UUD 1945.

Pasal 28E ayat (1) UUD 1945 menyatakan, *“Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali”*. Selanjutnya dalam Pasal 28E ayat (2) ditegaskan pula, *“Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya”*. Adapun Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 menegaskan, *“Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu”*.

Bahwa apabila norma-norma hukum dasar (konstitusi) di atas dihubungkan secara sistematis, terdapat dua poin penting yang dapat dipahami. *Pertama*, Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 merupakan bagian dari Bab XA yang terkait dengan Hak Asasi Manusia, sedangkan Pasal 29 merupakan isi dari Bab XI terkait dengan Agama. Dengan demikian, Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 berisi pengakuan terhadap hak setiap manusia untuk memeluk agama dan hak untuk meyakini kepercayaan. Pengakuan tersebut membawa implikasi bahwa memeluk agama dan meyakini kepercayaan merupakan hak yang melekat pada setiap orang. Sebagai konsekuensinya, Pasal 29 UUD 1945 muncul dengan rumusan bahwa negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya dan untuk beribadah menurut agama dan kepercayaannya itu. Artinya, ketentuan Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 merupakan pengakuan konstitusi (negara) terhadap hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan bagi siapapun, sedangkan Pasal 29 UUD 1945 merupakan penegasan atas peran yang harus dilakukan oleh negara untuk menjamin tiap-tiap penduduk agar merdeka dalam memeluk agama dan keyakinan yang dianutnya. Terlepas dari fakta Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 dirumuskan lebih kemudian bila dibandingkan Pasal 29 UUD 1945, namun hubungan sistematisnya dapat dipahami demikian. Bahkan, karena dirumuskan kemudian, Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 mempertegas ihwal pengakuan atas hak kebebasan beragama setiap orang yang juga telah ada sebelumnya di dalam UUD 1945.

Berdasarkan uraian di atas, menjadi tepat ketika Pasal 28I ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa hak ini adalah termasuk dalam kelompok hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun. Lebih jauh, oleh karena hak beragama dan menganut kepercayaan sebagai bagian dari hak asasi manusia sekaligus

sebagai hak konstitusional maka timbul kewajiban atau tanggung jawab bagi negara terutama pemerintah untuk menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhi (*to fulfill*) hak tersebut [*vide* Pasal 28I ayat (4) UUD 1945].

Apabila diletakkan dalam konteks yang lebih universal, pengakuan atas hak beragama dan menganut kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa sebagaimana disebutkan dalam konstitusi bersesuaian dengan semangat rumusan kebebasan beragama seperti yang tercantum dalam *Universal Declaration of Human Rights* (Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia/DUHAM) dan *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)* yang telah diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik);

Bahwa secara tekstual, Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 serta Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 menempatkan agama selalu berkaitan dengan kepercayaan, di mana agama adalah kepercayaan itu sendiri. Hanya saja, dengan membaca dan memahami keberadaan Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, agama dan kepercayaan sangat mungkin dipahami sebagai dua hal yang berbeda atau tidak sama, namun keduanya sama-sama diakui eksistensinya. Pemahaman demikian muncul karena secara tekstual Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 mengatur agama dan kepercayaan secara terpisah. Pasal 28E ayat (1) UUD 1945 mengatur tentang “hak agama dan beribadah menurut agama”, sedangkan Pasal 28E ayat (2) UUD 1945 mengatur mengenai “hak atas kebebasan meyakini kepercayaan”. Lebih jauh, dengan menggunakan kata penghubung “dan” pada frasa “...*dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu*”, Pasal 29 UUD 1945 menempatkan ihwal “kepercayaannya” sebanding dengan “agamanya”. Meski frasa tersebut ditujukan untuk soal peribadatan, namun jika “kepercayaan” itu dianggap sebagai bagian dari “agama”, maka frasa “*dan kepercayaannya*” tentu tidak akan digunakan dalam perumusan Pasal 29 UUD 1945. Dengan hanya memakai frasa “*untuk beribadat menurut agamanya itu*”, maksud penjaminan terhadap pelaksanaan ibadah menurut agama yang diyakini tiap-tiap penduduk sudah cukup. Namun, pada kenyataannya tidak demikian, kata “agamanya” dan kata “kepercayaannya” tersebut justru digunakan secara berbarengan dengan menggunakan kata penghubung “dan”. Bilamana ditinjau dari aspek teknik perumusan norma, penggunaan kata “dan” menunjukkan sifat

kumulatif. Dalam hal ihwal kata “agamanya” dan kata “kepercayaannya” sebagai sesuatu yang dirumuskan secara kumulatif, maka keduanya merupakan dua hal yang memang dapat dikelompokkan secara berbeda. Jika ia dipahami dalam arti yang sama atau yang satu merupakan bagian dari yang lain, maka kata penghubung “dan” tentunya tidak akan dipakai dalam perumusan Pasal 29 UUD 1945. Bahwa apabila dibandingkan dengan rumusan-rumusan norma terkait hak beragama yang dimuat dalam Piagam DUHAM dan Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik, kata “agama” dan “kepercayaan” dirumuskan dengan menggunakan kata penghubung “dan”, dan juga kata “atau” seperti pada Pasal 18 DUHAM yang menyatakan bahwa *“setiap orang berhak atas kemerdekaan berpikir, berkeyakinan dan beragama; hak ini mencakup kebebasan untuk berganti agama atau kepercayaan, dan kebebasan untuk menjalankan agama atau kepercayaannya 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). Hal yang tidak jauh berbeda juga dalam Pasal 18 ayat (2) Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik, *“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). Artinya, penggunaan kata “dan” berarti kumulatif, sedangkan kata “atau” menunjukkan sifat alternatif. Dengan demikian, istilah “agama” dan “kepercayaan” memang dipahami sebagai dua hal berbeda yang disetarakan.

Berdasarkan penjelasan tersebut, pemahaman yang terbangun dengan menggunakan tafsir leksikal seperti diuraikan pada paragraf di atas, setidaknya dapat dijadikan sebagai dasar awal untuk memahami posisi dan hubungan “agama” dan “kepercayaan” sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 29 UUD 1945. Hanya saja, untuk lebih memperjelas hal itu, masih diperlukan telaah kembali semangat yang ada di balik perumusan norma Pasal 29 dan Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945.

Secara historis (*historical background*), perumusan Pasal 29 UUD 1945

tidak dapat dilepaskan dari pembahasan mengenai dasar negara oleh para pendiri negara dalam pembahasan hal ihwal dasar negara dan konstitusi Indonesia merdeka sebelum Indonesia merdeka, baik dalam sidang-sidang di BPUPK maupun di PPKI. Dalam Rapat Besar Panitia Perancang UUD, 13 Juli 1945, dalam posisi sebagai Ketua Panitia Kecil Perancang UUD, Soepomo menyampaikan draf Pasal 29 yang menyatakan bahwa *“Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agama apapun dan untuk beribadah menurut agama masing-masing”*. Selanjutnya, Oto Iskandardinata mengusulkan agar rumusan Pasal 29 diubah menjadi:

- (1) *Negara berdasarkan atas Ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluknya.*
- (2) *Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agama apapun dan beribadah menurut agama masing-masing.*

Dalam kesempatan yang sama, Wongsonagoro mengusulkan agar Pasal 29 ayat (2) ditambah dengan kata-kata *“dan kepercayaan”* antara kata-kata *“agamanya”* dan *“masing-masing”* sehingga usulan tersebut pada draf kedua UUD 1945 menjadi:

- (1) *Negara berdasarkan atas Ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluknya.*
- (2) *Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agama apapun dan beribadah menurut agama dan kepercayaan masing-masing.*

Bahwa selanjutnya, dalam Rapat Besar BPUPK 15 Juli 1945, dalam menjelaskan draf UUD, Soepomo mengemukakan latar belakang hadirnya norma itu, yaitu untuk menghilangkan rasa kekhawatiran atau keragu-raguan warga negara yang tidak beragama Islam. Dikarenakan adanya norma ayat (1) yang membebani kewajiban untuk menjalankan syariat Islam bagi pemeluknya, untuk menjamin hak warga negara yang tidak beragama Islam juga dapat menjalankan agama dan keyakinannya, maka dirumuskanlah ayat (2) tersebut. Berkait dengan usul tersebut, Dahler mengajukan rumusan revisi menjadi, *“Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya dan akan beribadah menurut agamanya dan kepercayaannya masing-masing”*. Usul Dahler ini kemudian disetujui oleh Hatta dan Soepomo, menjadi rumusan Pasal 29 ayat (2).

Bahwa pada tahap selanjutnya, dalam Sidang PPKI pada 18 Agustus 1945, berdasarkan kesepakatan para Pendiri Bangsa, Hatta menyampaikan perubahan-perubahan terhadap pembukaan dan pasal-pasal Rancangan UUD

yang dihasilkan BPUPK sebelumnya. Salah satu yang disepakati diubah adalah Pasal 29 ayat (1) hingga menjadi “Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa”, dan menghilangkan frasa “dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluknya”. Itulah kemudian yang ditetapkan sebagai norma Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 yang berlaku hingga saat ini.

Dari proses perumusan Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 seperti diuraikan di atas, frasa “kepercayaan” memang tidak dimaksud sebagai sesuatu yang terpisah dari agama. Pencantuman kata “kepercayaan” tersebut untuk tujuan agar pemeluk agama selain Islam tetap dijamin haknya untuk menjalankan agama sesuai dengan kepercayaannya. Artinya, terhadap warga negara yang tidak beragama Islam, kepercayaannya tetap dilindungi sesuai dengan ketentuan tersebut.

Bahwa pemahaman demikian juga dapat dibaca ketika Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2) dirumuskan dalam perubahan UUD 1945. Beranjak dari dinamika perumusan norma Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2) tersebut dalam proses perubahan UUD 1945, pembahasan dan perdebatan dalam Rapat Komisi A Sidang Tahunan MPR Tahun 2000 berangkat dari usulan BP MPR terkait hak beragama dimuat dalam draf Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2) dengan dua alternatif (*Naskah Komprehensif, Buku VIII, hlm. 304*), yaitu:

ayat (1)

alternatif pertama, *setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut kepercayaan agamanya masing-masing.*

alternatif dua, *setiap orang bebas memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.*

Bahwa terkait alternatif tersebut, Harun Kamil sebagai ketua rapat Komisi A mengajukan pertanyaan, *apakah kita bisa menyelesaikan dengan memisahkan agama dan kepercayaan misalnya kan begitu, sehingga pecah menjadi dua ayat?* Terhadap pertanyaan tersebut, M. Dawam Anwar (dari F-KB) menanggapi bahwa kepercayaan itu ialah agamanya. Ia menyatakan, *“Jadi agama dan kepercayaan jadi satu, jadi bukan terpisah, jadi agama ya kepercayaannya itu. Jadi bukan lain arti itu,..”* (*Naskah Komprehensif, Buku VIII, hlm. 305*). Seiring dengan tanggapan itu, Hanif Muslih (dari F-KB) menyatakan bahwa F-KB memilih alternatif pertama. Demikian juga dengan F-Reformasi, juga memilih alternatif pertama dan menekankan pada kata “kepercayaan” yang bahasa aslinya dari bahasa Al-Quran yaitu keyakinan agamanya, karena keyakinan itu lebih dalam dibandingkan dengan

kepercayaan. Selain itu, Abdullah Alwahdi (dari F-PDU) juga menyetujui alternatif pertama, namun dengan usul perubahan atas kata “kepercayaan” diganti dengan “keyakinan”, sehingga rumusannya menjadi, “*setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut keyakinan agamanya masing-masing*” (*Naskah Komprehensif, Buku VIII, hlm. 332*).

Bahwa sementara itu, di lain pihak, Hobbes Sinaga menyatakan sikap F-PDIP yang memilih alternatif kedua karena itu yang dinilai sejajar dengan Pasal 29 UUD 1945. Menurutnya, Pasal 29 mengatur kebebasan bagi setiap penduduk, sedangkan dalam Pasal 28E kebebasan beragama bagi setiap orang. Jadi, dapat dipahami, menurut F-PDIP, yang membedakan pengaturan hak beragama dalam Pasal 28E dan Pasal 29 adalah ruang lingkup keberlakuannya. Pendapat tersebut diperkuat oleh Muhammad Ali (juga dari F-PDIP) yang menyatakan bahwa alternatif kedua itu berbenturan dengan Pasal 29 ayat (2) yang sudah ada dalam UUD 1945 (*Naskah Komprehensif, Buku VIII, hlm. 319*).

Dari usulan dan pembahasan terkait Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2) tersebut, dalam Rapat VI Komisi A yang dipimpin Hamdan Zoelva (F-PBB) menyimpulkan rumusan Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2) yang memisahkan pengaturan hak untuk “beragama” dan “kepercayaan” sehingga berbunyi sebagai berikut:

ayat (1):

“Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya serta berhak kembali”.

ayat (2):

“Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap sesuai dengan hati nuraninya”.

Bahwa berdasarkan penjelasan dari proses terbentuknya Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 pun, “agama” dan “kepercayaan” diletakkan sebagai dua hal yang terpisah, di mana agama dan kepercayaan dirumuskan dalam dua ayat yang berbeda. Hanya saja, sebagaimana telah diuraikan di atas, dengan meletakkan pengaturan agama dan kepercayaan dalam dua norma yang berbeda, UUD 1945 pada dasarnya juga menempatkan kepercayaan secara berbeda dengan agama. Dengan demikian, di satu sisi, agama dan kepercayaan diletakkan sebagai sesuatu yang terpisah [Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2)], namun di sisi lain,

kepercayaan juga dipahami sebagai bagian dari agama (Pasal 29). Hanya saja, jika dikaitkan dengan konteks Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 sebagai pengaturan HAM dan Pasal 29 UUD 1945 sebagai jaminan negara atas kemerdekaan dalam memeluk agama, maka dalam hal yang dipersoalkan menyangkut pembatasan hak asasi yang berhubungan dengan agama dan kepercayaan, norma konstitusi yang lebih tepat untuk diacu adalah ketentuan Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, di mana agama dan keyakinan diatur sebagai dua hal yang terpisah. Pola pengaturan yang demikian, misalnya, juga telah diikuti Pasal 58 ayat (2) huruf h UU Administrasi Kependudukan yang menempatkan agama dan keyakinan sebagai dua hal yang terpisah secara setara.

Administrasi kependudukan merupakan bagian atau salah satu bentuk dari pemenuhan kebutuhan pelayanan publik sebagai hak yang melekat bagi setiap warga negara, sehingga menjadi kewajiban bagi negara untuk menjamin dan memenuhinya. Terkait hal ini, dalam konsiderans Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU Pelayanan Publik) dinyatakan bahwa negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam rangka pelayanan publik. Berdasarkan ketentuan Pasal 4 UU Pelayanan Publik, penyelenggaraan pelayanan publik harus berpijak, di antaranya, pada asas kesamaan hak dan persamaan perlakuan/tidak diskriminatif. Kesamaan hak dimaksudkan bahwa dalam memberikan pelayanan tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, serta status sosial. Selanjutnya berkenaan dengan persamaan perlakuan/tidak diskriminatif, Penjelasan Pasal 4 UU Pelayanan Publik menggariskan bahwa setiap warga negara berhak memperoleh pelayanan yang adil.

Bahwa terkait dengan diskriminasi sesungguhnya telah diberi batasan oleh Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 024/PUU-III/2005 bertanggal 29 Maret 2006 yang di antaranya menyatakan bahwa diskriminasi dapat dikatakan terjadi jika terdapat setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada perbedaan 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 hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik

individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya [vide Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia]. Ketentuan mengenai larangan diskriminasi di atas juga diatur dalam *International Covenant on Civil and Political Rights* yang telah diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005. Article 2 *International Covenant on Civil and Political Rights* menyatakan, “Setiap Negara Pihak pada Kovenan ini berjanji untuk menghormati dan menjamin hak-hak yang diakui dalam Kovenan ini bagi semua orang yang berada dalam wilayahnya dan tunduk pada wilayah hukumnya, tanpa perbedaan apapun seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau pendapat lain, asal-usul kebangsaan atau sosial, kekayaan, kelahiran atau status lainnya “ (*Each State Party to the present Covenant undertakes to respect and ensure to all individuals within its territory and subject to its jurisdiction the rights recognized in the present Covenant, without distinction of any kind, such as race, color, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status*). Mahkamah dalam putusan tersebut menegaskan bahwa benar dalam pengertian diskriminasi terdapat unsur perbedaan perlakuan tetapi tidak setiap perbedaan perlakuan serta-merta merupakan diskriminasi.

Sebelumnya, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 070/PUU-II/2004 bertanggal 12 April 2005, 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. Justru jika terhadap hal-hal yang sebenarnya berbeda diperlakukan secara seragam akan menimbulkan ketidakadilan. Dalam putusan lainnya yakni Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-V/2007, bertanggal 22 Februari 2008, Mahkamah menyatakan bahwa diskriminasi adalah memperlakukan secara berbeda terhadap hal yang sama. Sebaliknya bukan diskriminasi jika memperlakukan secara berbeda terhadap hal yang memang berbeda.

[3.13.2] Bahwa berdasarkan uraian pada paragraf **[3.13.1]** di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan dalil-dalil para Pemohon mengenai konstitusionalitas Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) UU Administrasi Kependudukan, sebagai berikut.

[3.13.2.1] Bahwa terhadap dalil para Pemohon yang menyatakan Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) UU Administrasi

Kependudukan tidak mencerminkan jaminan perlindungan oleh negara terhadap hak atau kemerdekaan warga negara penganut kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan oleh karenanya bertentangan dengan prinsip atau gagasan negara hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

Bahwa keberadaan Pasal 61 dan Pasal 64 UU Administrasi Kependudukan bertujuan untuk mewujudkan tertib administrasi kependudukan dengan terbangunnya *database* kependudukan secara nasional serta keabsahan dan kebenaran atas dokumen kependudukan yang diterbitkan. KTP-el merupakan bagian dari upaya mempercepat serta mendukung akurasi terbangunnya *database* kependudukan secara nasional. Upaya untuk mewujudkan tertib administrasi kependudukan melalui pembangunan *database* kependudukan sesuai dengan Undang-Undang *a quo* merupakan langkah yang sangat tepat untuk kemajuan hidup berbangsa dan bernegara. Sebab, perencanaan dan pelaksanaan program-program pemerintah akan berjalan baik apabila berangkat dari data kependudukan yang tertib dan benar. Terlebih lagi jika merujuk pada Pasal 61 dan Pasal 64 yang berada di bawah sub-Bab “Dokumen Kependudukan” di mana dokumen kependudukan merupakan dokumen yang mempunyai kekuatan hukum sebagai alat bukti autentik yang mencakup pengaturan atas sejumlah hak warga negara yang di dalamnya termasuk hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan. Oleh karena itu, upaya melakukan tertib administrasi kependudukan sama sekali tidak boleh mengurangi hak-hak warga negara dimaksud termasuk hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan. *Database* kependudukan yang disusun haruslah dalam kerangka menghormati, melindungi, dan memenuhi hak-hak dimaksud sehingga *database* kependudukan akan tersusun secara lebih akurat, karena tidak akan ada warga negara yang terdata dalam *database* kependudukan yang elemen data kependudukan di dalamnya tidak diisi atau diisi secara tidak sesuai dengan apa sebenarnya agama atau keyakinan yang dianutnya.

Bahwa pengertian terminologi “agama” dalam Pasal 61 ayat (1) hanya akan ditemukan apabila dipahami konteksnya dengan ayat (2)-nya. Hal yang sama juga berlaku terhadap terminologi “agama” dalam Pasal 64 ayat (1) yang pengertiannya hanya dapat ditemukan dengan memahami konteksnya dengan ayat (5)-nya. Oleh karena itu, penilaian terhadap konstusionalitas terminologi

“agama” dalam Pasal 61 ayat (1) dan Pasal 64 ayat (1) UU Administrasi Kependudukan itu pun harus diletakkan dalam konteks demikian.

Guna menilai konstusionalitas konteks suatu norma, terdapat tiga asas dalam penafsiran kontekstual, yaitu: *pertama*, asas *noscitur a sociis*, yang mengandung pengertian bahwa suatu kata atau istilah harus dikaitkan dengan rangkaiannya; *kedua*, asas *ejusdem generis*, yang mengandung pengertian bahwa makna suatu kata atau istilah dibatasi secara khusus dalam kelompoknya; dan *ketiga*, asas *expressio unius exclusio alterius* yang mengandung pengertian bahwa jika suatu konsep digunakan untuk satu hal maka ia tidak berlaku untuk hal lain. Jika ketiga asas dalam penafsiran kontekstual diterapkan dalam permohonan *a quo*, maka:

- (i) sesuai dengan asas *noscitur a sociis*, kata atau istilah “agama” dalam Pasal 61 ayat (1) dan dalam Pasal 64 ayat (1) UU Administrasi Kependudukan jika diperhatikan rangkaiannya dengan kata atau istilah “agama” dalam Pasal 61 ayat (2) dan Pasal 64 ayat (5) UU Administrasi Kependudukan telah ternyata bahwa kata atau istilah “agama” tersebut adalah dimaksudkan sebagai agama dalam pengertian “yang diakui sebagai agama sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan”, yang berarti tidak termasuk kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa;
- (ii) sesuai dengan asas *ejusdem generis* telah ternyata pula bahwa kata atau istilah “agama” dalam Pasal 61 ayat (1) dan dalam Pasal 64 ayat (1) maupun istilah “agama” dalam Pasal 61 ayat (2) dan dalam Pasal 64 ayat (5) UU Administrasi Kependudukan oleh pembentuk undang-undang memang digunakan semata-mata bagi pengertian agama “yang diakui sebagai agama sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan”, sehingga tidak dapat digunakan sebagai pengertian yang mencakup kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa;
- (iii) sesuai dengan asas *expressio unius exclusio alterius* juga telah ternyata bahwa pembentuk undang-undang memaksudkan konsep tentang “agama” dalam Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) serta dalam Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) UU Administrasi Kependudukan hanya dimaksudkan untuk digunakan terhadap satu hal, yaitu dalam hal ini agama “yang diakui sebagai agama sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan”, sehingga lagi-lagi

dalam hal ini tidak mencakup pengertian kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa.

Dengan berdasar pada ketiga asas dalam penafsiran kontekstual di atas maka telah terbukti bahwa UU Administrasi Kependudukan, *in casu* Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5), berpegang pada atau menganut pendirian bahwa “agama” yang dimaksud adalah agama yang diakui sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, hak atau kemerdekaan warga negara untuk menganut agama dibatasi pada agama yang diakui sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Konsekuensinya, secara *a contrario*, tanggung jawab atau kewajiban konstitusional negara untuk menjamin dan melindungi hak atau kemerdekaan warga negara untuk menganut agama, yang sesungguhnya juga termasuk kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, juga terbatas pada warga negara yang menganut agama yang diakui sesuai dengan ketentuan 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.

Bahwa adanya pernyataan dalam Pasal 61 ayat (2) dan dalam Pasal 64 ayat (5) UU Administrasi Kependudukan yang menyatakan bahwa bagi penghayat kepercayaan kolom “agama” tidak diisi, tetapi tetap dilayani dan dicatat dalam *database* Kependudukan, hal itu bukanlah dimaksudkan untuk memberikan perlindungan dan jaminan negara bagi warga negara penganut kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, melainkan semata-mata penegasan tentang kewajiban negara untuk memberikan pelayanan kepada setiap warga negara sesuai dengan data yang tercantum dalam *database* kependudukan yang memang merupakan tugas dan kewajiban negara.

Hal lain yang lebih fundamental adalah bahwa dengan analisis terhadap rumusan norma dalam Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) UU Administrasi Kependudukan berarti Undang-Undang *a quo* secara implisit mengkonstruksikan hak atau kebebasan menganut agama, yang sesungguhnya juga termasuk kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, sebagai pemberian negara. Padahal sebaliknya, hak atau kemerdekaan menganut agama (termasuk menganut kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa) adalah hak yang melekat pada setiap orang sebab hak itu diturunkan dari

kelompok hak-hak alamiah (*natural rights*), bukan pemberian negara. Oleh karena hak beragama dan menganut kepercayaan merupakan salah satu hak asasi manusia maka sebagai negara hukum yang mempersyaratkan salah satunya adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia, sehingga membawa konsekuensi adanya tanggung jawab negara untuk menjamin bahwa hak asasi warganya benar-benar ternikmati dalam praktik atau kenyataan sehari-hari. Apalagi tatkala hak asasi tersebut tegas dicantumkan dalam Konstitusi, sehingga menjadi bagian dari hak konstitusional, maka tanggung jawab negara untuk menjamin penikmatan hak itu jadi makin kuat karena telah menjadi kewajiban konstitusional negara untuk memenuhinya sebagai konsekuensi dari pengakuan akan kedudukan Konstitusi (*in casu* UUD 1945) sebagai hukum tertinggi (*supreme law*).

Berdasarkan seluruh pertimbangan di atas, dalil para Pemohon yang menyatakan bahwa kata atau istilah “agama” dalam Pasal 61 ayat (1) jika dihubungkan dengan Pasal 61 ayat (2) dan kata atau istilah “agama” dalam Pasal 64 ayat (1) jika dihubungkan dengan Pasal 64 ayat (5) UU Administrasi Kependudukan bertentangan dengan prinsip atau gagasan negara hukum, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, sepanjang tidak dimaknai termasuk “kepercayaan”, adalah beralasan menurut hukum;

[3.13.2.2] Bahwa terhadap dalil para Pemohon yang menyatakan Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) UU Administrasi Kependudukan bertentangan dengan kepastian hukum dan perlakuan yang sama di hadapan hukum sebagaimana dijamin oleh Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 serta melanggar jaminan kesamaan warga negara di hadapan hukum sebagaimana ditentukan dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

Bahwa dengan tidak dianutnya pengertian terminologi “agama” dalam Pasal 61 ayat (1) dan dalam Pasal 64 ayat (1) UU Administrasi Kependudukan termasuk kepercayaan, maka dengan sendirinya norma Undang-Undang *a quo* tidak memberikan pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum bagi warga negara penganut kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa dengan warga negara yang oleh Undang-Undang *a quo* disebut menganut “agama yang diakui sebagai agama sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan”. Dengan pendirian

pembentuk undang-undang bahwa yang dimaksud “agama” adalah agama dalam pengertian 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. Demikian pula halnya dengan kepastian hukum. Sebab kepastian hukum itu didapat oleh penganut kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa adalah kepastian bahwa mereka bukan penganut agama yang diakui sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Hal ini sekaligus tidak memungkinkan bagi mereka menikmati perlakuan yang sama di hadapan hukum secara adil sebab secara konseptual dalam konstruksi UU Administrasi Kependudukan mereka sudah tidak dimasukkan ke dalam pengertian agama.

Demikian juga apabila dikaitkan dengan jaminan perlakuan yang sama di hadapan hukum dan pemerintahan, sejak awal penganut kepercayaan sudah dibedakan dengan penganut agama yang diakui sesuai dengan peraturan perundang-undangan di mana perbedaan demikian, sebagaimana telah dipertimbangkan di atas, tidak didasarkan pada alasan yang konstitusional. Sementara, kewajiban untuk menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan tetap melekat pada mereka sebagai warga negara Indonesia.

Selain itu, secara faktual keberadaan Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) UU Administrasi Kependudukan pada faktanya telah menimbulkan ketidakpastian, penafsiran yang berbeda, dan tidak konsisten dengan norma lainnya dalam undang-undang yang sama seperti dengan Pasal 58 ayat (2), di mana hal itu menimbulkan akibat bahwa warga negara penghayat kepercayaan kesulitan memperoleh KK maupun KTP-el. 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. Pada saat yang sama, hal demikian merupakan sebuah kerugian hak konstitusional warga negara yang seharusnya tidak boleh terjadi. Peristiwa yang dialami oleh Pemohon II, Pemohon III, dan Pemohon IV di mana mereka mengalami hambatan dalam mengakses layanan publik, bahkan hingga kesulitan

mendapatkan pekerjaan, hal itu bukanlah masalah implementasi norma melainkan konsekuensi logis dari pengertian “agama” yang dianut oleh UU Administrasi Kependudukan yang tidak memasukkan penganut kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa sebagai bagian di dalamnya. Demikian pula peristiwa yang dialami oleh Pemohon I sehingga yang bersangkutan terpaksa berbohong perihal keyakinannya dengan memasukkan agama tertentu yang dikatakan diakui sesuai dengan peraturan perundang-undangan demi mendapatkan layanan publik.

Berdasarkan uraian di atas, dalil para Pemohon yang menyatakan Pasal 61 ayat (1) dan Pasal 64 ayat (1) UU Administrasi Kependudukan bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 sepanjang kata “agama” dalam pasal *a quo* tidak dimaknai termasuk kepercayaan adalah beralasan menurut hukum.

[3.13.2.3] Bahwa terhadap dalil para Pemohon yang menyatakan Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) UU Administrasi Kependudukan melanggar hak warga negara untuk tidak diperlakukan secara diskriminatif sebagaimana dijamin oleh Pasal 28I ayat (2) UUD 1945, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

Bahwa dengan mengacu pada pengertian diskriminasi dalam putusan-putusan Mahkamah, di antaranya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 070/PUU-II/2004, bertanggal 12 April 2005, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 024/PUU-III/2005, bertanggal 29 Maret 2006, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-V/2007, bertanggal 22 Februari 2008, perbedaan pengaturan antar warga negara dalam hal pencantuman elemen data penduduk, menurut Mahkamah tidak didasarkan pada alasan yang konstitusional. Pengaturan tersebut telah memperlakukan secara berbeda terhadap hal yang sama, yakni terhadap warga negara penghayat kepercayaan dan warga negara penganut agama yang diakui menurut peraturan perundang-undangan dalam mengakses pelayanan publik. Lagi pula jika dikaitkan dengan pembatasan terhadap hak dan kebebasan dengan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28J ayat (2) UUD 1945, menurut Mahkamah pembatasan demikian tidak berhubungan dengan penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan bukan pula untuk memenuhi tuntutan yang adil dalam kehidupan masyarakat yang demokratis. Sebaliknya, pembatasan hak *a quo* justru menyebabkan munculnya perlakuan yang tidak adil terhadap warga negara penghayat kepercayaan sebagaimana yang

didalilkan oleh para Pemohon. Dengan tidak dipenuhinya alasan pembatasan hak sebagaimana termaktub dalam Pasal 28J ayat (2) UUD 1945, maka pembatasan atas dasar keyakinan yang berimplikasi pada timbulnya perlakuan berbeda antar warga negara merupakan tindakan diskriminatif. Oleh karena itu, dalil para Pemohon bahwa ketentuan Pasal 61 ayat (1) dan Pasal 64 ayat (1) UU Administrasi Kependudukan bertentangan dengan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 sepanjang kata “agama” dalam pasal *a quo* tidak dimaknai termasuk kepercayaan adalah beralasan menurut hukum.

[3.13.3] Bahwa berdasarkan alasan-alasan hukum sebagaimana diuraikan di atas, maka kata “agama” sebagaimana dimuat dalam Pasal 61 ayat (1) dan Pasal 64 ayat (1) UU Administrasi Kependudukan harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai termasuk “kepercayaan”;

[3.13.4] Bahwa untuk menjamin hak konstitusional para Pemohon, oleh karena keberadaan Pasal 61 ayat (2) dan Pasal 64 ayat (5) UU Administrasi Kependudukan merupakan kelanjutan dari kata “agama” dalam Pasal 61 ayat (1) dan Pasal 64 ayat (1) UU Administrasi Kependudukan yang menurut Mahkamah harus dimaknai termasuk “kepercayaan”, maka dengan sendirinya Pasal 61 ayat (2) dan Pasal 64 ayat (5) UU Administrasi Kependudukan kehilangan relevansinya dan juga turut tunduk pada argumentasi perihal pertentangan kata “agama” dalam Pasal 61 ayat (1) dan Pasal 64 ayat (4) UU Administrasi Kependudukan di atas, sehingga dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945, dan karenanya tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Dengan demikian dalil para Pemohon tentang inkonstitusionalitas Pasal 61 ayat (2) dan Pasal 64 ayat (5) UU Administrasi Kependudukan beralasan menurut hukum;

[3.13.5] Bahwa agar tujuan untuk mewujudkan tertib administrasi kependudukan dapat terwujud serta mengingat jumlah penghayat kepercayaan dalam masyarakat Indonesia sangat banyak dan beragam, maka 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, begitu juga dengan penganut agama lain;

[3.14] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh uraian pertimbangan tersebut di atas, menurut Mahkamah dalil para Pemohon beralasan menurut hukum;

4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

- [4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;
- [4.2] Para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3] Pokok permohonan beralasan menurut hukum;

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

5. AMAR PUTUSAN

Mengadili,

1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan kata “*agama*” dalam Pasal 61 ayat (1) dan Pasal 64 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang 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*”;
3. Menyatakan Pasal 61 ayat (2) dan Pasal 64 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan sebagaimana telah

diubah dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang 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;

4. Memerintahkan pemuatan Putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim yang dihadiri oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Arief Hidayat selaku Ketua merangkap Anggota, Anwar Usman, Suhartoyo, Wahiduddin Adams, Saldi Isra, I Dewa Gede Palguna, Aswanto, Maria Farida Indrati, dan Manahan M.P Sitompul, masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Rabu**, tanggal **delapan belas**, bulan **Oktober**, tahun **dua ribu tujuh belas**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari **Selasa**, tanggal **tujuh**, bulan **November**, tahun **dua ribu tujuh belas**, selesai diucapkan pukul **10.27 WIB**, oleh tujuh Hakim Konstitusi yaitu Arief Hidayat selaku Ketua merangkap Anggota, Anwar Usman, Saldi Isra, I Dewa Gede Palguna, Aswanto, Maria Farida Indrati, dan Manahan M.P Sitompul, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Syukri Asy'ari sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh Pemohon/kuasanya, Presiden atau yang mewakili, Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili dan Pihak Terkait/kuasanya.

KETUA,

ttd.

Arief Hidayat

ANGGOTA-ANGGOTA,

ttd.

Anwar Usman

ttd.

Saldi Isra

ttd.

I Dewa Gede Palguna

ttd.

Aswanto

ttd.

Maria Farida Indrati

ttd.

Manahan MP Sitompul

PANITERA PENGGANTI,

ttd.

Syukri Asy'ari



MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA