

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Mahkamah Konstitusi adalah suatu lembaga Negara yang melakukan tugas kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Dalam UUD 1945, disebutkan adanya lembaga baru, yaitu Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi melaksanakan kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.

1. Kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia

Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga negara baru yang diintrodusir Perubahan UUD NKRI 1945. Dari sudut pandang Hukum Tata Negara perlunya dibentuk Mahkamah Konstitusi karena kewenangannya yang menentukan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, termasuk salah satu kewenangannya adalah untuk menyelesaikan impeachment Presiden, di samping kewenangan konstitusional lainnya sebagaimana diatur dalam Pasal 7B dan Pasal 24C ayat (1) perubahan ketiga UUD NKRI 1945 menegaskan bahwa, Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan Lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus

pembubaran Partai Politik dan memutus perselisihan tentang hasil Pemilihan Umum.²²

Selain kewenangan yang digariskan dalam Pasal 24C ayat (1) di atas, kewenangan konstitusional lainnya dari Mahkamah Konstitusi dapat ditemukan dalam Pasal 7B ayat (1) dan (4) Perubahan UUD NKRI 1945, yang menegaskan bahwa, Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Merujuk pada hasil perubahan ketiga UUD NKRI 1945 sebagaimana ditentukan pada Pasal 24C ayat (1) dan Pasal 7B ayat (1) dan ayat (4) maka kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dapat dielaborasi dalam enam hal, yaitu:

1. Melakukan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
2. Memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara;
3. Memutus pembubaran Partai Politik;

²² Dahlan Thaib, Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional (Jakarta: Total Media, 2009), hlm. 254-255.

4. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum;
5. Memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela.
6. Memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan Wakil Presiden.

Dari aspek hukum ketatanegaraan permasalahan yang muncul adalah perubahan ketiga UUD NKRI 1945 Pasal 24C ayat (1) maupun Pasal 7B ayat (1) dan (4) tidak menyebutkan secara eksplisit apakah putusan Mahkamah Konstitusi bersifat mengikat atau tidak. Seharusnya putusan apapun yang final harus mengikat dan tidak bisa diulang lagi, dalam prinsip hukum setiap putusan harus final dan mengikat. Jika prinsip mengikat tidak diperjelas, putusan Mahkamah Konstitusi akan mengambang.

Dari penjelasan Pasal 7B ayat (5) perubahan ketiga UUD NKRI 1945, misalnya Presiden dan/atau wakil Presiden terbukti melanggar hukum setelah diproses oleh Mahkamah Konstitusi, maka akibat hukumnya Presiden dan/atau Wakil Presiden secara politis dapat diberhentikan oleh MPR. Namun, ketika dibawa ke sidang paripurna MPR (berdasarkan Pasal 7B ayat (7)), dapat terjadi mayoritas anggota MPR menolak memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Bila hal itu terjadi dalam praktik ketatanegaraan, berarti keputusan

politik MPR mengabaikan putusan hukum yang telah diputus Mahkamah Konstitusi. Hal ini jelas tidak sejalan dengan prinsip negara hukum yang dianut oleh konstitusi Indonesia. Sebagai sebuah negara modern, konstitusi baru Indonesia hasil perubahan dengan tegas menggariskan dalam Pasal 1 ayat (3) bahwa negara Indonesia adalah negara hukum.

2. Kewenangan dan Kewajiban Mahkamah Konstitusi

Pasal 24 C ayat (1) dan ayat (2) UU Mahkamah Konstitusi menggariskan wewenang Mahkamah Konstitusi sebagai berikut.

- a. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilu;
- b. Mahkamah Konstitusi wajib memberi putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.²³

²³ Maruarar Siahaan, Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Edisi Kedua (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 11.

Wewenang Mahkamah Konstitusi tersebut secara khusus diatur lagi dalam Pasal 10 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi dengan merinci sebagai berikut.

- a. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NKRI 1945);
- b. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI 1945;
- c. Memutus pembubaran partai politik;
- d. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

B. PUTUSAN MK TERKAIT UJI MATERI NOMOR PERKARA 97/PUU-XIV/2016

Selasa, 7 November 2017, Mahkamah Konstitusi menjatuhkan Putusan Nomor 97/PUU-XIV/2016 atas perkara Pengujian Undang-Undang (judicial review) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 (UU No. 23 Tahun 2006) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (UU No. 24 Tahun 2013) terhadap UUD NRI 1945.

Perkara ini diajukan oleh beberapa pemohon yang secara keseluruhan merupakan penghayat kepercayaan tertentu di Indonesia. Ruang lingkup pasal yang diuji meliputi, Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 23 Tahun 2006 dan Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) UU No. 24 Tahun 2013. Pasal 61 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2006 mengatur tentang sejumlah keterangan yang harus dicantumkan di

dalam KK yang berisi beberapa kolom, salah satunya kolom agama. Sementara Pasal 61 ayat (2) mengatur tentang pengosongan kolom agama yang dimaksud dalam Pasal 61 ayat (1) bagi Penduduk yang agamanya belum diakui sebagai agama berdasarkan ketentuan perundangundangan atau bagi penghayat kepercayaan.

Sedangkan Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) UU No. 24 Tahun 2013 pada dasarnya mengatur hal yang sama dengan Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) dalam konteks pengurusan KTP Elektronik. Berdasarkan Pasal 64 ayat (5) kolom agama dalam KTP Elektronik bagi Penduduk yang agamanya belum diakui sebagai agama berdasarkan ketentuan perundang-undangan atau bagi penghayat kepercayaan adalah tidak diisi atau dikosongkan.

Ketentuan tersebut bagi para Pemohon sangatlah bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan merupakan ketentuan yang diskriminatif. Khususnya bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 28D ayat (1), Pasal 27 ayat (1), Pasal 29 ayat (2) dan Pasal 28I ayat (2) UUD NRI 1945. Oleh karenanya para Pemohon meminta Majelis Hakim MK untuk mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya. Pokok permohonan Pemohon yang dimaksud adalah menyatakan Pasal 61 ayat (1) dan Pasal 24 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2006 jo. UU No. 24 Tahun 2013 bertentangan dengan UUD NRI 1945, dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai sebagai (conditionally constitutional) frasa “agama” termasuk juga kepercayaan. Kedua, menyatakan Pasal 61 ayat (2) dan Pasal 64 ayat (5) UU No. 23 Tahun 2006 jo. UU No. 24 Tahun 2013

bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan segala akibat hukumnya.²⁴

Hasil akhir dari perjuangan para Pemohon dalam perkara tersebut adalah dikabulkannya permohonan Pemohon untuk seluruhnya oleh Majelis Hakim melalui Putusan No.97/PUU-XIV/2016. Dalam putusannya, Majelis Hakim menyatakan bahwa Pasal 61 ayat (2) dan Pasal 64 ayat (5) UU No. 23 Tahun 2006 jo. UU No. 24 Tahun 2013 bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak termasuk penganut aliran kepercayaan.

Putusan MK tersebut disambut banyak pujian dari masyarakat di samping rasa bahagia para Pemohon karena dengan adanya putusan ini maka jaminan perlindungan hukum bagi mereka semakin kuat. Sekretaris Tuntunan Agung Sapta Darma, Bambang, menyatakan bahwa keputusan ini adalah angin segar bagi para penghayat semuanya setelah berpuluh-puluh tahun tidak mendapatkan haknya. Kalangan penghayat selama ini menjadi terpinggirkan karena dianggap tidak memiliki agama bahkan ada yang dianggap komunis.

C. Jaminan Konstitusional terhadap Agama dan Kepercayaan Minoritas

Mengacu pada studi hukum internasional Hak Asasi Manusia (HIHAM),²⁵ kelompok agama lokal dikategorikan sebagai kelompok minoritas agama. Dalam

²⁴ Vide Putusan MK Nomor 97/PUU-XIV/2016, hlm. 31.

²⁵ Terminologi HIHAM digunakan oleh Abdul Hakim Nusantara Anggota Komnas HAM RI periode 2003-2007 dalam memberikan hantaran kata buku HAM dan Syari'ah karya Mas'ed Baderin yang diterbitkan oleh Komnas HAM RI tahun 2003

penelaahan berbagai sumber, secara umum definisi kelompok minoritas memuat sekurang-kurangnya empat unsur pokok yakni; *pertama* definisi leksikal. Istilah ‘minoritas’ dapat dipahami sebagai jumlah (populasi) yang lebih sedikit dari sebuah jumlah (populasi) yang lebih besar secara keseluruhan (di tingkat nasional). Dan *kedua* definisi yang bersifat numerik, minoritas juga dapat diartikan sebagai tidak dominan, dan mendapat perlakuan yang merugikan atau berada dalam situasi yang tidak diuntungkan dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. *Ketiga*, definisi bersifat pembedaan (*distingtive*), mereka dibedakan berdasarkan agama, bahasa etnik dan lainnya dan *keempat*, minoritas berdasarkan solidaritas social untuk bertahan. Mereka biasanya berasal dari kelompok budaya, agama dan kelompok bahasa.²⁶

Tentang empat karakter minoritas di atas, pada 1977, Francesco Capatorti, dari UN *Special Rapporteur for Prevention of Discrimination and Protection of Minority*, mendefinisikan ‘minoritas’ sebagai sekelompok orang yang secara jumlah lebih sedikit, dibandingkan seluruh populasi suatu Negara, yang berada dalam posisi tidak dominan, yang anggota-anggota kelompok tersebut merupakan warga negara, dengan karakter etnik, agama, atau bahasa yang berbeda dari anggota masyarakat lainnya, dan menunjukkan, meskipun tidak terlihat nyata, ikatan

²⁶ Halili, Sudarto (ed) (2016). "Supremasi Intoleransi: Laporan kondisi kebebasan beragama/berkeyakinan dan Minoritas keagamaan di Indonesia tahun 2016". Jakarta: Setara Institute., h. 25-26.

solidaritas, yang diarahkan untuk memelihara budaya, tradisi, agama, dan bahasa mereka.

*“a group numerically inferior to the rest of population of the State in non dominant position – whose members – being nationals of States, posses religious, ethnic or linguistic characteristic differing from those of the rest of populations and show, if only implicitly, a sense of solidarity, directed towards, preserving their culture, traditions, religion and languages”.*²⁷

Batasan yang digariskan oleh Capatorti sebagaimana disebutkan di atas, dikaitkan dengan isu genosida yang tidak boleh terjadi disebabkan “...denial of the rights of existence of entire human groups”²⁸ (penyangkalan atas eksistensi sekelompok manusia). Alasan ini memberikan pengakuan (rekognisi) terhadap hak-hak sekelompok minoritas, yang kemudian semakin dipertegas di dalam ICCPR (1966) dengan menuliskan hak-hak individu dalam kelompok minoritas.

Pasal 27 ICCPR misalnya menyatakan bahwa: “Di negara-negara dimana terdapat golongan minoritas berdasarkan etnis, agama atau bahasa, orang-orang yang tergabung dalam kelompok-kelompok minoritas tersebut tidak dapat diingkari haknya, dalam komunitas bersama anggota lain dari kelompok mereka, untuk menikmati budaya mereka sendiri, untuk menjalankan dan mengamalkan agama

²⁷ Studi on the Right of Person Bilonging to Ethnic Religious and Linguistic Minorities”. UN Document E/CN.4/Sub.2/384/Add.1-7. Diakses melalui http://www.minority-right.org/docs/mn_defs.htm, pada 6 Maret 201

²⁸ Komnas HAM RI, “Mengakui Minoritas! Kajian tentang Kelompok Minoritas dan Kewajiban Negara untuk Menjamin Hak-haknya” Draft Pelaporan Hak-Hak Minoritas Keagamaan oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia RI. 2016., h. 12.

mereka sendiri, atau menggunakan bahasa mereka sendiri.” Adapun jaminan penikmatan yang diberikan terhadap kelompok minoritas antara lain:

- a. Hak untuk menikmati budaya mereka, untuk mengakui dan mempraktikkan agama mereka sendiri, dan untuk menggunakan bahasa mereka sendiri secara privat maupun di publik;
- b. Hak untuk berpartisipasi secara efektif dalam kehidupan budaya, agama, sosial, ekonomi, dan publik;
- c. Hak untuk berpartisipasi secara efektif dalam pengambilan keputusan yang berdampak pada mereka pada tingkat nasional maupun regional;
- d. Hak untuk membentuk dan mengelola perkumpulan mereka sendiri;
- e. Hak untuk membentuk dan menjalin kontak secara damai dengan anggota kelompoknya atau dengan orang-orang dari kelompok minoritas lainnya, baik di negaranya sendiri maupun hubungan yang melewati batas negara;
- f. Kebebasan untuk melaksanakan hak-hak mereka, secara individual atau dalam komunitas dengan anggota kelompoknya, tanpa diskriminasi.

Mengacu pada ICCPR pasal 27 tersebut, secara teoretis Indonesia telah tunduk pada Kovenan tersebut, antara lain melalui ratifikasi berdasarkan UU No.11 tahun 2005 tentang Ratifikasi Kovenan Hak-hak Sipil dan Politik. Dengan kata lain, pasca reformasi jaminan konstitusional terkait HAM pada umumnya dan terhadap kelompok minoritas keyakinan di Indonesia secara normatif memiliki kemajuan. Amandemen Kedua UUD 1945 misalnya memperkuat perlindungan HAM di

Indonesia yang memastikan bahwa HAM dijamin sebagai hak-hak konstitusional tersebut.

Jaminan terhadap perlindungan HAM bagi para anggota kelompok minoritas, termasuk kelompok minoritas agama juga meliputi jaminan kebebasan mereka dalam beragama atau berkeyakinan. Secara kolektif, agama/ keyakinan yang tertuang dalam tradisi yang mereka anut dan hak-hak tradisionalnya diakui dan dihormati (Pasal 18B ayat 2). Demikian pula secara individual mereka dilindungi dan diakui sebagai warga negara dan sebagai penduduk Indonesia (Pasal 26). Pengakuan atas hak kewarganegaraan ini, berimplikasi pada keharusan bagi negara untuk menjamin berbagai macam hak-hak asasi mereka sebagai hak-hak konstitusional.

Selain itu UUD 1945 menjamin hak setiap orang untuk bebas memeluk agama dan beribadat menurut agama, serta berhak atas kebebasan meyakini Kepercayaan. Dengan kata lain, eksistensi penghayat Kepercayaan dengan semua variannya secara eksplisit mendapatkan jaminan konstitusional sebagaimana disebutkan dalam ayat [1] dan [2] pasal 28E UUD 1945 menyebutkan: [1] Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal diwilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak

kembali. [2] Setiap orang atas kebebasan meyakini Kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.²⁹

Dua ayat tersebut menjelaskan setiap orang berhak untuk memilih agama dan Kepercayaannya sendiri dalam arti seseorang harus nyaman dengan agamanya tersebut dan tidak berpindah-pindah agama dan pengajaran untuk menuntut ilmu, memilih pekerjaan mana yang pantas untuk mereka dan sesuai dengan kualitas mereka masing-masing dan memilih negara serta bertempat tinggal di negara pilihannya tersebut tetapi atas dasar hukum dan pemerintahan yang sah. Selain jaminan atas rasa aman pemerintah berkewajiban memberikan kebebasan atas keyakinan yang diyakini oleh warga Negara tersebut dan berhak atas pemikiran dan sikap yang mereka ambil di kehidupan sehari-hari sesuai dengan hati nurani yang mereka anggap benar selama semua itu tidak merugikan orang lain. Namun jaminan konstitusional tersebut tidak serta merta diturunkan menjadi aturan operasional, akibatnya pemerintah seakan gagap dalam memenuhi hak konstitusional kelompok penghayat kepercayaan.

Pasal 28E diperkuat dengan jaminan atas hak beragama adalah hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun (Pasal 28I). Jaminan perlindungan ini diperkuat dengan ketentuan bahwa negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut

²⁹ Mahkamah Konstitusi RI Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945. Jakarta MK. RI

agama dan Kepercayaannya itu (Pasal 29). Ketentuan dalam Konstitusi tersebut diperkuat dalam putusan Mahkamah Konstitusi (MK), yang menyatakan bahwa masyarakat penganut Kepercayaan adalah masyarakat yang memiliki hak dan kewajiban yang sama dalam meyakini Kepercayaannya sesuai dengan jaminan yang diberikan dalam Pasal 28E ayat (2).

Dalam UU No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia, diatur secara lebih rinci jaminan terhadap berbagai hak-hak asasi warga negara. Misalnya selain mengatur berbagai hak yang dijamin, UU juga menjabarkan tentang tanggung jawab Negara dan Pemerintah dalam penghormatan, perlindungan dan pemenuhan HAM. Berbagai jaminan konstitusional terkait hak-hak kelompok minoritas agama/keyakinan tersebut juga tertuang dalam UU No. 39/1999. Hak beragama adalah hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun (Pasal 4). Setiap orang bebas memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan Kepercayaannya itu. Negara menjamin kemerdekaan setiap orang memeluk agama masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan Kepercayaannya itu (Pasal 22).

Persoalannya adalah dalam tataran legislasi terkait dengan juklak dan juknis, pemerintah yang bertugas dalam pemenuhan HAM kelompok minoritas, utamanya terhadap kelompok agama sering kali tidak konsisten dengan norma hukum yang menjadi payungnya. Kementerian Sosial misalnya mendefinisi kelompok minoritas sebagai bagian dari Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS). Peraturan Menteri Sosial No. 8/2012,

“...Kelompok minoritas adalah kelompok yang mengalami gangguan keberfungsian sosialnya akibat diskriminasi dan marginalisasi yang diterimanya sehingga karena keterbatasannya menyebabkan dirinya rentan mengalami masalah sosial, seperti gay, waria, dan lesbian. Kriteria kelompok minoritas: a) gangguan keberfungsian sosial; b) diskriminasi; c) marginalisasi; dan d) berperilaku seks menyimpang.”³⁰

Sementara Dinas Sosial Provinsi DI Yogyakarta justru memiliki perluasan

cakupan dengan memasukan unsur dalam pasal 27 Kovenan Hak Sipil dan Politik atau UU No. 12/2005, dengan menyebutkan:

“ ... Kelompok minoritas adalah individu atau kelompok yang tidak dominan dengan ciri khas bangsa, suku bangsa, agama atau bahasa tertentu yang berbeda dari mayoritas penduduk seperti waria, gay dan lesbian. Kriteria: a) tidak dominan dengan ciri khas, suku bangsa, agama atau bahasa tertentu yang berbeda dari mayoritas penduduk b) mempunyai perilaku menyimpang c) orang-orang dengan hiv-aids.³¹

Lebih jauh misalnya Kementerian Dalam Negeri melalui Peraturan Menteri No. 27/2014 tentang Pedoman Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Kerja Rencana Kerja Pembangunan Daerah tahunan 2015, membatasi kelompok minoritas sebagai bagian dari masyarakat tuna sosial yaitu waria, gay, lesbian, orang dengan HIV-AIDS.

Dengan kata lain, meskipun pemerintah telah menyadari dan secara sadar menggunakan istilah minoritas dalam menyusun peraturannya, dan meskipun istilah “minoritas” sudah lazim digunakan dalam berbagai dokumen kebijakan Pemerintah, namun lagi-lagi pemerintah gamang mendefinisikan kelompok minoritas agama secara lebih baku di Indonesia. Hal ini berdampak pada sasaran

³⁰ Pelaporan khusus hak-hak minoritas Komnas HAM, *op.,cit.* h. 21

³¹ Pelaporan khusus hak-hak minoritas Komnas HAM, *ibid.*

pemenuhan HAM dalam satuan tugasnya. Bahkan Kementerian Kesehatan tidak memiliki definisi yang cukup jelas, namun terlihat dari publikasinya, maka kelompok minoritas atau kaum minoritas adalah mereka yang dianggap “sulit dijangkau” termasuk suku asli dan keluarganya.

Tidak diakomodasinya kelompok agama minoritas, utamanya terkait kelompok penghayat Kepercayaan dan kelompok suku terasing lainnya, diduga karena aparat pemerintah terkait masih terjebak pada bias politik perbedaan atau *distingtive politics*, terkait dengan penjelasan pasal UU No.1/ PNPS/1965. Penjelasan mengenai kelompok agama yang dilayani dan kelompok agama yang dibiarkan tidak dilayani merupakan ekspresi nyata dari perbedaan itu. Bahkan seringkali kelompok keyakinan yang tidak dilayani tersebut distigmatisasi sebagai pengacau keamanan dan penoda agama dikarenakan dianggap menyimpang dari pokok-pokok Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Lebih jauh pemerintah seakan secara sadar justru menanamkan pemahaman kepada publik tentang definisi terhadap agama dan bukan agama. Kategori ini yang disebut sebagai religionisasi atau agamaisasi.³²

D. Problem Krusial Penghayat Kepercayaan

Kelompok penghayat Kepercayaan dalam konteks Indonesia sebagaimana telah disebutkan sekilas pada bab pendahuluan mengalami persoalan diskriminasi

³² Sudarto (2015). “Religionisasi....” Term agamaisasi/ religionisasi dipinjam dari Wilfred Centwell Smith dalam The end meaning of religion, yang diterjemahkan oleh Penerbit mizan menjadi “Berburu makna agama”, h.61

secara sistemik dan terstruktur. Problem krusial penghayat Kepercayaan, sepanjang penelusuran sejarah terhadap eksistensi komunitas penghayat oleh Setara Institute, bermula dari problem kebijakan yang inkonsisten dan tumpah tindih.

Bermula dari bagaimana agama dan Kepercayaan didefinisikan, kemudian diklasifikasi untuk kemudian diatur atau bahkan ditundukkan. Sebagaimana menjadi pemahaman umum politik pembedaan agama dan bukan agama menjadi basis perlakuan Negara yang dualis terhadap agama dan Kepercayaan di Indonesia. Mengacu pada riset-riset dan pelaporan yang pernah dilakukan, baik oleh HRWG dalam serial kertas posisi, maupun laporan tentang diskriminasi terhadap perempuan penghayat Kepercayaan oleh Komnas Perempuan. Setara Institute membagi persoalan diskriminasi yang terjadi pada kelompok Penghayat Kepercayaan dalam dua kelompok, yaitu problem eksternal dan problem internal.

Secara eksternal, Soemarno W. S. (1972) mengklasifikasi kelompok penghayat Kepercayaan ke dalam beberapa bentuk. *Pertama*, golongan Kepercayaan perorangan (satu atau dua orang) yang menghayati Kepercayaan untuk kepentingan diri pribadi tanpa usaha perluasan pengikut. Kelompok ini melakukan ritual puasa (nglakoni), samadi, atau bertapa, tanpa berniat mengajak/menyebarkan kepada masyarakat. Kelompok ini digolongkan dengan aliran Hinayana. Presiden Soeharto termasuk dalam kelompok ini.³³

³³ Anas Saidi, dkk (2004). *"Menekuk Agama Membangun Tahta: Kebijakan Agama Era Orde Baru"*. Jakarta: Desantara., h. 56

Kedua, golongan perguruan Kepercayaan yang menyiarkan atau memprogandakan ajarannya dan mengadakan semacam “sekolah” perguruan dengan menerima murid. Inilah aliran Mahayana. Kelompok ini mengajak orang untuk bergabung, baik sepenuhnya sebagai penghayat maupun dalam bentuk pelatihan olah rasa.

Ketiga, golongan perdukunan, yaitu kelompok kebatinan yang menghikmati ilmu perdukunan dan pengobatan asli untuk menolong masyarakat yang memerlukannya. Terhadap kelompok-kelompok tersebut, kecuali kelompok kedua, pemerintah Orde Baru cenderung membiarkan atau tidak melarangnya, sebab pada kenyataan banyak pejabat dan orang penting pada zaman Orde Baru juga menjalani praktik perdukunan dan pengobatan ala tradisi agama lokal tersebut.

Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan di bawah koordinasi Direktorat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan Tradisinya membagi kelompok penghayat ke dalam beberapa bagian sebagai berikut:

1. Hak menyangkut isu pengakuan dan atau recognisi terhadap identitas keagamaan pada kartu penduduk (KTP). Dalam kaitan pengosongan kolom agama
2. Hak Pelayanan atas pernikahan termasuk yang terkait dengan akte kelahiran. Terkait masih ditemuinya pasangan yang menikah di luar agama yang 6 tidak mendapatkan akte nikah, sekaligus anak yang lahir harus ditulis hanya dari ibu.
3. Hak pendidikan agama bagi penghayat Kepercayaan

4. Hak mendirikan sanggar atau persudjudan
5. Hak atas pekerjaan sebagai (PNS/TNI/ Polri)

Selain persoalan eksternal, Setara Institute juga mencatat beberapa persoalan internal penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa. *Pertama*, disinyalir terjadinya polemik atau bahkan saling tuding antara kelompok agama lokal yang berorganisasi dengan kelompok yang tidak berorganisasi. Persoalan ini sebenarnya sudah terjadi cukup lama. Yakni sejak tahun 1955 atau sejak berdirinya BKKI 1955, serta PUKSI 1968. Perdebatan perlunya berorganisasi dan menghimpun dalam satu wadah bersama atau tidak. Polemik itu dilanjutkan kembali pada organisasi perhimpunan agama lokal yang dikenal HPK dan BKOK tahun 1970 an.³⁴ Dan hal yang sama terus berlanjut saat pembentukan Majelis Luhur Penghayat Indonesia (MLKI) pada 2014 awal.

Kedua, polemik saling mencurigai terjadi pada kelompok organisasi yang tergabung dalam MLKI dan kelompok yang berorganisasi yang tidak bergabung dalam MLKI. Kelompok organisasi yang bergabung dalam MLKI menganggap perbedaannya hanyalah strategi. Sementara kelompok agama lokal yang berorganisasi dan tidak bergabung dalam wadah perhimpunan MLKI menganggap MLKI diisi oleh orang-orang penyusup dan tidak murni sebagai penghayat.

³⁴ Soetanto Pranoto (2009). "Eksistensi Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa". Makalah. Disampaikan pada Sarasehan Nasional Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa dengan tema: Pembedayaan Penganut Kepercayaan Menuju Pembangunan Bangsa yang Adil dan Demokratis di Solo pada, 14-16 Juli 2009.

Ketiga, belum adanya kesepahaman penyebutan nomenklatur bagi lokal, hal ini diduga menyulitkan Negara dalam isu pemenuhan hak-hak konstitusional. Akibatnya Negara melalui Direktorat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa di Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan hanya mengakomodasi kelompok agama lokal yang tergabung dalam MLKI.

Keempat, beragamnya penyebutan terhadap kelompok agama lokal nusantara. Pemerintah menyebut mereka sebagai penganut Kepercayaan, atau aliran kebatinan. Sebagian CSO menyebutnya agama lokal, bahkan kelompok dengan ritual khusus.

Kelima, problem internal agama lokal yang berkaitan dengan kebijakan Negara hanya mengakui 6 agama, dalam tubuh penganut agama lokal terbelah sedikitnya menjadi tiga kelompok (i) mereka yang beragama lokal dengan konsisten kepenganutannya sehingga mereka memilih mengosongkan kolom agama pada Kartu Tanda Penduduk (KTP). (ii) kelompok penganut namun dalam kartu identitasnya memilih salah satu dari 6 (enam) agama (iii) mereka yang memilih sama sekali tidak mengikuti “aturan Negara” sama sekali. Kelompok ini memilih hidup di kampung atau desa bahkan hutan dan meninggalkan hiruk-pikuk dunia modern. Namun demikian kesemuanya memiliki beragam persoalan.

Keenam, seperti telah disebutkan pada bagian terdahulu, karena terlalu lama mengalami peminggiran terhadap mereka oleh Negara, menyebabkan mereka lemah dalam pengembangan sumber daya manusia.

E. Hak Asasi Manusia

Dalam sejarahnya suara-suara atau perlawanan-perlawanan terhadap diskriminasi, marginalisasi dan represi terdapat di hampir semua kebudayaan di dunia. Aspirasi semua orang untuk dilindungi dari pengalaman-pengalaman ketidakadilan seperti itu, dewasa ini telah dirumuskan dalam Hak-hak Asasi Manusia.³⁵

HAM menurut Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) adalah hak yang melekat pada semua manusia, apapun kebangsaan seseorang, tempat tinggalnya, jenis kelaminnya, asal-usul kebangsaan atau etnisnya, warna kulitnya, agamanya, bahasanya, keyakinan politik atau keyakinan lainnya, asal usul kebangsaan dan sosialnya, hak miliknya, kelahiran atau status lainnya. Kemudian, John Locke menyatakan bahwa HAM adalah hak-hak yang diberikan langsung oleh Tuhan Yang Maha Pencipta sebagai hak yang kodrati. Oleh karenanya, tidak ada kekuasaan apapun di dunia yang dapat mencabutnya. Hak ini sifatnya sangat mendasar (fundamental) bagi hidup dan kehidupan manusia dan merupakan hak kodrati yang tidak bisa terlepas dari dan dalam kehidupan manusia.³⁶

Konsepsi tentang HAM yang tumbuh dan berkembang di kalangan sejarawan Eropa bermula dari Yurisprudensi Romawi yang kemudian meluas pada

³⁵ F. Budi Hardiman, *Hak-Hak Asasi Manusia (Polemik dengan Agama dan Kebudayaan)*, (Yogyakarta: Kanisius, 2011), hlm. 11.

³⁶ Masyhur Effendi, *Dimensi dan Dinamika Hak Asasi Manusia dalam Hukum Nasional dan Internasional*, (Jakarta, Ghalia Indonesia, 1994), hlm. 3.

etika teori alam (natural law). Tentang hal ini, Robert Audi mengatakan sebagai berikut: *the concept of right arose in Roman Jurisprudence and was extended to ethics via natural law theory. Just a positive law makers, confers legal right, so the natural confers natural right.*³⁷

Konsep HAM yang diakui oleh PBB berasal dari sejarah pergolakan sosial di Eropa. Pertama, adalah keluarnya Piagam magna charta di Inggris pada tahun 1215 yang membentuk suatu kekuasaan monarki yang terbatas. Hukum mulai berlaku tidak hanya untuk rakyat, akan tetapi juga berlaku untuk para bangsawan dan keluarga kerajaan. Kedua, adalah keluarnya bill of right pada tahun 1628 yang berisi tentang penegasan pembatasan kekuasaan raja dan dihilangkannya hak raja untuk melaksanakan kekuasaan terhadap siapapun tanpa dasar hukum yang jelas.

Ketiga, adalah deklarasi kemerdekaan Amerika Serikat (deklaration of independence) pada tahun 1778. HAM di Amerika Serikat yang sebenarnya tidak terlepas dari beberapa rumusan sebelumnya seperti virginia bill of right. Dalam deklarasi ini dapat ditemukan kalimat “kita menganggap kebenaran-kebenaran berikut ini sebagai eviden berikut saja, bahwa semua manusia diciptakan sama, bahwa mereka dianugerahi oleh pencipta mereka dengan hak-hak tertentu yang tidak tak terasingkan”. Keempat, adalah Deklarasi tentang Hak Manusia dan Warga Negara yang dikeluarkan di Perancis waktu pecahnya Revolusi Perancis

³⁷ Robert Audi dalam Majda El-Muhtaj, Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi-Konstitusi Indonesia, (Jakarta: Kencana, 2005), hlm. 50.

pada tahun 1789 dan secara mendalam dipengaruhi oleh pernyataan-pernyataan hak asasi dari Amerika. Deklarasi ini pun masih mencoba mengkaitkan keaslian hak-hak tersebut dengan Tuhan. Hal ini terlihat ketika Majelis Nasional Perancis membacakan deklarasi ini didahului dengan kalimat “Di hadapan wujud tertinggi dan di bawah perlindungan-Nya”.

Kelima, adalah Deklarasi Universal tentang HAM yang diproklamkan dalam sidang umum PBB pada 10 Desember 1948. Hal yang baru dalam deklarasi ini adalah adanya pergeseran pendasaran HAM dari kodrat Tuhan kepada pengakuan akan martabat manusia. Diawal deklarasi disebutkan “Menimbang bahwa pengakuan atas martabat yang melekat dan hak-hak yang sama serta tak terasingkan dari semua anggota masyarakat merupakan dasar untuk kebebasan, keadilan, dan perdamaian di dunia. Deklarasi Universal tentang HAM ini memiliki perbedaan mendasar dari deklarasi sebelumnya. Setelah berbagai dinamika tersebut, penegakan HAM menjadi semakin gencar di seluruh dunia. HAM telah mengalami internasionalisasi.

1. HAM dalam Perspektif Liberalisme

Liberalisme adalah ideologi yang bertumpu kepada filosofi individualisme, pandangan yang mengedepankan kebebasan orang per orang. Dengan demikian, individu dengan segala kebebasannya diberi kesempatan seluas-luasnya untuk mengaktualisasikan dirinya dengan maksimal. HAM merupakan reaksi keras terhadap sistem pemerintahan, politik, dan sosial yang sebelumnya absolut. Pernyataan tersebut sekaligus merupakan perlawanan

formal terhadap rezim totaliter, ancient regime (orde lama) yang menganggap bahwa negara adalah satu-satunya yang berhak mengatur segalanya, termasuk HAM. Dengan demikian, melalui paham liberal, posisi HAM diakui dan dijunjung tinggi oleh negara serta dilaksanakan oleh pemerintah. Secara garis besar, HAM dapat dibedakan menjadi beberapa kategori³⁸, yaitu:

- a. Hak-hak asasi pribadi atau personal rights, yang meliputi kebebasan menyatakan pendapat, kebebasan memeluk agama, kebebasan bergerak dan sebagainya.
- b. Hak-hak asasi ekonomi atau property rights, yaitu hak untuk memiliki sesuatu, membeli, menjual, dan memanfaatkannya.
- c. Hak-hak asasi politik atau politic rights, yaitu hak untuk ikut serta dalam pemerintahan, hak untuk dipilih dan memilih dalam suatu pemilihan umum, hak untuk mendirikan partai politik dan sebagainya.
- d. Hak-hak asasi untuk mendapatkan perlakuan yang sama dalam hukum dan pemerintahan atau rights of legal equality.
- e. Hak-hak asasi sosial dan kebudayaan atau social and culture rights, seperti hak untuk memilih pendidikan dan hak untuk mengembangkan kebudayaan.
- f. Hak-hak asasi untuk mendapatkan perlakuan yang sesuai dengan tata cara peradilan dan perlindungan.

³⁸ Sulaiman Hamid, HAM dalam Lembaga Suaka Hukum Internasional. (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002), hlm. 29.

2. HAM Dalam Perspektif Sosialisme

Menurut paham sosialis adalah bahwa konsepsi ini dimulai dari ide Karl Marx, dan Melkin, dimana konsepsi hak asasi manusia pada masyarakat bahkan lebih menuntut kewajiban terhadap masyarakat, maka konsepsi sosialis Marx bermaksud untuk mendahulukan kemajuan dibidang ekonomi dari suatu hak pada politik, dan hak sipil, yaitu mendahulukan kesejahteraan dari suatu kebebasan pada individu atau kelompok masyarakat.³⁹

Pandangan sosialis berdasar pada peran negara dalam beragam aktivitas masyarakat sehingga kesejahteraan masyarakat tercapai. Dengan demikian, semua gerakan sosial, terutama perekonomian, negara selalu ikut campur. Untuk mencapai tujuan tersebut, hak perorangan dihapus dan ditiadakan secara paksa, tanpa memberi kesempatan warga untuk berbeda pendapat.⁴⁰

Masalah kritik dalam konsepsi ini menyebut bahwa konsepsi hak asasi manusia bukanlah bersumberkan hukum alam, akan tetapi merupakan pemberian dari suatu penguasa negara, pemerintah, sehingga pelaksanaan kadarnya tergantung pada negara pula, sebab ide dari hak asasi itu bagian dari suatu ideologi, oleh paham komunis, sehingga dapat kita katakan bahwa hak asasi dari gerakan komunis tidaklah seetua (semurni) oleh gerakan hukum

³⁹ Makdim Amrin Munthe, *Gerakan Study Hukum Kritis dan Kemungkinan Pelaksanaannya di Indonesia* (Sumatera Utara: Fakultas Hukum Bagian Hukum Internasional Universitas Sumatera Utara, 2004), hlm. 4.

⁴⁰ Mansyur Effendi dkk., *HAM dalam Dimensi/Dinamika Yuridis, Sosial, Politik, dan Proses Penyusunan/Aplikasi Ha-kham dalam Masyarakat*. (Bogor: Ghalia Indonesia, 2007). hlm.19.

alam berdasarkan penafsiran hukum. Dari ajaran tersebut konsep sosialisme

Marx bermaksud mendahulukan kesejahteraan dari pada kebebasan

