



Pencantuman Aliran Kepercayaan dalam Kolom Agama pada Kartu Tanda Penduduk (Analisis Kasus pada Putusan Mahkamah Konstitusi No. 97/PUU-XIV/2016)

Gamalel Rifqi Samhudi ✉

Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Purwokerto

E-mail Korespondensi: gamalelrs@gmail.com

Article Process

Abstract

Submitted:
2-12-2021

Reviewed:
23-12-2021

Revised:
7-1-2022

Accepted:
14-1-2022

Published:
31-1-2022

All elements contained in the contents of the Identity Card (Kartu Tanda Penduduk, KTP) are things that are filled in according to the provisions of the Owner's Identity, including the urgency of filling in the religious column, which must be filled in according to the beliefs of the owners of the KTP. The issuance of Law Number 23 of 2006 concerning Population Administration, among others, mandates the development of a national population administration system. The development of this system is essential because it has a significant effect on the government's plan in optimally providing public services. With this law, population administration is expected to be implemented as part of the state administration. The existence of Article 61 paragraph (1) and paragraph (2) in conjunction with Article 64 paragraph (1) and (5) of the Population Administration Law violates the human rights of believers and applicants as citizens. Because Article 61 paragraph (2) of the Population Administration Law states that information regarding the religion column on the family card for residents whose religion has not been recognized as a religion based on the provisions of laws and regulations or for believers in beliefs is not filled in, but is still served and recorded in the database. Population. Furthermore, Article 64 paragraph (2) of the Population Administration Law states that information about religion in Electronic Identity Cards (E-KTP) for Residents whose religion has not been recognized as religion based on the provisions of laws and regulations or for believers in beliefs is not filled in, but is still served and recorded in the population database. These two articles have the potential to eliminate the right of citizens to obtain a Family Card (Kartu Keluarga, KK) and an electronic Identity Card (Kartu Tanda Penduduk, KTP), even though in the quo law article it is stated that they will still be served and recorded in the population database.

Keywords: Identity Card, Religion and Belief, Citizen's Human Rights.

Abstrak

Semua elemen yang terdapat dalam isi Kartu Tanda Penduduk (KTP) merupakan hal yang diisi sesuai ketentuan dengan Identitas Pemilik, termasuk urgensi pengisian kolom agama yang harus diisi sesuai dengan keyakinan para pemilik KTP. Diterbitkannya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, antara lain mengamankan pembangunan sistem administrasi kependudukan secara nasional. Pembangunan sistem ini adalah hal penting karena tidak saja berpengaruh secara signifikan terhadap agenda pemerintah dalam pelayanan publik secara optimal. Dengan undang-undang tersebut, maka administrasi kependudukan sebagai suatu sistem diharapkan dapat diselenggarakan sebagai bagian dari penyelenggaraan administrasi negara. Keberadaan Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) jo Pasal 64 ayat (1) dan (5) Undang-undang Administrasi Kependudukan melanggar hak asasi penghaya kepercayaan dan pemohon selaku warga negara. Karena dalam Pasal 61 ayat (2) Undang-undang 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 penghaya kepercayaan tidak diisi, tetapi tetap dilayani dan dicatat dalam database kependudukan. Selanjutnya Pasal 64 ayat (2) Undang-undang Administrasi Kependudukan menyatakan bahwa keterangan tentang agama dalam KTP Elektronik bagi Penduduk yang agamanya belum diakui sebagai agama berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan atau bagi penghaya 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 KTP elektronik, meskipun dalam pasal undang-undang a quo disebutkan tetap dilayani dan dicatat dalam database kependudukan.

Kata kunci: Kartu Tanda Penduduk, Agama dan Keyakinan, Hak Asasi Warga Negara.

I. Pendahuluan

Kartu Tanda Penduduk (KTP) merupakan identitas resmi Penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh Instansi Pelaksana yang berlaku di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, Kartu Tanda Penduduk (KTP) berisikan informasi mengenai NIK, Nama Lengkap, Tempat dan Tanggal Lahir, Jenis Kelamin, Agama, Status, Golongan Darah, Alamat Lengkap, Pekerjaan, Pas Foto, Tempat dan Tanggal Dikeluarkannya KTP, Tanda Tangan Pemegang KTP, Nama dan Nomor Induk Pegawai yang Menandatangani. Semua elemen yang terdapat dalam isi Kartu Tanda Penduduk (KTP) merupakan hal yang diisi sesuai ketentuan dengan Identitas Pemilik, termasuk urgensi pengisian kolom agama yang harus diisi sesuai dengan keyakinan para pemilik Kartu Tanda Penduduk (KTP).

Hak kebebasan beragama telah menjadi diskusi dan wacana yang tidak pernah berhenti di Indonesia bahkan di dunia. Perdebatan dalam diskusi-diskusi tersebut selalu menyisakan permasalahan. Termasuk ketika para *founding father* berdiskusi soal materi UUD NRI Tahun 1945 dalam BPUPKI dan menyepakati Pasal 29 UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi Negara berdasar atas ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya. Materi ini kemudian dirubah oleh PPKI menjadi Negara berdasarkan atas ketuhanan Yang Maha Esa.¹

Pengubahan rancangan regulasi UUD NRI Tahun 1945 di atas sekali lagi menjadi petanda bahwa perdebatan soal hak kebebasan beragama tidak selesai. Termasuk pasca jatuhnya rezim Soeharto, ketika amandemen UUD 1945 masih ada usaha serius dari kalangan Islam untuk menghidupkan kembali tujuh kata yang ada dalam Piagam Jakarta.² Internal umat Islam yang mayoritas di Indonesia masih belum bersepakat, bahkan konsep “berdasar atas ketuhanan Yang Maha Esa” sebenarnya belum selesai diperdebatkan. Kondisi ini menjelaskan kepada kita bahwa Pancasila belum begitu terang dalam menjelaskan dasar negara terkait hak-hak kebebasan beragama dan berkeyakinan walaupun secara tertulis hak-hak tersebut telah diatur dalam UUD NRI Tahun 1945.

Dalam sejarahnya, “Pada tanggal 11 Juli 1945, Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indoseia (BPUPKI) memutuskan agar dibentuk Panitia Kecil Perancang Undang-undang Dasar (selanjutnya ditulis UUD).”³ Rancangan UUD yang dibuat oleh Panitia Kecil tersebut pada tanggal 13 Juli dikemukakan dalam rapat oleh Ketua Panitia Kecil Soepomo. Dalam rancangan UUD tersebut telah diatur beberapa hak yaitu:

- “hak atas persamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan (Pasal 28 ayat (1)), hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan (Pasal 28 ayat (2)), hak atas kebebasan beragama dan beribadah (Pasal 29), hak untuk ikut serta dalam pembelaan negara (Pasal 30 ayat (1), dan hak untuk mendapatkan pengajaran (Pasal 31 ayat (1)).”⁴
- “Dalam rapat tanggal 15 Juli 1945, timbul 2 (dua) pendapat yang berbeda mengenai urgensi dimasukkannya hak berserikat dan hak kemerdekaan berpikir.”⁵ Dengan disetujuinya kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan, maka bertambahlah jaminan hak yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, yaitu dalam Pasal 27 ayat (1) dan (2), UUD 1945 sebelum perubahan. Pengaturan tentang HAM selanjutnya adalah dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) Nomor XVII/MPR/1998 tentang Pandangan Hidup Bangsa Indonesia tentang HAM dan Piagam HAM dan Undang-undang

¹ Mustafa Kamal Pasha, dkk, *Pancasila Dalam Tinjauan Historis, Yuridis, dan Filosofis* (Yogyakarta: Cipta Karsa Mandiri, 2000), hlm 15-24.

² Siti Musdah Mulia, *Potret Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan dalam Era Reformasi*, dalam Prasetyohadi dan Savitri Wisnuwardhani, *Penegakan Hak Asasi Manusia dalam 10 Tahun Reformasi* (Jakarta : Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2008), hlm. 194.

³ Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati eds., *Risalah Sidang Badan Penyelenggara Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*, ed. III, cet. 2, (Jakarta: Sekretariat Negara R.I., 1995), hlm. 222.

⁴ *Ibid.*, hlm. 231.

⁵ Kedua pendapat tersebut diwakili oleh Soekarno dan Soepomo yang tidak menginginkan diaturnya hak tersebut, sedangkan pendapat lainnya dikemukakan oleh Hatta dan Yamin yang menginginkan agar hak-hak tersebut diatur dalam UUD. Lihat pendapat Soekarno dalam *Ibid.*, hlm. 259-260. Lihat pendapat Soepomo dalam *Ibid.*, hlm. 275-276. Lihat pendapat Hatta dalam *Ibid.*, hlm. 262-263. Lihat pendapat Yamin dalam *Ibid.*, hlm. 293.

Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM. Setelah perubahan UUD 1945, jaminan terhadap HAM diatur dan dijamin lebih banyak lagi dalam UUD NRI Tahun 1945, yaitu dalam Pasal 28, Pasal 28A hingga Pasal 28J UUD NRI Tahun 1945. Selain diatur dalam Konstitusi, pengaturan terkait jaminan terhadap Hak Asasi Manusia diatur dan dijamin pula dalam berbagai undang-undang, antara lain Undang-undang No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

Jaminan terhadap hak atas kebebasan beragama dan beribadah merupakan amanat Konstitusi, dan harus diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan. Pengaturan terhadap jaminan terhadap hak atas kebebasan beragama dan beribadah sangat penting, terlebih lagi Indonesia merupakan negara yang mengakui beberapa agama untuk hidup dan berkembang dalam negara Indonesia. Banyaknya agama yang dianut oleh masyarakat menyebabkan pemahaman dan pengaturan tentang hal tersebut merupakan keharusan, sehingga potensi konflik dalam masyarakat dapat diminimalisir.

Pernyataan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 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.⁶

Dalam negara hukum, aturan perundangan-undangan yang tercipta harus berisi nilai-nilai keadilan bagi semua orang. Seperti yang dikutip oleh Jimly bahwa, 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.⁷

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.⁸

Diterbitkannya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, antara lain mengamankan pembangunan sistem administrasi kependudukan secara nasional. Pembangunan sistem ini merupakan hal penting karena tidak saja berpengaruh secara signifikan terhadap agenda pemerintah dalam pelayanan publik secara optimal. Dengan undang-undang tersebut, maka administrasi kependudukan sebagai suatu sistem diharapkan dapat diselenggarakan sebagai bagian dari penyelenggaraan administrasi negara.

Dalam kasusnya, bahwa ada para Pemohon yang 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.

Para pemohon pada pokoknya ini melakukan pengujian atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan jo Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013

⁶ Jimly Ashiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme* (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK, 2006), hlm. 152-162.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (UU Administrasi Kependudukan) terhadap UUD NRI Tahun 1945.

Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi No. 97/PUU-XIV/2016 bahwa mereka adalah para penganut aliran :

1. 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 terlanggar hak atas layanan kependudukannya.
2. 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.
3. 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 secara tidak langsung telah mengalami diskriminasi.
4. 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.

Keberadaan Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) *jo* Pasal 64 ayat (1) dan (5) Undang-undang Administrasi Kependudukan melanggar hak asasi penghayat kepercayaan dan pemohon selaku warga negara. Karena dalam Pasal 61 ayat (2) Undang-undang 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 (2) Undang-undang 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.

Terkait dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Perkara 97/PUU-XIV/2016 tentang pencantuman aliran kepercayaan dalam kartu tanda pengenal (KTP) yang sudah bersifat final dan mengikat, Majelis Ulama Indonesia (selanjutnya disebut MUI) menyatakan hal-hal berikut," kata Wakil Ketua Umum MUI, Zainut Tauhid Sa'adi kepada Republika, Kamis (30/11).

Zainut menyampaikan, pertama, MUI sangat menyesalkan putusan MK Nomor Perkara 97/PPU-XIV/2016. Putusan tersebut dinilai kurang cermat dan melukai perasaan umat beragama, khususnya umat Islam Indonesia. Sebab, putusan tersebut berarti telah mensejajarkan kedudukan agama dengan aliran kepercayaan.

MUI berpandangan bahwa putusan MK tersebut menimbulkan konsekuensi hukum. Juga berdampak pada tatanan kehidupan sosial kemasyarakatan serta merusak terhadap kesepakatan kenegaraan yang selama ini sudah berjalan dengan baik.

Kemudian MUI berpendapat seharusnya MK dalam mengambil keputusan yang memiliki dampak strategis, sensitif dan menyangkut hajat hidup orang banyak, terlebih dahulu membangun komunikasi. Serta menyerap aspirasi yang seluas-luasnya kepada masyarakat dan pemangku kepentingan. Sehingga dapat mengambil keputusan secara obyektif, arif, bijak dan lebih aspiratif.⁹ Berdasarkan permasalahan diatas artikel ini mengulas Pencantuman Aliran Kepercayaan Dalam Kolom Agama Pada Kartu Tanda Penduduk (Analisis Kasus Pada Putusan Mahkamah Konstitusi No. 97/PUU-XIV/2016).

II. Rumusan Masalah

Rumusan Masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi terhadap hak Warga Negara atas pencantuman agama yang dianut sebagaimana di kolom agama pada Kartu Tanda Penduduk?
2. Apakah pencantuman aliran kepercayaan pada kolom agama di Kartu Tanda Penduduk merupakan bentuk layanan dibidang kependudukan menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan jo Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan?

III. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yang bersifat Yuridis Normatif. Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat deskriptif analitis karena dalam penelitian ini Penulis mencoba menganalisis dan menjelaskan kebebasan beragama berdasarkan UUD NRI Tahun 1945. Penelitian dalam penulisan ini menggunakan teknik *Library research* (Studi kepustakaan), menggunakan bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Dalam hal pengolahan data, maka putusan yang ada diolah dengan menggunakan pendekatan analisis kualitatif.

IV. Hasil dan Pembahasan

1. Konsep Negara Hukum Sebagai Alas Hak Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan

a. Negara Hukum

Negara Hukum adalah konsep yang merupakan produk sejarah. Karena itu unsur-unsur negara hukum mempunyai hubungan yang sangat erat dengan sejarah dan perkembangan masyarakat dari suatu negara. Sementara itu sejarah dan perkembangan masyarakat setiap negara tidaklah sama, sehingga pemaknaan dan unsur-unsur negara hukumnya juga berbeda. Hal ini melahirkan adanya berbagai tipe negara hukum, mulai dari Negara Hukum Anglo Saxon, Negara Hukum Eropa Kontinental, Negara Hukum Sosialis, Negara Hukum Islam (Nomokrasi Islam) sampai Negara Hukum Pancasila yang masing-masing mempunyai dasar pemikiran dan ciri karakteristik sendiri-sendiri.¹⁰

Istilah "negara hukum", yang merupakan terjemahan dari *rechtsstaat*, adalah istilah baru dalam khasanah ketatanegaraan yang muncul pada sekitar abad ke-19, dibandingkan dengan

⁹ Fuji Eka Permana, "Terkait Aliran Kepercayaan, MUI Sesalkan Keputusan MK", *Republika.Co.Id*, 30 November 2017, <https://www.republika.co.id/berita/dunia-islam/islamnusantara/17/11/30/p07u2r396-terkait-aliran-kepercayaan-mui-sesalkan-keputusan-mk> diakses pada tanggal 3 juli 2018, pukul 21.03

¹⁰ Azhary, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif tentang Unsurunsurnya*. (Jakarta: UI Press, 1995), hlm. 22.

istilah demokrasi, konstitusi, atau kedaulatan.¹¹ Istilah negara hukum pertama kali digunakan oleh Rudolf von Gneist (1816- 1895), seorang ahli ketatanegaraan dan guru besar pada Universitas Berlin, Jerman, untuk menyebut pemerintahan Inggris Raya pada waktu itu. Meskipun secara historis istilah negara hukum baru populer abad ke-19, tetapi pemikiran dan konsepsi negara hukum sudah dicetuskan sejak abad ke-17 di Eropa Barat bersamaan dengan munculnya usaha untuk menggulingkan kekuasaan absolut para raja saat itu. Cita-cita dan upaya untuk membebaskan dari kekuasaan absolut para raja tersebut banyak dipengaruhi oleh faham *individualisme* yang diyakini telah membawa bangsa Eropa ke arah pencerahan, *renaissance*, dan mengalami reformasi.

Secara historis ada dua istilah yang terkait dengan konsep negara hukum, yaitu *rechtsstaat* dan *rule of law*. Kedua istilah tersebut memang mempunyai perbedaan arti materiil yang disebabkan oleh perbedaan latar belakang sejarah dan pandangan hidup bangsa di mana kedua istilah tersebut lahir dan berkembang. Namun keduanya mempunyai arah dan tujuan yang sama, yaitu mencegah kekuasaan absolut demi pengakuan dan perlindungan Hak Asasi Manusia.¹²

Konsep *rechtsstaat* bertumpu pada sistem hukum *civil law*, yaitu sistem hukum Romawi Jerman, dengan latar belakang kelahirannya sebagai perjuangan untuk menentang *absolutisme* kekuasaan atau *machsstaat*. Sedang konsep *rule of law* bertumpu pada sistem hukum *common law* yang menekankan pada proses pemutusan perkara di pengadilan secara bebas tanpa pengaruh dan tekanan dari pihak mana pun. Secara umum dapat diartikan bahwa negara hukum atau *rechtsstaat* atau *rule of law* adalah negara yang susunannya diatur dengan sebaik-baiknya dalam peraturan perundang-undangan (hukum) sehingga segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya didasarkan atas hukum. Begitu pula rakyat tidak bisa bertindak sekehendaknya yang bertentangan dengan hukum. Negara hukum ialah negara yang diperintah bukan oleh orang-orang tetapi oleh hukum. Dalam negara hukum hak-hak rakyat dijamin sepenuhnya oleh negara dan sebaliknya kewajiban-kewajiban rakyat terhadap negara harus dilaksanakan sepenuhnya dengan tunduk dan taat pada segala Peraturan Perundang-undangan Negara. Dengan demikian, pemaknaan Negara Hukum memang selalu dikaitkan dengan organisasi internal atau struktur Negara yang harus diatur menurut hukum. Setiap tindakan penguasa, dan juga rakyat, harus didasarkan atas hukum.

Menurut Joeniarso, "Asas Negara Hukum mengandung arti bahwa dalam penyelenggaraan negara tindakan penguasa harus didasarkan hukum bukan didasarkan kekuasaan atau kemauan penguasa belaka dengan maksud untuk membatasi kekuasaan penguasa serta melindungi kepentingan masyarakat, yaitu perlindungan terhadap hak asasi anggota masyarakatnya dari tindakan sewenang-wenang."¹³

Begitu pula menurut Sudargo Gautama, "bahwa dalam suatu negara hukum terdapat pembatasan kekuasaan negara terhadap perseorangan. Negara tidak maha kuasa, tidak bertindak sewenang-wenang. Tindakan-tindakan negara terhadap warganya dibatasi oleh hukum. Dengan demikian, suatu negara dapat dikategorikan sebagai negara hukum apabila tindakan dari pihak yang berwajib, penguasa atau pemerintah secara jelas ada dasar hukumnya sebagai dasar dari tindakan yang berwajib, penguasa atau pemerintah yang bersangkutan".¹⁴

b. Hak Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan

Sejak dunia mengenal dan dihadapkan pada berbagai komunitas kultural, yang masing-masing memiliki watak berbeda, maka akan dijumpai standar sosial dan kultural yang berbeda.¹⁵ Selain standar sosial dan kultural, juga faktor sejarah sangat mempengaruhi perbedaan antara suatu negara dengan negara lain. Dalam hubungannya dengan hak atas kebebasan beragama

¹¹ *Ibid.*, hlm. 10

¹² *Ibid.*, hlm. 33.

¹³ Joeniarso, *Negara Hukum*, (Yogyakarta: Yayasan Penerbit Gajah Mada, 1968), hlm. 53.

¹⁴ Sudargo Gautama, *Pengertian tentang Negara Hukum*, (Bandung: Alumni, 1973), hlm. 8.

¹⁵ Satjipto Rahardjo, "Hak Asasi Manusia dalam Masyarakatnya", dalam Muladi, ed., *Hak Asasi Manusia: Hakekat, Konsep dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*, cet. 3, (Bandung: PT Refika Aditama, 2009), hlm. 221.

dan beribadah, sejarah hubungan antara negara dan agama sangat berpengaruh terhadap konsep hak atas kebebasan beragama dan beribadah pada sebuah negara.

*Religions and states are infinitely varied, as are the ways they affect each other. History and circumstance determine how the relationship between religion and state evolves. The interaction between the state and religion (or its institutions) is usually fluid; it changes a religion/believers and/or the state/politics change is response to the vagaries of history and, sometimes, by how this history is interpreted by seminal thinkers.*¹⁶

Berbeda dengan Indonesia yang mendasarkan perlindungan HAM, termasuk hak atas kebebasan beragama dan beribadah pada Tuhan Yang Maha Esa (YME) sebagai Sila Pertama Pancasila yang merupakan dasar falsafah negara (*philosofische grondslag*),¹⁷ perkembangan HAM di Barat secara umum berkebalikan dengan hal tersebut. Pada abad 17 dengan makin menguatnya soliditas kebangsaan, maka kedaulatan negara semakin menguat dan agama sebagai entitas politik yang berkuasa semakin berkurang.¹⁸ Pemikiran tentang kekuasaan absolut dari kekuasaan sekuler dimulai dari Thomas Hobbes (1588-1679). Hobbes sangat terpengaruh pada *English Civil Wars* (1642-1646; 1648-1651) antara kekuatan kerajaan yang loyal kepada Katolik dan mendukung Raja Charles I, dan pemberontak Protestan yang berperang untuk Oliver Cromwell.¹⁹ Akibat perang ini 618.000 tewas (kebanyakan Katolik), Inggris kehilangan 3,7% populasinya, Scotland 6%, dan Katolik Irlandia 41%.²⁰

John Locke mengembangkan pemikiran Hobbes. Dalam bukunya *Letter Concerning Toleration* (1689), Locke mengusulkan toleransi antar agama dan pemisahan negara dan agama.²¹ Setelah Perang Dunia Kedua, pengaruh teori John Locke untuk memisahkan antara agama dengan negara, menciptakan humanis sekular mayoritas yang merupakan gambaran Eropa saat ini. Negara-negara Eropa saat ini memelihara toleransi dalam masyarakat yang memiliki jarak yang besar, antara agama dan sekuler (*religious and secular*).

Dimulai tahun 1960-an, negara-negara Eropa memulai memisahkan hukum gereja dengan hukum sipil (*civil law*). Sebagai contoh, perzinahan (*adultery*) bukan lagi merupakan kejahatan sipil. Banyak dari perilaku manusia menjadi persoalan moral di luar jangkauan negara dan gereja.²² Sila Pertama dari Pancasila adalah "ke-Tuhanan YME".²³ Pancasila tercantum dalam Paragraf IV Pembukaan UUD 1945, akan tetapi terdapat perbedaan antara Pembukaan UUD yang merupakan hasil BPUPKI dengan hasil PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia). Anggota PPKI melakukan perubahan mendasar mengenai Pembukaan UUD (yang hampir seluruhnya berasal dari Piagam Jakarta),²⁴ yaitu mengubah Sila Pertama, "ke-Tuhanan dengan kewajiban menjalankan syariah Islam bagi pemeluk-pemeluknya", dengan mengurangi 7 kata

¹⁶ Natalie Goldstein, *Global Issues: Religion and the State*, (New York: Facts on File, Inc, 2010), hlm. 6-7.

¹⁷ Soekarno mengemukakan bahwa: "Philosofische grondslag itulah pondamen, filsafat, pikiran yang sedalam-dalamnya, jiwa, hasrat yang sedalam-dalamnya untuk diatasnya didirikan gedung Indonesia Merdeka yang kekal abadi." Soekarno dalam Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati eds., *op cit.*, hlm. 63.

¹⁸ Natalie Goldstein, *op cit.*, hlm. 28.

¹⁹ *Ibid.* hlm. 152

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.* hlm. 31

²² *Ibid.* hlm. 37

²³ Penulisan "ke-Tuhanan YME" berdasarkan pidato yang dikemukakan Soekarno pada 1 Juni 1945 dalam sidang BPUPK. Lihat Soekarno dalam Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati eds., *op cit.*, hlm. 81. Lihat pula R.M. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945 (Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentoeik Menyelidiki Oesaha2 Persiapan Kemerdekaan)*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hlm. 164. Penulisan tersebut juga terdapat dalam dokumen Pembukaan UUD yang dibacakan dalam sidang pertama PPKI tanggal 18 Agustus 1945. Lihat dalam Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati eds., *ibid.*, hlm. 420. Lihat pula R.M. A.B. Kusuma, *ibid.*, hlm. 475. Penulisan yang berbeda, yaitu huruf besar bukan pada kata Tuhan, tercantum dalam BRI Tahun II No. 7 Tahun 1946, tanggal 15 Februari 1946, sehingga tertulis adalah Ketuhanan. Lihat dalam Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati eds., *ibid.*, hlm. 639. Lihat pula R.M. A.B. Kusuma, *ibid.*, hlm. 591. Selanjutnya dicantumkan pula dalam tanggal 5 Juli 1959. Lihat Republik Indonesia, Keputusan Presiden mengenai Dekrit Presiden Republik Indonesia/Panglima Tertinggi Angkatan Perang tentang Kembali Kepada Undang-Undang Dasar 1945, *loc cit.*, bagian Pembukaan, hlm. 3

²⁴ Lihat Piagam Jakarta dalam Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati eds., *ibid.*, hlm. 385. Lihat pula R.M. A.B. Kusuma, *Ibid.*, hlm. 326.

dan menambahkan 3 kata, yaitu Yang Maha Esa, sehingga dalam Pembukaan UUD 1945, Sila Pertama berubah menjadi “ke-Tuhanan YME”.

Hal tersebut tentunya juga berpengaruh pada pengaturan tentang hak beragama dan beribadah, dimana dalam Naskah UUD yang disetujui BPUPKI (dalam Rapat Kedua Sidang tanggal 16 Juli 1945) terhadap Pasal 28 ayat (1) adalah: “Negara berdasar atas ke-Tuhanan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluknya”,²⁵ akan tetapi dalam Naskah UUD yang disetujui PPKI, tentang hak beragama diatur dalam Pasal 29, dan dalam Pasal 29 ayat (1) diatur bahwa: “Negara berdasar atas ke-Tuhanan YME.”²⁶

Hans Nawiasky mengemukakan bahwa norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, dan norma hukum yang di bawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar.²⁷ Norma hukum yang tertinggi dan merupakan kelompok pertama dalam hierarki norma hukum negara adalah *staatsfundamentalnorm*. Dikemukakan pula bahwa isi *Staatsfundamentalnorm* ialah merupakan norma yang merupakan dasar bagi pembentukan UUD dari suatu negara (*Staatsverfassung*), termasuk norma pengubahannya. Hakikat hukum suatu *Staatsfundamentalnorm* ialah syarat bagi berlakunya suatu UUD NRI Tahun 1945, ia ada terlebih dahulu sebelum adanya UUD. Berdasarkan teori yang dikemukakan oleh Hans Nawiasky, maka Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dapat diklasifikasi sebagai Norma Fundamental Negara Republik Indonesia (*Staatsfundamentalnorm*), dimana Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 berisikan Pancasila dan cita-cita luhur (tujuan) bangsa Indonesia. Berikut adalah skema yang dikemukakan oleh Padmo Wahjono yang menggambarkan mengenai hubungan antara Pancasila dan tujuan nasional dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, yang menjawai pasal-pasal dalam UUD NRI Tahun 1945.

Secara historis, gagasan tentang konsepsi negara hukum terus bergulir sejalan dengan arus perkembangan sejarah. Mulai dari konsepsi negara hukum liberal (*nachwachter staat*/negara sebagai penjaga malam) ke negara hukum formal (*formele rechtsstaat*) kemudian menjadi negara hukum materiil (*materiele rechtsstaat*) hingga pada ide negara kemakmuran (*welvarstaat*) atau negara yang mengabdikan kepada kepentingan umum (*social service state* atau *sociale verzorgingsstaat*).²⁸

Negara hukum liberal atau yang sering disebut sebagai negara hukum dalam arti sempit adalah konsepsi yang diberikan oleh Immanuel Kant (1724 - 1804 SM), yang kemunculannya bersamaan dengan lahirnya paham liberalisme yang menentang kekuasaan absolut dari para raja pada masa itu.²⁹ Menurut paham liberalisme negara justru harus melepaskan dirinya dari campur tangan urusan kepentingan rakyatnya, yang berarti sikap negara harus pasif (*staatsonthouding*). Hal ini berpengaruh pada bentuk negara dan bentuk pemerintahan yang kemudian menjadi Monarchi konstitusional, yaitu adanya pembatasan kekuasaan raja oleh konstitusi sebagai akibat dari perjanjian yang dilakukan dengan rakyatnya yang menentukan kedua belah pihak dalam kedudukan yang sama.³⁰ Oleh karena itu, tipe negaranya pada masa itu adalah negara hukum liberal (*nachwachterstaat*). Dalam negara hukum liberal ini terdapat jaminan bahwa setiap warga negara mempunyai kedudukan hukum yang sama dan tidak boleh diperlakukan sewenang-

²⁵ Lihat Saafroedin Bahar, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati eds., *Ibid.*, hlm. 357. Lihat pula R.M. A.B. Kusuma, *ibid.*, hlm. 326.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Hans Nawiasky sebagaimana dikutip dalam Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan (1) (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*, ed. Rev. (Jakarta: Kanisius, 2007), hlm. 44.

²⁸ Padmo Wahjono, *Membudayakan UUD 1945*, (IND HILL-Co, Jakarta, 1991), hlm. 73.

²⁹ Paham liberalism terlahir sebagai antithesis dari paham *mercantilisme* yang ketika itu tumbuh subur di Perancis pada masa pemerintahan Lodewijk XIV, Spanyol, Portugal, sementara di Jerman dan Austria paham *mercantilisme* tersebut bernama *kamerwissenschaft*. Paham ini menghendaki suatu neraca perdagangan yang positif (*activehandelbalance*), maka hal ini berpengaruh kepada bentuk negara dan bentuk pemerintahan yaitu monarchi absolut, di mana raja lah yang menentukan segalagalanya untuk rakyatnya sendiri. Artinya, walaupun raja mau menyelenggarakan kepentingan rakyat, tetapi rakyat tidak boleh ikut campur tangan (Lihat: Moh Koesnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara, Cetakan ke-7, Pusat Studi HTN FH-UI, Jakarta, 1988*, hlm. 155).

³⁰ *Ibid.*, hlm. 156.

wenang oleh penguasa. Maka, untuk mencapai tujuan ini, negara harus mengadakan pemisahan kekuasaan yang masing-masing mempunyai kedudukan yang sama tinggi dan sama rendah, tidak boleh saling mempengaruhi dan tidak boleh campur tangan satu sama lain sehingga untuk dapat disebut sebagai negara hukum dalam tipe ini harus memiliki 2 (dua) unsur pokok, yaitu:³¹

- 1) Perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia; dan
- 2) Pemisahan kekuasaan dalam negara.

Namun dalam perkembangan tuntutan masyarakat tidak lagi menghendaki faham liberalisme ini dipertahankan,³² sehingga negara terpaksa turut campur tangan dalam urusan kepentingan rakyat, hanya saja masih dalam koridor saluran-saluran hukum yang telah ditentukan. Sejak itulah lahir negara hukum formil,³³ yang dalam perspektif ini negara hanya dipandang sebagai *instrument of power*, akibatnya telah menimbulkan reaksi-reaksi dalam wujud pemikiran-pemikiran baru tentang suatu sistem yang baru, yaitu aliran-aliran yang tidak hanya memandang negara sebagai *instrument of power* saja, tetapi negara justru dipandang sebagai *agency of service*. Maka timbullah konsep *Welfare State* (negara kesejahteraan/kemakmuran),³⁴ yang terutama memandang manusia tidak hanya sebagai individu, akan tetapi juga sebagai anggota atau warga dari suatu kolektivitas dan juga untuk tujuan diri sendiri. Dalam konsepsi negara kesejahteraan/kemakmuran ini, negara dituntut untuk memperluas tanggung jawabnya kepada masalah-masalah sosial ekonomi yang dihadapi oleh rakyat banyak, peran personal untuk menguasai hajat hidup rakyat banyak dihilangkan. Perkembangan inilah yang memberikan legislasi bagi negara intervensionis pada abad ke-20. Negara justru perlu dan bahkan harus melakukan intervensi dalam berbagai masalah sosial dan ekonomi untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam masyarakat.³⁵ Adapun yang menjadi ciri-ciri pokok dari suatu *welfare state* (negara kesejahteraan/kemakmuran) adalah sebagai berikut:³⁶

1. Pemisahan kekuasaan berdasarkan *trias politica* dipandang tidak prinsipil lagi. Pertimbangan-pertimbangan efisiensi kerja lebih penting daripada pertimbangan-pertimbangan dari sudut politis, sehingga peranan dari organ-organ eksekutif lebih penting daripada organ legislatif;
2. Peranan negara tidak terbatas pada penjaga keamanan dan ketertiban saja, akan tetapi negara secara aktif berperanan dalam penyelenggaraan kepentingan rakyat di bidang-bidang sosial, ekonomi dan budaya, sehingga perencanaan (*planning*) merupakan alat yang penting dalam *welfare state*;

³¹ *Ibid.* hlm. 185.

³² Faham liberalisme ini telah mengakibatkan negara hukum liberal itu hanya mementingkan individualisme, sedangkan kemampuan masing-masing individu tidaklah sama sehingga orang yang mempunyai kemampuan tinggi akan selalu menang dalam persaingan dengan orang yang tidak mampu yang dapat menimbulkan perbedaan yang sangat menonjol sehingga menimbulkan gejolak sosial (Lihat: Didi Nazmi Yunas, *Konsepsi Negara Hukum*, Cetakan ke-10, Angkasa Raya, Padang, 1992, hlm. 21 - 22).

³³ Pada negara hukum formil ini sebagaimana dikemukakan oleh F. J. Stahl unsur-unsurnya bertambah menjadi 4 (empat) unsur dari yang semula hanya 2 (dua) unsur pada konsepsi negara hukum liberal yang telah dikemukakan oleh Immanuel Kant tersebut di atas. Keempat unsur negara hukum formil tersebut adalah: (1) Perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia; (2) Pemisahan/pembagian kekuasaan; (3) Setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang telah ada; dan (4) Adanya Peradilan Administrasi yang berdiri sendiri (Lihat: Hasan Zaini, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni Bandung, 1971, hlm. 154 - 155).

³⁴ Dalam literatur ilmu kenegaraan istilah lain untuk menyebut tipe negara ini lazim dikenal dengan istilah negara hukum materiil, yang sebenarnya merupakan perkembangan lebih lanjut dari konsepsi negara hukum formil. Dalam konsepsi negara hukum materiil ini tindakan dari penguasa dalam keadaan mendesak demi kepentingan warga negaranya dibenarkan bertindak menyimpang dari undang-undang atau berlaku asas oportunitas. Sedangkan pada negara hukum formil, tindakan dari penguasa mutlak harus berdasarkan undang-undang atau berlaku asas legalitas. Tipe negara *welfare state* (negara hukum materiil) ini sering disebut sebagai negara hukum dalam arti yang luas atau juga disebut sebagai Negara Hukum Modern (Lihat: Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Cetakan ke-1, Bumi Aksara, Jakarta, 1990, hlm. 54. Sebagai pembanding, baca: Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, Cetakan ke-1, UII-Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 7).

³⁵ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994), hlm. 222.

³⁶ Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*, (Yayasan Penerbit UI, Jakarta, 1975), hlm. 54 - 55.

3. *Welfare state* merupakan negara hukum materiil yang mementingkan keadilan sosial dan bukan persamaan formil;
4. Hak milik tidak lagi dianggap sebagai hak yang mutlak, akan tetapi dipandang mempunyai fungsi sosial, yang berarti ada batas-batas dalam kebebasan penggunaannya; dan
5. Adanya kecenderungan bahwa peranan hukum publik semakin penting dan semakin mendesak peranan hukum perdata. Hal ini disebabkan karena semakin luasnya peranan negara dalam kehidupan sosial, ekonomi, dan budaya.

Welfare State (negara hukum materiil) telah menjadi trend negara-negara di dunia pada abad ke-20 (*modern*) ini. Akan tetapi, perlu disadari sebesar-besarnya bahwa dalam tipe negara hukum ini mudah sekali untuk timbulnya penyalahgunaan kekuasaan karena *freis ermessen* memegang peranan yang sangat banyak. Oleh karena itu, satu-satunya cara untuk menghindari penyalahgunaan ini, baik penyalahgunaan wewenang sendiri maupun penyalahgunaan wewenang yang bukan wewenangnya oleh alat perlengkapan negara lainnya, terutama sekali guna melindungi kepentingan rakyatnya, maka setiap alat perlengkapan negara harus berada di bawah suatu kontrol yang kuat serta sistematis melalui suatu sistem pertanggungjawaban tertentu. Apabila ternyata tidak dapat memberikan pertanggungjawaban yang telah ditentukan harus dikenakan sanksi-sanksi hukum sebagaimana mestinya. Untuk kepentingan ini adanya suatu peradilan administrasi menjadi *urgen*.³⁷

2. Aspek Hukum Administrasi Terhadap Agama Sebagai Bagian Identitas Kependudukan

a. Penduduk dan Administrasi Kependudukan

Penduduk (*ingezetenen*) atau rakyat merupakan salah satu unsur untuk memenuhi kriteria dari sebuah negara. "Penduduk atau Penghuni suatu wilayah negara merupakan semua orang yang pada suatu waktu mendiami wilayah Negara."³⁸ Mereka secara sosiologis lazim dinamakan rakyat dari negara tersebut, yaitu sekumpulan manusia yang dipersatukan oleh suatu rasa persamaan dan yang bersama-sama mendiami suatu wilayah tertentu.³⁹ Penduduk yang mendiami suatu negara ditinjau dari segi hukum terdiri dari warga negara (*staatsburgers*), dan orang asing. Menurut Soepomo: Penduduk adalah orang yang dengan sah bertempat tinggal tetap dalam suatu negara Sah artinya, tidak bertentangan dengan ketentuan mengenai masuk dan mengadakan tempat tinggal tetap dalam negara yang bersangkutan. Selain penduduk dalam satu wilayah negara ada orang lain yang bukan penduduk (*niet-ingezetenen*), misalnya seorang wisatawan yang berkunjung dalam suatu negara, dan orang asing yang bekerja di dalam wilayah negara tersebut.⁴⁰

Penduduk menurut Pasal 26 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 ialah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia. Sedangkan warga negara menurut Pasal 26 ayat (1) ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan Undang-Undang sebagai warga Negara. Dan Pasal 26 ayat (3) setelah perubahan yang kedua yang berbunyi Hal-hal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan undang-undang, Maka dibuatlah peraturan perundang-undangan mengenai Administrasi Kependudukan.

Kata administrasi berasal dari bahasa Latin *administrare* yang berarti *to manage*.⁴¹ Administrasi berarti kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan. Pengertian Administrasi yang dikemukakan oleh para ahli administrasi, ada pengertian administrasi secara

³⁷ Joeniarto, *Negara Hukum*, (Yayasan Badan Penerbit Gadjah Mada, Jogjakarta: 1960), hlm. 20.

³⁸ Samidjo, *Ilmu Negara*, (Bandung: Armico, 2010), hlm.35.

³⁹ Titik Triwulan Tutik, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Cerdas Pustaka 2012), hlm. 347.

⁴⁰ Soepomo dalam Hartono Hadisoeparto, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Cetakan III, (Yogyakarta: Liberty, 2010), hlm.4.

⁴¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013) hlm.28.

luas dan ada pengertian administrasi secara sempit, bahkan ada yang mengartikan sebagai proses sosial. Dalam pengertian yang luas Administrasi adalah kegiatan sekelompok manusia melalui tahapan tahapan yang teratur dan dipimpin secara efektif dan efisien, dengan menggunakan sarana yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan yang diinginkan dalam implementasinya, administrasi berkembang dan mempunyai tugas-tugas yang biasa disebut sebagai fungsi administrasi diantaranya adalah fungsi perencanaan, pengorganisasian sampai dengan fungsi pengawasan.⁴²

Pengertian sempit, Administrasi adalah suatu kegiatan yang meliputi catat mencatat, surat-menyurat, pembukuan ringan, ketik mengetik, agenda dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan.⁴³ Administrasi adalah suatu sistem atau sistema yang tertentu, yang memerlukan *input*, transportasi, pengolahan dan *output* tertentu. Administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan dari Keputusan-keputusan yang telah diambil dan pelaksanaan itu pada umumnya dilakukan oleh dua orang manusia atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Berdasarkan beberapa pengertian administrasi dari para ahli di atas dapat disimpulkan bahwa Administrasi adalah keseluruhan proses rangkaian pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh dua orang atau lebih yang terlibat dalam suatu bentuk usaha bersama demi tercapainya tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Meskipun rumusnya sederhana, pengertiannya tetap mempunyai cakupan yang luas, yaitu seluruh proses kegiatan yang berencana dan melibatkan seluruh anggota kelompok.

Administrasi Kependudukan 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. Pengertian tersebut di atas berarti bahwa setiap penduduk harus di data dan ditata melalui penertiban dokumen yang dikeluarkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil setempat agar pemerintah dapat dengan mudah memenuhi segala urusan kependudukan bila dokumen setiap penduduk dapat dikelola dengan baik dan tertib. Setiap penduduk mempunyai hak dan kewajibannya, kewajiban setiap penduduk adalah mematuhi semua peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah yaitu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Undang Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan.

Memenuhi Administrasi kependudukan yang dokumennya dikeluarkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil yang ada di seluruh daerah yang ada di Indonesia, sedangkan hak setiap penduduk adalah untuk dilindungi dan diperlakukan secara adil dalam memenuhi semua urusan kependudukan yang telah ditetapkan oleh pemerintah berdasarkan hukum yang berlaku. Hak dan kewajiban tersebut berlaku bagi semua penduduk Indonesia yaitu Warga Negara Indonesia dan Warga Negara Asing yang bertempat tinggal di Indonesia.

Penataan administrasi direkomendasikan untuk penyelenggaraan registrasi penduduk termasuk pemberian Nomor Induk Kependudukan (NIK). Dalam pelaksanaan sistem ini, semua penduduk baik Warga Negara Indonesia (WNI) maupun warga Negara Asing (WNA) yang mengalami kejadian vital atau perubahan status kependudukannya harus mendaftarkan diri atau mencatatkan perubahan status tersebut kepada para petugas yang ditunjuk oleh Negara.

Sistem ini, pemerintah akan memperoleh kemudahan dalam mengatur bentuk-bentuk pelayanan publik lainnya misalnya dibidang pendidikan, kesehatan dan sebagainya. Peraturan pemerintah pada Undang-undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan yang dimaksud dengan Administrasi kependudukan adalah Administrasi Kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui program pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain. Penduduk merupakan modal dasar dalam pembangunan, jumlah penduduk yang besar merupakan potensi pembangunan yang berarti suatu daerah memiliki sumber daya manusia yang cukup.

⁴² Musanef, *Manajemen Usaha Pariwisata Di Indonesia*, (Jakarta: Toko Gunung Agung, 1995), hlm.10.

⁴³ Soewarno Handyaningrat, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*, (Jakarta: Haji Masagung, 1994), hlm. 2.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 *jo* Undang-undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan Bab I dijelaskan beberapa konsep atau pengertian yang berkaitan dengan Administrasi Kependudukan sebagai berikut:

- (1) Administrasi Kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui program pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi.
- (2) Administrasi kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain.
- (3) Penduduk adalah Warga Negara Indonesia dan Warga Negara Asing yang bertempat tinggal di Indonesia.
- (4) Warga Negara Indonesia adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai Warga Negara Indonesia.
- (5) Orang asing adalah orang bukan Warga Negara Indonesia.
- (6) Menteri adalah menteri yang bertanggung jawab dalam urusan pemerintahan dalam negeri.
- (7) Penyelenggara adalah pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten atau kota yang bertanggung jawab dan berwenang dalam urusan administrasi kependudukan.
- (8) Instansi pelaksana adalah perangkat pemerintah kabupaten atau kota yang bertanggung jawab dan berwenang melaksanakan pelayanan dalam urusan Administrasi Kependudukan.
- (9) Dokumen kependudukan adalah dokumen resmi yang diterbitkan oleh instansi pelaksana yang mempunyai kekuatan hukum sebagai alat bukti autentik yang dihasilkan dari pelayanan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil.
- (10) Data kependudukan adalah data perseorangan dan atau data agregat yang terstruktur sebagai hasil dari kegiatan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil.
- (11) Pendaftaran Penduduk adalah pencatatan biodata penduduk, pencatatan atas pelaporan peristiwa kependudukan dan pendataan penduduk rentan administrasi kependudukan serta penerbitan dokumen kependudukan berupa kartu identitas atau surat keterangan kependudukan.
- (12) Peristiwa kependudukan adalah 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 meliputi pindah datang, perubahan alamat, serta status tinggal terbatas menjadi tinggal tetap.
- (13) Nomor Induk Kependudukan, selanjutnya disingkat NIK, adalah nomor identitas penduduk yang bersifat unik atau khas, tunggal dan melekat pada seseorang yang terdaftar sebagai penduduk Indonesia.
- (14) Kartu Keluarga, selanjutnya disingkat KK, adalah kartu identitas yang memuat data tentang nama, susunan dan hubungan dalam keluarga, serta identitas anggota keluarga.
- (15) Kartu Tanda Penduduk Elektronik, selanjutnya disingkat KTP-el, adalah Kartu tanda penduduk yang dilengkapi cip yang merupakan identitas resmi penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh instansi pelaksana.
- (16) Pencatatan sipil adalah pencatatan peristiwa penting yang dialami oleh seseorang dalam register pencatatan sipil pada instansi pelaksana.
- (17) Pejabat pencatatan sipil adalah pejabat yang melakukan pencatatan peristiwa penting yang dialami oleh seseorang pada instansi pelaksana yang pengangkatannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (18) Peristiwa penting adalah kejadian yang dialami seseorang meliputi kelahiran, kematian, perkawinan, perceraian, pengakuan anak, pengesahan anak, pengangkatan anak, perubahan nama, dan perubahan status kewarganegaraan.
- (19) Izin tinggal terbatas adalah izin tinggal yang diberikan kepada orang asing untuk tinggal di wilayah dalam jangka waktu yang terbatas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (20) Izin tinggal tetap adalah izin tinggal yang diberikan kepada orang asing untuk tinggal di wilayah NKRI sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- (21) Petugas registrasi adalah pegawai yang diberi tugas dan tanggung jawab memberikan pelayanan pelaporan peristiwa kependudukan dan peristiwa penting serta pengelolaan dan penyajian data kependudukan di desa/kelurahan atau nama lainnya.
- (22) Sistem informasi Administrasi Kependudukan, selanjutnya disingkat dengan SIAK, adalah sistem informasi yang memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi untuk memfasilitasi pengelolaan informasi administrasi kependudukan di tingkat penyelenggara dan di Instansi Pelaksana sebagai satu kesatuan.
- (23) Data Pribadi adalah data perseorangan tertentu yang disimpan, dirawat dan dijaga kebenaran serta dilindungi kerahasiannya.
- (24) Kantor Urusan Agama Kecamatan, selanjutnya disingkat KUA Kecamatan, adalah satuan kerja yang melaksanakan pencatatan nikah, talak, cerai dan rujuk pada tingkat kecamatan bagi penduduk yang beragama islam.
- (25) Unit Pelaksana Teknis Instansi Pelaksana, selanjutnya disebut UPT Instansi Pelaksana, adalah satuan kerja di tingkat kecamatan yang bertanggung jawab kepada Instansi Pelaksana.

V. Penutup

1. Kesimpulan

Berdasarkan pemaparan di atas peneliti dapat menyimpulkan bahwa: *Pertama*: Pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi terhadap hak Warga Negara atas pencantuman agama yang dianut sebagaimana di kolom agama pada Kartu Tanda Penduduk menimbang bahwa hak atas kebebasan beragama dan beribadah merupakan amanat Konstitusi, dan harus diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan. Pengaturan terhadap jaminan terhadap hak atas kebebasan beragama dan beribadah sangat penting, terlebih lagi Indonesia merupakan negara yang mengakui beberapa agama untuk hidup dan berkembang dalam negara Indonesia. Banyaknya agama yang dianut oleh masyarakat menyebabkan pemahaman dan pengaturan tentang hal tersebut merupakan keharusan, sehingga potensi konflik dalam masyarakat dapat diminimalisir. Indonesia telah memberikan aturan mengenai perlindungan terhadap prinsip-prinsip HAM, ini dibuktikan dengan adanya ketentuan Pasal 28A-28J UUD NRI Tahun 1945 yang khusus membahas HAM. Tentu keberadaan pasal-pasal tersebut menjadi 'angin segar' dalam upaya melindungi kepentingan rakyat dari tindakan-tindakan yang berpotensi merenggut hak asasi yang seharusnya mereka miliki. Ketentuan Pasal 28E ayat (1) tersebut kemudian dipertegas dengan ketentuan Pasal 28E ayat (2) yang menyatakan bahwa "setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya". Ketentuan aturan ini secara lugas menempatkan kebebasan beragama pada tempat yang sejajar dengan hak kebebasan berfikir dan menyatakan fikirannya (pendapat). Substansi Pasal 28E Ayat (2) UUD NRI 1945 yang menempatkan prinsip kebebasan beragama setara dengan kebebasan berfikir dan mengemukakan pendapat memberikan sinyal bahwa hak dasar manusia dalam memilih agama dan menjalankan ritual agama adalah hak yang paling mendasar (*underogable right*) bagi manusia sebagai hasil dari kinerja akal dalam menentukan dan meyakini agama yang dianut. Oleh karenanya, keberadaan hak ini harus dilindungi oleh negara sebagai jaminan pemenuhan hak dasar manusia itu.

Kedua, Pencantuman aliran kepercayaan pada kolom agama di Kartu Tanda Penduduk merupakan bentuk layanan dibidang kependudukan menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan *jo* Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, Dalam sistem administrasi kependudukan, setiap penduduk mempunyai hak untuk memperoleh: Dokumen Kependudukan; pelayanan yang sama dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil; perlindungan atas Data Pribadi; kepastian hukum atas kepemilikan dokumen; informasi mengenai data hasil Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil atas dirinya dan/atau keluarganya; dan ganti rugi dan pemulihan nama baik sebagai akibat kesalahan dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil serta penyalahgunaan Data

Pribadi oleh Instansi Pelaksana. Disisi lain setiap penduduk juga wajib melaporkan Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialaminya kepada Instansi Pelaksana dengan memenuhi persyaratan yang diperlukan dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil. Demikian pula dengan Warga Negara Indonesia yang berada di luar wilayah Republik Indonesia wajib melaporkan Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialaminya kepada Instansi Pelaksana Pencatatan Sipil negara setempat dan/atau kepada Perwakilan Republik Indonesia dengan memenuhi persyaratan yang diperlukan dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.

2. Saran

Adapun saran yang diberikan peneliti adalah sebagai berikut: (1) Peningkatan pemahaman masyarakat mengenai urgensi pencantuman agama atau keyakinan dalam kolom KTP; (2) Pemenuhan hak asasi warga negara dengan memberikan pelayanan terhadap orang yang memiliki suatu keyakinan.

Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994).
- . *Konstitusi & Konstitusionalisme*. Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK, 2006.
- Azhary, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif tentang Unsurunsurnya*. (Jakarta: UI Press, 1995).
- Bahar, Saafroedin, Ananda B. Kusuma, Nannie Hudawati eds., *Risalah Sidang Badan Penyelenggara Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*, ed. III, cet. 2. Jakarta: Sekretariat Negara R.I., 1995.
- Busroh, Abu Daud. *Ilmu Negara*. Cetakan ke-1. Jakarta: Bumi Aksara, 1990.
- Gautama, Sudargo. *Pengertian tentang Negara Hukum*. Bandung: Alumni, 1973.
- Goldstein, Natalie. *Global Issues: Religion ad the State*. New York: Facts on File, Inc, 2010.
- Hadisoeparto, Hartono. *Pengantar Tata Hukum Indonesia*. Cetakan III. Yogyakarta: Liberty, 2010.
- Hadisoeparto, Hartono. *Pengantar Tata Hukum Indonesia*. Cetakan III. Yogyakarta: Liberty, 2010.
- Handayaniingrat, Soewarno. *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*. Jakarta: Haji Masagung, 1994.
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013.
- Huda, Ni'matul. *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*. Cetakan ke-1. Yogyakarta UII-Press: 2005.
- Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-undangan (1) (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*, ed. Rev. Jakarta: Kanisius, 2007.
- Joeniarto. *Negara Hukum*. Jogjakarta: Yayasan Badan Penerbit Gadjah Mada, 1960.
- Koesnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara*. Cetakan ke-7. Jakarta: Pusat Studi HTN FH-UI.
- Muladi, ed. *Hak Asasi Manusia: Hakekat, Konsep dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*. cet. 3. Bandung: PT Refika Aditama, 2009.
- Musanef. *Manajemen Usaha Pariwisata Di Indonesia*. Jakarta: Toko Gunung Agung, 1995.

- Pasha, Mustafa Kamal dkk. *Pancasila Dalam Tinjauan Historis, Yuridis, dan Filosofis*. Yogyakarta: Cipta Karsa Mandiri, 2000.
- Permana, Fuji Eka. "Terkait Aliran Kepercayaan, MUI Sesalkan Keputusan MK". *Republika.Co.Id*. 30 November 2017, <https://www.republika.co.id/berita/dunia-islam/islamnusantara/17/11/30/p07u2r396-terkait-aliran-kepercayaan-mui-sesalkan-keputusan-mk>.
- Prasetyohadi dan Savitri Wisnuwardhani. *Penegakan Hak Asasi Manusia dalam 10 Tahun Reformasi*. Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2008.
- Samidjo. *Ilmu Negara*. Bandung: Armico, 2010.
- Soekanto, Soerjono. *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*. Yayasan Penerbit UI, Jakarta, 1975.
- Tutik, Titik Triwulan. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Cerdas Pustaka 2012.
- Wahjono, Padmo. *Membudayakan UUD 1945*. IND HILL-Co, Jakarta, 1991.
- Yunas, Didi Nazmi. *Konsepsi Negara Hukum*, Cetakan ke-10. Padang: Angkasa Raya, 1992.
- Zaini, Hasan. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni, 1971.