



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN
PERKARA NOMOR 97/PUU-XIV/2016**

**Tentang
Pengosongan Kolom Agama pada Kartu Keluarga dan Kartu Tanda Penduduk
Bagi Penghayat Kepercayaan**

- Pemohon** : 1. Nggay Mehang Tana
2. Pagar Demanra Sirait
3. Arnol Purba
4. Carlim
- Jenis Perkara** : Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).
- Pokok Perkara** : Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) UU Administrasi Kependudukan mengenai konstitusionalitas kata “agama” dalam Kartu Keluarga (KK) dan Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-el) bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 menyangkut negara hukum, kepastian hukum dan perlakuan yang sama di hadapan hukum, jaminan kesamaan warga negara di hadapan hukum, hak bebas atas perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun;
- Amar Putusan** : Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.
- Tanggal Putusan** : Selasa, 7 November 2017.
- Ikhtisar Putusan** :

Para Pemohon mengajukan pengujian konstitusionalitas Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) UU Administrasi Kependudukan, sebagai berikut.

Pasal 61

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

- (2) *Keterangan mengenai kolom agama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bagi Penduduk yang agamanya belum diakui sebagai agama berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan atau bagi penghayat kepercayaan tidak diisi, tetapi tetap dilayani dan dicatat dalam database Kependudukan.*

Pasal 64

- (1) *KTP-el mencantumkan gambar lambang Garuda Pancasila dan peta wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, memuat elemen data penduduk, yaitu NIK, nama, tempat tanggal lahir, laki-laki atau perempuan, agama, status perkawinan, golongan darah, alamat, pekerjaan, kewarganegaraan, pas foto, masa berlaku, tempat dan tanggal dikeluarkan KTP-el, dan tandatangan pemilik KTP-el.*
- (5) *Elemen data penduduk tentang agama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bagi Penduduk yang agamanya belum diakui sebagai agama berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan atau bagi penghayat kepercayaan tidak diisi, tetapi tetap dilayani dan dicatat dalam database kependudukan.*

Para Pemohon adalah perseorangan warga negara Indonesia penganut kepercayaan. **Pemohon I** merupakan penganut kepercayaan Komunitas Marapu di Sumba Timur yang terlanggar hak atas layanan kependudukannya. **Pemohon II** merupakan penganut kepercayaan Parmalim di Sumatera Utara yang pernah terpaksa memilih agama yang diakui agar dipermudah dalam proses pembuatan KTP-el. **Pemohon III** merupakan penganut kepercayaan Ugamo Bangsa Batak di Medan yang mendalihkan anaknya telah ditolak melamar pekerjaan serta kesulitan menerima upah dan mengakses modal usaha dari bank dikarenakan kolom agama di KTP-el bertanda strip. **Pemohon IV** merupakan penganut kepercayaan Sapto Darmo yang mendapat stigma sesat dari masyarakat, pemakaman keluarganya ditolak, dan anaknya kesulitan mengakses pendidikan dikarenakan dikosongkannya kolom agama pada KTP-el. Berdasarkan hal tersebut keberadaan UU Administrasi Kependudukan telah merugikan para Pemohon dan penganut kepercayaan lainnya di Indonesia karena diperlakukan secara diskriminatif;

Terkait dengan **kewenangan Mahkamah**, oleh karena yang dimohonkan adalah pengujian Undang-Undang *in casu* UU Administrasi Kependudukan terhadap UUD 1945, yang menjadi salah satu kewenangan Mahkamah maka berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf a UU MK, dan Pasal 29 ayat (1) UU Kekuasaan Kehakiman, Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

Terkait dengan kedudukan hukum para Pemohon, oleh karena berlakunya Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) UU Administrasi Kependudukan yang salah satunya menimbulkan diskriminasi, berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK dan putusan-putusan Mahkamah mengenai kedudukan hukum, menurut Mahkamah para Pemohon mempunyai hak konstitusional yang dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian. Kerugian tersebut bersifat spesifik dan aktual serta terdapat hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dengan berlakunya norma Undang-Undang yang dimohonkan pengujian, sehingga terdapat kemungkinan apabila permohonan dikabulkan maka kerugian konstitusional seperti yang didalihkan tidak akan terjadi. Dengan demikian, menurut Mahkamah **para Pemohon memiliki kedudukan hukum** untuk mengajukan permohonan *a quo*;

Terhadap pokok permohonan para Pemohon, Mahkamah terlebih dahulu

mempertimbangkan sebagai berikut:

- 1) Bahwa hak untuk menganut agama atau kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa merupakan hak konstitusional warga negara, bukan pemberian negara dan merupakan salah satu hak dalam kelompok hak-hak sipil dan politik yang diturunkan dari atau bersumber pada konsepsi hak-hak alamiah, sehingga tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun. Hak tersebut dituangkan secara normatif dalam Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 29 ayat (2) UUD 1945.;
- 2) Bahwa dalam konteks yang lebih universal, pengakuan atas hak beragama dan menganut kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa sebagaimana disebutkan dalam konstitusi bersesuaian dengan semangat rumusan kebebasan beragama seperti yang tercantum dalam *Universal Declaration of Human Rights* (Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia/DUHAM) dan *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)* yang telah diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik);
- 3) Bahwa secara historis, dalam perumusan Pasal 29 ayat (2) UUD 1945, frasa “kepercayaan” memang tidak dimaksud sebagai sesuatu yang terpisah dari agama. Pencantuman kata “kepercayaan” tersebut untuk tujuan agar pemeluk agama selain Islam tetap dijamin haknya untuk menjalankan agama sesuai dengan kepercayaannya. Artinya, terhadap warga negara yang tidak beragama Islam, kepercayaannya tetap dilindungi sesuai dengan ketentuan tersebut. Adapun dalam perumusan Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, “agama” dan “kepercayaan” diletakkan sebagai dua hal yang terpisah, di mana agama dan kepercayaan dirumuskan dalam dua ayat yang berbeda. Hanya saja, dengan meletakkan pengaturan agama dan kepercayaan dalam dua norma yang berbeda, UUD 1945 pada dasarnya juga menempatkan kepercayaan secara berbeda dengan agama. Dengan demikian, di satu sisi, agama dan kepercayaan diletakkan sebagai sesuatu yang terpisah [Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2)], namun di sisi lain, kepercayaan juga dipahami sebagai bagian dari agama (Pasal 29). Hanya saja, jika dikaitkan dengan konteks Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 sebagai pengaturan HAM dan Pasal 29 UUD 1945 sebagai jaminan negara atas kemerdekaan dalam memeluk agama, maka dalam hal yang dipersoalkan menyangkut pembatasan hak asasi yang berhubungan dengan agama dan kepercayaan, norma konstitusi yang lebih tepat untuk diacu adalah ketentuan Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, di mana agama dan keyakinan diatur sebagai dua hal yang terpisah.
- 4) Bahwa terkait diskriminasi telah diberi batasan oleh Mahkamah melalui putusan-putusannya, di antaranya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 024/PUU-III/2005 bertanggal 29 Maret 2006 yang menyatakan bahwa benar dalam pengertian diskriminasi terdapat unsur perbedaan perlakuan tetapi tidak setiap perbedaan perlakuan serta-merta merupakan diskriminasi. Sebelumnya, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 070/PUU-II/2004 bertanggal 12 April 2005, Mahkamah menyatakan bahwa diskriminasi baru dapat dikatakan ada jika terdapat perlakuan yang berbeda tanpa adanya alasan yang masuk akal (*reasonable ground*) guna membuat perbedaan itu. Justru jika terhadap hal-hal yang sebenarnya berbeda diperlakukan secara seragam akan menimbulkan ketidakadilan. Dalam putusan lainnya yakni Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-V/2007, bertanggal 22 Februari 2008, Mahkamah menyatakan bahwa diskriminasi adalah memperlakukan secara berbeda terhadap hal yang sama.

Sebaliknya bukan diskriminasi jika memperlakukan secara berbeda terhadap hal yang memang berbeda.

Berdasarkan pertimbangan di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan para Pemohon, sebagai berikut:

- 1) Bahwa rumusan norma dalam Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) UU Administrasi Kependudukan secara implisit mengkonstruksikan hak atau kebebasan menganut agama, yang sesungguhnya juga termasuk kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, sebagai pemberian negara. Padahal sebaliknya, hak atau kemerdekaan menganut agama (termasuk menganut kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa) adalah hak yang melekat pada setiap orang sebab hak itu diturunkan dari kelompok hak-hak alamiah, **bukan pemberian negara**.
- 2) Bahwa dengan pendirian pembentuk undang-undang bahwa yang dimaksud “agama” adalah agama dalam pengertian yang diakui sebagai agama sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan maka bagi penganut kepercayaan sudah pasti tidak mendapatkan pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil, lebih-lebih perlakuan yang sama di hadapan hukum. Pengakuan tidak mungkin didapat karena kepercayaan tidak dimasukkan ke dalam pengertian agama. Demikian pula halnya dengan kepastian hukum. Sebab kepastian hukum itu didapat oleh penganut kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa adalah kepastian bahwa mereka bukan penganut agama yang diakui sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Hal ini sekaligus tidak memungkinkan bagi mereka menikmati perlakuan yang sama di hadapan hukum secara adil sebab secara konseptual dalam konstruksi UU Administrasi Kependudukan mereka sudah tidak dimasukkan ke dalam pengertian agama. Demikian juga apabila dikaitkan dengan jaminan perlakuan yang sama di hadapan hukum dan pemerintahan, sejak awal penganut kepercayaan sudah dibedakan dengan penganut agama yang diakui sesuai dengan peraturan perundang-undangan tidak didasarkan pada alasan yang konstitusional. Sementara, kewajiban untuk menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan tetap melekat pada mereka sebagai warga negara Indonesia.
- 3) Bahwa perbedaan pengaturan antar warga negara dalam hal pencantuman elemen data penduduk, **tidak didasarkan pada alasan yang konstitusional**. Pengaturan tersebut telah memperlakukan secara berbeda terhadap hal yang sama, yakni terhadap warga negara penghayat kepercayaan dan warga negara penganut agama yang diakui menurut peraturan perundang-undangan dalam mengakses pelayanan publik. Lagi pula jika dikaitkan dengan pembatasan terhadap hak dan kebebasan dengan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28J ayat (2) UUD 1945, pembatasan demikian tidak berhubungan dengan penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan bukan pula untuk memenuhi tuntutan yang adil dalam kehidupan masyarakat yang demokratis. Sebaliknya, pembatasan hak *a quo* justru menyebabkan munculnya perlakuan yang tidak adil terhadap warga negara penghayat kepercayaan sebagaimana yang didalilkan oleh para Pemohon. Dengan tidak dipenuhinya alasan pembatasan hak sebagaimana termaktub dalam Pasal 28J ayat (2) UUD 1945, maka **pembatasan atas dasar keyakinan yang berimplikasi pada timbulnya perlakuan berbeda antar warga negara merupakan tindakan diskriminatif**.
- 4) Bahwa berdasarkan alasan-alasan hukum sebagaimana diuraikan di atas, maka **kata “agama”** sebagaimana dimuat dalam Pasal 61 ayat (1) dan Pasal 64 ayat (1) UU Administrasi Kependudukan harus dinyatakan bertentangan dengan UUD

- 1945 sepanjang tidak dimaknai **termasuk “kepercayaan”**;
- 5) Bahwa Pasal 61 ayat (2) dan Pasal 64 ayat (5) UU Administrasi Kependudukan kehilangan relevansinya dan juga turut tunduk pada argumentasi perihal pertentangan kata “agama” dalam Pasal 61 ayat (1) dan Pasal 64 ayat (4) UU Administrasi Kependudukan, oleh karenanya harus dinyatakan **bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat**;
 - 6) Bahwa agar tujuan untuk mewujudkan tertib administrasi kependudukan dapat terwujud serta mengingat jumlah penghayat kepercayaan dalam masyarakat Indonesia sangat banyak dan beragam, maka pencantuman elemen data kependudukan tentang agama bagi penghayat kepercayaan hanya dengan mencatatkan yang bersangkutan sebagai **“penghayat kepercayaan”** tanpa merinci kepercayaan yang dianut di dalam KK maupun KTP-el, **begitu juga dengan penganut agama lain**;

Berdasarkan seluruh uraian pertimbangan di atas, menurut Mahkamah dalil-dalil para Pemohon beralasan menurut hukum . Dengan demikian selanjutnya Mahkamah menjatuhkan putusan yang amar putusannya sebagai berikut:

1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan kata “*agama*” dalam Pasal 61 ayat (1) dan Pasal 64 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 232 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5475) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak termasuk “*kepercayaan*”;
3. Menyatakan Pasal 61 ayat (2) dan Pasal 64 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 232 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5475) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
4. Memerintahkan pemuatan Putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.