



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

**RISALAH SIDANG
PERKARA NOMOR 97/PUU-XIV/2016
PERKARA NOMOR 50/PUU-XV/2017
PERKARA NOMOR 54/PUU-XV/2017**

**PERIHAL
PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2006
TENTANG
ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN SEBAGAIMANA TELAH
DIUBAH DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 24 TAHUN
2013 TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG
NOMOR 23 TAHUN 2006 TENTANG ADMINISTRASI
KEPENDUDUKAN,
PENGUJIAN FORMIL DAN MATERIIL PERATURAN
PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR 2
TAHUN 2017 TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-
UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2013 TENTANG ORGANISASI
KEMASYARAKATAN, DAN
PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 1995
TENTANG PEMASYARAKATAN
TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA
REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

**ACARA
PENGUCAPAN PUTUSAN DAN KETETAPAN**

JAKARTA,

SELASA, 7 NOVEMBER 2017



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

RISALAH SIDANG

**PERKARA NOMOR 97/PUU-XIV/2016
PERKARA NOMOR 50/PUU-XV/2017
PERKARA NOMOR 54/PUU-XV/2017**

PERIHAL

- Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan [Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5)] terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Pengujian Formil dan Materiil Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan [Pasal 1 angka 6 sampai dengan angka 22, Pasal 59 ayat (4) huruf c, Pasal 62 ayat (3), Pasal 80A, Pasal 82A ayat (1) dan ayat (2)] terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan [Pasal 14 ayat (1) huruf i] terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

PEMOHON

1. Nggay Mehang Tana, Pagar Demanra Sirait, Arnol Purba, dkk (Pemohon Perkara Nomor 97/PUU-XIV/2016)
2. Dewan Da'wah Islamiyah Indonesia, Yayasan Forum Silaturahmi Antar Pengajian Indonesia, Perkumpulan Pemuda Muslimin Indonesia, dkk (Pemohon Perkara Nomor 50/PUU-XV/2017)
3. Suryadharma Ali, Otto Cornelis Kaligis, Irman Gusman, dkk (Pemohon Perkara Nomor 54/PUU-XV/2017)

ACARA

Pengucapan Putusan dan Ketetapan

**Selasa, 7 November 2017, Pukul 09.04 – 10.25 WIB
Ruang Sidang Gedung Mahkamah Konstitusi RI,
Jl. Medan Merdeka Barat No. 6, Jakarta Pusat**

SUSUNAN PERSIDANGAN

- 1) Arief Hidayat
- 2) Anwar Usman
- 3) Aswanto
- 4) Maria Farida Indrati
- 5) Manahan MP Sitompul
- 6) I Dewa Gede Palguna
- 7) Saldi Isra

- (Ketua)
(Anggota)
(Anggota)
(Anggota)
(Anggota)
(Anggota)
(Anggota)

**Syukri Asy'ari
Ery Satria Pamungkas
Ida Ria Tambunan**

**Panitera Pengganti
Panitera Pengganti
Panitera Pengganti**

Pihak yang Hadir:

A. Pemohon Perkara Nomor 97/PUU-XIV/2016:

1. Arnol Purba
2. Carlim

B. Kuasa Hukum Pemohon Perkara Nomor 97/PUU-XIV/2016:

1. Judianto Simanjuntak
2. Azhar Nur Fajar Alam
3. Muhammad Irwan

C. Pihak Terkait Perkara Nomor 97/PUU-XIV/2016:

1. Majelis Luhur Kepercayaan Indonesia

D. Pemohon Perkara Nomor 54/PUU-XV/2017:

1. Suryadharma Ali
2. Otto Cornelis Kaligis
3. Irman Gusman
4. Barnabas Suebu
5. Waryono Karno

E. Kuasa Hukum Pemohon Perkara Nomor 54/PUU-XV/2017:

1. Muhammad Rullyandi
2. Rachmawati
3. Erlita Yofani
4. Sarah Chairunissa
5. Liestyana Gusman

F. Pemerintah:

1. Purwoko
2. Fitri Nur Astari
3. Sutikno

G. DPR:

1. Agus Trimorowulan

SIDANG DIBUKA PUKUL 09.04 WIB

1. KETUA: ARIEF HIDAYAT

Bismillahirrahmaanirrahiim. Sidang Pengucapan Putusan dalam Perkara Nomor 50/PUU-XV/2017 (Ketetapan), Nomor 54/PUU-XV/2017 (Keputusan), dan Nomor 97/PUU-XIV/2016 (Putusan) untuk Perkara Nomor 50/PUU-XV/2017, dan Nomor 54/PUU-XV/2017, untuk Perkara Nomor 97/PUU-XIV/2016, dengan ini dibuka dan terbuka untuk umum.

KETUK PALU 3X

Saya cek kehadirannya. Untuk Pemohon Perkara Nomor 50/PUU-XV/2017 tidak hadir, ya?

Untuk Perkara Nomor 54/PUU-XV/2017?

2. KUASA HUKUM PEMOHON PERKARA NOMOR 54/PUU-XV/2017: MUHAMMAD RULLYANDI

Hadir, Yang Mulia.

3. KETUA: ARIEF HIDAYAT

Baik, terima kasih. Perkara Nomor 97/PUU-XIV/2016?

4. KUASA HUKUM PEMOHON PERKARA NOMOR 97/PUU-XIV/2016: JUDIANTO SIMANJUNTAK

Dari Perkara Nomor 97/PUU-XIV/2016, Kuasa Hukum Pemohon dan Pemohon Prinsipal hadir, Yang ... Majelis Hakim.

5. KETUA: ARIEF HIDAYAT

Baik, terima kasih. Dari DPR, hadir?

6. DPR: AGUS TRIMOROWULAN

Hadir, Yang Mulia.

7. KETUA: ARIEF HIDAYAT

Baik, terima kasih. Pemerintah yang mewakili Presiden?

8. PEMERINTAH: PURWOKO

Pemerintah yang mewakili Presiden, saya Purwoko dan rekan saya Fitri Nur Astari hadir, Yang Mulia.

9. KETUA: ARIEF HIDAYAT

Pihak Terkait?

10. PIHAK TERKAIT PERKARA NOMOR 97/PUU-XIV/2016:

Pihak Terkait mewakili Kepercayaan Luhur Terhadap Tuhan Yang Maha Esa, dalam hal ini MLKI hadir.

11. KETUA: ARIEF HIDAYAT

Ya, ini Pihak Terkait Perkara Nomor 97/PUU-XIV/2016, ya?

12. PIHAK TERKAIT PERKARA NOMOR 97/PUU-XIV/2016:

Ya.

13. KETUA: ARIEF HIDAYAT

Baik, terima kasih.

Kita mulai dengan pengucapan putusan ... ketetapan dulu (...)

14. KUASA HUKUM PEMOHON PERKARA NOMOR 54/PUU-XV/2017: MUHAMMAD RULLYANDI

Yang Mulia.

15. KETUA: ARIEF HIDAYAT

Ya.

16. KUASA HUKUM PEMOHON PERKARA NOMOR 54/PUU-XV/2017: MUHAMMAD RULLYANDI

Mohon izin.

17. KETUA: ARIEF HIDAYAT

Ya.

18. KUASA HUKUM PEMOHON PERKARA NOMOR 54/PUU-XV/2017: MUHAMMAD RULLYANDI

Apakah kami dari Perkara Nomor 54/PUU-XV/2017 sebelum dibacakan putusan diizinkan untuk menyampaikan pandangan, Yang Mulia?

19. KETUA: ARIEF HIDAYAT

Sudah tidak bisa. Ini agendanya adalah pengucapan putusan, ya.

20. KUASA HUKUM PEMOHON PERKARA NOMOR 54/PUU-XV/2017: MUHAMMAD RULLYANDI

Kalau Pemohon langsung, Prinsipal, bagaimana?

21. KETUA: ARIEF HIDAYAT

Enggak ... enggak bisa. Jadi, ini hanya pengucapan putusan, hanya mendengarkan ... semua pihak mendengarkan putusan yang diucapkan, ya.

22. KUASA HUKUM PEMOHON PERKARA NOMOR 54/PUU-XV/2017: MUHAMMAD RULLYANDI

Oke, baik.

23. KETUA: ARIEF HIDAYAT

Kita mulai dengan ketetapan.

**KETETAPAN
NOMOR 50/PUU-XV/2017
DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA**

Menimbang: 1. Bahwa Mahkamah Konstitusi telah menerima permohonan dari Dewan Da'wah Islamiyah Indonesia, Yayasan Forum Silaturahmi Antar Pengajian Indonesia, Perkumpulan Pemuda Muslimin Indonesia, Perkumpulan Hidayatullah, dan H. Munarman, S.H., bertanggal 28 Juli 2017. Berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 16 Agustus 2017, memberi kuasa kepada Dr. M. Kapitra Ampera, S.H., M.H., dan kawan-kawan, para Advokat dan Asisten Advokat pada Kantor Pusat Tim Advokasi

Ormas Islam Untuk Keadilan, beralamat di Jalan Tebet Utara I Nomor 40, Jakarta Selatan, yang dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi pada tanggal 2 Agustus 2017 dengan Nomor 50/PUU-XV/2017 perihal pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Bahwa terhadap Perkara Nomor 50/PUU-XV/2017 tersebut, telah diterbitkan:
 - a. Ketetapan Ketua Mahkamah Konstitusi Nomor 77 dan seterusnya, bertanggal 2 Agustus 2017 tentang Pembentukan Panel Hakim.
 - b. Ketetapan Ketua Panel Hakim Nomor 90.2 dan seterusnya, bertanggal 2 Agustus 2017 tentang Penetapan Hari Sidang Pertama untuk Pemeriksaan Pendahuluan.
3. Bahwa Mahkamah Konstitusi telah melakukan pemeriksaan pendahuluan terhadap permohonan tersebut melalui Sidang Panel pada tanggal 7 Agustus 2017 dan Sidang Pleno pada tanggal 30 Agustus 2017, 6 September 2017, 14 September 2017, 2 Oktober 2017, 12 Oktober 2017, dan terakhir pada tanggal 26 Oktober 2017.
4. Bahwa pada Sidang Pleno tanggal 26 Oktober 2017, Mahkamah Konstitusi telah menerima surat bertanggal 26 Oktober 2017 dari para Pemohon yang menyatakan para Pemohon menarik kembali permohonannya dengan alasan, menurut pemberitaan media massa Perpu Ormas yang menjadi objek permohonan sudah menjadi Undang-Undang.
5. Bahwa berdasarkan Pasal 35 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, "Pemohon dapat menarik kembali Permohonan sebelum atau selama pemeriksaan Mahkamah Konstitusi dilakukan", dan "Penarikan kembali sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan Permohonan tidak dapat diajukan kembali".
6. Bahwa terhadap permohonan penarikan sebagaimana tersebut pada angka 4, Rapat Permusyawaratan Hakim pada hari Senin, tanggal 30 Oktober 2017, telah

menetapkan bahwa pencabutan atau penarikan kembali permohonan Perkara Nomor 50/PUU-XV/2017 *a quo* beralasan menurut hukum.

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

MENETAPKAN:

Menyatakan:

1. Mengabulkan penarikan kembali permohonan para Pemohon.
2. Permohonan Nomor 50/PUU-XV/2017 mengenai pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditarik kembali.
3. Para Pemohon tidak dapat mengajukan kembali permohonan pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
4. Memerintahkan Panitera Mahkamah Konstitusi untuk menerbitkan Akta Pembatalan Registrasi Permohonan dan mengembalikan berkas permohonan kepada para Pemohon.

KETUK PALU 1X

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim yang dihadiri oleh tujuh Hakim Konstitusi, yaitu Arief Hidayat, selaku Ketua merangkap Anggota, Suhartoyo, I Dewa Gede Palguna, Maria Farida Indrati, Aswanto, Manahan MP Sitompul, dan Saldi Isra, masing-masing sebagai Anggota, pada hari Senin, tanggal tiga puluh, bulan Oktober, tahun dua ribu tujuh belas, dan diucapkan dalam Sidang Pleno

Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari Selasa, tanggal tujuh, bulan November, tahun dua ribu tujuh belas, selesai diucapkan pukul 09.14 WIB, oleh tujuh Hakim Konstitusi, yaitu Arief Hidayat, selaku Ketua merangkap Anggota, Anwar Usman, I Dewa Gede Palguna, Maria Farida Indrati, Aswanto, Manahan MP Sitompul, dan Saldi Isra, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Ery Satria Pamungkas sebagai Panitera Pengganti, dihadiri oleh ... tidak dihadiri oleh Pemohon atau kuasanya, dihadiri oleh Presiden atau yang mewakili, dan Pihak Terkait atau yang mewakili, DPR tidak ... tidak ada di sini karena masih perppu, dan Pihak Terkait tidak hadir dalam perkara ini.

Berikutnya, Putusan Nomor 54/PUU-XV/2017.

**PUTUSAN
NOMOR 54/PUU-XV/2017
DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA**

- [1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasysaran terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:
1. Suryadharma Ali.
 2. Otto Cornelis Kaligis.
 3. Irman Gusman.
 4. Barnabas Suebu.
 5. Waryono Karno.
- Selanjutnya disebut sebagai Pemohon I sampai dengan Pemohon V.

Dalam hal ini, berdasarkan Surat Kuasa Khusus Nomor 001 dan seterusnya, bertanggal 31 Juli 2017, memberi kuasa kepada Afrian Bondjol, S.H., LL.M; dan kawan-kawan, kesemuanya adalah Advokat dan Praktisi Hukum pada kantor Advokatku Legal Audit Consultant, beralamat di Jalan K.H. Ahmad Dahlan Nomor 41 Kebayoran Baru, Jakarta Selatan, bertindak baik secara bersama-sama atau sendiri-sendiri untuk dan atas nama pemberi kuasa.

Selanjutnya, disebut sebagai Para Pemohon.

- [1.2] Membaca permohonan para Pemohon.
Mendengar keterangan para Pemohon.
Memeriksa bukti-bukti tertulis para Pemohon.

Bagian Duduk Perkara dan selanjutnya dianggap telah dibacakan.

24. HAKIM ANGGOTA: MANAHAN MP SITOMPUL

Pertimbangan Hukum, Kewenangan Mahkamah, Kedudukan Hukum (Legal Standing) Pemohon dianggap dibacakan hingga paragraf 3.5.

- [3.6] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan a quo dan para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan a quo, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan.

Pokok Permohonan

- [3.7] Menimbang bahwa para Pemohon menganggap norma Pasal 14 ayat (1) huruf i Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sepanjang dimaknai pemberian remisi berlaku secara diskriminatif dengan alasan pada pokoknya sebagai berikut.
1. Bahwa narapidana menurut definisi ketentuan umum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 adalah terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Dengan demikian, kedudukan narapidana adalah sejajar dan memiliki hak sebagai subjek hukum yang seimbang tanpa membedakan jenis-jenis kejahatan yang dilakukan narapidana.
 2. Bahwa salah satu wujud pembinaan dalam sistem masyarakatan adalah adanya pemberian remisi terhadap narapidana yang telah memenuhi kriteria yang diatur dalam undang-undang. Pada prinsipnya, remisi (pengurangan masa hukuman) itu adalah sarana hukum yang berwujud hak yang diberikan oleh undang-undang kepada narapidana.
 3. Bahwa akan tetapi, Pemerintah memaknai berbeda-beda tidak hanya satu dalam hal pengaturan tentang pemberian remisi yang diatur dalam Pasal 14 ayat (1) huruf i Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tersebut, hal ini dimungkinkan terjadi karena pada ayat (2) pasal ini menetapkan ketentuan mengenai syarat-syarat dan tata cara pelaksanaan hak-hak narapidana sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.
 4. Bahwa dengan terbitnya pemaknaan lain tentang pemberian remisi tersebut mengakibatkan ketentuan Pasal 14 ayat (1) huruf i Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 menjadi ketentuan yang diskriminatif.

5. Bahwa Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 menjelaskan yang dimaksud dengan narapidana adalah terpidana yang menjalani pidana hilang kemerdekaan di Lembaga Pemasyarakatan, sementara dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2006 maupun dalam Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2012 pengertian narapidana tersebut sudah dibedakan antara narapidana yang melakukan perbuatan pidana umum (yang ketentuan pidananya diatur dalam KUH Pidana) dengan narapidana karena melakukan tindak pidana terorisme, narkoba, dan psikotropika, korupsi, kejahatan terhadap keamanan negara, dan kejahatan hak asasi manusia yang berat, dan kejahatan transnasional terorganisasi lainnya.
6. Bahwa ketentuan yang diskriminatif tersebut melahirkan perbedaan (diskriminatif) pula dalam pemberian remisi.

[3.8] Menimbang bahwa setelah Mahkamah memeriksa dengan saksama permohonan a quo dan bukti surat/tulisan yang diajukan para Pemohon, Mahkamah berpendapat sebagai berikut.

[3.8.1] Bahwa sebelum mempertimbangkan pokok permohonan, dengan berlandaskan pada Pasal 54 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, oleh karena permohonan a quo telah jelas, maka Mahkamah berpendapat tidak terdapat urgensi untuk mendengarkan keterangan pihak-pihak sebagaimana disebutkan dalam Pasal 54 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi.

[3.8.2] Bahwa konstitusionalitas norma yang dipermasalahkan oleh para Pemohon adalah sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 sebagai berikut.

Ayat (1) Narapidana berhak:

i. mendapatkan pengurangan masa pidana (remisi).

Ayat (2) Ketentuan mengenai syarat-syarat dan tata cara pelaksanaan hak-hak narapidana sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.

[3.8.3] Bahwa Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 menyatakan salah satu hak terpidana adalah mendapatkan pengurangan masa pidana (remisi). Namun, menurut Pasal 14 ayat (2), hak tersebut tidak serta-merta dapat diberikan kepada narapidana. Ada syarat-syarat dan tata cara yang wajib dipenuhi. Karena itu, dapat dikatakan bahwa hak

memperoleh remisi adalah hak yang terbatas, yakni dibatasi oleh syarat-syarat dan tata cara tertentu. Hak remisi dapat diperoleh jika syarat dan tata cara dimaksud dipenuhi oleh narapidana. Jika tidak, narapidana tidak akan pernah memperoleh hak tersebut. Dengan kata lain, sepanjang syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dipenuhi oleh narapidana, maka hak berupa remisi tersebut menjadi kewajiban untuk dilaksanakan.

[3.8.4] Bahwa berdasarkan Pasal 14 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995, pemerintah diberi wewenang untuk mengatur syarat dan tata cara pelaksanaan remisi. Artinya, berdasarkan hal ini pemerintah memperoleh kewenangan delegasi untuk mengatur pemberian remisi tersebut. Kewenangan delegasi tersebut merujuk pada Penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011), yaitu bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat mendelegasikan kewenangan mengatur lebih lanjut kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Namun demikian, delegasi tersebut hanya dimungkinkan sepanjang tidak merupakan rumusan dalam penjelasan peraturan perundang-undangan yang memberikan delegasi. Dalam konteks permohonan *a quo*, merujuk pada prinsip delegasi tersebut dan berdasarkan ketentuan Pasal 14 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) yang secara lebih detail memberikan panduan pelaksanaan pemberian remisi. Karena diberi landasan yuridis oleh undang-undang, Pemerintah berwenang menentukan syarat dan tata cara pemberian remisi.

[3.8.5] Bahwa apabila dibaca dan ditelaah ketentuan Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995, hak-hak narapidana sebagaimana termaktub di dalam huruf a sampai dengan huruf m termasuk hak atas remisi adalah hak hukum (legal rights) yang diberikan oleh negara kepada narapidana sepanjang telah memenuhi syarat-syarat tertentu. Dengan demikian, berarti, hak-hak tersebut, termasuk remisi, bukanlah hak yang tergolong ke dalam kategori hak asasi manusia (human rights) dan juga bukan tergolong hak konstitusional (constitutional rights). Apabila dikaitkan dengan

pembatasan, jangankan terhadap hak hukum (legal rights), bahkan hak yang tergolong hak asasi pun dapat dilakukan pembatasan sepanjang memenuhi ketentuan Pasal 28J ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan diatur dengan undang-undang. Dalam batas penalaran yang wajar, dikaitkan dengan dalil para Pemohon yang menyatakan bahwa norma a quo diskriminatif, Mahkamah telah berulang kali mengemukakan bahwa suatu norma dikatakan mengandung materi muatan yang bersifat diskriminatif apabila norma undang-undang tersebut memuat rumusan yang membedakan perlakuan antara seseorang atau sekelompok orang dengan seseorang atau sekelompok orang lainnya semata-mata didasarkan atas perbedaan agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan, atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia, dan kebebasan dasar dalam kehidupan, baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya [vide Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia]. Hal demikian sama sekali tidak terkandung dalam rumusan Pasal 14 ayat (1) UU Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995.

- [3.8.6] Bahwa dalam rangka melaksanakan ketentuan undang-undang a quo, Pemerintah telah menetapkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan. Kemudian, PP a quo direvisi menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan, dan terakhir diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan. Secara substansial berkenaan dengan remisi Pemerintah menunjukkan kecenderungan untuk memperketat syarat pemberian remisi terhadap tindak pidana atau kejahatan khusus, termasuk korupsi. Menurut Mahkamah, remisi adalah hak hukum (legal

rights) yang diberikan oleh negara kepada narapidana sepanjang memenuhi syarat-syarat tertentu. Oleh karena itu, berdasarkan ketentuan Pasal 14 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995, Pemerintah berwenang untuk mengatur syarat pemberian remisi tersebut.

[3.8.7] Bahwa rumusan Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995, secara khusus Pasal 14 ayat (1) huruf i, telah sangat jelas sebab isinya hanya memuat rincian tentang hak-hak narapidana, sehingga tidak mungkin ditafsirkan lain atau diberi pemaknaan berbeda selain apa yang tersurat dalam rumusan norma a quo, lebih-lebih untuk ditafsirkan atau didalilkan diskriminatif. Secara teknik perundang-undangan, Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 telah memenuhi asas kejelasan rumusan maupun asas kejelasan tujuan. Dikatakan demikian, sebab, norma a quo secara jelas memerinci hak-hak apa saja yang dapat diberikan kepada narapidana sesuai dengan filosofi pemasyarakatan yang dianut oleh undang-undang a quo.

[3.8.8] Bahwa setelah membaca secara saksama permohonan para Pemohon, telah ternyata hal yang dipersoalkan sesungguhnya adalah peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 yang sebagaimana telah dipertimbangkan di atas didelegasikan kepada peraturan pemerintah. Sehingga, keberatan terhadap hal itu telah berada di luar yurisdiksi Mahkamah untuk memeriksa, mengadili, dan memutusny. Ditambah itu, untuk ... di luar yurisdiksi Mahkamah untuk memeriksa, mengadili, dan memutusny.

[3.9] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan hukum di atas, dalil para Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

25. KETUA: ARIEF HIDAYAT

KONKLUSI

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

1. Mahkamah berwenang mengadili permohonan a quo.
2. Para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan a quo.

3. Pokok permohonan para Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, serta Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

AMAR PUTUSAN

Mengadili,

Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.

KETUK PALU 1X

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh tujuh Hakim Konstitusi, yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Manahan MP Sitompul, Aswanto, I Dewa Gede Palguna, Suhartoyo, Wahiduddin Adams, dan Saldi Isra, masing-masing sebagai Anggota, pada hari Selasa, tanggal dua belas, bulan September, tahun dua ribu tujuh belas, dan oleh tujuh Hakim Konstitusi, yaitu Arief Hidayat selaku Ketua merangkap Anggota, Manahan MP Sitompul, Maria Farida Indrati, Aswanto, I Dewa Gede Palguna, Suhartoyo, dan Saldi Isra, masing-masing sebagai Anggota, pada hari Rabu, tanggal satu, bulan November, tahun dua ribu tujuh belas, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari Selasa, tanggal tujuh, bulan November, tahun dua ribu tujuh belas, selesai diucapkan pukul 09.30 WIB, oleh tujuh Hakim Konstitusi, yaitu Arief Hidayat selaku Ketua merangkap Anggota, Anwar Usman, Manahan MP Sitompul, Maria Farida Indrati, Aswanto, I Dewa Gede Palguna, dan Saldi Isra, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Ida Ria Tambunan sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh para Pemohon atau kuasanya, Pemerintah atau yang mewakili, dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili.

Yang terakhir untuk Perkara Nomor 97/PUU-XIV/2016.

PUTUSAN

NOMOR 97/PUU-XIV/2016

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

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan sebagaimana telah diubah dengan Undang-

Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

1. Nggay Mehang Tana (Pemohon I).
2. Pagar Demanra Sirait (Pemohon II).
3. Arnol Purba (Pemohon III).
4. Carlim (Pemohon IV).

Berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 1 September 2016 memberi kuasa kepada Muhnur, S.H., dan kawan-kawan, Advokat dan Pembela Hukum yang tergabung dalam Tim Pembela Kewarganegaraan, yang beralamat di Jalan Siaga II Nomor 31, Pejaten Barat, Pasar Minggu, Jakarta Selatan 12510, bertindak secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama untuk dan atas nama pemberi kuasa. Selanjutnya disebut sebagai Para Pemohon.

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

Bagian Duduk Perkara dan selanjutnya dianggap telah dibacakan.

26. HAKIM ANGGOTA: I DEWA GEDE PALGUNA

Pertimbangan Hukum, Kewenangan Mahkamah, dan Kedudukan Hukum Pemohon dianggap dibacakan. Langsung kepada Pokok Permohonan.

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

Pokok Permohonan

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

Pasalnya dianggap dibacakan.

bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28I ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, dengan alasan-alasan yang pada pokoknya sebagai berikut.

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

warga negara penganut agama yang diakui menurut peraturan perundang-undangan dalam mengakses pelayanan publik. Perlakuan yang tidak sama dimaksud telah menimbulkan pertentangan dengan asas persamaan warga negara di hadapan hukum dan pemerintahan sebagaimana dijamin oleh Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

4. Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) Undang-Undang Administrasi Kependudukan melanggar hak warga negara untuk tidak diperlakukan secara diskriminatif sebagaimana dijamin oleh Pasal 28I ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 karena pasal-pasal a quo merupakan ketentuan yang diskriminatif terhadap penghayat kepercayaan atau bagi penganut agama yang belum diakui oleh negara. Dengan tidak diisinya kolom agama bagi para penghayat kepercayaan, maka hal demikian itu merupakan pengecualian yang didasarkan pada perbedaan atas dasar agama atau keyakinan yang mengakibatkan pengurangan, penyimpangan, atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan, atau penggunaan Hak Asasi Manusia (HAM), dan kebebasan dasar dalam kehidupan, baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya.

6. Berdasarkan seluruh argumentasi di atas, para Pemohon berkesimpulan bahwa Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) Undang-Undang Administrasi Kependudukan bertentangan dengan:

- a) prinsip negara hukum, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.
- b) hak atas kepastian hukum dan perlakuan yang sama di hadapan hukum, sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.
- c) hak atas jaminan kesamaan warga negara di hadapan hukum, sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, dan
- d) hak untuk bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun, sebagaimana diatur dalam Pasal 28I ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945,

sehingga oleh karenanya para Pemohon memohon agar Mahkamah menyatakan:

1. Kata "agama" dalam Pasal 61 ayat (1) dan Pasal 64 ayat (1) Undang-Undang Administrasi Kependudukan bertentangan secara bersyarat dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan

tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai termasuk juga "kepercayaan".

2. Pasal 61 ayat (2) dan Pasal 64 ayat (5) Undang-Undang Administrasi Kependudukan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

- [3.9] Menimbang bahwa untuk memperkuat dalilnya, para Pemohon telah mengajukan bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-14 serta 6 (enam) orang saksi dan 8 (delapan) orang ahli yang masing-masing telah didengar keterangannya dalam persidangan dan/atau telah dibaca keterangan tertulisnya (sebagaimana selengkapnya dimuat dalam bagian Duduk Perkara). Para Pemohon juga telah menyampaikan kesimpulan yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 12 Mei 2017.
- [3.10] Menimbang bahwa Presiden telah memberikan keterangan dalam persidangan pada tanggal 6 Desember 2016 (sebagaimana selengkapnya dimuat dalam bagian Duduk Perkara).
- [3.11] Menimbang bahwa DPR menyampaikan keterangan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 17 April 2017 (sebagaimana selengkapnya dimuat dalam bagian Duduk Perkara).
- [3.12] Menimbang bahwa Pihak Terkait Majelis Luhur Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa Indonesia (MLKI) telah memberikan keterangan dalam persidangan pada tanggal 6 Desember 2016 (sebagaimana selengkapnya dimuat dalam bagian Duduk Perkara).
- [3.13] Menimbang bahwa setelah memeriksa dengan saksama permohonan para Pemohon, bukti tulisan/surat, keterangan ahli dan saksi yang diajukan para Pemohon, dan kesimpulan para Pemohon serta keterangan Presiden, keterangan DPR, dan keterangan Pihak Terkait Majelis Luhur Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa Indonesia (MLKI), Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut.
- [3.13.1] Bahwa sebelum mempertimbangkan lebih lanjut mengenai pengujian konstiusionalitas Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) Undang-Undang Administrasi Kependudukan terkait

dengan pengosongan kolom agama dalam KK dan KTP-el, Mahkamah akan menegaskan terlebih dahulu pendiriannya mengenai keberadaan hak beragama termasuk hak untuk menganut kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan hak mendapatkan layanan publik, sebagai berikut.

Bahwa hak untuk menganut agama atau kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa merupakan hak konstitusional (constitutional rights) warga negara, bukan pemberian negara. Dalam gagasan negara demokrasi yang berdasar atas hukum atau negara hukum yang demokratis, yang juga dianut oleh Undang-Undang Dasar Tahun 1945, negara hadir atau dibentuk justru untuk melindungi (yang di dalamnya juga berarti menghormati dan menjamin pemenuhan) hak-hak tersebut. Dalam hal ini, Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 antara lain menyatakan, "Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia..., maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia ..." dan seterusnya.

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

Hak dasar untuk menganut agama, yang di dalamnya mencakup hak untuk menganut kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, adalah bagian dari hak asasi manusia dalam

kelompok hak-hak sipil dan politik. Artinya, hak untuk menganut agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa merupakan salah satu hak dalam kelompok hak-hak sipil dan politik yang diturunkan dari atau bersumber pada konsepsi hak-hak alamiah (natural rights). Sebagai hak asasi yang bersumber pada hak alamiah, hak ini melekat pada setiap orang karena ia adalah manusia, bukan pemberian negara. Dalam konteks Indonesia, pernyataan ini, bukan lagi sekadar sesuatu yang bernilai doktriner melainkan telah menjadi norma dalam hukum dasar (konstitusi) dan oleh karena itu mengikat seluruh cabang kekuasaan negara dan warga negara, sebab hal itu dituangkan secara normatif dalam Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 29 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Pasal 28E ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menyatakan, "Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali". Selanjutnya, dalam Pasal 28E ayat (2) ditegaskan, "Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya". Adapun Pasal 29 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menegaskan, "Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu".

Bahwa apabila norma-norma hukum dasar (konstitusi) di atas dihubungkan secara sistematis, terdapat dua poin penting yang dapat dipahami. Pertama, Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 merupakan bagian dari Bab XA yang terkait dengan Hak Asasi Manusia, sedangkan Pasal 29 merupakan isi dari Bab XI terkait dengan Agama. Dengan demikian, Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 berisi pengakuan terhadap hak setiap manusia untuk memeluk agama dan hak untuk meyakini kepercayaan. Pengakuan tersebut membawa implikasi bahwa memeluk agama dan meyakini kepercayaan merupakan hak yang melekat pada setiap orang. Sebagai konsekuensinya, Pasal 29 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 muncul dengan rumusan bahwa negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya dan untuk beribadah menurut agama dan kepercayaannya itu. Artinya, ketentuan Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 merupakan pengakuan konstitusi (pengakuan negara) terhadap hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan bagi

siapa pun, sedangkan Pasal 29 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 merupakan penegasan atas peran yang harus dilakukan oleh negara untuk menjamin tiap-tiap penduduk agar merdeka dalam memeluk agama dan keyakinan yang dianutnya. Terlepas dari fakta Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dirumuskan lebih kemudian bila dibandingkan Pasal 29 Undang-Undang Dasar Tahun 1945, namun hubungan sistematisnya dapat dipahami demikian. Bahkan karena dirumuskan kemudian, Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 mempertegas ihwal pengakuan atas hak kebebasan beragama setiap orang yang juga telah ada sebelumnya di dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Berdasarkan uraian di atas, menjadi tepat ketika Pasal 28I ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menegaskan bahwa hak ini adalah termasuk dalam kelompok hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun. Lebih jauh, oleh karena hak beragama dan menganut kepercayaan sebagai bagian dari hak asasi manusia sekaligus sebagai hak konstitusional, maka timbul kewajiban atau tanggung jawab bagi negara terutama pemerintah untuk menghormati (to respect), melindungi (to protect), dan memenuhi (to fulfill) hak tersebut [Pasal 28I ayat (4) Undang-Undang Dasar Tahun 1945].

Apabila diletakkan dalam konteks yang lebih universal, pengakuan atas hak beragama dan menganut kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa sebagaimana disebutkan dalam konstitusi bersesuaian dengan semangat rumusan kebebasan beragama seperti yang tercantum dalam Universal Declaration of Human Rights dan International Covenant on Civil and Political Rights 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).

27. HAKIM ANGGOTA: MARIA FARIDA INDRATI

Bahwa secara tekstual, Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 serta Pasal 29 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menempatkan agama selalu berkaitan dengan kepercayaan, di mana agama adalah kepercayaan itu sendiri. Hanya saja, dengan membaca dan memahami keberadaan Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, agama dan kepercayaan sangat mungkin dipahami sebagai dua hal yang berbeda atau

tidak sama, namun keduanya sama-sama diakui eksistensinya. Pemahaman demikian muncul karena secara tekstual Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 mengatur agama dan kepercayaan secara terpisah. Pasal 28E ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 mengatur tentang "hak agama dan beribadah menurut agama", sedangkan Pasal 28E ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 mengatur mengenai "hak atas kebebasan meyakini kepercayaan". Lebih jauh, dengan menggunakan kata penghubung "dan" pada frasa "...dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu", Pasal 29 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menempatkan ihwal "kepercayaannya" sebanding dengan "agamanya". Meski frasa tersebut ditujukan untuk soal peribadatan, namun jika "kepercayaan" itu dianggap sebagai bagian dari "agama", maka frasa "dan kepercayaannya" tentu tidak akan digunakan dalam perumusan Pasal 29 Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Dengan hanya memakai frasa "untuk beribadat menurut agamanya itu", maksud penjaminan terhadap pelaksanaan ibadah menurut agama yang diyakini tiap-tiap penduduk sudah cukup. Namun, pada kenyataannya tidak demikian, kata "agamanya" dan kata "kepercayaannya" tersebut justru digunakan secara berbarengan dengan menggunakan kata penghubung "dan". Bilamana ditinjau dari aspek teknik perumusan norma, penggunaan kata "dan" menunjukkan sifat kumulatif. Dalam hal ihwal kata "agamanya" dan kata "kepercayaannya" sebagai sesuatu yang dirumuskan secara kumulatif, maka keduanya merupakan dua hal yang memang dapat dikelompokkan secara berbeda. Jika ia dipahami dalam arti yang sama atau yang satu merupakan bagian dari yang lain, maka kata penghubung "dan" tentunya tidak akan dipakai dalam perumusan Pasal 29 Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Bahwa apabila dibandingkan dengan rumusan-rumusan norma terkait hak beragama yang dimuat dalam Piagam DUHAM dan Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik, kata "agama" dan "kepercayaan" dirumuskan dengan menggunakan kata penghubung "dan", dan juga kata "atau" seperti pada Pasal 18 DUHAM yang menyatakan bahwa setiap orang berhak atas kemerdekaan berpikir, berkeyakinan dan beragama, hak ini mencakup kebebasan untuk berganti agama atau kepercayaan, dan kebebasan untuk menjalankan agama atau kepercayaannya dalam kegiatan pengajaran, peribadatan, pemujaan, dan ketaatan, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, di muka umum maupun secara pribadi. (Everyone has the right to freedom of thought and seterusnya dianggap dibacakan). Hal yang tidak jauh

berbeda juga dalam Pasal 18 ayat (2) Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik, "tidak seorang pun boleh dipaksa, sehingga mengganggu kebebasannya untuk menganut atau menerima suatu agama atau kepercayaannya sesuai pilihannya". Artinya, penggunaan kata "dan" berarti kumulatif, sedangkan kata "atau" menunjukkan sifat alternatif. Dengan demikian, istilah "agama" dan "kepercayaan" memang dipahami sebagai dua hal berbeda yang disetarakan.

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

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

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

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

- (1) Negara berdasarkan atas Ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluknya.

- (2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agama apapun dan beribadah menurut agama dan kepercayaan masing-masing.

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

Bahwa pada tahap selanjutnya, dalam Sidang PPKI pada 18 Agustus 1945, berdasarkan kesepakatan para Pendiri Bangsa, Hatta menyampaikan perubahan-perubahan terhadap pembukaan dan pasal-pasal Rancangan UUD yang dihasilkan BPUPK sebelumnya. Salah satu yang disepakati diubah adalah Pasal 29 ayat (1) hingga menjadi "Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa", dan menghilangkan frasa "dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluknya". Itulah kemudian yang ditetapkan sebagai norma Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang berlaku hingga saat ini.

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

Bahwa pemahaman demikian juga dapat dibaca ketika Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2) dirumuskan dalam perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Beranjak dari dinamika perumusan norma Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2) tersebut dalam proses perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, pembahasan dan perdebatan dalam Rapat Komisi A Sidang Tahunan MPR Tahun 2000 berangkat dari usulan BP MPR

terkait hak beragama dimuat dalam draf Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2) dengan dua alternatif, yaitu:

ayat (1)

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

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

Bahwa terkait alternatif tersebut, Harun Kamil sebagai ketua rapat Komisi A mengajukan pertanyaan, apakah kita bisa menyelesaikan dengan memisahkan agama dan kepercayaan misalnya kan begitu, sehingga pecah menjadi dua ayat? Terhadap pertanyaan tersebut, M. Dawam Anwar (dari F-KB) menanggapi bahwa kepercayaan itu ialah agamanya. Ia menyatakan, "Jadi agama dan kepercayaan jadi satu, jadi bukan terpisah, jadi agama ya kepercayaannya itu. Jadi bukan lain arti itu,..". Seiring dengan tanggapan itu, Hanif Muslih (dari F-KB) menyatakan bahwa F-KB memilih alternatif pertama. Demikian juga dengan F-Reformasi, juga memilih alternatif pertama dan menekankan pada kata "kepercayaan" yang bahasa aslinya dari bahasa Al-Quran yaitu keyakinan agamanya karena keyakinan itu lebih dalam dibandingkan dengan kepercayaan. Selain itu, Abdullah Alwahdi (dari F-PDU) juga menyetujui alternatif pertama, namun dengan usul perubahan atas kata "kepercayaan" diganti dengan "keyakinan", sehingga rumusannya menjadi, "setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut keyakinan agamanya masing-masing".

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

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

ayat (1):

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

ayat (2):

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

Bahwa berdasarkan penjelasan dari proses terbentuknya Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pun, "agama" dan "kepercayaan" diletakkan sebagai dua hal yang terpisah, di mana agama dan kepercayaan dirumuskan dalam dua ayat yang berbeda. Hanya saja, sebagaimana telah diuraikan di atas, dengan meletakkan pengaturan agama dan kepercayaan dalam dua norma yang berbeda, Undang-Undang Dasar Tahun 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) Undang-Undang Dasar Tahun 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) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, di mana agama dan keyakinan diatur sebagai dua hal yang terpisah. Pola pengaturan yang demikian, misalnya, juga telah diikuti Pasal 58 ayat (2) huruf h Undang-Undang Administrasi Kependudukan yang menempatkan agama dan keyakinan sebagai dua hal yang terpisah secara setara.

Administrasi kependudukan merupakan bagian atau salah satu bentuk dari pemenuhan kebutuhan pelayanan publik sebagai hak yang melekat bagi setiap warga negara, sehingga menjadi kewajiban bagi negara untuk menjamin dan memenuhinya. Terkait hal ini, dalam konsiderans Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dinyatakan bahwa negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam rangka pelayanan publik. Berdasarkan ketentuan Pasal 4 Undang-Undang Pelayanan Publik, penyelenggaraan pelayanan publik harus berpijak, di antaranya, pada asas kesamaan hak dan persamaan perlakuan/tidak

diskriminatif. Kesamaan hak dimaksudkan bahwa dalam memberikan pelayanan tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, serta status sosial. Selanjutnya berkenaan dengan persamaan perlakuan/tidak diskriminatif, Penjelasan Pasal 4 Undang-Undang Pelayanan Publik menggariskan bahwa setiap warga negara berhak memperoleh pelayanan yang adil.

Bahwa terkait dengan diskriminasi sesungguhnya telah diberi batasan oleh Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 024/PUU-III/2005 bertanggal 29 Maret 2006 yang di antaranya menyatakan bahwa diskriminasi dapat dikatakan terjadi jika terdapat setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia, dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya [vide Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia]. Ketentuan mengenai larangan diskriminasi di atas juga diatur dalam International Covenant on Civil and Political Rights yang telah diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005. Article 2 International Covenant on Civil and Political Rights menyatakan, "Setiap Negara Pihak pada Kovenan ini berjanji untuk menghormati dan menjamin hak-hak yang diakui dalam Kovenan ini bagi semua orang yang berada dalam wilayahnya dan tunduk pada wilayah hukumnya, tanpa pembedaan apapun seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik, atau pendapat lain, asal-usul kebangsaan atau sosial, kekayaan, kelahiran, atau status lainnya". Mahkamah dalam putusan tersebut menegaskan bahwa benar dalam pengertian diskriminasi terdapat unsur perbedaan perlakuan tetapi tidak setiap perbedaan perlakuan serta-merta merupakan diskriminasi.

28. HAKIM ANGGOTA: SALDI ISRA

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 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, Mahkamah menyatakan bahwa diskriminasi adalah memperlakukan secara berbeda terhadap hal yang sama. Sebaliknya, bukan diskriminasi jika memperlakukan secara berbeda terhadap hal yang memang berbeda.

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

[3.13.2.1] Bahwa terhadap dalil para Pemohon yang menyatakan Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) Undang-Undang Administrasi Kependudukan tidak mencerminkan jaminan perlindungan oleh negara terhadap hak atau kemerdekaan warga negara penganut kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan oleh karenanya bertentangan dengan prinsip atau gagasan negara hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Mahkamah berpendapat sebagai berikut.

Bahwa keberadaan Pasal 61 dan Pasal 64 Undang-Undang Administrasi Kependudukan bertujuan untuk mewujudkan tertib administrasi kependudukan dengan terbangunnya database kependudukan secara nasional serta keabsahan dan kebenaran atas dokumen kependudukan yang diterbitkan. KTP-el merupakan bagian dari upaya mempercepat serta mendukung akurasi terbangunnya database kependudukan secara nasional. Upaya untuk mewujudkan tertib administrasi kependudukan melalui pembangunan database kependudukan sesuai dengan undang-undang a quo merupakan langkah yang sangat tepat untuk kemajuan hidup berbangsa dan bernegara. Sebab, perencanaan dan pelaksanaan program-program pemerintah akan berjalan baik apabila berangkat dari data kependudukan yang tertib dan benar. Terlebih lagi jika merujuk pada Pasal 61 dan Pasal 64 yang berada di bawah sub-Bab "Dokumen Kependudukan" di mana dokumen kependudukan merupakan dokumen yang mempunyai kekuatan hukum sebagai alat bukti autentik yang mencakup pengaturan atas sejumlah hak warga negara yang di dalamnya termasuk hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan. Oleh karena itu, upaya melakukan tertib administrasi kependudukan sama sekali tidak boleh mengurangi hak-hak warga negara dimaksud termasuk hak atas kebebasan

beragama dan berkeyakinan. Database kependudukan yang disusun haruslah dalam kerangka menghormati, melindungi, dan memenuhi hak-hak dimaksud, sehingga database kependudukan akan tersusun secara lebih akurat, karena tidak akan ada warga negara yang terdata dalam database kependudukan yang elemen data kependudukan di dalamnya tidak diisi atau diisi secara tidak sesuai dengan apa sebenarnya agama atau keyakinan yang dianutnya.

Bahwa pengertian terminologi "agama" dalam Pasal 61 ayat (1) hanya akan ditemukan apabila dipahami konteksnya dengan ayat (2)-nya. Hal yang sama juga berlaku terhadap terminologi "agama" dalam Pasal 64 ayat (1) yang pengertiannya hanya dapat ditemukan dengan memahami konteksnya dengan ayat (5)-nya. Oleh karena itu, penilaian terhadap konstitusionalitas terminologi "agama" dalam Pasal 61 ayat (1) dan Pasal 64 ayat (1) Undang-Undang Administrasi Kependudukan itu pun harus diletakkan dalam konteks demikian.

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

- (i) sesuai dengan asas *noscitur a sociis*, kata atau istilah "agama" dalam Pasal 61 ayat (1) dan dalam Pasal 64 ayat (1) UU Administrasi Kependudukan jika diperhatikan rangkaiannya dengan kata atau istilah "agama" dalam Pasal 61 ayat (2) dan Pasal 64 ayat (5) Undang-Undang Administrasi Kependudukan telah ternyata bahwa kata atau istilah "agama" tersebut adalah dimaksudkan sebagai agama dalam pengertian "yang diakui sebagai agama sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan", yang berarti tidak termasuk kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa;
- (ii) sesuai dengan asas *eiusdem generis* telah ternyata pula bahwa kata atau istilah "agama" dalam Pasal 61 ayat (1) dan dalam Pasal 64 ayat (1) maupun istilah "agama" dalam Pasal 61 ayat (2) dan dalam Pasal 64 ayat (5) Undang-Undang Administrasi Kependudukan oleh pembentuk undang-undang memang digunakan semata-mata bagi pengertian agama

“yang diakui sebagai agama sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan”, sehingga tidak dapat digunakan sebagai pengertian yang mencakup kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa;

- (iii) sesuai dengan asas *expressio unius exclusio alterius* juga telah ternyata bahwa pembentuk undang-undang memaksudkan konsep tentang “agama” dalam Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) serta dalam Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) Undang-Undang Administrasi Kependudukan hanya dimaksudkan untuk digunakan terhadap satu hal, yaitu dalam hal ini agama “yang diakui sebagai agama sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan”, sehingga lagi-lagi dalam hal ini tidak mencakup pengertian kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa.

Dengan berdasar pada ketiga asas dalam penafsiran kontekstual di atas maka telah terbukti bahwa UU Administrasi Kependudukan, in casu Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5), berpegang pada atau menganut pendirian bahwa “agama” yang dimaksud adalah agama yang diakui sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, hak atau kemerdekaan warga negara untuk menganut agama dibatasi pada agama yang diakui sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Konsekuensinya, secara *a contrario*, tanggung jawab atau kewajiban konstitusional negara untuk menjamin dan melindungi hak atau kemerdekaan warga negara untuk menganut agama, yang sesungguhnya juga termasuk kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, juga terbatas pada warga negara yang menganut agama yang diakui sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal inilah yang tidak sejalan dengan jiwa Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang secara tegas menjamin bahwa tiap-tiap warga negara merdeka untuk memeluk agama dan kepercayaan dan untuk beribadah sesuai dengan agama dan kepercayaan itu.

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

tercantum dalam database kependudukan yang memang merupakan tugas dan kewajiban negara.

Hal lain yang lebih fundamental adalah bahwa dengan analisis terhadap rumusan norma dalam Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) UU Administrasi Kependudukan berarti Undang-Undang a quo secara implisit mengkonstruksikan hak atau kebebasan menganut agama, yang sesungguhnya juga termasuk kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, sebagai pemberian negara. Padahal sebaliknya, hak atau kemerdekaan menganut agama (termasuk menganut kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa) adalah hak yang melekat pada setiap orang sebab hak itu diturunkan dari kelompok hak-hak alamiah (*natural rights*), bukan pemberian negara. Oleh karena hak beragama dan menganut kepercayaan merupakan salah satu hak asasi manusia maka sebagai negara hukum yang mempersyaratkan salah satunya adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia, sehingga membawa konsekuensi adanya tanggung jawab negara untuk menjamin bahwa hak asasi warganya benar-benar ternikmati dalam praktik atau kenyataan sehari-hari. Apalagi tatkala hak asasi tersebut tegas dicantumkan dalam Konstitusi, sehingga menjadi bagian dari hak konstitusional, maka tanggung jawab negara untuk menjamin penikmatan hak itu jadi makin kuat karena telah menjadi kewajiban konstitusional negara untuk memenuhinya sebagai konsekuensi dari pengakuan akan kedudukan Konstitusi (in casu Undang-Undang Dasar Tahun 1945) sebagai hukum tertinggi (*supreme law*).

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

[3.13.2.2] Bahwa terhadap dalil para Pemohon yang menyatakan Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) UU Administrasi Kependudukan bertentangan dengan kepastian hukum dan perlakuan yang sama di hadapan hukum sebagaimana dijamin oleh Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 serta melanggar jaminan kesamaan warga negara di hadapan hukum sebagaimana ditentukan

dalam Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Mahkamah berpendapat sebagai berikut.

Bahwa dengan tidak dianutnya pengertian terminologi "agama" dalam Pasal 61 ayat (1) dan dalam Pasal 64 ayat (1) UU Administrasi Kependudukan termasuk kepercayaan, maka dengan sendirinya norma Undang-Undang a quo tidak memberikan pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum bagi warga negara penganut kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa dengan warga negara yang oleh Undang-Undang a quo disebut menganut "agama yang diakui sebagai agama sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan". Dengan pendirian pembentuk undang-undang bahwa yang dimaksud "agama" adalah agama dalam pengertian yang diakui sebagai agama sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan maka bagi penganut kepercayaan sudah pasti tidak mendapatkan pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil, lebih-lebih perlakuan yang sama di hadapan hukum. Pengakuan tidak mungkin didapat karena kepercayaan tidak dimasukkan ke dalam pengertian agama. Demikian pula halnya dengan kepastian hukum. Sebab kepastian hukum itu didapat oleh penganut kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa adalah kepastian bahwa mereka bukan penganut agama yang diakui sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Hal ini sekaligus tidak memungkinkan bagi mereka menikmati perlakuan yang sama di hadapan hukum secara adil sebab secara konseptual dalam konstruksi UU Administrasi Kependudukan mereka sudah tidak dimasukkan ke dalam pengertian agama.

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

Selain itu, secara faktual keberadaan Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 64 ayat (1) dan ayat (5) UU Administrasi Kependudukan pada faktanya telah menimbulkan ketidakpastian, penafsiran yang berbeda, dan tidak konsisten dengan norma lainnya dalam undang-undang yang sama seperti dengan Pasal 58 ayat (2), di mana hal itu menimbulkan

akibat bahwa warga negara penghayat kepercayaan kesulitan memperoleh KK maupun KTP-el. Dengan dikosongkannya elemen data kependudukan tentang agama juga telah berdampak pada pemenuhan hak-hak lainnya, seperti perkawinan dan layanan kependudukan. Sehingga, penganut kepercayaan tidak mendapatkan jaminan kepastian dan persamaan di hadapan hukum dan pemerintahan sebagaimana diperoleh warga negara lainnya. Pada saat yang sama, hal demikian merupakan sebuah kerugian hak konstitusional warga negara yang seharusnya tidak boleh terjadi. Peristiwa yang dialami oleh Pemohon II, Pemohon III, dan Pemohon IV di mana mereka mengalami hambatan dalam mengakses layanan publik, bahkan hingga kesulitan mendapatkan pekerjaan, hal itu bukanlah masalah implementasi norma melainkan konsekuensi logis dari pengertian "agama" yang dianut oleh UU Administrasi Kependudukan yang tidak memasukkan penganut kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa sebagai bagian di dalamnya. Demikian pula peristiwa yang dialami oleh Pemohon I sehingga yang bersangkutan terpaksa berbohong perihal keyakinannya dengan memasukkan agama tertentu yang dikatakan diakui sesuai dengan peraturan perundang-undangan demi mendapatkan layanan publik.

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

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

Bahwa dengan mengacu pada pengertian diskriminasi dalam putusan-putusan Mahkamah, di antaranya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 070 Tahun 2004, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 024 Tahun 2005, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27 Tahun 2007, perbedaan pengaturan antar warga negara dalam hal pencantuman elemen data penduduk, menurut Mahkamah tidak didasarkan pada alasan yang konstitusional. Pengaturan tersebut telah memperlakukan secara berbeda terhadap hal yang sama, yakni

terhadap warga negara penghayat kepercayaan dan warga negara penganut agama yang diakui menurut peraturan perundang-undangan dalam mengakses pelayanan publik. Lagi pula jika dikaitkan dengan pembatasan terhadap hak dan kebebasan dengan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28J[Sic!] ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, menurut Mahkamah pembatasan demikian tidak berhubungan dengan penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan bukan pula untuk memenuhi tuntutan yang adil dalam kehidupan masyarakat yang demokratis. Sebaliknya, pembatasan hak a quo justru menyebabkan munculnya perlakuan yang tidak adil terhadap warga negara penghayat kepercayaan sebagaimana yang didalilkan oleh para Pemohon. Dengan tidak dipenuhinya alasan pembatasan hak sebagaimana termaktub dalam Pasal 28J[Sic!] ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 ... Pasal 28J ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, maka pembatasan atas dasar keyakinan yang berimplikasi pada timbulnya perlakuan berbeda antar warga negara merupakan tindakan diskriminatif. Oleh karena itu, dalil para Pemohon bahwa ketentuan Pasal 61 ayat (1) dan Pasal 64 ayat (1) UU Administrasi Kependudukan bertentangan dengan Pasal 28I ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sepanjang kata "agama" dalam pasal a quo tidak dimaknai termasuk kepercayaan adalah beralasan menurut hukum.

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

[3.13.4] Bahwa untuk menjamin hak konstitusional para Pemohon, oleh karena keberadaan Pasal 61 ayat (2) dan Pasal 64 ayat (5) UU Administrasi Kependudukan merupakan kelanjutan dari kata "agama" dalam Pasal 61 ayat (1) dan Pasal 64 ayat (1) UU Administrasi Kependudukan yang menurut Mahkamah harus dimaknai termasuk "kepercayaan", maka dengan sendirinya Pasal 61 ayat (2) dan Pasal 64 ayat (5) UU Administrasi Kependudukan kehilangan relevansinya dan juga turut tunduk pada argumentasi perihal pertentangan kata "agama" dalam Pasal 61 ayat (1) dan Pasal 64 ayat (4) UU Administrasi Kependudukan

di atas, sehingga dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, dan karenanya tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Dengan demikian dalil para Pemohon tentang inkonstitusionalitas Pasal 61 ayat (2) dan Pasal 64 ayat (5) UU Administrasi Kependudukan beralasan menurut hukum.

[3.13.5] Bahwa agar tujuan untuk mewujudkan tertib administrasi kependudukan dapat terwujud serta mengingat jumlah penghayat kepercayaan dalam masyarakat Indonesia sangat banyak dan beragam, maka pencantuman elemen data kependudukan tentang agama bagi penghayat kepercayaan hanya dengan mencatatkan yang bersangkutan sebagai "penghayat kepercayaan" tanpa merinci kepercayaan yang dianut di dalam KK maupun KTP-el, begitu juga dengan penganut agama lain.

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

29. KETUA: ARIEF HIDAYAT

KONKLUSI

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

1. Mahkamah berwenang mengadili permohonan a quo.
2. Para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan a quo.
3. Pokok permohonan beralasan menurut hukum.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

AMAR PUTUSAN

Mengadili,

1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.
2. Menyatakan kata "agama" dalam Pasal 61 ayat (1) dan Pasal 64 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi

Kependudukan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 232 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5475) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak termasuk "kepercayaan".

3. Menyatakan Pasal 61 ayat (2) dan Pasal 64 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 232 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5475) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
4. Memerintahkan pemuatan Putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

KETUK PALU 1X

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

Demikian, Para Pemohon, DPR, dan Pemerintah, serta Pihak Terkait, seluruh putusan sudah dibacakan ... selesai dibacakan. Salinan putusan dapat diterima di lantai 4 Gedung Mahkamah Konstitusi setelah sidang ini berakhir. Terima kasih atas perhatiannya. Sidang selesai dan ditutup.

KETUK PALU 3X

SIDANG DITUTUP PUKUL 10.25 WIB

Jakarta, 7 November 2017
Kepala Sub Bagian Risalah,

t.t.d.

Yohana Citra Permatasari
NIP. 19820529 200604 2 004

Risalah persidangan ini adalah bentuk tertulis dari rekaman suara pada persidangan di Mahkamah Konstitusi, sehingga memungkinkan adanya kesalahan penulisan dari rekaman suara aslinya.