



## **Pemenuhan Hak Konstitusional Penghayat Kepercayaan Parmalim Dalam Dokumen Administrasi Kependudukan : Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 97/PUU-XIV/2016**

Daulat Nathanael Banjarnahor  
Faisal Akbar Nasution, Mirza Nasution, Afnila

[daulatnb@gmail.com](mailto:daulatnb@gmail.com)

**Abstract.** The Indonesian Constitution, the 1945 Constitution has regulated the freedom of every citizen to embrace religion or adhere to faith and be treated equally and not discriminatory. In its implementation, freedom to adhere to beliefs, equal treatment and non discrimination has not been felt by believers, especially those who believe in parmalmim because they have not been able to state their status as trustees in the demography administration document. The problem in this thesis study is how the legal arrangement related to the Indonesian belief in Indonesia during the new Order period to date, how the implementation of the constitutional rights of the termination of trust Parmalim in the administration The population before and after the Republic Indonesia Constitutional Court Decision Number 97/PUU-XI/2016, and how the State responsibility in fulfilling the constitutional rights of the Parmalim belief in the Demography Administration. This thesis uses empirical legal research methods. The data used in this thesis research are secondary data in the form of primary, secondary, and tertiary legal materials and supported by primary data in the form of in depth interviews with informants. The development of regulations related to belief groups in the New Order era can be seen in several forms of legislation, including the MPR Decree. Other arrangements in the form of a Presidential Decree, Minister of Religion Decree, Minister of Home Affairs Circular, Attorney General's Decree, and Law. During the regulatory reform period, the belief group was in the form of acknowledgment to the belief group which was regulated in the MPR Decree and Law. The implementation of fulfillment of the constitutional rights of the parmalmim trustees in demography administration before the Republic Indonesia Constitutional Court Decision Number 97/PUU-XI/2016 was done by the Medan City Demography and Civil Registry Service is limited to Family Cards (KK) and was not done yet to identification card because refer to Demography Administration Law. After the Republic Indonesia Constitutional Court Decision Number 97/PUU-XIV/2016, Slowly gradually the Indonesian state through the government began to take strategic measures to accommodate the inclusion of the status of the belief in the administration of their residency, which is to publish The regulation of the minister of home affair, make any changes to the demographic information system, and issued a circular letter ministry of home affairs' circular letter. The form of state responsibility in fulfilling the constitutional rights of the people who believe in parmalmim in demography administration has not been fully implemented because it is still limited to filling in the KK religious column.

Keyword: compliance, constitutional rights, parmalmim trustees, demography administration

### **PENDAHULUAN** **Latar Belakang**

Secara umum, para pengkaji keilmuan dan masyarakat umum mengakui bahwa bangsa Indonesia merupakan bangsa yang religius dan mengakui adanya Tuhan. Hal ini dinyatakan dalam sila pertama dasar negara, Pancasila, yaitu "Ketuhanan Yang Maha Esa".<sup>1</sup> Pancasila merupakan dasar negara dan menjadi pandangan hidup bangsa Indonesia dalam menjalankan kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Pancasila sebagai dasar negara turut menjiwai konstitusi Indonesia,

---

<sup>1</sup> Feby Yudianita, "Tinjauan Yuridis Terhadap Aliran Kepercayaan Dihubungkan Dengan Pasal 29 Ayat 2 UUD 1945", *JOM Fakultas Hukum*, Vol. 2, No. 2, Oktober 2015, hlm. 2

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) dan kemudian dalam pasal-pasalnyanya memuat mengenai dasar negara adalah Ketuhanan Yang Maha Esa dan kebebasan dalam menjalankan agama atau kepercayaan.

Hak kebebasan beragama atau hak untuk berkeyakinan tercantum di dalam Pasal 29 ayat (1) UUD 1945, yang menyatakan bahwa “Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa”. Ayat selanjutnya, pasal 29 ayat (2) UUD 1945 menyebutkan bahwa “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu”. Konsekuensi dari jaminan untuk memeluk agama dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaan yang ada di dalam konstitusi Indonesia (UUD 1945), menjadikan hak setiap warga negara untuk menjalankan ajaran agama, keyakinan maupun ritual peribadatan telah menjadi hak konstitusional.<sup>2</sup>

Atas dasar penjelasan di atas hak untuk memilih agama dan menjalankan ibadah menurut agama atau kepercayaan termasuk ke dalam lingkup hak kebebasan pribadi dan tidak dapat dikurangi dalam hal apapun atau *underogable*. Rumusan hak asasi manusia (HAM) dalam Pancasila dan UUD 1945 menjamin hak asasi setiap warga negara dan penduduk Indonesia untuk memeluk sesuatu agama atau menganut suatu kepercayaan serta tidak diperlakukan secara diskriminatif.<sup>3</sup>

Selain asas Ketuhanan, negara Indonesia juga menganut asas persamaan/ kesetaraan. Persamaan/ kesetaraan tersebut dinyatakan dalam Sila Kedua Pancasila yang berbunyi “kemanusiaan yang adil dan beradab”. Sila kedua memiliki butir-butir pancasila salah satunya adalah mengakui dan memperlakukan manusia sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa, mengakui persamaan derajat, persamaan hak dan kewajiban asasi setiap manusia tanpa membeda-bedakan suku, keturunan, agama, kepercayaan, jenis kelamin, kedudukan sosial, warna kulit, dan sebagainya.<sup>4</sup>

Negara Indonesia telah menjamin hak bagi setiap warga negara untuk menganut suatu kepercayaan/ keyakinan, serta hak atas persamaan/ kesetaraan namun jaminan perlindungan untuk menganut suatu kepercayaan/ keyakinan dan hak untuk diperlakukan setara sesuai amanat Pancasila dan UUD 1945 pada tataran implementasinya masih belum dirasakan oleh penghayat kepercayaan, khususnya yang berkaitan dengan masalah hak atas status sebagai penghayat kepercayaan dalam administrasi kependudukan. Pada Kartu Tanda Penduduk elektronik (KTP elektronik) dan Kartu Keluarga (KK) para penghayat kepercayaan tidak ada catatan bahwa seseorang adalah penghayat kepercayaan. Kolom agama pada KTP elektronik dan KK milik penghayat kepercayaan dibiarkan kosong dan hanya diisi dengan tanda garis datar saja. Padahal pencantuman agama atau kepercayaan dalam data kependudukan seseorang sangat penting bagi yang bersangkutan antara lain untuk memperoleh pelayanan publik.<sup>5</sup>

Salah satu aliran kepercayaan yang telah ada sejak sebelum negara Indonesia merdeka adalah Parmalim/ Ugamo Malim. Penghayat kepercayaan Parmalim tersebar di beberapa kabupaten dan kota di Provinsi Sumatera Utara seperti Kota Medan, Kabupaten Simalungun, Kabupaten Tapanuli Utara dan di desa Huta Tinggi, Kabupaten Samsir.<sup>6</sup> Pengosongan kolom KTP elektronik dan KK bagi penghayat kepercayaan parmalmim menimbulkan kerugian konstitusional, antara lain penghayat kepercayaan parmalmim harus berpindah memilih agama yang telah diakui pemerintah agar diterima pada pekerjaan yang dilamar, kesulitan mencari pekerjaan, tidak dapat mengakses hak atas jaminan sosial, dan kesulitan dalam membuat akta nikah atau akta lahir.<sup>7</sup>

Perjalanan panjang ditempuh para penghayat kepercayaan agar dapat setara dengan para penganut agama yang diakui di Indonesia dalam hak untuk memperoleh status sebagai penghayat kepercayaan dalam administrasi kependudukan. Perjuangan penghayat kepercayaan dibayar lunas dengan keluarnya Putusan MK Nomor 97/PUU-XIV/2016 yang mengizinkan para penghayat kepercayaan untuk mencantumkan statusnya sebagai penghayat kepercayaan dalam kolom agama di KTP elektronik dan KK. Berdasarkan uraian di atas, maka hal ini menarik untuk diteliti dalam bentuk tesis yang berjudul “Pemenuhan Hak Konstitusional Penghayat Kepercayaan Parmalim

---

<sup>2</sup> Oki Wahyu Budijanto, “Penghormatan Hak Asasi Manusia Bagi Penghayat Kepercayaan di Kota Bandung”, *Jurnal Hak Asasi Manusia*, Volume 7. No. 1, Juli 2016, hlm. 36.

<sup>3</sup> Mahkamah Konstitusi RI, “Identitas Kependudukan Penghayat Kepercayaan” dalam Kolom Editorial *Majalah Konstitusi*, No. 129, November 2017, hlm. 3.

<sup>4</sup> Lihat Butir-Butir Pancasila Sila Kedua, “Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab”. [Bphn.go.id/data/documents/butir-butir\\_pancasila\\_1.doc](http://bphn.go.id/data/documents/butir-butir_pancasila_1.doc). Diakses Tanggal 4 Mei 2018.

<sup>5</sup> Mahkamah Konstitusi RI, *Op.Cit.*,

<sup>6</sup> <http://medan.tribunnews.com/2017/12/03/penganut-agama-leluhur-ugamo-bangso-batak-sakitnya-kami-selalu-diperlakukan-beda?page=all>. Diakses Tanggal 16 Januari 2018.

<sup>7</sup> Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi RI (PMK) RI Nomor 97/PUU-XIV/2016. hlm.8.

Dalam Dokumen Administrasi Kependudukan (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 97/PUU-XIV/2016)".

### **Permasalahan**

Berdasarkan latar belakang di atas maka rumusan masalah yang akan menjadi batasan dalam penelitian tesis ini, yaitu:

1. Bagaimana pengaturan hukum terkait penghayat kepercayaan di Indonesia pada masa orde baru hingga saat ini?
2. Bagaimana implementasi pemenuhan hak konstitusional penghayat kepercayaan parmalim dalam administrasi kependudukan sebelum dan sesudah Putusan MK RI Nomor 97/PUU-XIV/2016?
3. Bagaimana bentuk tanggung negara dalam pemenuhan hak konstitusional penghayat kepercayaan parmalim dalam administrasi kependudukan?

### **Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui, menganalisis dan memahami pengaturan hukum terkait penghayat kepercayaan di Indonesia pada masa orde baru hingga saat ini.
2. Untuk mengetahui, menganalisis dan memahami implementasi pemenuhan hak konstitusional penghayat kepercayaan parmalim dalam administrasi kependudukan sebelum dan sesudah Putusan MK RI Nomor 97/PUU-XIV/2016.
3. Untuk mengetahui, menganalisis dan memahami bentuk tanggung jawab negara dalam pemenuhan hak konstitusional penghayat kepercayaan parmalim dalam administrasi kependudukan.

### **KERANGKA TEORI**

Kerangka teori merupakan landasan berpikir yang digunakan untuk mencari pemecahan suatu masalah. Setiap penelitian membutuhkan kejelasan titik tolak atau landasan untuk memecahkan dan membahas masalahnya. Untuk itu perlu disusun kerangka teori yang memuat pokok-pokok pikiran yang menggambarkan dari mana masalah tersebut diamati.<sup>8</sup> Penelitian dalam tesis ini menggunakan teori negara hukum dan teori perlindungan hukum sebagai pisau analisis.

Cita negara hukum untuk pertama kali dikemukakan oleh Plato dan kemudian pemikiran tersebut dipertegas oleh Aristoteles. Menurut Plato, penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah yang diatur oleh hukum. Cita Plato tersebut dilanjutkan oleh Aristoteles yang menyatakan suatu negara yang baik adalah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.<sup>9</sup>

Konsep negara hukum modern di Eropa Kontinental dikembangkan dengan menggunakan istilah dalam bahasa Jerman yaitu *rechtstaat* antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain. dalam tradisi Anglo Amerika konsep negara hukum dikembangkan dengan istilah yang disebut *the rule of law* yang dipelopori oleh A.V. Dicey. Selain itu konsep negara hukum juga terkait dengan istilah *nomokrasi (nomocratie)* yang berarti bahwa penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan negara adalah hukum.<sup>10</sup>

Menurut Julius Stahl, konsep negara hukum yang disebut dengan istilah *rechtstaat* mencakup empat elemen/ unsur penting, yaitu: perlindungan hak-hak asasi manusia, pembagian atau pemisahan kekuasaan negara untuk menjamin hak-hak tersebut (negara didasarkan pada teori *trias politica*), pemerintah berdasarkan undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*), dan peradilan administrasi atau peradilan tata usaha negara dalam perselisihan (ada peradilan administrasi atau peradilan tata usaha negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh pemerintah).<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, (Yogyakarta: Universitas Gajah Mada Press, 2003), hlm 39-40.

<sup>9</sup> Nukhtoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum, Konstitusi dan Demokrasi Dalam Kerangka Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Berdasarkan UUD 1945*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 1.

<sup>10</sup> Jimly Asshidiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2008), hlm. 687.

<sup>11</sup> Yopi Gunawan dan Kristian, *Perkembangan Konsep Negara Hukum dan Negara Hukum Pancasila*, (Bandung: Refika Aditama, 2015), hlm. 50.

Perkembangan terkini dari Jimly Asshidiqie menyatakan bahwa konsep negara hukum Indonesia memiliki 13 (tiga belas) prinsip yang disesuaikan dengan situasi dan kondisi di Indonesia sekarang ini. Tiga belas prinsip tersebut merupakan pilar-pilar utama penyangga berdiri dan tegaknya suatu negara Indonesia yang modern. Ketiga belas prinsip negara hukum tersebut adalah: Supremasi hukum (*supremacy of law*), persamaan dalam hukum (*equality before the law*), asas legalitas (*due process of law*), pembatasan kekuasaan, organ-organ eksekutif independen, peradilan yang bebas dan tidak memihak, peradilan tata usaha negara, peradilan tata negara (*Constitutional Court*), perlindungan hak asasi manusia, negara hukum yang bersifat demokratis (*demokratische rechtstaat*), negara hukum yang berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare rechtstaat*), transparansi dan kontrol sosial, dan negara yang Berketuhanan Yang Maha Esa.<sup>12</sup>

Pada dasarnya, teori perlindungan hukum merupakan teori yang berkaitan dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat. Roscoe Pound mengemukakan hukum merupakan alat rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*). Kepentingan manusia, adalah suatu tuntutan yang dilindungi dan dipenuhi manusia dalam bidang hukum.<sup>13</sup> Harjono memberikan pengertian perlindungan hukum sebagai perlindungan dengan menggunakan sarana hukum atau perlindungan yang diberikan oleh hukum, ditujukan kepada perlindungan terhadap kepentingan-kepentingan tertentu, yaitu dengan menjadikan kepentingan yang perlu dilindungi tersebut dalam sebuah hak hukum.<sup>14</sup> Dapat dikatakan bahwa perlindungan hukum adalah perlindungan yang diberikan dengan berlandaskan hukum dan perundang-undangan.

Roscoe Pound membagi kepentingan manusia yang dilindungi hukum menjadi tiga macam, yang meliputi: *public interest* (kepentingan umum), *social interest* (kepentingan masyarakat), dan *privat interest* (kepentingan individu). Kepentingan Individual (*privat interest*), menurut Roscoe Pound juga menjadi kepentingan yang perlu mendapat perlindungan hukum. Salah satu jenis dari kepentingan individual adalah kepentingan kepribadian (*interest of personality*), yang salah satu bentuknya adalah perlindungan terhadap kemerdekaan untuk menjalankan agama yang dianutnya.<sup>15</sup>

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### Perkembangan pengaturan hukum terkait penghayat kepercayaan di Indonesia pada masa orde baru hingga saat ini

Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyebutkan bahwa, "Indonesia adalah Negara Hukum". Ketentuan ini mempertegas bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum, baik dalam penyelenggaraan negara maupun dalam kehidupan berbangsa, bermasyarakat, dan bernegara. Bekerjanya paham negara hukum ditandai dengan 3 (tiga) prinsip dasar, yaitu: supremasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*), dan penegakan hukum dilakukan dengan cara yang tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*).<sup>16</sup>

Penjelasan di atas memberi kesimpulan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Negara Indonesia didasarkan atas hukum, dan salah satu kewenangan negara/ pemerintah Indonesia dalam penyelenggaraan negara adalah membentuk peraturan perundang-undangan yang dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah atau bersama dengan lembaga negara lain atau pejabat yang berwenang yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Contoh penerapan konsep negara hukum dapat dilihat pada pasal 4 ayat (1) UUD 1945 setelah amandemen yang menyatakan bahwa Presiden ialah penyelenggara kekuasaan pemerintahan yang memiliki hak untuk menetapkan peraturan pemerintah (pasal 5 ayat (2) UUD 1945 setelah amandemen).<sup>17</sup> Contoh lainnya dapat dilihat pada Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 setelah amandemen menyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang yang dalam berbagai literatur disebut "fungsi legislasi".<sup>18</sup>

<sup>12</sup> Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm. 127-134.

<sup>13</sup> Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), hlm. 266.

<sup>14</sup> Harjono, *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2008), hlm. 357.

<sup>15</sup> Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Op. Cit.*, hlm. 268.

<sup>16</sup> Pendapat Ahli Pemohon, Hj. RA. Tumbu Saraswati, S.H. pada Permohonan Perkara Nomor 97/PUU-XIV/2016. Lihat Putusan MK RI Nomor 97/PUU-XIV/2016, hlm. 47.

<sup>17</sup> Sayuti, "Konsep Rechstaat dalam Negara Hukum Indonesia: Kajian Terhadap Pendapat Azhari", *Jurnal Kajian Ekonomi Islam dan Kemasyarakatan*, Vol. 4, No. 2 Desember 2011, hlm. 98.

<sup>18</sup> *Ibid.*,

Masa orde baru di Indonesia berlangsung dari tahun 1966-1998 atau kurang lebih selama 32 (tiga puluh dua tahun). Pada masa orde baru terjadi juga perkembangan pengaturan hukum terkait penghayat kepercayaan. Perkembangan pengaturan tersebut dapat dilihat dalam penjelasan berikut ini:

1. TAP MPR Nomor IV/MPR/1973 menyatakan agama dan kepercayaan adalah ekspresi kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa yang sama-sama sah dan keduanya setara.<sup>19</sup>
2. TAP MPR Nomor: IV/MPR/1978 tentang GBHN, yang menyatakan bahwa kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa tidak merupakan agama.<sup>20</sup>
3. Keputusan Presiden (Keppres) No. 40 Tahun 1978 mengenai pengawasan aliran kepercayaan yang beralih dari Departemen Agama ke Departemen Pendidikan dan Kebudayaan dengan membentuk Direktorat Pembinaan Penghayat Kepercayaan (PPK) di bawah pimpinan Direktorat Jenderal Kebudayaan.<sup>21</sup>
4. SK Menteri Agama No. 70 dan 77 Tahun 1978 tentang Penyiaran Agama dan Bantuan Luar Negeri untuk Lembaga Agama yang menegaskan bahwa perkawinan di Indonesia hanya ada dua yaitu: menurut tata cara agama dan/atau catatan sipil.<sup>22</sup>
5. Surat Edaran Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Nomor 477/74504 bertanggal 18 November 1978 mengenai petunjuk pengisian kolom "agama" dan pengakuan 5 (lima) agama saja dari pemerintah yaitu Kristen Protestan, Katolik, Islam, Buddha, dan Hindu.<sup>23</sup>
6. Keputusan Menteri Agama bertanggal 17 Juli 1980 menerangkan bahwa jika ada penghayat kepercayaan yang membubuhi tanda garis mendatar pada kolom agama, akan dinyatakan sebagai orang yang tidak beragama. Penyebutan agama dalam KTP bagi para penghayat kepercayaan yang ditulis dengan tanda (-) yang berarti yang bersangkutan adalah tidak beragama.<sup>24</sup>
7. Surat Keputusan Nomor: KEP/108/J.A/5/1984 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Pengawas Aliran Kepercayaan Masyarakat (PAKEM) yang kemudian dibaharui dengan Surat Keputusan Jaksa Agung RI No. KEP-004/J.A/01/1994. Perubahan tim koordinasi PAKEM kembali dilakukan dengan mencabut Surat Keputusan Jaksa Agung RI No. KEP-004/J.A/01/1994 dan mengeluarkan Peraturan Jaksa Agung RI No. 019/A/JA/09/2015 tanggal 16 September 2015 tentang Tim Koordinasi PAKEM.<sup>25</sup>
8. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan (Ormas). Undang-Undang Ormas juga dijadikan pemerintah menjadi instrumen hukum pengawasan terhadap aliran-aliran kepercayaan. Setelah Undang-Undang Ormas tersebut diterbitkan, terdapat 250 (dua ratus lima puluh) organisasi yang terdaftar sebagai aliran kepercayaan.<sup>26</sup>

Masa reformasi di Indonesia dimulai pada pertengahan tahun 1998 dan berlangsung hingga saat ini. Pada masa ini juga terdapat aturan-aturan hukum dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur atau memberi pengakuan kepada penghayat kepercayaan untuk mendapatkan hak yang sama dengan para penganut agama-agama resmi yang diakui negara/ pemerintah. Pengaturan hukum atau pengakuan terhadap penghayat kepercayaan pada masa reformasi hingga saat ini dapat dilihat pada penjelasan berikut ini:

1. TAP MPR Nomor XVII/MPR/1998 Tentang Hak Asasi Manusia  
TAP MPR XVII/MPR/1998 Tentang Hak Asasi Manusia memuat pengakuan terhadap penghayat kepercayaan. Pasal-pasal yang mengatur antara lain: pasal 7, 8, 13, 37, dan pasal 38.
2. UU No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia  
UU No. 3 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia juga memuat pengakuan terhadap penghayat kepercayaan. Pasal-pasal yang mengatur antara lain: pasal 3 ayat (2), 3 ayat (3), 4, 5, dan pasal 22.

---

<sup>19</sup> Aryono, "Pergulatan Aliran Kepercayaan dalam Pangung Politik Indonesia 1950-An-2010 An Romo Semono Sastrodihardjo dan Aliran Kapribaden", *Jurnal Sejarah Citra Lekha*, Vol.1, No. 1 Maret 2018, hlm. 62.

<sup>20</sup> Lihat Arah dan Kebijaksanaan Pembangunan Umum Bidang Agama dan Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa, Sosial Budaya TAP MPR Nomor: 4/MPR/1978 tentang GBHN.

<sup>21</sup> Aryono, *Op.Cit.*, hlm. 63

<sup>22</sup> *Ibid.*,

<sup>23</sup> *Ibid.*,

<sup>24</sup> *Ibid.*,

<sup>25</sup> <http://jaga-negeri.kejaksaan.go.id/pakem/about/pengawasan>. Diakses tanggal 14 Oktober 2018.

<sup>26</sup> Aryono, *Op.Cit.*, hlm. 64.

3. UU No. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik  
UU No. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik memuat pengakuan terhadap penghayat kepercayaan. Pasal-pasal yang mengatur antara lain: pasal 18 ayat (1), 18 ayat (2), dan pasal 26.
4. UU No. 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan dan UU No. 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan  
UU No. 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan mengatur mengenai penghayat kepercayaan, khususnya di dalam mengurus dokumen administrasi kependudukan. Pasal-pasal yang mengatur antara lain: pasal 8 ayat (4), 61 ayat (2), dan pasal 64 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2006, serta pasal 64 ayat (5) UU No. 24 Tahun 2013.

### **Implementasi Pemenuhan Hak Konstitusional Penghayat Kepercayaan Parmalim Dalam Administrasi Kependudukan Sebelum Dan Sesudah Putusan MK RI Nomor 97/PUU-XIV/2016**

Selain supremasi hukum, perlindungan dan pemenuhan HAM maupun hak warga negara juga menjadi salah satu unsur penting dari konsepsi negara hukum. Oleh karena itu, segala norma hukum yang menjadi dasar penyelenggaraan negara harus diorientasikan kepada perlindungan dan pemenuhan HAM dan hak warga negara.<sup>27</sup> Dalam praktik penyelenggaraan negara hukum diperlukan instrumen hukum dan institusi hukum untuk menjaga dan menjamin perlindungan dan pemenuhan hak warga negara. Instrumen hukum dan institusi hukum menjadi ciri dari negara hukum, yang berkembang baik dalam tradisi hukum *civil law* dengan konsep *rechtstaat* maupun dalam tradisi hukum *common law* dengan konsep *the rule of law*.<sup>28</sup>

Konsep negara hukum yang menyatakan bahwa tindakan negara/ pemerintah yang berdasarkan atas aturan hukum, dan negara/ pemerintah wajib melindungi HAM warga negara. Konsekuensinya mengharuskan negara/ pemerintah untuk membuat aturan-aturan hukum yang akan menjadi instrumen pengatur hak dan kewajiban negara/ pemerintah dalam penyelenggaraan negara sekaligus mengatur dan melindungi hak dan kewajiban warga negara.

Implementasi pemenuhan hak konstitusional dalam administrasi kependudukan bagi penghayat kepercayaan parmalmim sebelum Putusan MK RI Nomor 97/PUU-XIV/2016 yang dilakukan oleh negara/ pemerintah melalui Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Medan dilakukan dengan tidak melaksanakan Undang-Undang Administrasi Kependudukan, karena dalam pengurusan KK, kolom agama KK, sudah dapat diisi dengan status sebagai penghayat kepercayaan.<sup>29</sup>

Implementasi pemenuhan hak konstitusional para penghayat kepercayaan parmalmim dalam dokumen administrasi kependudukan KTP-el dilakukan dengan tetap merujuk pada UU No. 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas UU No. 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan, yaitu kolom agama dalam KTP-el penghayat kepercayaan tetap dikosongkan, namun pengosongan ini tidak terjadi kepada semua penghayat kepercayaan parmalmim, karena ada juga beberapa penghayat kepercayaan parmalmim yang tetap berjuang untuk mencantumkan status mereka sebagai penghayat kepercayaan di dalam KTP-el mereka, dan perjuangan mereka berhasil. Mereka dapat menuliskan status sebagai penghayat kepercayaan dalam kolom agama KTP-el mereka.<sup>30</sup>

Hasil penelitian yang dilakukan untuk melihat implementasi pemenuhan hak konstitusional dalam administrasi kependudukan bagi penghayat kepercayaan parmalmim menunjukkan pertentangan hukum antara yang seharusnya (*das sein*) dengan yang senyatanya (*das sollen*). Undang-Undang Administrasi Kependudukan sebagai instrumen pengaturan hukum menyatakan bahwa pengosongan kolom agama dilakukan untuk KTP-el dan KK bagi penghayat kepercayaan, termasuk penghayat kepercayaan parmalmim. Penelitian yang dilakukan memberikan fakta yang bertolak belakang dengan norma hukum. kenyataannya masih ada penghayat kepercayaan parmalmim yang dapat mencantumkan status sebagai penghayat kepercayaan di KTP-el mereka.

<sup>27</sup> Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2003), hlm. 165.

<sup>28</sup> *Ibid.*, hlm. 186.

<sup>29</sup> Hasil Wawancara dengan Bapak Arfian Saragih, S.Sos., M.Si. selaku Kabid Bidang Pengelolaan Informasi Administrasi Kependudukan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Medan di Kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Medan tanggal 8 Juni 2018.

<sup>30</sup> Hasil Wawancara dengan Bapak Raja Poltak Marsinton Naipospos selaku Ihtutan Parmalim Pusat DPP Punguan Parmalim di Istana Parmalim Medan Jalan Air Bersih Ujung Medan tanggal 9 Juni 2018.

Implementasi aturan hukum administrasi kependudukan bagi penghayat kepercayaan parmalim menunjukkan belum diaplikasikannya konsep negara hukum secara penuh, karena dalam implementasinya negara melalui pemerintah (Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Medan) tidak bertindak penuh mengikuti aturan hukum yang berlaku. Ada penghayat kepercayaan parmalim yang masih bisa mencantumkan status sebagai penghayat kepercayaan dan status sebagai penganut parmalim dalam kolom agama KTP-el dan KK mereka, dan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Medan juga melakukan penyimpangan aturan hukum administrasi kependudukan dengan menyatakan bahwa sudah mengakomodir pencantuman status penghayat kepercayaan dalam KK penghayat kepercayaan parmalim.

Perkembangan terbaru hingga saat ini, pasca Putusan MK RI Nomor 97/PUU-XIV/2016, secara perlahan negara melalui pemerintah (Mendagri, Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil) mulai melakukan langkah-langkah untuk melaksanakan Putusan MK RI Nomor 97/PUU-XIV/2016 yaitu dengan menerbitkan Permendagri Nomor 118 Tahun 2017 tentang Blangko Kartu Keluarga, Register, dan Kutipan Akta Pencatatan Sipil. Langkah selanjutnya yang dilakukan pemerintah adalah Kementerian Dalam Negeri melakukan penyesuaian secara teknis dalam Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIADK) agar lebih mudah diaplikasikan oleh para petugas pelayanan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten/ Kota di seluruh Indonesia.<sup>31</sup>

Langkah strategis selanjutnya dilakukan Kementerian Dalam Negeri, yaitu memerintahkan jajarannya di daerah untuk mulai melayani masyarakat yang mengajukan perubahan pada kolom agama menjadi Penghayat Kepercayaan dalam Kartu Keluarga (KK). Hal ini tertuang dalam Surat Edaran Mendagri Nomor 471.14/10666/Dukcapil tanggal 25 Juni 2018 tentang Penerbitan KK bagi Penghayat Kepercayaan terhadap TYME. Surat Edaran Mendagri berisi perintah kepada Dinas Dukcapil kabupaten/ kota untuk segera menerbitkan KK bagi Penghayat Kepercayaan, melakukan sosialisasi terkait kebijakan Putusan MK, serta melakukan pendataan Penghayat Kepercayaan. Untuk efektivitas pelaksanaan surat edaran ini, Kemendagri juga memerintahkan unit kerja atau Dinas Dukcapil untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pelayanan penerbitan KK bagi Penghayat Kepercayaan yang dilakukan oleh Dinas Dukcapil kabupaten/kota di wilayahnya.<sup>32</sup>

Konsekuensi Indonesia sebagai negara hukum, negara melalui pemerintah Indonesia wajib, harus, dan segera melaksanakan Putusan MK RI Nomor 97/PUU-XIV/2016. Kepastian hukum, sesuai makna asas legalitas, yaitu tindakan negara/ pemerintah yang berdasarkan atas ketentuan hukum. Putusan MK RI Nomor 97/PUU-XIV/2016 yang setara dengan Undang-Undang juga merupakan aturan hukum yang wajib dilaksanakan oleh negara melalui pemerintah Indonesia. Hal ini wajib dilakukan sebagai konsekuensi asas legalitas, jaminan, perlindungan HAM setiap warga negara, termasuk penghayat kepercayaan parmalim, dan kesamaan di depan hukum untuk setiap warga negara sebagai unsur konsep negara hukum yang telah dinyatakan negara Indonesia dalam konstitusi, UUD 1945.

### **Bentuk Tanggung Jawab Negara Dalam Pemenuhan Hak Konstitusional Penghayat Kepercayaan Parmalim Dalam Administrasi Kependudukan**

Pengakuan dan perlindungan HAM merupakan salah satu ciri penting dari negara hukum dan Indonesia sebagai negara hukum menyatakan dalam konstitusinya, UUD 1945 mengenai jaminan dan perlindungan setiap warga negara melalui pengaturan HAM yang dinyatakan di dalam konstitusi, UUD 1945. Melalui pengaturan HAM dalam konstitusi maka HAM tersebut telah menjadi hak konstitusional. UUD 1945 sebagai hukum dasar kemudian menjadi dasar bagi negara/ pemerintah Indonesia untuk membentuk aturan hukum yang lebih komprehensif yang mengatur mengenai jaminan dan perlindungan HAM bagi seluruh warga negara Indonesia.

Negara Indonesia sebagai negara hukum melalui pemerintah menyatakan di dalam konstitusi, UUD 1945 bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan HAM adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.<sup>33</sup> Pernyataan ini semakin dipertegas oleh pemerintah dengan membentuk UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia sebagai dasar hukum bagi negara melalui pemerintah untuk memenuhi HAM setiap warga negara. Pasal 71 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menyatakan bahwa "pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam

---

<sup>31</sup> <https://www.kemendagri.go.id/blog/27392-Kemendagri-Minta-Daerah-Terbitkan-KK-bagi-Penghayat-Kepercayaan>. Diakses tanggal 14 Mei 2019.

<sup>32</sup> *Ibid.*,

<sup>33</sup> Muhammad Jailani, "Tanggung Jawab Negara Dalam Memberikan Perlindungan Terhadap Hak-Hak Korban Pelanggaran HAM Berat Di Indonesia", *Jurnal Syiar Hukum FH Unisba*, Vol. XIII, No. 1, Maret 2011, hlm. 84.

undang-undang ini, peraturan perundang-undangan lain, dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh negara Republik Indonesia”.<sup>34</sup>

Bentuk tanggung jawab yang dilakukan negara Indonesia melalui pemerintah (Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Medan) untuk memenuhi dan melindungi hak konstitusional penghayat kepercayaan pormalim dalam administrasi kependudukan belum dilakukan untuk KTP-el karena merujuk pada aturan yang ada dalam undang-undang administrasi kependudukan. Pada KK penghayat kepercayaan pormalim bentuk tanggung jawab dilakukan negara Indonesia melalui pemerintah (Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Medan) dengan menyimpangi aturan-aturan hukum terkait, yaitu undang-undang administrasi kependudukan. UU. No. 23 Tahun 2006 juncto UU. No. 24 Tahun 2013 sebagai dasar hukum pelayanan administrasi kependudukan menyatakan pengosongan kolom agama pada KTP-el dan KK penghayat kepercayaan pormalim.

Indonesia sebagai negara yang menyatakan diri sebagai negara hukum dalam konstitusi, UUD 1945 wajib untuk melindungi HAM setiap warga negara Indonesia tanpa terkecuali dengan tidak membedakan status sebagai penganut agama-agama resmi yang diakui oleh negara maupun penghayat kepercayaan (pormalim) karena baik penganut agama-agama resmi yang diakui oleh negara maupun penghayat kepercayaan sama-sama merupakan warga negara Indonesia yang memiliki hak konstitusional yang sama dan wajib dilindungi dan dipenuhi oleh negara melalui pemerintah sebagai bentuk pernyataan bahwa Indonesia merupakan negara hukum dan telah menjalankan konsep-konsep negara hukum dengan baik dan menyeluruh dalam kehidupan bernegara.

## **KESIMPULAN DAN SARAN**

### **Kesimpulan**

1. Perkembangan pengaturan hukum terkait penghayat kepercayaan pada masa orde baru hingga saat ini dapat dilihat dalam beberapa bentuk peraturan perundang-undangan yang ada dan mengalami perubahan pada setiap masanya. Pada masa orde baru terjadi perubahan pengaturan hukum terkait penghayat kepercayaan, yaitu dimulai dengan diterbitkannya TAP MPR, Keputusan Presiden (Keppres), Surat Keputusan (SK) Menteri Agama, Surat Edaran Mendagri, Keputusan Menteri Agama, Keputusan Jaksa Agung/Peraturan Jaksa Agung, dan Undang-Undang. Masing-masing bentuk peraturan perundang-undangan tersebut memuat substansi yang berbeda mengenai pengaturan terkait penghayat kepercayaan.
2. Implementasi Pemenuhan Hak Konstitusional Penghayat Kepercayaan Pormalim Dalam Administrasi Kependudukan Sebelum Putusan MK RI Nomor 97/PUU-XIV/2016 dilakukan oleh negara melalui pemerintah (Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Medan dengan tidak konsisten, pada satu sisi aturan hukum dilaksanakan yaitu pada pengosongan kolom agama KTP-el, di sisi lain aturan hukum tidak dilaksanakan, yaitu pada pengisian kolom agama pada KK dengan status penghayat kepercayaan. Hal ini menunjukkan belum diaplikasikannya konsep negara hukum dengan baik. Setelah Putusan MK RI Nomor 97/PUU-XIV/2016, secara perlahan negara Indonesia melalui pemerintah mulai melakukan langkah-langkah strategis untuk mengakomodir pencantuman status penghayat kepercayaan dalam dokumen administrasi kependudukan mereka yaitu menerbitkan Permendagri, melakukan perubahan pada sistem informasi administrasi kependudukan, dan mengeluarkan Surat Edaran Mendagri.
3. Bentuk pemenuhan hak konstitusional penghayat kepercayaan pormalim dalam administrasi kependudukan harus dilakukan oleh negara melalui pemerintah Indonesia (Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil) sebagai konsekuensi atas pernyataan Indonesia sebagai negara hukum di dalam konstitusi, UUD 1945. Bentuk pemenuhan hak konstitusional penghayat kepercayaan pormalim dalam administrasi kependudukan belum dilakukan secara penuh karena negara melalui pemerintah Indonesia masih melakukan pemenuhan hak konstitusional penghayat kepercayaan pormalim dalam administrasi kependudukan terbatas pada pengisian kolom agama pada KK penghayat kepercayaan pormalim dan pada KTP-el belum dilakukan. Seharusnya sebagai negara hukum, negara Indonesia berkewajiban memenuhi hak konstitusional dalam administrasi kependudukan untuk seluruh warga negara baik warga negara penganut agama-agama resmi yang diakui negara maupun warga negara penghayat kepercayaan (pormalim), karena pemenuhan dan perlindungan hak asasi manusia dan hak konstitusional seluruh warga negara serta persamaan di depan hukum adalah unsur penting sebuah negara hukum.

---

<sup>34</sup> *Ibid.*,

## **Saran**

1. Negara/ pemerintah Indonesia perlu untuk segera melakukan revisi/ perubahan pada Undang-Undang Administrasi Kependudukan dan memasukkan pengaturan mengenai persamaan perlakuan dalam pengurusan dokumen administrasi kependudukan bagi penghayat kepercayaan dan penganut agama resmi yang diakui negara/ pemerintah Indonesia, karena kepastian hukum dan kekuatan eksekutorial sebuah Undang-Undang akan lebih kuat dan mengikat jika dibandingkan dengan peraturan perundangan-undangan dibawah Undang-Undang.
2. Negara/ pemerintah Indonesia melalui Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) perlu segera melakukan sosialisasi secara masif mengenai Surat Edaran Mendagri perihal pelaksanaan Putusan MK RI Nomor 97/PUU-XIV/2016 dengan seluruh jajarannya di Dinas Dukcapil kabupaten/ kota seluruh Indonesia, serta mengencarkan pengawasan agar Surat Edaran Mendagri tersebut dapat dilaksanakan dengan baik dan semua warga negara Indonesia, baik penganut agama resmi yang diakui pemerintah maupun penghayat kepercayaan, termasuk penghayat kepercayaan pormalim mendapat perlakuan yang sama dalam pengurusan dokumen administrasi kependudukan mereka.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku**

- Asshidiqie, Jimly, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2008.
- Asshidiqie, Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- Harjono, *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2008.
- Kristian dan Gunawan, Yopie, *Perkembangan Konsep Negara Hukum dan Negara Hukum Pancasila*, Bandung: Refika Aditama, 2015.
- Kurde Arfawie, Nukhtoh, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum, Konstitusi dan Demokrasi Dalam Kerangka Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Berdasarkan UUD 1945*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.
- Mahfud MD, Moh, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta: Rineka Cipta, 2003.
- Nawawi, Hadari *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Yogyakarta: Universitas Gajah Mada Press, 2003.
- Nurbani Septiana, Erlies dan HS, Salim, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2016.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).
- TAP MPR Nomor 4/ MPR/1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN).

### **Karya Ilmiah (Jurnal)**

- Aryono, "Pergulatan Aliran Kepercayaan dalam Panggung Politik Indonesia 1950-An-2010An; Romo Semono Sastrodihardjo dan Aliran Kapribaden", *Jurnal Sejarah Citra Lekha*, No. 1, Vol.1, Maret 2018.
- Feby Yudianta, "Tinjauan Yuridis Terhadap Aliran Kepercayaan Dihubungkan Dengan Pasal 29 Ayat 2 UUD 1945", *JOM Fakultas Hukum*, No. 2, Vol. 2, Oktober 2015.
- Muhammad Jailani, "Tanggung Jawab Negara Dalam Memberikan Perlindungan Terhadap Hak-Hak Korban Pelanggaran HAM Berat Di Indonesia", *Jurnal Syiar Hukum FH Unisba*, No.1, Vol. XIII, Maret 2011.
- Oki Wahyu Budijanto, "Penghormatan Hak Asasi Manusia Bagi Penghayat Kepercayaan di Kota Bandung", *Jurnal Hak Asasi Manusia*, No.1, Vol. 7, Juli 2016.
- Sayuti, "Konsep Rechtsstaat dalam Negara Hukum Indonesia: Kajian Terhadap Pendapat Azhari", *Jurnal Kajian Ekonomi Islam dan Masyarakat*, No. 2 Vol. 4, Desember 2011.

### **Putusan Pengadilan**

- Putusan MK RI Nomor 97/PUU-XIV/2016

**Data Lapangan**

Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Medan

DPP Punguan Parmalim

DPD Punguan Parmalim Cabang Kota Medan

Wawancara dengan Bapak Arfian Saragih, S.Sos., M.Si. selaku Kabid Bidang Pengelolaan Informasi Administrasi Kependudukan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Medan di Kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Medan tanggal 8 Juni 2018.

Wawancara dengan Bapak Raja Poltak Marsinton Naipospos selaku Ihutan Parmalim Pusat DPP Punguan Parmalim di Istana Parmalim Medan Jalan Air Bersih Ujung Medan tanggal 9 Juni 2018.

**Sumber Lain (Majalah, Website (Internet))**

Mahkamah Konstitusi RI, "Identitas Kependudukan Penghayat Kepercayaan" *Majalah Konstitusi*, No. 129, November 2017.

[bphn.go.id/data/documents/butir-butir\\_pancasila\\_1.doc](http://bphn.go.id/data/documents/butir-butir_pancasila_1.doc). Diakses tanggal 4 Mei 2018.

<http://medan.tribunnews.com/2017/12/03/penganut-agama-leluhur-ugamo-bangso-batak-sakitnya-kami-selalu-diperlakukan-beda?page=all>. Diakses tanggal 16 Januari 2018.

<http://jaga-negeri.kejaksanaan.go.id/pakem/about/pengawasan>. Diakses tanggal 14 Oktober 2018.

<https://www.kemendagri.go.id/blog/27392-Kemendagri-Minta-Daerah-Terbitkan-KK-bagi-Penghayat-Kepercayaan>. Diakses tanggal 14 Mei 2019.