



## Perlindungan Hukum Kelompok Teisme dalam Sistem Negara Hukum Pancasila

Tomy Michael ✉

Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, Jawa Timur, Indonesia

DOI: <http://dx.doi.org/10.15294/pandecta.v11i1.7819>

### Info Artikel

*Article History:*

Received : June 2016;

Accepted: November 2016;

Published: December 2016

*Keywords:*

Pancasila; religion; theism; law

### Abstrak

Di era global saat ini, suatu bangsa dituntut mampu bersaing dengan negara lain. Agar tidak terlepas dari unsur khas Indonesia maka penguatan Pancasila sebagai ideologi adalah keharusan. Pancasila yang melingkupi keragaman suku, agama, ras dan antar golongan (SARA) kurang tercermin dalam UU Nomor 23 Tahun 2006. Permasalahan yang timbul yaitu hilangnya unsur khas Indonesia yaitu kepercayaan atau agama tradisional karena adanya diskriminasi dengan pengosongan kolom agama dalam Kartu Kelurga (KK) dan Kartu Tanda Penduduk (KTP) (Pasal 61 dan Pasal 64 UU No. 23-2006). Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis korelasi hukum UU No. 23 tahun 2016 dengan keberadaan Pancasila dan SARA di Indonesia. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa UU No. 23 Tahun 2006 tidak selaras dengan semangat Pancasila yang mengakui keragaman SARA dan bertentangan dengan asas keadilan dalam UU No. 12 Tahun 2011.

### Abstract

*In the global era, a nation supposedly able to compete with other countries. In order not to be separated from the typical elements of Indonesia, the strengthening of Pancasila as an ideology is a must. Pancasila surrounding ethnic, religious, racial and sectarian (SARA) less diversity reflected in Law No. 23 of 2006. The problems that arise, namely the loss of the typical elements of Indonesia namely traditional religious beliefs or because of their discrimination by emptying the religion column in Family Card (KK) and Identity Card (KTP) (Article 61 and Article 64 of Law No. 23-2006). This study aims to analyze the correlation on Law No. 23 of 2016 with the existence of Pancasila and SARA in Indonesia. The method used is a normative legal research. The result of this study reveals that the Law No. 23 of 2006 not in line with the spirit of Pancasila that recognizes the diversity of SARA and incompatible with the principles of justice on Law No. 12 of 2011.*



Address : Jl. Semolowaru 45 Surabaya 60118, Jawa Timur, Indonesia  
E-mail : [tomy@untag-sby.ac.id](mailto:tomy@untag-sby.ac.id)

© 2016 Universitas Negeri Semarang  
ISSN 1907-8919 (Cetak)  
ISSN 2337-5418 (Online)

## 1. Pendahuluan

Proses demokratisasi di Indonesia berlangsung bersamaan dengan meningkatnya insiden konflik dan kekerasan. Konflik ini mengejutkan bangsa Indonesia karena tipe atau jenisnya yang beragam, sebarannya yang meluas, dan jumlah korban jiwa dan kerusakan yang ditimbulkan. Selain itu, beberapa di antara kekerasan kolektif yang terjadi belum pernah terjadi sebelumnya, paling tidak dilihat dari besarnya. Kekerasan di Ambon (1999-2002, dengan beberapa insiden ulangan sesudah itu) terjadi setelah masyarakat berbeda agama dan suku di sana hidup damai ratusan tahun; tingkat kekerasan di Jakarta dan Surakarta pada 1998 adalah yang terbesar dalam sejarah kedua kota, minimal dalam seabad terakhir. Digabungkan dengan kekerasan yang menyertai referendum di Timor Timur, pemberontakan di Aceh, dan kekerasan di Papua, bangsa Indonesia sempat merasa kuatir bahwa bangsa dan negara mereka sedang terjungkal dan mengalami disintegrasi.

Salah satu di antara banyak jenis konflik yang terjadi adalah konflik yang melibatkan masyarakat yang berasal dari agama berbeda, yaitu yang disebut dengan konflik antar agama. Konflik antar agama ini ada yang berbentuk kekerasan komunal atau kekerasan kolektif, serupa yang terjadi di Maluku, Maluku Utara, dan Poso, Sulawesi Tengah. Kekerasan kolektif antar agama dalam skala besar seperti ini sudah berhenti. Akan tetapi, jenis konflik antar agama lainnya masih terjadi dan, berdasarkan data dari beberapa lembaga yang memantaunya, cenderung meningkat. (Bagir, 2014:2-3).

Berdasarkan kasus diatas maka mengacu Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) termaktub bahwa Indonesia adalah negara hukum. Sebagai konsekuensi hukumnya bahwa segala sesuatunya harus berdasarkan hukum dan segala peraturan perundang-undangan juga berlandaskan Pasal 6 ayat (1) huruf g Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentu-

kan Peraturan Perundang-Undangan (UU No. 12-2011).

Menjadi permasalahan hukum ketika suatu peraturan perundang-undangan bertentangan dengan hakikat Pancasila yang mengakui keragaman Suku, Agama, Ras dan Antar Golongan (SARA). Yaitu hilangnya kepercayaan atau agama tradisional karena adanya diskriminasi dengan pengosongan kolom agama dalam Kartu Keluarga (KK) dan Kartu Tanda Penduduk (KTP). Dimana mengacu Pasal 61 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (UU No. 23-2006), terdapat hal penting terkait KK yaitu:

- (1) KK memuat keterangan mengenai kolom nomor KK, nama lengkap kepala keluarga dan anggota keluarga, NIK, jenis kelamin, alamat, tempat lahir, tanggal lahir, agama, pendidikan, pekerjaan, status perkawinan, status hubungan dalam keluarga, kewarganegaraan, dokumen imigrasi, nama orang tua.
- (2) Keterangan mengenai kolom agama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bagi Penduduk yang agamanya belum diakui sebagai agama berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan atau bagi penghayat kepercayaan tidak diisi, tetapi tetap dilayani dan dicatat dalam *database* Kependudukan.

Dan Pasal 64 UU No. 23-2006 juga terdapat hal penting terkait KTP yaitu:

- (1) KTP mencantumkan gambar lambang Garuda Pancasila dan peta wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, memuat keterangan tentang NIK, nama, tempat tanggal lahir, laki-laki atau perempuan, agama, status perkawinan, golongan darah, alamat, pekerjaan, kewarganegaraan, pas foto, masa berlaku, tempat dan tanggal dikeluarkan KTP, tandatangan pemegang KTP, serta memuat nama dan nomor induk pegawai pejabat yang menandatangani.
- (2) Keterangan tentang agama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bagi Penduduk

yang agamanya belum diakui sebagai agama berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan atau bagi penghayat kepercayaan tidak diisi, tetapi tetap dilayani dan dicatat dalam *database* kependudukan.

Pasal 61 dan Pasal 64 UU No. 23-2006 dapat dipahami bahwa pemerintah tidak sepenuhnya mengakui keberadaan kepercayaan atau agama tradisional karena masih terdapat frasa imperatif "tidak diisi". Berdasarkan kedua pasal tersebut, maka akan menghilangkan unsur khas Indonesia dan ideologi Pancasila.

## 2. Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum yang memiliki arti pengkajian ilmu hukum untuk memperoleh pengetahuan yang benar guna menjawab suatu masalah (Fadli, 2012:10). Penggunaan metode penelitian hukum normatif dikarenakan fokus penelitian terkait dengan eksistensi Pancasila dalam Pasal 61 dan Pasal 64 UU No. 23 of 2006 (Epistema, 2015). Adapun pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan yakni peraturan tertulis yang dibentuk lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum, pendekatan konseptual yakni pendekatan mengenai konsep hukum yang berasal dari sistem hukum tertentu yang tidak bersifat universal, dan pendekatan kasus yakni untuk dapat memahami fakta (Marzuki, 2010:96-155). Teknik analisa bahan hukum yang digunakan adalah analisa deduktif. Analisa deduktif memiliki arti berpangkal dari prinsip-prinsip dasar, kemudian peneliti menghadirkan objek yang hendak diteliti yaitu menjelaskan hal-hal yang bersifat umum menuju hal-hal yang bersifat khusus untuk menarik suatu kesimpulan yang dapat memberikan jawaban untuk permasalahan hukum dalam penelitian ini.

## 3. Hasil Penelitian dan Pembahasan

### Pancasila Masa Kini

Pada masa kini pemahaman akan kompleksitas terhadap agama merupakan hal yang sangat sensitif karena isu agama dapat

menjadikan suatu kebangkitan atau kehancuran bangsa. PERTANYAAN tentang afiliasi agama selalu muncul di dalam setiap sensus penduduk yang dilakukan oleh pemerintah. Pada sensus penduduk yang pertama kali dilaksanakan oleh pemerintah kolonial Belanda pada tahun 1930 agama sudah ditanyakan dan komposisi penduduk berdasarkan agama masuk ke bab tentang Keagamaan. Sensus-sensus yang diadakan setelah Indonesia merdeka yaitu pada sensus tahun 1961, 1970, 1980, 1990, 2000, dan 2010 juga masih memuat pertanyaan mengenai agama yang dianut. Hal ini memperlihatkan bahwa persoalan agama cukup penting dan harus mendapat perhatian dalam mengelola keragaman kehidupan berbangsa di Indonesia (Agus Indiyanto, 2013:3). Hal bertentangan dengan hakikat Pancasila dimana ia adalah dasar negara, pokok kaidah fundamental. Sebagai dasar negara, Pancasila mengatur perilaku negara yang terwujud dalam pembuatan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan (konstitusi, undang-undang, peraturan pemerintah dan seterusnya) yang sesuai dengan nilai-nilai Pancasila serta terungkap dalam praktik dan kebiasaan bertindak para penyelenggara kekuasaan negara (Pergerakan Kebangsaan, 2011:5-6).

Perlu diketahui, dalam mempelajari Pancasila terdapat hal penting yaitu: (Dardji Darmodihardjo, 1977:44-47)

1. Pengamalan Pancasila
  - a. Sebagai dasar negara melaksanakan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan
  - b. Sebagai pandangan hidup bangsa: tingkah laku dan perbuatan dijiwai Pancasila dan tidak bertentangan dengan norma-norma agama, norma-norma kesusilaan, norma-norma sopan santun, norma-norma hukum
2. Hak-hak asasi manusia dalam Pancasila
  - a. Sebagai dasar dari hak dan kewajiban-kewajiban yang lain
  - b. Pelaksanaannya tidak dapat mutlak
  - c. Pemerintah berkewajiban mengatur
  - d. Diatur dalam pembukaan dan batang tubuh UUD 1945 Pasal 27, 28, 29, 30 dan 31
  - e. Pelaksanaan hak-hak dan kewajiban

warganegara

Dapat dijelaskan bahwa Pancasila sebagai dasar negara melaksanakan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan agar tidak ada peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan. Pengamalan Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa memiliki arti bahwa Pancasila melingkupi keragaman SARA. Kedua pengamalan tersebut juga didukung hak-hak asasi manusia dalam Pancasila. Tetapi kedua pengamalan dan kelima hak-hak asasi manusia tersebut saat ini mengalami krisis, dimana bangsa Indonesia telat mengetahui apakah itu era global. Walaupun krisis ini tidak sepenuhnya karena era global tetapi lebih mengarah kepada pemahaman yang tidak berdasar.

Argumen “tidak berdasar” yang dimaksud yaitu masih kuatnya identitas terhadap esensi mayoritas dan minoritas terhadap SARA khususnya agama dimana agama dijadikan unsur ketuhanan yang tidak dapat diganggu gugat keberadaannya. Agama diartikan sebagai suatu simbol yang muncul dari suasana hati dan merupakan motivasi kuat untuk mencapai tujuan manusia (Gising, 2011:111).

Pemikiran kedua bahwa “If religion is to mean anything definite for us, it seems to me that we ought to take it as meaning this added dimension of emotion, this enthusiastic temper of espousal, in regions where morality strictly so called can at best but bow its head and acquiesce (Rosenberg, 2013:70)”. Agama menjadi dijadikan dasar untuk membenarkan suatu tindakan subjek hukum yang satu kepada subjek hukum lainnya.

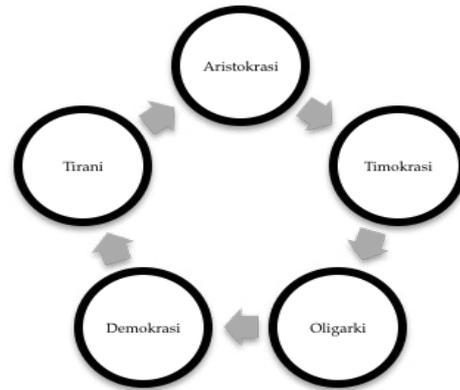
### Demokrasi Sebenarnya Di Indonesia

Guna mengetahui demokrasi apakah yang dianut di Indonesia, maka penulis memberi 3 (tiga) pemikiran tokoh terkait bentuk pemerintahan:

a. Socrates mengungkapkan 5 (lima) bentuk pemerintahan sesuai dengan sifat manusia yaitu (Plato, 1984 dan 2002):

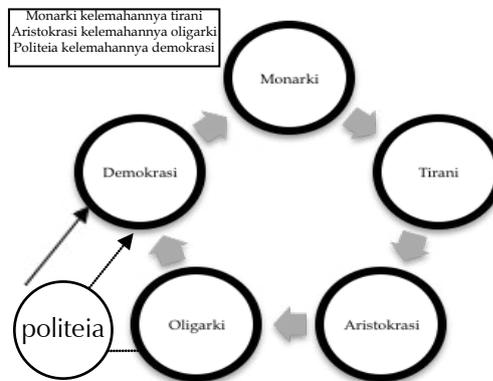
Di dalam pemikiran Socrates, suatu negara dianggap baik apabila pemerintahan dipegang oleh kaum bijaksana. Kebijakan yang pada akhirnya menimbulkan kesom-

bongan akan menciptakan timokrasi yang kemudian diikuti oleh demokrasi. Demokrasi sebagai wujud pemberontakan dari masyarakat, menjadikan rakyat jelata yang berkuasa dan memunculkan seorang pemimpin yang yang sewenang-wenang. Dari tirani kembali lagi menuju aristokrasi.



Bentuk pemerintahan yang diinginkan oleh Socrates adalah aristokrasi. Hal ini dianggap terbaik karena didalamnya terdapat sifat akal (kepandaian) yang mencerminkan golongan penguasa yang memerintah, sifat keberanian yang mencerminkan golongan tentara yang menjaga keamanan dan sifat akan adanya kebutuhan mencerminkan golongan yang bertugas memenuhi kebutuhan.

b. Aristoteles mengungkapkan 6 (enam) bentuk pemerintahan berdasarkan jumlah orang yang memegang pucuk pemerintahan dan kualitas pemerintahannya yaitu (Aristoteles, 2004 dan 2008):

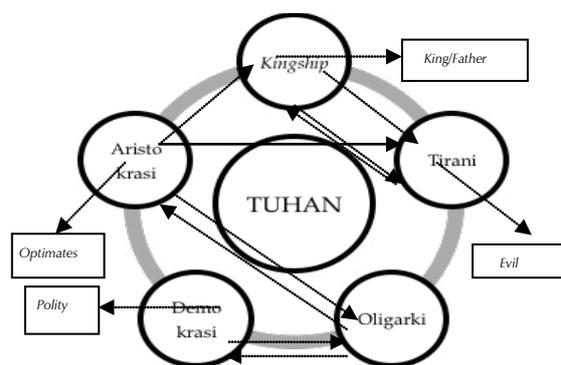


Di dalam pemikiran Aristoteles, negara

akan menjadi baik jika bentuk pemerintahannya adalah monarki. Demi kepentingan umum yang ideal haruslah dipimpin oleh satu orang. Dari monarki akan berubah menjadi tirani, dimana masih tetap dipimpin oleh satu orang tetapi untuk kepentingan pribadi. Kemosotan tirani digantikan oleh kebaikan aristokrasi.

Aristokrasi adalah bentuk pemerintahan yang dipimpin sekelompok cendekiawan demi kepentingan umum. Perkembangan selanjutnya yaitu oligarki dimana dipimpin oleh cendekiawan tetapi hanya berpusat pada kepentingan mereka sendiri. Bentuk pemerintahan selanjutnya dilandaskan konstitusi yang disebut politea. Bentuk pemerintahan ini menghasilkan demokrasi yang dianggap sebagai terburuk. Demokrasi menurut Aristoteles adalah bentuk pemerintahan demi kepentingan sebagian orang yang sifatnya buruk dan kemosotan.

c. St Thomas Aquinas (Bigongiari, 1981):



Di dalam pemikiran St Thomas Aquinas, bentuk pemerintahan siklus pertama yaitu *kingship* yaitu suatu raja. Raja dalam arti ini adalah kiasan kepada sesuatu yang berkuasa penuh atas kelangsungan hidup manusia. Kemudian beralih pada tirani yang diartikan sebagai kekuasaan dari seseorang yang menunjukkan kekuatan yang besar dalam memerintah.

Dari tirani berubah menjadi oligarki. Bentuk pemerintahan oligarki memiliki kemiripan dengan tirani, hanya jumlah pimpinannya saja yang bertambah banyak. Akibat dari oligarki maka masyarakat melakukan pemberontakan dan membentuk pemerintahan demokrasi. Kekuatan masyarakat yang

begitu luas memunculkan bentuk pemerintahan aristokrasi yang kemudian berlanjut pada tirani. Walaupun St Thomas Aquinas memberi perbedaan secara jelas mengenai siklus bentuk pemerintahannya namun mulai dari *kingship* hingga aristokrasi tetap memasukkan unsur Tuhan didalamnya. Keseluruhan bentuk pemerintahan tersebut terlaksana akibat adanya campur tangan Tuhan. Tuhan dalam arti diartikan sebagai "the reflected shadows on the wall of cave became the non-being of the feminine order, only able to serve as a mirror to the 'intelligible masculine soul.' In other words, man is created in the image of God who denies the need for anyone but himself to exist (McNamara, 2017:14)". St Thomas Aquinas terinspirasi Aristoteles yang menyatakan kebenaran moral untuk kebaikan daripada Plato yang menyatakan kebenaran ide.

Berdasarkan ketiga pemikiran tokoh di atas maka demokrasi yang di Indonesia adalah campuran karena Pancasila adalah dasar dari segala sumber hukum. Penulis menekankan demokrasi di Indonesia menganut pemikiran St Thomas Aquinas karena memasukkan unsur Tuhan didalamnya. Dalam negara demokrasi milik St Thomas Aquinas, ada gagasan yang kuat kesetaraan. Hal ini terutama pada hak asasi manusia dan kebebasan beragama. Semua warga negara tidak dianggap berdasarkan etnis dan agama. Semua warga sama di depan hukum dasar. Dalam negara demokrasi kebebasan beragama benar-benar penting. Ini termasuk kebebasan bagi setiap warga negara untuk melakukan kebebasan agamanya mencari pengikut baru, kebebasan bagi setiap warga negara untuk mempertanyakan atau meragukan atau imannya dan agama, kebebasan untuk warga negara untuk mengkonversi agamanya, dan kebebasan untuk menjadi seorang ateis (Hakam, 2016:177). Khusus menjadi ateis, penulis memiliki pandangan berbeda karena ateis tidak dapat dimasukkan dalam agama melainkan berdiri sendiri yang merupakan jenis pemikiran seseorang terhadap yang dipercayainya.

Salah satu contohnya dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan muncul frasa "DENGAN RAHMAT

TUHAN YANG MAHA ESA". Secara historis dalam aturan tingkat undang-undang, frasa "beriman dan bertakwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa" muncul pertama kali sebagai tujuan pendidikan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU No. 2-1989), Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1950 tentang Dasar-dasar Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah (UU No. 4-1950). Pada awal tahun 1960-an muncul Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1961 tentang Perguruan Tinggi (UU No. 22-1961). Tujuan pendidikan dalam UU No. 22-1961 tersebut mencerminkan arah politik pendidikan di era Soekarno: sosialisme. Korelasi makna frasa "beriman dan bertakwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa" dengan frasa "DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA" tidak dapat dipisahkan karena frasa pertama bagian dari frasa kedua. Frasa "DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA" merupakan kesatuan bagi seluruh umat makhluk hidup tanpa terkecuali terlepas seorang manusia mengakui keberadaan Tuhan Yang Maha Esa ataukah tidak (Tomy Michael, 2016:66).

#### **Keadilan Hukum Dalam Pasal 61 dan Pasal 64 UU No. 23-2006**

Sebelum memasuki pembahasan keadilan hukum dalam UU No. 23-2006 maka harus mengacu terlebih dahulu pada UU No. 12-2011 karena segala peraturan perundang-undangan bersumber pada undang-undang tersebut walaupun UU No. 23-2006 masih bersumber pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (UU No. 10-2004).

Diketahui bahwa kepastian hukum adalah keadaan dimana suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak terdapat kekaburan norma atau keraguan (multi tafsir) dan logis dalam artian menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen, yang

pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif.

Kepastian hukum juga merupakan tujuan dari setiap undang-undang. Kepastian hukum akan tercapai apabila kata dan kalimat undang-undang tersusun sedemikian jelasnya sehingga tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda. Kepastian hukum memiliki kaitan erat dengan penegakan hukum. Penegakan hukum itu sendiri merupakan suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan.

Teori kepastian hukum mengandung 2 (dua) pengertian yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan hukum yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.<sup>6</sup> Kepastian hukum ini sangat diperlukan untuk menjamin ketenteraman dan ketertiban dalam masyarakat karena kepastian hukum (peraturan/ketentuan umum) mempunyai sifat sebagai berikut adanya paksaan dari luar (sanksi) dari penguasa yang bertugas mempertahankan dan membina tata tertib masyarakat dengan perantara alat-alatnya; dan sifat undang-undang yang berlaku bagi siapa saja. Tetapi dalam tujuan hukum maka hal yang utama adalah keadilan hukum karena keadilan merupakan suatu elemen tertinggi. Sehingga definisi keadilan pun memiliki ragam dan bias.

Keadilan hukum merupakan satu kesatuan dimana keadilan hukum dapat tercermin dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Pentingnya keadilan hukum dapat dilihat dari konsiderans peraturan perundang-undangan bagian landasan filosofis yang mengacu pada keadilan hukum, landasan sosiologis mengacu pada kemanfaatan hukum dan landasan yuridis mengacu pada kepastian hukum. Landasan filosofis sebagai dasar utama dalam perkembangan ilmu pengetahuan perundang-undangan dimana tujuan hukum, sumber hukum dan normativitasnya akan menyatukan hakikat keadilan hukum. Hal ini sejalan juga dimana

etika politik tidak identik dengan demokrasi tetapi demokrasi sebagai sistem politik lebih memberi peluang bagi penyelesaian konflik secara damai. Sistem politik ini bisa menumbuhkan kepercayaan antar kelompok kepentingan. Setidaknya aturan utamanya memberi harapan kalau pihak lain berkausa tidak akan mencelakakan kelompok rival, demikian pula sebaliknya.

Sumber-sumber hukum dipahami dalam beberapa pengertian. Pertama, sumber hukum sebagai asal-usul hukum, asal-usul teknis yuridis, seperti dari mana datangnya hukum, pengalaman yuridis macam apa yang kita ketahui di dalam masyarakat. Pengertian kedua adalah asal-usul teknis yuridis bukan dalam arti sejarawi tetapi dasar-dasar metafisikanya, misalnya, apa yang memberi pembenaran adanya hukum dalam masyarakat? Apakah itu kehendak Tuhan, hukum kodrat dan kesejahteraan umum? Ketiga, sumber hukum yang berisikan normatif dari hukum yang berlaku pada saat ini. Berbagai norma hukum yang membentuknya. Keadilan hukum dalam UU No. 12 Tahun 2011 hanya tercermin dalam teks peraturan perundang-undangan.

Hal ini dapat diketahui berbagai penafsiran akan keadilan hukum yang dimaksud. Mengacu akan eksistensi Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung dimana kedua lembaga negara tersebut merupakan penafsir akan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pemisahan kewenangan ini merupakan hasil besar dari perubahan besar Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) dimana segala sesuatunya harus terdapat unsur pengawasan dan keseimbangan. Tetapi dengan adanya pemisahan kewenangan ini menghasilkan politik hukum yang berbeda-beda. Dimana peraturan perundang-undangan yang dihasilkan adalah untuk golongan tertentu. (Michael, 2016:529-530).

Keadilan hukum yang dikehendaki dalam UU No. 23 Tahun 2006 merupakan keadilan yang tertindas karena bagi siapapun yang tidak menganut 6 (enam) agama sesuai Penjelasan Pasal 1 Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 1/PNPS Tahun 1965 Tentang Pencegahan Penyalahgunaan Dan/

Atau Penodaan Agama (Penpres No. 1-1965) bahwa "selain agama Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Budha dan khong Cu (Confusius) mendapatkan jaminan dari negara. Ini tidak berarti bahwa agama-agama lain, misalnya: Yahudi, Zarasustrian, Shinto, Taoism dilarang di Indonesia. Mereka mendapat jaminan penuh seperti yang diberikan oleh pasal 29 ayat 2 dan mereka dibiarkan adanya, asal tidak melanggar ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam peraturan ini atau peraturan perundangan lain". Maka apabila dikaitkan dengan Pasal 61 dan Pasal 64 UU No. 23-2006 maka pengosongan kolom agama dalam KK dan KTP bagi subjek hukum yang menganut kepercayaan atau agama tradisional tidak sejalan dengan hakikat Pancasila dan Penpres No. 1-1965. Penjelasan Pasal 1 Penpres No. 1-1965 dapat ditafsirkan bahwa keenam agama tersebut bukanlah agama resmi karena proses melegalkannya hanya berdasarkan norma *sinderesis* yaitu dengan adanya frasa "Karena 6 macam Agama ini adalah agama-agama yang dipeluk hampir seluruh penduduk Indonesia".

Frasa demikian bertentangan dengan asas kejelasan rumusan dalam Pasal 5 huruf f UU No. 12-2011 bahwa "setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya". Selain itu, frasa tersebut tidak dapat dijadikan sebagai landasan filosofis dalam konsiderans karena ketidakjelasan hakikat didalamnya. Berikutnya frasa "Ini tidak berarti bahwa agama-agama lain, misalnya: Yahudi, Zarasustrian, Shinto, Taoism dilarang di Indonesia. Mereka mendapat jaminan penuh seperti yang diberikan oleh pasal 29 ayat 2 dan mereka dibiarkan adanya, asal tidak melanggar ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam peraturan ini atau peraturan perundangan lain. Terhadap badan/aliran kebatinan, Pemerintah berusaha menyalurkannya kearah pandangan yang sehat dan kearah Ke-Tuhanan Yang Maha Esa".

Disini timbul pertentangan ketika suatu norma hukum memuat larangan tetapi acu-

annya memperbolehkan maka tidak akan dicapai apapun olehnya. Pada hakikatnya, norma hukum merupakan unsur pokok dalam peraturan perundang-undangan. Dalam kepustakaan Eropa Kontinental, mengenai apa yang dimaksud dengan peraturan perundangan atau *wet in materiele zin*, *Gesetz in materiellen Sinne* mengandung unsur norma hukum (*rechtsnormen*), berlaku keluar (*naar buiten werken*) dan bersifat umum dalam arti luas (*algemeenheid in ruime zin*) (Attamimi, 1990:302; Rohidin, 2011). Sudikno Mertokusumo juga berpendapat bahwa norma hukum adalah peraturan hidup yang menentukan bagaimana manusia seyogianya berperilaku, bersikap di dalam masyarakat agar kepentingannya dan kepentingan orang lain terlindungi. Atau dalam arti sempit, kaidah hukum adalah nilai yang terdapat dalam peraturan konkret. Sedangkan Maria Farida Indrati Soeprapto mengemukakan terdapat kategori norma hukum yaitu norma hukum umum dan norma hukum konkret kalau dilihat dari alamat yang dituju; norma hukum abstrak dan norma hukum konkret kalau dilihat dari hal yang diatur; norma hukum yang *einmahlig* dan norma hukum yang *dauerhaftig* dilihat dari segi daya berlakunya; norma hukum tunggal dan norma hukum berpasangan dilihat dari wujudnya. (Yuliandri, 2011:21-22).

Apabila ditelaah dari pemikiran Sudikno Mertokusumo maka Penpres No. 1 Tahun 1965 tidak dapat dikategorikan sebagai norma hukum karena tidak menentukan bagaimana manusia seyogianya berperilaku. Peneliti menelaah, berperilaku yang dimaksud adalah perilaku yang memiliki kesadaran secara alamiah dimana subjek hukum berperilaku tanpa adanya paksaan dan hal ini berbeda dengan penafsiran Penpres No. 1-1965 dimana berperilaku yang diinginkan merupakan suatu perilaku yang memiliki daya paksa. Subjek hukum berperilaku berperilaku disertai semacam sanksi. Padahal apabila diperhatikan secara cermat frasa "Ini tidak berarti bahwa agama-agama lain, misalnya: Yahudi, Zarasustrian, Shinto, Taoism dilarang di Indonesia. Mereka mendapat jaminan penuh seperti yang diberikan oleh pasal 29 ayat 2 dan mereka dibiarkan adanya, asal tidak me-

langgar ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam peraturan ini atau peraturan perundangan lain. Terhadap badan/aliran kebatinan, Pemerintah berusaha menyalurkannya kearah pandangan yang sehat dan kearah Ke-Tuhanan Yang Maha Esa", maka Yahudi, Zarasustrian, Shinto, Taoism tidak dilarang karena terdapat frasa "asal tidak melanggar ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam peraturan ini atau peraturan perundangan lain. Terhadap badan/aliran kebatinan, Pemerintah berusaha menyalurkannya kearah pandangan yang sehat dan kearah Ke-Tuhanan Yang Maha Esa". Frasa ini dapat ditafsirkan bahwa pada hakikatnya, keenam agama lazim (peneliti menggunakan istilah ini dikarenakan norma sinderesis) dan Yahudi, Zarasustrian, Shinto, Taoism serta diluarnya tetaplah diakui karena bersandarkan pada Ke-Tuhanan Yang Maha Esa.

Ketuhanan Yang Maha Esa tersebut jika ditelaah lebih lanjut sebetulnya merupakan kebebasan yang wajib diakui negara karena tidak terdapat definisi pasti apakah yang disebut dengan Tuhan atau tuhan. Sila Ketuhanan Yang Maha Esa haruslah ditafsirkan sebagai sila yang melingkupi keempat sila lainnya.

Keenam agama lazim memiliki kedudukan yang sama dengan Yahudi, Zarasustrian, Shinto, Taoism serta diluarnya. Dapat dipahami juga bahwa Ketuhanan Yang Maha Esa merupakan petunjuk yang sekaligus norma melindungi ketika munculnya permasalahan terkait SARA.

Di dalam tataran praktik, peneliti melakukan wawancara pada kantor kecamatan di beberapa kota Jawa timur. Berikut tabel tentang pemahaman akan Pasal 61 dan Pasal 63 UU No. 23 Tahun 2006.

Berdasarkan Tabel 1. 9 (sembilan) kecamatan menyatakan tidak boleh, 1 (satu) kecamatan menyatakan boleh menghapus atau mengosongkan kolom agama dan 7 (tujuh) kecamatan tidak memberi jawaban. Terkait menjadi ateis atau aliran kepercayaan diketahui bahwa 11 (sebelas) kecamatan menyatakan tidak boleh, 2 (dua) kecamatan menyatakan boleh, 1 (satu) kecamatan menyatakan tidak tahu dan 3 (tiga) kecamatan tidak memberi jawaban. Alasan yang dikemukakan yaitu harus diisi 6 (enam) agama

Tabel 1. Menghapus Atau Mengosongkan Kolom Agama

No.	Kecamatan/Kota	Menghapus atau Mengosongkan Kolom Agama	Menjadi Ateis atau Aliran Kepercayaan	Tanggal	Alasan
1	Gubeng/Surabaya	Tidak boleh	Tidak boleh	18-11-2015	Harus diisi 6 (enam) agama dan terkendala sistem KTP-el
2	Kenjeran/Surabaya	Boleh	Boleh	-	Terkendala sistem KTP-el
3	Wonokromo/Surabaya	Tidak boleh	-	16-11-2015	Bertentangan Pancasila
4	Tegalsari/Surabaya	-	Boleh	13-11-2015	HAM
5	Dande/Bojonegoro	Tidak boleh	Tidak boleh	15-11-2015	Tidak ada aturannya
6	Sedati/Sidoarjo	Tidak boleh	Tidak boleh	-	Harus diisi 6 (enam) agama
7	Menganti/Gresik	-	Tidak boleh	-	Bertentangan Pancasila
8	Cerme/Gresik	-	Tidak tahu	8-11-2015	-
9	Tambaksari/Surabaya	-	Tidak boleh	18-11-2015	Harus diisi 6 (enam) agama dan terkendala sistem KTP-el
10	Tandes/Surabaya	Tidak boleh	-	18-11-2015	Harus diisi 6 (enam) agama
11	Lakarsantri/Surabaya	Tidak boleh	Tidak boleh	16-11-2015	-
12	Taman/Sidoarjo	-	Tidak boleh	-	Bertentangan Pancasila
13	Gampengrejo/Kediri	Tidak boleh	Tidak boleh	-	Bertentangan Pancasila
14	Pabean Cantikan/Surabaya	-	Tidak boleh	16-11-2015	Bertentangan Pancasila
15	Sukolilo/Surabaya	Tidak boleh	Tidak boleh	-	Harus diisi 6 (enam) agama
16	Sukodadi/Lamongan	Tidak boleh	-	16-11-2015	Harus diisi 6 (enam) agama
17	Wiyung/Surabaya	-	Tidak boleh	16-11-2015	-

dan terkendala sistem KTP-el; terkendala sistem KTP-el; bertentangan Pancasila; HAM; tidak ada aturannya. Para pegawai kecamatan sebagian besar menyatakan tidak boleh dikarenakan belum pemahannya mengenai UU No. 23-2006 sementara bagi yang menyatakan boleh menunjukkan pemahaman yang baik akan UU No. 23-2006. Dari sini terlihat bahwa keadilan hukum yang dikehendaki dalam UU No. 23-2006 bukanlah keadilan pada hakikat sebenarnya. Mengacu pada pemikiran Socrates, keadilan tidak akan berguna jika tidak dirasionalkan.

#### 4. Simpulan

Pancasila dengan kepercayaan, agama tradisional dan keenam agama lazim memiliki korelasi yang erat dimana sila Ketuhanan Yang Maha Esa adalah landasan filosofisnya. Pancasila dengan subjek hukum yang belum diakui sebagai agama berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan atau bagi penghayat kepercayaan (nomenklatur sesuai UU No. 23-2006) tetaplah melindunginya. Pengosongan kolom agama dalam KK dan KTP tidak selaras semangat Pancasila yang mengakui keragaman SARA. Oleh karena

dalam era global, maka saran yang muncul haruslah bersifat global tanpa menciderai keragaman SARA di Indonesia. Pertama kolom agama dalam KK dan KTP haruslah diisi sesuai apa yang diyakini oleh pemohon. Sepanjang penganut agama atau penghayat kepercayaan wajib diisi, dilayani dan dicatat dalam *database* Kependudukan. Kedua yaitu lebih giat melakukan sosialisasi eksistensi UU No. 23-2006 agar muncul perubahan paradigma dalam masyarakat bahwa pelanggaran bagi penganut agama atau penghayat kepercayaan bukanlah karena khawatirnya keenam agama lazim akan berkurangnya pengikut mereka. Ketiga yaitu segera melakukan pencabutan Pasal 61 dan Pasal 64 UU No. 23-2006. Hal ini penting walaupun telah ada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan tetapi undang-undang tidak terpusat pada masalah inti.

## Daftar Pustaka

- Aristoteles. 2004. *Politik*. Jogjakarta: Benteng Budaya.
- Aristoteles. 2008. *Politik (La Politica)*. Jakarta: Visimedia.
- Aristotle. *The World's Great Classics*. New York: Grolier.
- Attamimi, A Hamid S. 1990. *Peranan Keputusan Presiden Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Disertasi. Universitas Indonesia, Jakarta.
- Bagir, Zainal Abidin. 2014. *Mengelola Keragaman Dan Kebebasan Beragama Di Indonesia: Refleksi Atas Beberapa Pendekatan Advokasi*. Yogyakarta: Program Studi Agama dan Lintas Budaya (Center for Religious and Cross-cultural Studies) Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada.
- Bigongiari, Dino. 1981. *The Political Ideas Of St. Thomas Aquinas*. New York: Hafner Press.
- Darmodihardjo, Dardji. 1977. *Santiaji Pancasila Suatu Tinjauan Filosofis, Historis Dan Yuridis Konstitusional*. Malang: Laboratorium Pancasila I.K.I.P Malang.
- Digest Epistema "Penelitian Hukum: Antara Yang Normatif Dan Empiris", 2015. Ditulis oleh Widodo Dwi Putro dan Herlambang P. Wiratraman.
- Fadli, Moh. 2012. *Perkembangan Peraturan Delegasi Di Indonesia*. Disertasi. Universitas Padjadjaran, Bandung.
- Gising, Basrah. 2011. *The Belief System Of The People Of Kajang: A Perspective In Religion Anthropology*. *Al-Qalam Jurnal Penelitian Agama Dan Sosial Budaya Kementerian Agama RI Balai Penelitian Dan Pengembangan Agama Makassar* Volume 17 Nomor 1:111.
- Indiyanto, Agus. 2013. *Agama Di Indonesia Dalam Angka: Dinamika Demografis Berdasarkan Sensus Penduduk 2000 dan 2010*. Yogyakarta: Program Studi Agama dan Lintas Budaya (Center for Religious and Cross-cultural Studies/CRCS).
- Marzuki, Peter Mahmud. 2010. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.
- McNamara, Rosanna. 2017. *The Trouble with Whorephobia A contemporary re-evaluation of the myth of Mary Magdalene With special reference to Marlene Dumas' Magdalena series*. *Journal of Religion and Culture* Volume 27, no. 1 (2017):14.
- Michael, Tomy. 2016. *Memaknai Frasa "Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa" Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. *Jurnal Hukum Staatrechts Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta* VOL 2, NO 1 (2016) ISSN 2461 – 0798:66.
- Michael, Tomy. 2016. *Memaknai Pemikiran Jean-Jacques Rousseau Tentang Kehendak Umum Menciptakan Keadilan*. Prosiding Kajian Multi Disiplin Ilmu dalam Pengembangan IPTEKS untuk Mewujudkan Pembangunan Nasional Semesta Berencana (PNSB) sebagai Upaya Meningkatkan Daya Saing Global. Fakultas Hukum Universitas Stikubank Semarang. 28 Juli 2016.
- Pergerakan Kebangsaan. 2011. *Pancasila Mencari Konstruksi Pemahaman Pengalaman Enam Tahun Pembasisan Pancasila*. Sumatera Utara: Komite Pelaksana Pembasisan Pancasila Sumatera Utara.
- Plato. 1984. *The Great Dialogues Of Plato*. Canada: Penguin Books Canada Limited.
- Plato. 2002. *Republik*. Jogjakarta: Benteng Budaya.
- Rohidin, Perspektif Hukum dan HAM terhadap Eksistensi Aliran Keagamaan di Indonesia, *Pandecta: Research Law Journal*, Vol. 6 No. 1 Januari 2011.
- Rosenberg, Devorah. 2013. *Psychoanalysis, Meaning, and Religion: An Essay on Loewald and Frankl*. *Journal of Religion and Culture Department*

- of Religion at Concordia University, Montreal, Quebec.* vol. 24 (2013):70.
- Saiful Hakam. 2016. Democracy, Islam, And Religious Freedom In Indonesia: A Short Political And Religion History. *Jurnal Ilmu Agama Universitas Islam Negeri Raden Fatah Palembang* JIA/Desember 2016/Th.17/Nomor 2 175:177.
- Yuliandri. 2011. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*. Jakarta: PT Raja-Grafindo Persada.