

## **Politik Administrasi Kebebasan Berorganisasi bagi Penghayat Kepercayaan dan Implikasinya terhadap Pemberian Akses Sumber Daya serta Pelayanan Publik di Indonesia**

**Riza Imaduddin Abdali**

**Program Officer untuk isu Civic Space di YAPPIKA-ActionAid dan Peneliti Koalisi Kebebasan Berserikat (KKB)**

**Email: [riza.abdali@yappika-actionaid.or.id](mailto:riza.abdali@yappika-actionaid.or.id)**

### **Abstrak**

Studi ini membahas mengenai cara negara dalam memberikan pengakuan terhadap hak berorganisasi penghayat kepercayaan yang berdampak pada pemberian akses sumber daya dan pelayanan publik lainnya. Studi ini menggunakan metode kualitatif dengan studi literatur, pemantauan media, dan dokumen kebijakan sebagai metode dalam pengumpulan data. Paradigma yang digunakan dalam studi ini adalah paradigma advokasi atau partisipatoris yang memiliki agenda aksi demi perubahan kebijakan dan implementasi yang lebih adil guna memajukan perlindungan hak-hak warga negara, termasuk penghayat kepercayaan. Terdapat dua asumsi dasar dari studi ini. *Pertama*, penerapan sistem pengadministrasian kebebasan berorganisasi yang dilakukan oleh negara telah mengurangi esensi hak berorganisasi itu sendiri. *Kedua*, penerapan sistem pengadministrasian kebebasan berorganisasi ini juga membatasi penghayat kepercayaan dalam mengakses sumber daya dari negara dan pelayanan publik lainnya, khususnya pencatatan identitas kependudukan dan perkawinan. Temuan kedua adalah kewajiban registrasi bagi penghayat kepercayaan merupakan konfrontasi antara identitas komunitas dengan masyarakat yang masih stigmatik. Terkait hal ini, Indonesia belum memiliki sistem perlindungan dan pemulihan yang layak bagi kelompok rentan sehingga kebijakan registrasi justru menambah kerentanan kelompok-kelompok minoritas, termasuk penghayat kepercayaan. Temuan ketiga adalah negara menggabungkan rezim pendaftaran kelompok penghayat kepercayaan dengan pemberian akses sumber daya dan pelayanan publik, khususnya identitas kependudukan dan perkawinan. Penggabungan kedua elemen ini telah menciptakan pembatasan bagi penghayat kepercayaan. Hal ini pun berpotensi menyingkirkan penghayat kepercayaan dalam proses pembangunan.

Kata kunci: politik administrasi, kebebasan berserikat, kewajiban registrasi, pembatasan akses sumber daya dan pelayanan public

## Abstract

*This study discusses the state's way of providing recognition of the right to organize adherents of belief which have an impact on providing access to resources and other public services. This study uses qualitative methods with literature studies, media monitoring, and policy documents as methods in data collection. The paradigm used in this study is an advocacy or participatory paradigm which has an action agenda for policy change and implementation that is more equitable in order to advance the protection of citizens' rights, including adherents of beliefs. There are two basic assumptions from this study. First, the application of a system of administering freedom of association by the state has reduced the essence of the right to organize itself. Second, the implementation of this system of administering freedom of association also limits belief adherents in accessing resources from the state and other public services, particularly registration of identity and marriage. The second finding is that the obligation to register for adherents of a belief is a confrontation between community identity and society that is still stigmatized. In this regard, Indonesia does not yet have a proper protection and recovery system for vulnerable groups so that the registration policy actually adds to the vulnerability of minority groups, including adherents of religious beliefs. The third finding is that the state combines the registration regime for groups of adherents of faith with the provision of access to public resources and services, especially population and marriage identities. The merging of these two elements has created limitations for adherents of the faith. This also has the potential to get rid of adherents of trust in the development process.*

*Keywords: administrative politics, freedom of association, registration obligation, restrictions on access to public resources and services*

## Pendahuluan

Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 97/PUU-XIV/2016 atas perkara pengujian UU Administrasi Kependudukan (Adminduk) telah memberikan jaminan perlindungan hukum yang semakin kuat bagi penghayat kepercayaan. Selama berpuluh-puluh tahun, penghayat kepercayaan telah terdiskriminasi dan tereksklusi secara sosial, budaya, ekonomi, dan politik. Penghayat kepercayaan juga kesulitan untuk mendapatkan hak-hak dasar sebagai warga negara, seperti hak mencantumkan agama yang dianut dalam KTP, ketidakcocokan antara identitas agama yang dituliskan di dalam KK dan e-KTP, kesulitan dalam melakukan pencatatan sipil untuk pernikahan, membuat akta dan dokumen tertentu bagi anak-anak mereka, mendapatkan pemakaman di TPU, hingga layanan sekolah dan akses terhadap kesehatan. Bahkan, beberapa penghayat kepercayaan juga tidak diizinkan berlibur pada hari peribadatan kepercayaan yang dianut dan kesulitan mendapatkan pekerjaan dan akses modal usaha dari lembaga keuangan karena dianggap ateis atau kafir akibat tanda strip (-) di kolom agama dalam e-KTP.

Secara umum, dalam pertimbangannya, MK memutuskan bahwa penghayat kepercayaan wajib mendapatkan hak sosial dan politik yang sama dengan enam penganut agama yang diakui oleh negara, termasuk dalam hal administrasi kependudukan. Menurut MK,

mengabaikan eksistensi para penghayat kepercayaan dan tidak mencatatkannya di dalam catatan administrasi sipil merupakan bagian dari tindakan diskriminasi yang dilakukan oleh negara. Secara teknis, implikasi dari Putusan MK tersebut adalah status penghayat kepercayaan dapat dicantumkan dalam kartu keluarga (KK) dan kartu tanda penduduk (KTP) tanpa perlu merinci aliran kepercayaan yang dianut.

Meskipun Putusan MK telah memberikan jaminan perlindungan hukum yang semakin kuat, masih terdapat praktik diskriminasi bagi penghayat kepercayaan, baik dari tindak lanjut dari Putusan MK maupun peraturan yang masih diskriminatif bagi penghayat kepercayaan. Di dalam Lampiran Surat Edaran Dirjen Kependudukan dan Catatan Sipil Kemendagri Nomor 471.14/10666/DUKCAPIL, terdapat keharusan mengisi organisasi bagi kelompok penghayat kepercayaan yang ingin mengubah status kepercayaannya. Kolom isian organisasi tersebut terdapat pada formulir: 1) Surat Pernyataan Perubahan Agama Menjadi Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa; 2) Surat Pernyataan Perubahan Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa Menjadi Agama; dan 3) Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak Sebagai Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Dalam praktiknya, kolom isian organisasi tersebut dapat diisi dengan dua cara: 1) penghayat kepercayaan itu sendiri yang menjadi anggota suatu organisasi yang tercatat di Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) dan 2) apabila penghayat kepercayaan tidak berorganisasi, harus terdapat organisasi yang mengampuh atau menjamin penghayat kepercayaan tersebut.

Praktik keharusan berorganisasi bagi kelompok penghayat kepercayaan ini sejalan dengan temuan Koalisi Kebebasan Berserikat (KKB) dalam monitoring dan evaluasi implementasi Undang-Undang Organisasi Kemasyarakatan tahun kelima (2 Juli 2017 – 1 Juli 2018). Temuan monev KKB tersebut menunjukkan bahwa kelompok penghayat kepercayaan yang ingin mencantumkan status kepercayaannya di kolom agama harus terdata atau terdaftar—dengan memiliki Surat Keterangan Terdaftar (SKT)—terlebih dahulu. Temuan KKB tersebut terjadi di Kota Batu dan Kabupaten Batang. Kondisi tersebut menunjukkan dua hal penting, yaitu 1) Kelompok penghayat kepercayaan, baik yang berorganisasi maupun tidak, masuk ke dalam pengaturan UU Ormas dan 2) keharusan berorganisasi bagi penghayat kepercayaan—dengan kepemilikan SKT—dijadikan prasyarat dalam mengakses pelayanan publik, dalam hal ini pergantian status kepercayaan pada KTP.

Selain itu, keharusan berorganisasi ini juga diterapkan kepada pemuka penghayat kepercayaan yang melakukan pencatatan surat perkawinan. Hal tersebut tercantum pada Pasal 81 ayat (2) dan (3) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2007 (PP 37/2007) tentang

Pelaksanaan UU 23/2006 tentang Administrasi Kependudukan. Dalam pasal tersebut, dijelaskan bahwa pemuka penghayat kepercayaan ditunjuk dan ditetapkan oleh organisasi penghayat kepercayaan, serta didaftar pada kementerian yang bidang tugasnya secara teknis membina organisasi Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa, dalam hal ini Kemendikbud.

Kemendikbud juga secara tegas menyatakan bahwa pengakuan terhadap penghayat kepercayaan adalah mereka yang sudah membentuk organisasi dan tercatat di Kemendikbud. Dalam paparannya, Kemendikbud membagi tiga klasifikasi penghayat kepercayaan terhadap Tuhan YME. *Pertama*, penghayat murni, yaitu organisasi kepercayaan yang anggotanya tidak menganut enam agama resmi. *Kedua*, penghayat beragama, yaitu organisasi kepercayaan yang anggotanya menganut agama resmi. *Ketiga*, penghayat beragum, yaitu organisasi kepercayaan yang anggotanya tidak menganut dan menganut enam agama resmi.

Pada dasarnya, alasan pemerintah mengharuskan penghayat kepercayaan untuk berorganisasi adalah agar terdata dan memudahkan pemerintah dalam hal administrasi kependudukan, termasuk KK, KTP, hingga surat nikah. Akan tetapi, keharusan berorganisasi ini jelas bertentangan dengan berbagai pasal yang ada di dalam UUD 1945, di antaranya Pasal 27 ayat (1), Pasal 28B ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (1) dan (2), Pasal 28I ayat (2), hingga Pasal 29 ayat (2). Bahkan, hal tersebut juga menunjukkan bahwa pemerintah kembali menciptakan dan bahkan melanggengkan praktik diskriminasi bagi penghayat kepercayaan.

Dalam hal ini, penghayat kepercayaan seharusnya mendapatkan jaminan hukum yang setara dengan penganut agama lainnya supaya dapat menikmati hak sosial, politik, ekonomi, sosial, dan budaya. Studi ini berusaha untuk membahas pengadministrasian kebebasan berorganisasi bagi penghayat kepercayaan dan keterkaitannya dengan pemberian akses sumber daya dan pelayanan publik, khususnya KTP dan perkawinan. Akses sumber daya merujuk pada pemberian pendanaan (hibah), fasilitas publik, layanan (informasi dan penelitian), hingga pembinaan dan peningkatan kapasitas. Berdasarkan rumusan masalah di atas, pertanyaan yang hendak dijawab dan dianalisis adalah *bagaimana cara kerja negara dalam melakukan administrasi kebebasan berorganisasi bagi penghayat kepercayaan dan apa implikasinya terhadap pemberian akses sumber daya serta akses pelayanan publik?*

Dalam studi ini, pendekatan yang digunakan adalah penelitian kualitatif. Proses studi ini melibatkan beberapa upaya, seperti mengajukan pertanyaan-pertanyaan dan prosedur-prosedur, mengumpulkan data yang spesifik dari para informan, menganalisis data secara

induktif, dan menginterpretasikan data. Dengan menggunakan pola pikir induktif, studi ini tidak bertujuan untuk menguji konsep dan teori. Konsep dan teori hanya digunakan sebagai kerangka alur berpikir untuk memahami fenomena dan sebagai panduan untuk mengumpulkan data. Analisis dari studi ini menggunakan analisis kebijakan dan analisis hak asasi manusia.

Selain itu, metode pengumpulan data dilakukan dengan dua cara, yaitu melakukan studi literatur maupun dokumen dan wawancara mendalam. Kategori informan yang diwawancarai dalam studi ini adalah penghayat kepercayaan. Paradigma yang digunakan dalam studi ini adalah paradigma advokasi atau partisipatoris, di mana paradigma ini berasumsi bahwa studi harus dihubungkan dengan agenda politik. Fokus dari paradigma advokasi terletak pada kebutuhan-kebutuhan individu atau kelompok tertentu yang termarginalkan secara politik dan sosial, dalam hal ini penghayat kepercayaan. Studi dengan paradigma advokasi ini memiliki agenda aksi demi perubahan kehidupan yang diharapkan oleh para penghayat kepercayaan dan institusi-institusi yang berkaitan dengan penghayat kepercayaan.

## **Metode Penelitian**

Studi ini menggunakan metode kualitatif dengan studi literatur, pemantauan media, dan dokumen kebijakan sebagai metode dalam pengumpulan data. Paradigma yang digunakan dalam studi ini adalah paradigma advokasi atau partisipatoris yang memiliki agenda aksi demi perubahan kebijakan dan implementasi yang lebih adil guna memajukan perlindungan hak-hak warga negara, termasuk penghayat kepercayaan.

## **Kebebasan Berorganisasi dan Pengalaman dari Beberapa Negara**

Hak atas kebebasan berorganisasi mencakup dua hal. *Pertama*, hak positif untuk bergabung dengan kelompok formal atau informal untuk mengambil tindakan kolektif. Hak ini termasuk hak untuk membentuk dan/atau bergabung dengan organisasi. *Kedua*, hak negatif untuk tidak dipaksa bergabung dengan suatu organisasi. Hak untuk tidak berorganisasi merupakan ekspresi dari hak menentukan nasib sendiri (*right of self determination*). Individu yang memilih untuk tidak berorganisasi harus tetap dihormati dan dilindungi hak-haknya oleh pemerintah dan oleh individu-individu dalam suatu organisasi. Hal ini pun diakui oleh hukum internasional, yaitu Pasal 20 ayat (1) dan (2) Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia. Selain itu, instrumen regional juga mengakui hak untuk tidak berorganisasi, seperti dalam Pasal 10 Piagam Afrika dan catatan Inter-American Court of Human Rights (IACtHR).

Selain itu, Mahkamah Agung Amerika Serikat juga pernah memberikan putusan

terhadap kasus pelanggaran kebebasan beragama dan berorganisasi di Houston, Texas, pada tahun 2013. Kasus yang dimaksud adalah mengharuskan orang-orang Kristen dan kelompok-kelompok agama lain—yang telah membentuk organisasi kampus—di beberapa perguruan tinggi dan kampus universitas terkemuka untuk menjadi anggota atau pemimpin dari individu yang tidak menegaskan keyakinan moral dan agama dari organisasinya. Dalam pertimbangannya, MA Amerika Serikat menyatakan kebebasan beragama harus mencakup kebebasan berkumpul berdasarkan agama dan kepercayaannya serta dijamin oleh Amandemen Pertama Amerika Serikat.

Selain itu, dalam pertimbangannya pula, MA Amerika Serikat juga merujuk pada putusan kasus NAACP vs Alabama, 357 U.S 449 (1958) yang menyatakan, “Tidak dapat diperdebatkan bahwa kebebasan untuk terlibat dalam organisasi untuk memajukan kepercayaan dan gagasan adalah aspek yang tidak terpisahkan dari kebebasan tersebut yang dijamin oleh Klausul Proses Hukum dari Amandemen Keempat belas, yang juga mencakup kebebasan berbicara”. Salah satu putusan dari kasus tersebut adalah MA Amerika Serikat menyerukan administrator perguruan tinggi untuk menghormati hak siswa untuk kebebasan berorganisasi dan berhenti meminta kelompok mahasiswa beragama untuk menerima sebagai anggota atau memilih pemimpin mereka yang tidak berdasarkan ajaran inti keagamaannya.

Dalam beberapa laporannya, Maina Kiai, Mantan Pelapor Khusus PBB untuk Hak atas Kebebasan Berkumpul secara Damai dan Berorganisasi dari 2011 – 2017, bahwa perlindungan dan pemenuhan hak atas kebebasan berorganisasi juga berlaku untuk organisasi informal (tidak terdaftar) dan tidak mengharuskan agar kelompok atau organisasi tersebut terdaftar. Dengan kata lain, organisasi--yang memiliki bentuk sangat beragam—dapat dibentuk untuk berbagai keperluan: pribadi, budaya, politik atau lainnya, dan tidak ada persyaratan bahwa organisasi harus terdaftar agar kebebasan berorganisasi dapat diterapkan. Bahkan, Pasal 1.8 *Draft Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa* menyatakan bahwa, “Negara tidak boleh memaksa organisasi untuk mendaftar agar diizinkan untuk eksis dan beroperasi dengan bebas. Perundang-undangan harus secara eksplisit mengakui hak atas keberadaan organisasi informal. Organisasi informal tidak boleh dihukum atau dikriminalisasi berdasarkan hukum atau dalam praktik”.

Selain itu, lingkungan yang kondusif dan mendukung bagi organisasi merupakan salah satu poin penting yang harus dipikirkan oleh pengambil kebijakan untuk menyelenggarakan kemajuan dan penegakan hak atas kebebasan berorganisasi. Terdapat lima area yang menjadi indikator untuk menilai apakah lanskap kebijakan telah mendukung terciptanya lingkungan

yang adil bagi organisasi. Kelima indikator ini meliputi (i) prosedur pembentukan dan pembubaran organisasi, (ii) pengaturan operasionalisasi organisasi, (iii) akses terhadap sumber daya, (iv) pengaruh politik dan akses pada kekuasaan, serta (v) penyelenggaraan aksi damai. Kelima indikator tersebut juga berkaitan dengan peran serta suatu organisasi dalam percepatan pencapaian tujuan pembangunan berkelanjutan. Selain itu, hal atas kebebasan berkumpul dan berorganisasi berperan sebagai kendaraan untuk pelaksanaan banyak hak sipil, budaya, ekonomi, politik, dan sosial.

## **Pendaftaran Organisasi sebagai Keabsahan Negara terhadap Kelompok Penghayat Kepercayaan**

Kebijakan pengaturan mengenai surat keterangan kelompok penghayat kepercayaan dalam bentuk organisasi, baik di Kemendikbud maupun Kemendagri, dan pemuka penghayat kepercayaan di Kemendikbud menitikberatkan pada proses pencatatan terhadap keberadaan penghayat kepercayaan pada administrasi pemerintah pusat ataupun pemerintahan daerah. Proses pencatatan ini juga didahului dengan keharusan bagi setiap kelompok penghayat kepercayaan untuk mendaftarkan organisasinya di pemerintah pusat atau daerah. Penerbitan kebijakan pengaturan surat keterangan terdaftar di Kemendikbud ataupun Kemendagri merupakan perwujudan dari penyelenggaraan pemerintah dalam menciptakan tertib administrasi. Tidak hanya tertib administrasi, kewajiban pendaftaran bagi kelompok penghayat kepercayaan dan pemuka penghayat kepercayaan dijadikan instrumen pengakuan secara resmi atau legalitas dari pemerintah dan masyarakat.

Menurut data Kemendikbud, jumlah organisasi penghayat kepercayaan di Indonesia terbagi menjadi tiga, yaitu 1) organisasi berstatus tingkat pusat berjumlah 188; 2) organisasi berstatus tingkat cabang berjumlah 986; dan 3) organisasi aktif berjumlah 161. Bagi penghayat kepercayaan yang terdaftar sebagai organisasi, Kemendikbud akan memberikan pembinaan dan pemberdayaan. Pembinaan tersebut terdiri atas tiga jenis, yaitu organisasi, sumber daya manusia, dan nilai ajaran. Pembinaan organisasi meliputi pembinaan kelembagaan (manajemen dan kepemimpinan), advokasi, dan fasilitasi. Pembinaan sumber daya manusia meliputi pembinaan pemuda dan perempuan, tenaga pendidik/penyuluh kepercayaan, dan advokasi. Pembinaan nilai ajaran yang dimaksud adalah internalisasi nilai yang ada pada penghayat kepercayaan tersebut.

Tidak hanya Kemendikbud, Kemendagri melalui pemerintah daerah juga melakukan pelayanan kepada penghayat kepercayaan, salah satunya adalah administrasi organisasi

penghayat kepercayaan melalui SKT. Dengan kata lain, pengaturan organisasi penghayat kepercayaan juga masuk dalam rezim pengaturan UU Ormas. Secara lebih teknis, pendaftaran ormas diatur dalam Permendagri Nomor 57 Tahun 2017 tentang Pendaftaran dan Pengelolaan Sistem Informasi Organisasi Kemasyarakatan (Permendagri 57/2017). Hal ini semakin menunjukkan bahwa negara memiliki agenda birokrasi melalui konsolidasi keabsahan administrasi penghayat kepercayaan, baik melalui Kemendikbud maupun Kemendagri.

Dalam riset KKB, terdapat tiga kepentingan pemerintah dalam menerapkan kewajiban bagi organisasi untuk mendaftar dan memiliki SKT, yaitu kepentingan administratif, kepentingan pengawasan atau pengendalian, dan kepentingan pemberian akses sumber daya (*resources*). Kepentingan administratif adalah kepentingan pemerintah untuk memiliki data organisasi masyarakat sipil (OMS) beserta informasi kegiatan, struktur organisasi, pendiri, dan sebagainya. Kepentingan pengawasan yang dimaksud adalah pemerintah pusat atau daerah memiliki kepentingan mengawasi aktivitas OMS apakah sesuai dengan AD/ART-nya atau tidak dan apakah bertentangan dengan kepentingan nasional atau tidak. Kepentingan pemberian akses sumber daya yang dimaksud adalah pemerintah akan memberikan bantuan, seperti pendanaan, fasilitas publik, layanan (informasi dan penelitian), hingga peningkatan kapasitas dan pemberdayaan, kepada OMS yang memiliki SKT. Dari sudut pandang OMS, terdapat dua kepentingan untuk mendaftarkan diri guna mendapatkan SKT, yaitu 1) memenuhi kewajiban yang ditetapkan oleh pemerintah, baik pusat maupun daerah, dan 2) mendapatkan fasilitas dan bantuan dana dari pemerintah.

Pada prinsipnya, temuan riset KKB tersebut sejalan dengan logika dan cara kerja Kemendikbud dalam melakukan pendataan bagi penghayat kepercayaan melalui Tanda Inventarisasi. Pendataan penghayat kepercayaan dilakukan untuk mengetahui kuantitas kelompok penghayatkepercayaan dan gambaran umum tentang ajaran yang dilakukan oleh penghayat kepercayaan yang masih eksis, baik di pusat maupun di daerah. Pada titik ini, kebutuhan pada data sesungguhnya berasal dari pemerintah sehingga pendataan harus dilakukan secara proaktif oleh pemerintah. Penerapan Tanda Inventarisasi bagi penghayat kepercayaan merupakan praktik yang berlaku sebaliknya sehingga penghayat kepercayaan menjadi pihak yang lebih aktif mendaftarkan dirinya sendiri. Hal ini dapat terjadi karena pemerintah melekatkan fungsi akses dan pembinaan pada kepentingan pendataan sehingga sifat pendaftaran menjadi wajib bagi penghayat kepercayaan.

Dengan kata lain, penghayat kepercayaan dipaksa untuk mendaftarkan dirinya sebagai organisasi sehingga mereka diakui oleh pemerintah sebagai syarat untuk dapat mengakses

sumber daya dan pembinaan yang diperlukan agar organisasi penghayat kepercayaan tetap aktif dan eksis. Padahal, bagi organisasi berbasis korban, seperti korban pelanggaran HAM masa lalu, minoritas seksual, minoritas agama, atau penghayat kepercayaan, kewajiban pendaftaran adalah konfrontasi antara identitas komunitas dengan masyarakat yang masih stigmatik. Hal ini semakin diperparah karena Indonesia belum memiliki sistem perlindungan dan pemulihan yang layak bagi kelompok rentan, dalam hal ini penghayat kepercayaan, sehingga kebijakan registrasi justru menambah kerentanan kelompok penghayat kepercayaan.

Dalam prinsip kebebasan berkumpul dan berorganisasi, instrumen pendataan melalui Tanda Inventarisasi dan SKT—menjadi sangat berlebihan karena dampak yang ditimbulkannya terhadap penghayat kepercayaan tidak sebanding dengan apa yang sesungguhnya menjadi tujuan dan kebutuhan pendataan. Dengan mengubah Tanda Inventarisasi dan SKT yang sebenarnya merupakan instrumen pendataan belaka (kuantitatif) menjadi instrumen pengakuan (rekognisi), dengan sendirinya menciptakan norma yang bersifat memaksa bahwa penghayat kepercayaan harus melakukan pendaftaran agar memperoleh akses dan pembinaan untuk mempertahankan eksistensi penghayat kepercayaan tersebut. Hal ini diperparah dengan adanya perlakuan yang berbeda kepada penghayat kepercayaan yang tidak berorganisasi dengan kepemilikan Tanda Inventarisasi. Dengan kata lain, pembinaan dan akses terhadap sumber daya negara menjadi tertutup apabila penghayat kepercayaan tidak berorganisasi dengan kepemilikan Tanda Inventarisasi atau tidak memiliki SKT.

Padahal, dalam prinsip kebebasan berorganisasi, setiap individu tidak boleh dipaksa untuk bergabung dengan suatu organisasi dan perlindungan hak atas kebebasan berorganisasi juga berlaku bagi organisasi yang tidak terdaftar. Di satu sisi, penghayat kepercayaan diperbolehkan untuk membentuk dan/atau bergabung dengan organisasi dan negara harus menghormati, melindungi, dan memenuhi haknya. Di sisi yang lain, negara juga tidak boleh memaksa penghayat kepercayaan untuk berorganisasi dan mendaftarkan organisasinya ke Kemendikbud dan/atau Kemendagri. Oleh karena itu, pendaftaran organisasi penghayat kepercayaan sejatinya bersifat sukarela (*voluntary registration*) dan hanya dalam bentuk pemberitahuan (*notification*), bukan sebagai kewajiban (*obligation*). Maina Kiai menganggap bahwa kesukarelaan sebagai prinsip pendaftaran melindungi organisasi penghayat kepercayaan dari intervensi politis dan, yang paling penting, melindungi penikmatan hak sebesar-besarnya. Apabila pendaftaran dimaknai sebagai kewajiban, hal tersebut sangat bergantung kepada rezim otorisasi (*authorizatiton*) yang memberikan kewenangan sepenuhnya kepada negara untuk menolak atau menerima keberadaan organisasi tersebut. Hal ini menjadikannegara

dapat mewajibkan suatu organisasi untuk mendaftar ataupun dapat terlalu banyak mensyaratkan berbagai macam bentuk hal administratif. Apabila persyaratan tersebut tidak lengkap dan terpenuhi, keberadaan organisasi tersebut tidak diakui oleh negara bahkan dilarang aktivitasnya. Selain itu, kewajiban pendaftaran justru meneguhkan rezim kontrol negara bukan saja terhadap kebebasan berkumpul dan berorganisasi, melainkan juga dimensi hak-hak lain, terutama hak untuk mengeluarkan pikiran dan pendapat.

### **Tumpang Tindih Kebijakan Pendataan Organisasi Penghayat Kepercayaan dengan Pemberian Akses Sumber Daya dan Pelayanan Publik**

Salah satu tindak lanjut dari Putusan MK yang dilakukan oleh pemerintah adalah dengan mengeluarkan Surat Edaran Dirjen Kependudukan dan Catatan Sipil Nomor 471.14/10666/DUKCAPIL tentang Penerbitan Kartu keluarga (KK) bagi Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa tertanggal 25 Juni 2018. Di satu sisi, surat edaran tersebut merupakan langkah maju bagi penguatan jaminan hukum dan tersedianya pelayanan publik yang setara bagi penghayat kepercayaan. Di sisi yang lain, surat edaran ini memberikan ruang untuk terjadinya diskriminasi lain dari pemerintah. Hal ini karena terdapat keharusan mengisi organisasi bagi penghayat kepercayaan dari berbagai formulir di dalam lampiran surat edaran tersebut.

Keharusan berorganisasi bagi penghayat kepercayaan dapat dikatakan menjadi faktor penentu dalam pencantuman status baru pada KK dan e-KTP. Dengan kata lain, pemerintah menjadikan syarat keharusan berorganisasi sebagai alat instrumen pengakuan (rekognisi) bagi penghayat kepercayaan. Hal ini juga menunjukkan bahwa pemerintah telah mencampuradukkan rezim pengaturan administrasi kependudukan dengan rezim pengaturan berorganisasi, baik melalui kepemilikan Tanda Inventarisasi maupun SKT. Padahal, rezim pengaturan administrasi kependudukan menitikberatkan pada perlindungan dan pengakuan terhadap status pribadi dan status hukum bagi warga negara. Hal tersebut juga melekat pada hak bagi warga negara dalam mendapatkan pelayanan publik. Di sisi yang lain, rezim pengaturan berorganisasi di Indonesia menggunakan paradigma pengawasan melalui kepemilikan surat terdaftar.

Apabila mengikuti rezim pengaturan organisasi dan dikaitkan dengan penghayat kepercayaan, keharusan berorganisasi melalui kepemilikan Tanda Inventarisasi atau SKT akhirnya menjadi instrumen untuk kembali mengeksklusi penghayat kepercayaan dari proses pengambilan keputusan publik dan sumber daya publik, seperti fasilitas pemerintah, dana hibah

dari pemerintah, pembinaan dan peningkatan kapasitas, hingga pelayanan publik. Dalam konteks ini, pemerintah seharusnya tidak perlu memasukkan dan mengharuskan penghayat kepercayaan menjadi kategori organisasi. Beberapa kelompok penghayat kepercayaan yang tidak memiliki organisasi memang tidak mau berorganisasi karena memiliki pengalaman organisasi kepercayaan dibubarkan, bahkan pengalaman intimidasi dan kekerasan oleh aparat pada masa lampau. Dengan kata lain, menggunakan keharusan berorganisasi sebagai syarat untuk pencantuman status kepercayaan dalam kolom agama di e-KTP dan KK adalah pembatasan yang berlebihan (*excessive restriction*) terhadap penikmatan hak-hak beragama dan berkeyakinan, serta hak-hak berorganisasi.

Selain itu, kebijakan pemerintah untuk mengharuskan penghayat kepercayaan memiliki organisasi terlebih dahulu sesungguhnya telah mencampuradukkan antara rezim hak untuk berserikat dan berkumpul (*right to assembly and association*, Art. 21 dan Art. 22) dengan hak untuk berkeyakinan dan beragama (*freedom of thought, conscience, and religion*, Art. 18). Dalam perspektif pembatasan, kebebasan berkumpul dan berorganisasi pada dasar merupakan hak yang dapat dibatasi (*derogable rights*) sepanjang diatur dengan undang-undang, proporsional, dibutuhkan, dan alasan pembatasannya karena alasan-alasan seturut dengan Pasal 19 ayat (3) ICCPR.

Sementara *freedom of thought, conscience, and religion* mengenal dua pembedaan yang berimplikasi pada pembatasannya (General Comment No. 22: Article 18 CCPR), yaitu (a) tidak boleh dibatasi dengan alasan apapun apabila menyangkut penikmatan atas kebebasan untuk berpikir, berkeyakinan atau kebebasan untuk memilih atau percaya pada satu agama/kepercayaan tertentu (*forum internum*), (b) boleh dibatasi apabila menyangkut penikmatan yang berkaitan dengan manifestasi keyakinan/agama di ruang publik yang harus diatur dengan undang-undang dan dibutuhkan untuk melindungi keamanan publik, kesehatan atau moral, dan melindungi hak-hak fundamental dan kebebasan orang lain (*forum externum*). Kebijakan keharusan berorganisasi bagi penghayat ini tidak masuk akal karena memaksa keyakinannya untuk berorganisasi (sebagai cara untuk mendata) sementara memiliki atau meyakini agama itu satu hal, dan memiliki organisasi itu hal lain.

Jika merujuk pada Resolusi Komisi HAM PBB 2005/40 dan Resolusi Dewan HAM PBB 6/37, serta laporan Pelapor Khusus PBB untuk Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan Tahun 2016, kewajiban registrasi selalu berujung pada pengurangan hak-hak *forum internum* penganut kepercayaan/agama sehingga PBB mendorong negara-negara di dunia untuk mengevaluasi kebijakan registrasi di negaranya masing-masing. Registrasi diperbolehkan dan

harus bersifat sukarela hanya apabila dimaksudkan agar penganut keagamaan memperoleh keuntungan-keuntungan yang bersifat praktis (*practical advantage*), tanpa mengurangi hak-hak *forum internum*-nya. Kepemilikan kartu identitas merupakan hak dasar setiap orang karena merupakan alat untuk mengakses hak-hak asasi manusia lainnya sehingga pembatasan terhadap kartu identitas merupakan kebijakan yang memiliki potensi besar melahirkan pelanggaran HAM yang lain. Selain itu, kebijakan keharusan berorganisasi bagi penghayat jelas-jelas adalah kebijakan yang jelas-jelas diskriminatif karena penghayat diperlakukan berbeda dengan kelompok masyarakat lainnya untuk memperoleh hak yang sama.

Keharusan berorganisasi tidak hanya terjadi pada pencantuman status kepercayaan pada KK, melainkan juga terjadi pada pemuka penghayat kepercayaan yang melakukan pencatatan suratperkawinan. Dalam hal ini, terdapat aturan mengenai keharusan bagi calon mempelai penghayat kepercayaan dengan bantuan penghulu yang terdaftar/berafiliasi, ditunjuk dan ditetapkan oleh organisasi penghayat kepercayaan, yang bertujuan mengisi dan menandatangani surat perkawinan penghayat kepercayaan. Hal ini pun menunjukkan adanya tumpang tindih rezim pengaturan organisasi dengan rezim pengaturan perkawinan. Memasukkan instrumen persyaratan harus berorganisasi bagi penghulu penghayat kepercayaan adalah suatu kekeliruan. Hal ini juga diskriminatif karena pemeluk agama lain, terutama pemeluk agama Islam, dapat melangsungkan pernikahan dengan penghulu yang tidak harus berorganisasi.

Perkawinan harus dimaknai sebagai suatu perbuatan yang lahir dari keputusan bebas dari calon pasangan, di mana pemerintah harus menjalankan tanggung jawab positif dengan memfasilitasi, memberi bantuan dan pengarahan, serta mempermudah pelaksanaan perkawinan selama tidak melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hukum positif, persyaratan sahnya suatu perkawinan tidak didasarkan pada terdaftar atau tidaknya penghulu pada suatu organisasi resmi. Dalam hal perkawinan calon mempelai penghayat kepercayaan, pemerintah harus memberi akses dan kemudahan bagi kedua mempelai untuk menikah, tanpa membebani mereka dengan berbagai persyaratan yang tidak perlu. Pemerintah dan aparat yang berwenang harus melayani kelompok penghayat kepercayaan sama, setara, dan tanpa diskriminasi dengan enam penganut agama yang diakui oleh negara.

Menggabungkan rezim pendataan organisasi dengan pemberian akses sumber daya dan pelayanan publik bagi penghayat kepercayaan sangat tidak tepat. Sumber daya dan pelayanan publik memberikan akses pada individu atau organisasi penghayat kepercayaan untuk berkembang sehingga dapat menggunakan haknya. Dalam hal ini, pendaftaran organisasi

penghayat kepercayaan tidak memiliki dampak apa pun terhadap hak-hak penghayat kepercayaan karena tujuannya bersifat administratif, yaitu menghitung kondisi statistik dari keberadaan organisasi penghayat kepercayaan. Oleh karena itu, pendaftaran organisasi penghayat kepercayaan yang ideal harus bersifat sukarela.

Penggabungan kedua elemen yang saling bertolak belakang ini menciptakan lingkungan yang tidak kondusif bagi tumbuh kembangnya organisasi penghayat kepercayaan dan pemulihan hak-hak penghayat kepercayaan. Kehilangan akses sumber daya dan pelayanan publik akibat tidak terpenuhinya syarat administratif (kewajiban pendaftaran) merupakan hukuman yang tidak sepadan dan tidak dibutuhkan apabila tujuannya hanya untuk melakukan pendataan organisasi penghayat kepercayaan. Sebaliknya, jika tujuan pemerintah adalah pengawasan dan kontrol terhadap organisasi penghayat kepercayaan, hal ini bukan saja sewenang-wenang, melainkan juga bentuk pelanggaran terhadap kebebasan berkumpul dan berorganisasi.

## **Kesimpulan dan Rekomendasi**

Penerapan sistem pengadministrasian organisasi penghayat kepercayaan yang dilakukan oleh pemerintah, baik Kemendikbud maupun Kemendagri, telah bergeser yang sebenarnya merupakan instrumen pendataan menjadi instrumen pengakuan. Hal ini menjadikan Tanda Inventarisasi dan SKT sebagai bentuk keabsahan bagi kelompok penghayat kepercayaan untuk diakui oleh pemerintah. Padahal, pendaftaran organisasi sejatinya bersifat sukarela dan hanya dalam bentuk pemberitahuan, bukan sebagai kewajiban. Dengan kata lain, penerapan sistem pengadministrasian ini jelas merupakan bentuk pelanggaran terhadap hak atas kebebasan berorganisasi itu sendiri.

Pemerintah juga melekatkan kepentingan pendataan dalam sistem pengadministrasian kebebasan berorganisasi dengan fungsi pemberian akses sumber daya dan pelayanan publik bagi penghayat kepercayaan, khususnya pelayanan identitas kependudukan dan perkawinan. Penggabungan kedua elemen ini telah menciptakan pembatasan bagi penghayat kepercayaan. Kebijakan pembatasan akses sumber daya dan pelayanan publik akan cenderung berdampak pada kesejahteraan penghayat kepercayaan dan keberlanjutan dari organisasi penghayat kepercayaan. Dalam proses yang berkelanjutan, tumpang tindih kebijakan ini akan menyingkirkan kelompok penghayat kepercayaan dari proses pembangunan, terutama ikut serta dalam pemerintahan.

Dalam konteks ini, hukum HAM internasional menjamin bahwa setiap warga negara memiliki kedudukan yang setara dan negara wajib melakukan tindakan-tindakan tertentu bagi warga negara, dalam hal ini penghayat kepercayaan karena kekhususannya, untuk mengembalikan kesetaraannya di masyarakat. Kovenan Hak Sipil dan Politik juga memberikan konsekuensi pada negara untuk membuat kebijakan khusus terhadap situasi-situasi yang tidak setara, yang apabila diperlakukan dengan kebijakan umum justru akan mempertegas ketidaksetaraannya. Oleh karena itu, terdapat beberapa rekomendasi atas permasalahan penghayat kepercayaan dalam studi ini, yaitu:

- Kemendagri wajib meniadakan keharusan berorganisasi (terdaftar) atau pengampuh organisasi sebagai prasyarat dalam pencantuman status kepercayaan dalam e-KTP dan KK bagi penghayat kepercayaan. Dengan kata lain, penghayat kepercayaan tidak diharuskan berorganisasi dalam rangka pencantuman status kepercayaan pada e-KTP dan KK.
- Kemendikbud dan Kemendagri perlu merumuskan kebijakan yang terpisah antara pendataan organisasi penghayat kepercayaan dengan pemberian akses sumber daya dan pelayanan publik. Dalam hal ini, Kemendikbud dan Kemendagri harus menggunakan metode lain yang tidak bertentangan dengan prinsip kebebasan berorganisasi.
- Kemendagri harus merevisi Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan UU 23/2006 tentang Administrasi Kependudukan, khususnya pasal yang berkaitan dengan persyaratan harus berorganisasi bagi pemuka penghayat kepercayaan
- Pemerintah harus menyediakan sistem pemulihan yang efektif bagi penghayat kepercayaan yang hak-haknya dilanggar, tidak terkecuali hak atas kebebasan berorganisasi dan hak atas pelayanan publik yang setara. Selain itu, pemerintah juga harus memberikan jaminan bahwa hak-hak yang dilanggar akan dipulihkan jika proses penyelesaian dikabulkan.
- Pemerintah harus menindaklanjuti Putusan MK Nomor 97/PUU-XIV/2016 dengan berdasarkan pada prinsip-prinsip hak asasi manusia dan UUD 1945 tanpa perlu menimbulkan diskriminasi baru bagi penghayat kepercayaan.

## Daftar Pustaka

Cresswell, John W. 2008. *Research Design: Quantitative, Qualitative, and Methods Approaches. Third Edition* London: Sage Publications

Koalisi Kebebasan Berserikat (KKB). 2017. *Laporan Monitoring dan Evaluasi Implementasi Tahun Keempat (2 Juli 2016 – 1 Juli 2017) Undang-Undang Organisasi Kemasyarakatan*. Jakarta: KKB

\_\_\_\_\_. 2018. *Laporan Monitoring dan Evaluasi Implementasi Tahun Kelima (2 Juli 2017 – 1 Juli 2018) Undang-Undang Organisasi Kemasyarakatan*. Jakarta: KKB

\_\_\_\_\_. 2018. *Riset Penyusunan Instrumen Alternatif Surat Keterangan Terdaftar (SKT)*. Jakarta: KKB

Kiai, Maina. *Report of the Special Rapporteur on the Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association, A/HRC/20/27*, 21 Mei 2012.

\_\_\_\_\_. *Report of the Special Rapporteur on the Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association, A/HRC/26/29*, 14 April 2014.

\_\_\_\_\_. *The Right to Freedom of Association, FOAA Online!*, April 2017

\_\_\_\_\_. *UN Human Right Council, Fourth Report of the Special Rapporteur on the Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association*. UN Doc. A/HRC/29/25, 28 April 2015

Nowak, Manfred . *U.N. Covenant On Civil And Political Rights, CCPR Commentary, 2nd Revised Edition*. 2005. Kehl am Rhein, Germany; Arlington, VA: N.P. Engel Publishers

Ritchie, Jane dan Jane Lewis. 2004. *Qualitative Research A Guide for Social Students and Researchers*. London: Sage Publication

Voulé, Clément Nyaletsossi. *Report of the Special Rapporteur on the Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association, A/73/279*, 7 Agustus 2018.

## Wawancara

Hasil Wawancara dengan Engkus Ruswana, Anggota Majelis Luhur Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa Indonesia (MLKI), pada 26 Mei 2019

Hasil Wawancara dengan Dewi Kanti Setianingsih, Penghayat Kepercayaan Sunda Wiwitan, pada 29 Mei 2019

## Dokumen

Direktur Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan Tradisi Kemendikbud, “Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa” disampaikan pada Diskusi Terpimpin Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan, 6 April 2019

## Undang – Undang dan Peraturan Lainnya

Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor 43 Tahun 2009 dan Nomor 41 Tahun 2009 tentang Pedoman Pelayanan Kepada Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa

Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan UU 23/2006 tentang Administrasi Kependudukan

Putusan MK No. 97/PUU-IV/2016 atas perkara pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, Surat Edaran Dirjen Kependudukan dan Catatan Sipil Nomor 471.14/10666/DUKCAPIL tentang Penerbitan Kartu keluarga (KK) bagi Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa tertanggal 25 Juni 2018

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan

UU Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas UU 23/2006 tentang Administrasi Kependudukan

## Sumber Internet

Riffi, “Kesbangpol Batang Antisipasi Masalah Penghayat Kepercayaan”, <https://www.tagar.id/kesbangpol-batang-antisipasi-masalah-penghayat-kepercayaan> pada 30 Mei 2019

Southern Baptist Convention, “On Violations of Religious Freedom and Assembly in The United States. Houston, Texas, 2013” yang diakses dari <http://www.sbc.net/resolutions/1237/on-violations-of-religious-freedom-and-assembly-in-the-united-states> pada 3 Juni 2019

Tanpa Nama, “Soal Penghayat Kepercayaan, Ini Langkah Pemkot dan Pendapat Tokoh Agama di Kota Batu”, <http://suryamalang.tribunnews.com/2017/11/27/soal-penghayat-kepercayaan-ini-langkah-pemkot-dan-pendapat-tokoh-agama-di-kota-batu> pada 30 Mei 2019