

KONTESTASI NEGARA, AGAMA MAYORITAS DAN HAK ASASI MANUSIA (HAM) DALAM PERATURAN DAERAH BERNUANSA SYARIAH

Mirza Satria Buana

Ellisa Vikalista

Fakultas Hukum, Universitas Lambung Mangkurat Banjarmasin

Email: mirza.buana@unlam.ac.id

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Lambung Mangkurat Banjarmasin,

Email: ellisavikalista.fisip@unlam.ac.id

Submitted: 29 Desember 2017, **Reviewed:** 29 Desember 2017, **Accepted:** 20 Maret 2019

Abstract

This paper aims to scrutinize the issue relating to the relationship between state and religion which tend to be problematic. Religion is believed to be one of the most important moral-transcendental forces in society. However, in the setting of modern world, the government is also required to carry out its administrative activities in a neutral, non-discriminatory manner and free from certain religious majority biases. In other words, the government can neither privilege one religion, especially the majority one nor discriminate the minority one. This is a socio-legal research which addresses problems through inter-disciplinary approaches. Libertarian political theories will be presented to complement legal and human rights theories related to religious and state relations. The texts in the legislation are seen through their socio-political meaning and purpose by pre-text-text-context analysis. This writing offers secularity options which are inclusive models of secularism. Ideally, the state is in a neutral position in public space, where the state may not be too active in regulating the religious aspects of the majority religion, except in the iktiar to maintain legal pluralism and affirmative action for vulnerable groups.

Key words: *Regional Regulations, Secularity, Human Rights.*

Abstrak

Tulisan ini bertujuan untuk mengurai permasalahan terkait relasi agama dengan negara yang cenderung problematik. Agama dipercaya sebagai salah satu kekuatan moral-transendental penting dalam bermasyarakat, namun pemerintah juga dituntut untuk menjalankan kegiatan administratifnya secara netral, non-diskriminatif dan terbebas dari bias mayoritas keagamaan tertentu. Pendekatan penelitian yang digunakan adalah *socio-legal* yang mencandra permasalahan lewat pendekatan inter-disipliner; teori-teori politik libertarian akan dipaparkan untuk melengkapi teori-teori hukum dan HAM terkait relasi agama dan negara. Teks-teks dalam perundang-undangan dicari makna dan tujuan sosio-politiknya, lewat analisa *pre-text – text – context*. Tulisan ini menawarkan opsi sekularitas yang merupakan model inklusif dari sekularisme. Idealnya, negara berada dalam posisi netral dalam ruang publik, dimana negara tidak boleh terlalu aktif mengatur aspek-aspek keagamaan pemeluk agama mayoritas, kecuali dalam iktiar untuk menjaga pluralisme hukum dan *affirmative action* bagi kalangan rentan.

Kata kunci: Peraturan Daerah, Sekularitas, Hak Asasi Manusia.

LATAR BELAKANG

Relasi negara dan agama menjadi diskursus yang selalu menarik untuk diperbincangkan. Diskursus yang seolah tidak mengenal jeda waktu dan zaman. Semenjak zaman klasik hingga zaman modern sekarang, agama menjadi isu sekaligus instrumen krusial bagi negara. Beberapa kalangan meyakini bahwa relasi antara keduanya adalah bertentangan (*vis-à-vis*) yang pada akhirnya mereka akan saling menegasikan satu sama lain (*zero sum game*). Menurut sebagian kalangan, hegemoni negara yang terfiltrasi oleh modernisasi yang dibawa oleh peradaban Barat, semisal prinsip konstitusionalisme, demokrasi dan Hak Asasi Manusia (HAM) pada akhirnya akan saling bertabrakan dengan tradisi-tradisi keagamaan yang bersifat propan namun relatif. Dalam konteks peradaban Barat dan Islam, Huntington menulis: “...*the West and Islam now perceive each other as enemies, and increased communication and interaction between Islam and the West has exaggerated the perceived differences between the two societies.*”¹

Namun ada juga pendapat yang menyatakan bahwa Islam dan peradaban Barat terutama produk hukum universalnya yaitu HAM Internasional tidaklah saling

kontradiksi. Relasi pendamai antara keduanya adalah inter-relasi antara sekularisme, agama dan negara, dimana ketiga-tiganya memiliki keterhubungan, namun juga memiliki kemerdekaan (*independensi*) sendiri-sendiri.² Dengan kata lain, lewat konstruksi sekularisme dimana negara dan agama memiliki *domain* masing-masing, Islam dapat menjadi semacam moral publik dalam proses demokratisasi suatu negara. Secara substantif, HAM dan Islam memiliki ikatan moral yang sama, yaitu: menghormati martabat manusia secara hakiki. Islam mengenalnya dengan istilah *karama* yang dapat dipadankan dengan konsep *inherent dignity* dalam HAM Internasional.³

Dalam konteks sosio-politik, tesis Huntington diatas juga telah terfalsifikasi secara empiris, nilai keagamaan tidaklah mudah tergerus oleh aspirasi modernitas semisal sekularisme dan liberalisme politik. Agama dan negara mampu berdialektika bersama, walau terkadang terjadi gesekan dimana keduanya dapat saling memanfaatkan.⁴ Ambillah contoh Turki, negara yang menjadi sekuler pasca kejatuhan dinasti *Ottoman*, menunjukkan trend semakin ke ‘kanan’ terutama setelah partai *Adelet ve Kalkınma Partisi* atau AKP (*The Justice and*

1 Samuel P Huntington, *The Clash of Civilizations and the Making of World Order*, (New York: Simon and Schuster, 1996), p. 211.

2 Abdullahi Ahmed An-Naim, “The Interdependence of Religion, Secularism, and Human Rights: Prospects for Islamic Societies”, dalam Baderin MA (ed) *Islam and Human Rights: Collected Essays in Law*, (Farnham and Burlington, Ashgate, 2010: 351-355).

3 Mirza Satria Buana, “Menelaah Konsep Universalisme-Selektif dalam Diskursus HAM Universalisme dan Relativisme Budaya” dalam Al Khanif, Herlambang P. Wiratraman, Manunggal K. Wardaya (eds), *Hak Asasi Manusia: Dialektika Universalisme dan Relativisme di Indonesia* (Yogyakarta: LKIS, 2017), hlm. 39.

4 An-Naim, *op.cit.*, p. 31.

Development Party) berkuasa sejak tahun 2002. Proyek sekularisme di Eropa yang sukses menempatkan gereja kembali ke ranah keagamaan, tidak selalu menjadi *panacea* dalam konteks negara lain, terutama mayoritas Islam.⁵ Namun, Islam dan pemerintahan parlementer Turki yang ditransplantasi dari hukum Barat tidaklah saling menegasikan walau ada beberapa dinamika didalamnya, semisal dinamika konstitusional yang pelik ketika Perdana Menteri (PM) Recep Tayyip Erdoğan mengusulkan mengubah sistem pemerintahan dari parlementer ke sistem pemerintahan presidensil atau semi-presidensil, usulan yang menjadi kenyataan pada tahun 2017.⁶

Indonesia juga mengalami dialektika dalam pola yang serupa, negara dengan penduduk Muslim terbesar sedunia yang berkarakter religius-pluralis juga mengalami ‘pasang dan surut’ dalam menjaga keseimbangan antara kedaulatan negara yang profan dengan tradisi agama-agama yang transendental. Agama, terutama Islam sebagai agama mayoritas tetap menjadi salah satu referensi moral, budaya dan bahkan politik masyarakat dalam bernegara.⁷ Negara hukum Indonesia yang berpedoman pada falsafah negara; Pancasila,

tidak bisa melepaskan nilai Ketuhanan dalam bernegara. Namun nilai Ketuhanan tersebut bersifat umum, tidak menasar pada nilai Ketuhanan suatu agama tertentu, apalagi agama mayoritas. Setiap pemeluk agama di Indonesia bebas menafsirkan nilai Ketuhanan sesuai dengan keyakinan mereka masing-masing. Pemerintah berdiri ditengah untuk mengakomodir, melindungi seluruh hak-hak beragama dan berkeyakinan di Indonesia. Pancasila, terutama dalam Sila pertama; ‘Ketuhanan Yang Maha Esa’, berkarakter *theistic-secular democratic state*.⁸

Dalam konteks lintasan sejarah, pada zaman Pemerintahan Soeharto yang berlanggam otoritarian, stabilitas cenderung terjaga dipermukaan lewat kontrol represif dan hegemoni pemerintah dalam jejaring formal maupun informal.⁹ Momentum reformasi tahun 1998, ibarat membuka ‘kotak pandora’ bagi hasrat kebebasan yang lama terpasung oleh rezim Orde Baru. Dengan kata lain, Indonesia dilanda *euphoria* kebebasan. Indonesia menjadi salah satu negara pasca-otoritarian yang melakukan ‘loncatan besar’; dari negara yang paling sentralistik, menjadi negara yang paling desentralistik didunia.¹⁰

5 Alper Bilgili, “Post-Secular Society and the Multi-Vocal Religious Sphere in Turkey”, *Journal on European Perspectives of the Western Balkans* Vol 2, No 2, (October 2011): 134.

6 Valentina Rita Scotti, “Presidentialism in Turkey. A first appraisal of 2017 Constitutional Reform”, *Saggi – DPC Online*, 2017, 251-266, p.255.

7 M Dawam Rahardjo, “Post-sekularisme dan Post-Islamisme”, *Kompas*, (23 Juni 2016): 20. Lihat juga, Frans Budi Hardiman, “Post-sekularisme”, *Kompas*, (7 Juni 2016): 12.

8 Al-Khanif, Questioning a theistic, secular Pancasila to protect Religion, *The Jakarta Post*, June, 1, 2015 <<http://www.thejakartapost.com/news/2015/06/01/questioning-a-theistic-secular-pancasila-protect-religions.html>>.

9 Muh. Syamsudin, “Dinamika Islam Pada Masa Orde Baru”, *Jurnal Dakwah* Vol. XI, No. 2, (Juli-Desember 2010): 140. Pemerintah Orde Baru pernah sangat represif dengan aspirasi Islam, semisal lewat peristiwa kerusuhan Tanjung Priok (1984). Presiden Suharto juga dengan tegas menetapkan Pancasila sebagai asas tunggal (1985). Secara persuasif, pemerintah Orde Baru berhasil mengkooptasi golongan Islam-moderat-intelektual dengan merestui berdirinya Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI).

10 James Alm, Robert H Aten & Roy Bahl, “Can Indonesia Decentralise Successfully? Plans, Problems and Prospects”, *Bulletin of Indonesian Economic Studies* Vol. 37, No. 1, (April 2001): 85.

Desentralisasi yang termanifestasi dalam proyek besar otonomi daerah membuka pintu kebebasan bagi daerah-daerah untuk mengurus urusan-urusan yang diserahkan oleh pemerintah pusat secara otonom. Otonomi daerah tentu memiliki beberapa keuntungan dan kelebihan.¹¹ Namun otonomi daerah juga menyimpan efek samping yang tidak kalah destruktif. Salah satunya adalah terakomodasinya aspirasi-aspirasi populisme kanan yang membawa romantisme tradisi keagamaan mayoritas, dalam hal ini tradisi agama Islam yang cenderung tektualis-konservatif. Sudah banyak penelitian-penelitian yang menganalisa Peraturan Daerah (Perda) bernuasa Syariah dan *Qonun* yang tumbuh bak cendawan di musim hujan, dan sekaligus juga menganalisa efek sosial-politikanya terhadap masyarakat dan kedaulatan negara.¹² Dalam salah satu temuannya, disebutkan bahwa Perda-Perda bernuasa Syariah tersebut kerap menjadi instrumen politik elit tertentu, dalam artian Perda tersebut dibuat bukan dengan pertimbangan idealis-obyektif, namun politis-populis.

Tulisan ini beranjak pada suatu isu lokal di Kalimantan Selatan dimana Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan dan Pemerintah Kabupaten Tanah Bumbu mengeluarkan Perda yang mengatur tentang Pendidikan

Baca Tulis Al-Qur'an. Isu ini menjadi menarik karena bersinggungan langsung dengan kewajiban negara (*state responsibility*) untuk memberi akses pendidikan terhadap publik secara luas dan non-diskriminatif. Tulisan ini menggunakan pendekatan *socio-legal* yang mencandra permasalahan lewat pendekatan inter-disipliner; teori-teori politik libertarian, semisal: sekularisme dan sekularitas yang berkelindan dengan relasi negara dan agama akan dipaparkan untuk melengkapi teori-teori hukum dan HAM terkait relasi agama dan negara. Teks-teks dalam perundang-undangan dicari makna dan tujuan socio-politikanya, lewat analisa *pre-text – text – context*.¹³ Studi *socio-legal* merupakan suatu pendekatan alternatif yang mencoba mempertanyakan kembali (*revisiting*) studi hukum doktrinal. Apakah benar teks hukum bermakna obyektif dan tunggal? Kata '*socio*' dalam *socio-legal* bermakna keterkaitan antara niat awal legislator dalam membuat peraturan (*pre-text*) sampai kepada teks (*text*) dengan konteks dimana peraturan tersebut berada (*an interface with a context within which law exists*). Pada akhirnya akan didapat, apakah peraturan tersebut memiliki dampak sosial yang baik atau malah buruk bagi masyarakat? (*law and its social significance*).¹⁴

11 Walter Kälin, "Decentralization – Why and How", in SDC Decentralization and Development (Swiss Agency for Development and Cooperation, 1999): p.46.

12 Arfiansyah, "Implikasi Pemberlakuan Perda Syariah terhadap Ideologi Negara Indonesia", Islam Futura Vol 15, No.1, (Agustus 2015): 25. Lihat juga, Asmuni Mth, "Menimbang Signifikansi Perda Syariah Islam (Sebuah Tinjauan Perseptif Fikih), Al-Mawarid XVI (2016): 120.

13 Shahab Ahmed, What is Islam? The Importance of Being Islam (Princeton University Press, 2015): p.21.

14 Reza Banakar and Max Travers (eds), Theory and Method in Socio-Legal Research, (Onati International Series in Law and Society, 2005): p.10.

Adapun permasalahan-permasalahan yang diangkat dalam tulisan ini, yaitu: (1) Apakah pengaturan tentang Baca Tulis Al-Qur'an dalam Perda-Perda tersebut berpotensi melanggar HAM? dan (2) Bagaimana relasi ideal antara agama dengan negara?

Sebelum mengelaborasi lebih mendalam tentang perspektif HAM dan teori-teori Sekularitas, tulisan ini terlebih dulu memaparkan substansi norma-norma dalam Perda-Perda tersebut.

PEMBAHASAN

A. Deskripsi Norma: Agama sebagai Episentrum Moralitas

Pembacaan terhadap produk hukum haruslah dimulai dari memahami *ratio* dan urgensi dari perancangan dan pembuatan Perda-Perda tersebut. Perda Provinsi Kalimantan Selatan Nomor 3 Tahun 2009 tentang Pendidikan Al-Qur'an di Kalimantan Selatan (selanjutnya akan disebut: Perda Kalsel) memberi pertimbangan filosofis-transendental sebagai berikut: “... untuk mewujudkan sumber daya manusia yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa ...”¹⁵ Dari deskripsi ini dapat dilihat

bahwa Perda dimaksud berorientasi sebagai sebuah instrumen hukum yang diikhtikarkan untuk memperkuat dan menjaga moralitas publik, yang disinari oleh Sila Pertama Pancasila: Ketuhanan Yang Maha Esa. Selain itu, Perda juga menekankan bahwa: “... pendidikan Al-Qur'an adalah bagian integral dari kurikulum pendidikan formal yakni pendidikan agama Islam dan sistem pendidikan nasional.”¹⁶

Dasar pertimbangan diatas kembali dikerucutkan dengan menekankan maksud dan tujuan dari Perda Kalsel tersebut: “... mendorong terwujudnya generasi Islami yang beriman, cerdas dan berahklak.”¹⁷ Dan agar peserta didik, dapat “... membaca dan menulis huruf-huruf Al-Qur'an secara baik dan benar juga fasih, memahami, menghayati serta mengamalkan isi kandungan Al-Qur'an.”¹⁸ Untuk menghindari diskriminasi terhadap pemeluk agama lain, Perda ini menekankan bahwa: “Sasaran pendidikan Al-Qur'an adalah peserta didik yang beragama Islam pada semua jalur dan jenjang pendidikan dasar dan menengah”¹⁹ Lewat deskripsi norma diatas jelas terbaca bahwa penyelenggaraan pendidikan Al-Qur'an dilakukan lewat jalur publik dan formal.

15 Bagian Menimbang (a) Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Selatan Nomor 3 Tahun 2009 tentang Pendidikan Al-Qur'an di Kalimantan Selatan.

16 Bagian Menimbang (b) Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Selatan Nomor 3 Tahun 2009 tentang Pendidikan Al-Qur'an di Kalimantan Selatan.

17 Pasal 2 Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Selatan Nomor 3 Tahun 2009 tentang Pendidikan Al-Qur'an di Kalimantan Selatan.

18 Pasal 3 Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Selatan Nomor 3 Tahun 2009 tentang Pendidikan Al-Qur'an di Kalimantan Selatan.

19 Pasal 4 Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Selatan Nomor 3 Tahun 2009 tentang Pendidikan Al-Qur'an di Kalimantan Selatan.

Walaupun tidak ada satu pasal pun dalam Perda Kalsel yang memberi kewenangan atributif kepada Pemerintah Kabupaten/Kota untuk membuat Perda tentang Pendidikan Al-Qur'an, Pemerintah Kabupaten Tanah Bumbu membuat Perda serupa, yaitu: Perda Nomor 11 Tahun 2017 tentang Pendidikan Baca Tulis Al-Qur'an (selanjutnya disebut: Perda Tanah Bumbu). Dalam bagian menimbang Perda Tanah Bumbu pun tidak dicantumkan Perda Kalsel sebagai salah satu hierarki norma bagi Perda Tanah Bumbu. Namun hampir semua norma hukum dalam Perda Tanah Bumbu 'seirama' dengan Perda Kalsel, semisal: "Pendidikan baca tulis Al-Qur'an bertujuan ... mendorong terwujudnya generasi Islami yang beriman, cerdas dan berakhlak mulia."²⁰ Sama halnya dengan Perda Kalsel, klausula pengecualian dan cakupan pendidikan juga diberikan, sebagai berikut: "Sasaran pendidikan ... adalah peserta didik yang beragama Islam pada semua jalur dan jenjang pendidikan dasar dan menengah."²¹

Namun Perda Tanah Bumbu memiliki penafsiran normayang lebih jauh dibanding Perda Kalsel dan cenderung kontroversial. Perda mengatur tentang penilaian dan sertifikasi kompetensi pendidikan baca tulis Al-Qur'an dengan memberi norma,

sebagai berikut: "Sertifikat kelulusan uji kompetensi pendidikan baca tulis Al-Qur'an menjadi **syarat untuk melanjutkan jenjang pendidikan formal** yang diselenggarakan Pemerintah Daerah"²² Pasal ini bahkan tidak ditemukan dalam Perda Kalsel.

Kedua Perda-Perda diatas dalam pengaturannya secara khusus menysasar golongan keagamaan tertentu, yang kebetulan juga umat mayoritas (Muslim), dan abai terhadap kepentingan dan kebutuhan golongan keagamaan minoritas. Selain itu,ada pengaturan yang secara *rigid* mengatur tentang sertifikat yang menjadi syarat administratif peserta didik Muslim untuk melanjutkan ke jenjang pendidikan formal.

Selain itu, bila berkaca pada hukum positif terkait Otonomi Daerah, ada 5 (lima) urusan pemerintahan (nasional) absolut yang bukan kewenangan pemerintah daerah, yaitu: moneter dan fiskal nasional, politik luar negeri; pertahanan serta keamanan, yustisi dan agama.²³ Jadi secara normatif, hanya Daerah Istimewa Provinsi Aceh yang dapat berwenang mengurus agama, pendidikan, kewarisan, diluar dari Provinsi Aceh hal tersebut tidaklah dibenarkan. Untuk daerah-daerah lain, keagamaan menjadi bidang eksklusif dari Kementerian Agama yang mengatur pendidikan agama dan menata hubungan

20 Pasal 2 Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Bumbu Nomor 11 Tahun 2017 tentang Pendidikan Baca Tulis Al-Qur'an.

21 Pasal 4 Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Bumbu Nomor 11 Tahun 2017 tentang Pendidikan Baca Tulis Al-Qur'an.

22 Pasal 10 Ayat (3) Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Bumbu Nomor 11 Tahun 2017 tentang Pendidikan Baca Tulis Al-Qur'an. Tulis tebal oleh penulis untuk penekanan.

23 Pasal 10 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

antar pemeluk agama. Kementerian Agama dapat melimpahkan kewenangan kepada instansi vertikal yang ada di daerah-daerah atau Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasar pada asas dekonsentrasi,²⁴ sehingga seharusnya Pemerintah Daerah tidak perlu menambah beban kerjanya sendiri dengan membuat Perda-Perda yang sejatinya bukanlah ranah pemerintah daerah.

Perda-Perda ini semakin menjadi problematik terutama bila dipandang lewat optik HAM dan negara hukum. Oleh sebab itu, deskripsi norma-norma hukum di atas akan dianalisa dengan lebih lanjut dengan prinsip-prinsip HAM dan teori-teori tentang Sekularitas: relasi agama dengan negara.

B. HAM dan Netralitas Negara dalam Ruang Publik

Sudah menjadi idealitas dalam prinsip-prinsip HAM bahwa negara memiliki kewajiban (*state responsibility*) untuk menjaga dan mengurus aspek-aspek pelayanan publik dengan adil dan tidak diskriminatif.²⁵ Dalam konteks pendidikan yang diperuntukkan bagi khalayak publik, sistem pendidikan nasional beserta kurikulum nasional wajib untuk menginternalisasi aturan-aturan yang bersifat netral dan non-diskriminatif. Inilah yang kerap disebut sebagai netralitas negara dalam ruang publik (*state neutrality*).

Kewajiban negara dalam bidang pendidikan juga bermakna sebagai kewajiban untuk mampu menahan diri dari intervensi dan aspirasi keagamaan tertentu, terutama dalam menjamin ketersediaan dan akses pendidikan kepada seluruh masyarakat tanpa terkecuali. **Temperman** membagi kewajiban negara dalam relasi agama di lingkup institusi pendidikan publik menjadi 2 (dua): positif dan negatif. Pertama, kewajiban negara negatif (*negative state obligation*) yang berarti negara harus mampu memastikan bahwa pendidikan publik haruslah terbuka untuk semua peserta didik, terlepas dari afiliasi keagamaan mereka. Dengan kata lain, negara tidak boleh mengecualikan peserta didik yang berasal bukan dari umat agama mayoritas di suatu negara.²⁶ Evans menambahkan bahwa negara juga berkewajiban untuk menghargai hak orang tua untuk memilih atau tidak memilih institusi pendidikan dan mata pelajaran yang tidak berkesesuaian dengan keyakinan mereka.²⁷ Kedua, kewajiban negara positif (*positive state obligation*) yang berarti negara harus menjamin hak-hak peserta didik untuk mendapatkan pendidikan dan kurikulum yang layak dan tidak diskriminatif (*sufficient public schools with appropriate curricula*).²⁸

Berhulu pada idealisme HAM di atas, tulisan ini akan mengelaborasi isu-isu

24 Pasal 10 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

25 Azmi Sharom, Hadi Rahmat Purnama, Matthew Mullen, et.al. (eds), *Human Rights in Southeast Asia*, (SEAHRN, 2017): p.12.

26 Jeroan Temperman, "State Neutrality in Public School Education: An Analysis of the Interplay Between the Neutrality Principle, the Right to Adequate Education, Children's Right to Freedom of Religion and Belief, Parental Liberties and the Position of Teachers", *Human Rights Quarterly*, 32, (November 2010): pp.865-870.

27 Carolyn Evans, "Religious Education in Public Schools: An International Human Rights Perspective", *Human Rights Law Review* Vol 8, No. 3, (2008): p.449.

28 Temperman, op.cit, p. 868. Hal ini juga sudah ditekankan pada Pasal 13 dan 26 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR). "Everyone has the right to education. Education shall be free ..."

yang terkait dengan Perda-Perda diatas setidaknya dalam 3 (tiga) argumen yang saling berkelindan. Pertama adalah indikasi bias mayoritas dalam Perda-Perda tersebut yang dapat mencederai hak-hak minoritas. Penganut keagamaan minoritas memang tidak menjadi obyek dari Perda bernuasa Syariah, namun kepentingan dan kebutuhan penganut agama minoritas cenderung terpinggirkan oleh hegemoni kepentingan mayoritas dalam Perda-Perda ini. Warga negara, terlepas dari apapun ras dan agamanya haruslah mendapatkan pengaturan yang sama dari pemerintah (*equal rights, equal treatment*). Pengarusutamaan kepentingan mayoritas dalam Perda-Perda tersebut mungkin tidak membawa dampak langsung pada hak minoritas, tapi dapat menjadi ‘bara dalam sekam’ di tengah komunitas berbangsa dan bernegara yang plural-religijs. Kedua, terkait HAM Anak dan Otoritas Orang Tua yang seharusnya dijaga oleh pemerintah lewat peraturan perundang-undangan. Ketiga, perihal sertifikat kompetensi yang menjadi syarat administratif peserta didik dapat melanjutkan ke jenjang yang lebih tinggi. Analisa terhadap Perda-Perda tersebut dilakukan dengan meminjam metodologi dari **Ahmed** dengan mencermati secara kritis *Pre-Text – Text – Context* dari Perda-Perda tersebut.²⁹

1. Perda Bias Mayoritas

Kedua Perda sama-sama memberikan klausula pengecualian untuk pemeluk agama-agama lain selain Islam.³⁰ Hal ini bertujuan untuk memberi pengecualian terhadap kaum minoritas agama-agama lain selain Islam, agar pelaksanaan kegiatan keagamaan yang diatur dalam Perda-Perda tersebut (baca tulis Al-Qur’an) tidak memaksa umat agama minoritas untuk mengikutinya. Klausula pengecualian tersebut terkesan baik dan tidak problematik. Rasyid dalam wawancara yang didokumentasikan menanggapi klausula pengecualian ini membuat Perda-Perda tersebut tidak diskriminatif terhadap umat beragama minoritas lain.³¹

Tulisan ini berpendapat berbeda, walaupun Perda-Perda tersebut tidak secara langsung mendiskriminasi pemeluk agama minoritas, dengan kata lain secara ‘*text*’ norma sudah mengatur pengecualian, namun secara filosofis dan sosiologis Perda-Perda tersebut telah abai terhadap esensi tujuan bernegara; dimana Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) tidak hanya berdiri disatu agama mayoritas saja (Islam), tetapi berdiri diantara semua agama-agama yang dianut oleh masyarakat Indonesia. Pancasila dalam Sila Pertama memang sudah menggariskan bahwa Indonesia adalah negara yang: “Berketuhanan Yang Maha Esa”, dalam

29 Ahmed, op.cit, p.22.

30 Pasal 4 Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Selatan Nomor 3 Tahun 2009 tentang Pendidikan Al-Qur’an di Kalimantan Selatan. Pasal 4 Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Bumbu Nomor 11 Tahun 2017 tentang Pendidikan Baca Tulis Al-Qur’an.

31 Pendapat Ryaas Rasyid dalam <<http://www.madinaonline.id/khazanah/dunia-islam/ryaas-rasyid-daerah-tidak-berwenang-mengatur-agama/>>. Lihat juga, Pasal 18 (2) International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) “No one shall be subject to coercion which would impair his freedom to have or adopt religion or belief of his choice.”

artian semua agama-agama yang dianut oleh Warga Negara Indonesia (WNI) adalah sumber kearifan, kebaikan budi sekaligus tata hukum materiil dan ketertiban dalam bernegara. Dengan kata lain, Sila pertama Pancasila haruslah dimaknai sebagai konsep *theistic-secular democratic state*, dimana pemerintah berdiri bersama dan mengakomodir seluruh agama-agama tanpa terkecuali.³² Konsep ini yang seharusnya menjadi *'pre-text'* dari Perda-Perda tersebut. Negara atas nama Sila Pertama tidak bisa masuk kedalam relung bathiniah terdalam manusia terkait hubungan transendentalnya dengan Tuhan Yang Maha Esa (*forum internum*).³³ Negara, yang dijalankan oleh pemerintahan yang dipilih secara demokratis dipandang tidak elok hanya mengatur satu umat beragama saja, apalagi kalau pertimbangannya semata karena statusnya sebagai agama mayoritas. Pengaturan berbeda atau pengarusutamaan sejatinya diperbolehkan dalam hukum asalkan dengan syarat: pertama, peraturan tersebut berorientasi untuk mengakomodir hukum-hukum yang hidup (*living laws*) diluar hukum negara dalam konteks pluralisme hukum.³⁴ Berbagai undang-undang yang mengakomodir umat Islam semisal Undang-Undang tentang Peradilan Agama, Zakat dan Ibadah Haji

berorientasi untuk memberi pengaturan dalam konteks perlindungan pluralisme hukum, dimana ada urgensi negara perlu mengatur hal-hal tersebut, karena berdampak signifikan terhadap publik. Sedangkan Perda-Perda diatas tidaklah mencerminkan urgensi pengaturan negara, karena perihal baca tulis Al-Qur'an dapat dilakukan secara personal tanpa intervensi negara. Kedua, pengaturan menyasar suatu golongan rentan tertentu (*affirmative action*) atau memiliki urgensi yang sangat penting, yang apabila tidak diatur akan dapat merugikan pihak-pihak yang berkepentingan. Dalam kasus ini, jelas golongan pemeluk agama Islam bukanlah golongan rentan yang memerlukan 'diskriminasi positif'.

Dalam konteks sosiologis dan kultural masyarakat Kalimantan Selatan, lewat paparan data kependudukan jelas terpampang data yang mengkonfirmasi bahwa umat Islam adalah kelompok mayoritas dengan angka 3,505,846 jiwa. Namun perlu diingat bahwa penganut agama lain juga memiliki angka yang cukup signifikan sebesar 91,994 jiwa.³⁵ Sedangkan untuk Kabupaten Tanah Bumbu, umat Islam berjumlah 255,153 jiwa, sedangkan umat beragama lain berjumlah 11,127 jiwa.³⁶ Terlepas dari secara kuantitas

32 Al-Khanif, op.cit, p. 1

33 Bias mayoritas tidak hanya terjadi di Indonesia, banyak negara mayoritas Muslim dan Kristen yang kerap terjebak didalamnya, semisal dalam Pasal 13 Konstitusi Arab Saudi, disebutkan: "education must aim at instill the Islamic faith in the younger generation." Hal yang serupa juga dapat ditemukan di Pasal 2 Konstusi Malta, yang menyebutkan: "[r]eligious teaching of the Roman Catholic Apostolic Faith shall be provided in all state schools as part of compulsory education."

34 Eugen Ehrlich, *Fundamental Principles of The Sociology of Law* (Walter L Moll trans, Harvard University Press, 1936) p. 68, 69. Lihat, John Griffith, 'What is Legal Pluralism' (1986) 24 *Journal of Legal Pluralism*, p. 6.

35 Sensus Penduduk Kalimantan Selatan Tahun 2010, Badan Pusat Statistik.

36 Sensus Penduduk Kalimantan Selatan Tahun 2010, Badan Pusat Statistik.

pemeluk agama mayoritas hampir menjadi *super majority* di Kalimantan Selatan, argumentasi berbasis mayoritas tidak bisa menjadi alasan sosiologis dari pembuatan kebijakan diatas, karena dalam perspektif HAM derajat hak seseorang tidak diukur melalui ukuran kuantitas. Setiap individu dan juga kelompok memiliki hak yang sama dengan individu/kelompok lain, terlepas dari mayoritas atau minoritas. Kesetaraan dalam kemajemukan seharusnya menjadi ‘*context*’ penting bagi pemberlakuan Perda-Perda tersebut.

Dalam hal ini penting untuk menengahkan teori keseimbangan negara oleh Menski yang menganalogikan negara sebagai layang-layang yang memiliki 4 (empat) sudut kepentingan yang perlu selalu diseimbangkan. Keempat sudut tersebut adalah: (1) etik/moral/nilai-nilai keagamaan; (2) norma-norma sosio-kultural, adat dan kebiasaan masyarakat; (3) hukum negara dan aparatur pemerintahan dan terakhir (4) prinsip-prinsip HAM Internasional.³⁷

Lewat model 4 (empat) sudut kepentingan ini, kita bisa melakukan analisa terhadap Perda-Perda diatas. Jelas terlihat bahwa keberadaan Perda-Perda tersebut bersinggungan dengan 3 (sudut) kepentingan, yakni: pertama, nilai-nilai keagamaan penduduk mayoritas yang coba diakomodir oleh Perda-Perda tersebut; kedua, hukum negara sebagai instrumen resmi negara dan ketiga, prinsip-prinsip Hukum HAM Internasional.

Dalam Perda-Perda diatas terlihat bagaimana derasnya arus intervensi dari kepentingan agama mayoritas (sudut kepentingan agama mayoritas) untuk mengkooptasi hukum negara baik nasional maupun lokal (sudut kepentingan negara). Kooptasi tersebut membuat keseimbangan antara relasi negara dengan agama terganggu yang berpotensi terhadap bangkitnya sentimen eksklusifitas yang pada akhirnya akan mendeskreditkan marwah hukum negara yang dicitrakan; berdiri ditengah semua golongan penduduk, dan malah negara hukum tidak mengenal mayoritas dan minoritas atau pribumi dan pendatang. Dalam konteks ini, negara cenderung menjadi lemah bila *vis-à-vis* dengan aspirasi agama yang mayoritarian tersebut. Seharusnya, negara dipersepsikan sebagai institusi yang netral dan tidak bias terhadap kepentingan mayoritas.

Selain itu kebijakan-kebijakan pemerintah haruslah selaras dengan nilai-nilai universalisme dari HAM Internasional yang beberapa norma hukumnya telah diratifikasi oleh pemerintah Indonesia. Namun perspektif universalisme bukan berarti abai terhadap ‘jiwa bangsa’ Indonesia yang pluralis-religijs, sehingga pendekatan negara dalam mengaplikasikan HAM haruslah juga memperhatikan konteks sosial dan kultural masyarakatnya. Guna menyeimbangkan sudut-sudut kepentingan yang beririsan dengan kepentingan Hukum HAM Internasional,

37 Werner Menski, “Human Rights in Southeast Asia: Are We Moving Backward?”, *Journal of Southeast Asian Human Rights* Vol 1, No. 2, (December 2017): 110.

pendekatan universalisme selektif (*selective universalism*) dapat diaplikasikan. Pendekatan sistesis ini dapat dimaknai sebagai ikhtiar dari pemerintah untuk menerima konsep universalisme, sebagai konsekuensi moral dan hukum dari ratifikasi deklarasi-deklarasi, kovenan-kovenan dan konvensi-konvensi internasional tentang HAM. Tetapi dalam pengaplikasian politik hukum nasional, pemerintah dapat memilah secara selektif nilai-nilai budaya lokal dan keagamaan mana yang senafas dengan prinsip moral universalisme. Dalam konteks ini, universalisme bertindak sebagai 'saringan' moral dari budaya-budaya lokal setempat, namun sekaligus juga meleburkan nilai moral universalisme dengan budaya dan kepercayaan lokal, sehingga tercipta HAM Universal yang lebih berwarna, kaya budaya dan mengakar kuat di akar rumput.³⁸

Dalam konteks pengaturan keagamaan dalam Perda-Perda di atas, negara seharusnya hanya berperan pasif untuk melindungi dan memastikan peserta didik belajar dan mempraktekkan nilai-nilai keagamaannya. Urusan peribadatan seorang individu atau kelompok hendaknya diatur oleh masing-masing individu/kelompok yang berkepentingan terlepas dari intervensi negara. Kalaupun ingin diatur secara minimalis, maka hendaknya semua pemeluk agama-agama lain juga harus mendapatkan pengaturan

yang sama dari negara (*equal rights, equal treatment*). Dalam pengaturan yang minimal dan netral tersebutlah muncul peran strategis Kementerian Agama sebagai *manager* semua agama-agama di Indonesia.

Selain itu, Perda-Perda bias mayoritas di atas kerap digunakan sebagai alat politik untuk menghimpun simpati masyarakat mayoritas terhadap partai-partai politik tertentu dan pemerintah daerah yang telah memperjuangkannya.³⁹ Strategi politik populis yang menjadi '*pre-text*' dari Perda-Perda ini akan sulit untuk efektif dalam implementasi, karena berbasis pada pragmatisme semata. Hal-hal tersebut sudah dipetakan oleh beberapa lembaga-lembaga dalam hasil riset mereka.⁴⁰

Tulisan ini akan lebih mengelaborasi bahwa walaupun Perda-Perda di atas tidak secara langsung mendiskriminasi pemeluk agama minoritas, namun Perda-Perda tersebut membuka potensi untuk terjadi pelanggaran HAM baik untuk anak peserta didik dan orang tua peserta didik.

2. HAM Anak dan Otoritas Orang Tua

Dalam konteks pendidikan publik, negara harus memperhatikan 2 (dua) subyek hukum: orang tua peserta didik dan peserta didik sebagai anak. Keduanya memiliki hak yang perlu untuk diperhatikan oleh pemerintah

38 Buana, op.cit, hlm. 40.

39 Arfiansyah, op.cit, hlm. 13.

40 Semisal penelitian yang dilakukan oleh Pusat Pengkajian Islam dan Masyarakat (PPIM), Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah.

dalam membuat peraturan dan kebijakan. Peserta didik yang dikategorikan sebagai anak adalah entitas hukum yang belum dapat bertanggung-jawab atas perbuatannya sehingga masih dalam penguasaan orang tuanya. Hukum positif Indonesia mengatur tentang Perlindungan Anak, terutama tentang batas umur, sebagai berikut: “Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan.”⁴¹ Lewat deskripsi ini, jelas terbaca bawa peserta didik dijenjang pendidikan dasar dan menengah adalah anak-anak.

Orang tua memiliki hak dan peran perwakilan terhadap hak-hak anaknya. Setiap orang tua memiliki hak untuk mengajarkan esensi keagamaan yang dia anut kepada anak-anaknya, sehingga orang tua memiliki hak untuk menerima pendidikan keagamaan yang selaras dengan keimanannya, sebagaimana dijelaskan dalam norma berikut:

“Kuasa Asuh adalah kekuasaan Orang Tua untuk mengasuh, mendidik, memelihara, membina, melindungi, dan menumbuhkembangkan Anak sesuai dengan agama yang dianutnya dan sesuai dengan kemampuan, bakat, serta minatnya.”⁴²

“Setiap Anak berhak untuk beribadah menurut agamanya, berpikir, dan

berekspresi sesuai dengan tingkat kecerdasan dan usianya dalam bimbingan Orang Tua atau Wali.”⁴³

Norma hukum nasional diatas juga seirama dengan norma hukum HAM Internasional, yang menyatakan:

*“The State parties to the present Covenant undertake to have respect for the liberty of parents and, when applicable, legal guardians to ensure the religious and moral education of their children in conformity with their own convictions.”*⁴⁴

Lewat konstruksi norma-norma diatas, anak yang diwakilkan oleh orang tuanya, memiliki hak untuk menolak pendidikan keagamaan yang bertentangan dengan keyakinan mereka, atau pendidikan keagamaan yang dirasa tidak perlu oleh mereka.

*“[R]espect the rights and duties of the parents and, when applicable, legal guardians, to provide direction to the child in the exercise of his or her right [to freedom of religion or belief] in a manner consistent with the evolving capacities of the child.”*⁴⁵

Dalam konteks 2 (dua) Perda-Perda diatas, memang benar Perda-Perda tersebut telah

41 Pasal 1 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Perlindungan Anak.

42 Pasal 1 Ayat 11 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Perlindungan Anak.

43 Pasal 6 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Perlindungan Anak.

44 Pasal 18 (4) International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR).

45 Pasal 14 Convention on the Rights of the Children (CRC). CRC sudah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia lewat Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990 tentang Pengesahan Convention on the Rights of the Children.

memberi klausula pengecualian (*exceptional clause*) bahwa pendidikan baca tulis Al-Qur'an hanya untuk peserta didik beragama Islam. Namun patut dicatat bahwa, yang paling tahu kebutuhan anak (baik materiil maupun inmateriil) adalah orang tua peserta didik, bukan pemerintah. Orang tua memiliki otoritas terhadap anaknya. Dari sekian banyak jumlah orang tua, mungkin ada orang tua peserta didik yang beragama Islam namun merasa pendidikan moral dan kepribadian Qurani sudah cukup diberikan lewat pendidikan karakter dalam kurikulum non-pelajaran agama, atau mungkin ada orang tua yang menganggap pendidikan baca tulis Al-Qur'an sudah cukup diberikan di rumah atau lewat pendidikan informal saja, sehingga tidak perlu diberikan lagi di jalur formal. Kemungkinan-kemungkinan diatas perlu diantisipasi oleh pemerintah baik nasional maupun daerah untuk membuat peraturan tentang pendidikan keagamaan yang mencantumkan klausula berkeberatan (*exit clause*). Apabila klausula berkeberatan tidak diberikan oleh pemerintah, maka pemerintah sudah masuk terlalu jauh dalam relasi tanggung jawab pendidikan orang tua terhadap anaknya. Dengan kata lain, Perda-Perda tersebut telah abai terhadap *'pre-text'* sekaligus *'context'* dari semangat dan tujuan untuk memberdayakan anak-anak peserta didik dengan tetap memperhatikan hak asasi mereka sebagai anak dan otoritas orang tuanya.

3. Sertifikat Kelulusan sebagai Syarat Administratif

Salah satu kekhawatiran dari banyak beredarnya Perda-Perda bernuasa keagamaan mayoritarian adalah semakin permisifnya pemerintah kabupaten/kota untuk meniru dan kemudian memodifikasi norma-norma dalam Perda-Perda Provinsi tersebut. Hal yang sama terjadi di Kalimantan Selatan, yang mana Perda Kalsel telah membuka 'kotak pandora' pengaturan pendidikan baca tulis Al-Qur'an. Perda Kalsel tersebut dijadikan semacam preseden dari keberadaan Perda Kab Tanah Bumbu, yang mengatur secara lebih berani dan lugas, sebagai berikut: "Sertifikat kelulusan uji kompetensi pendidikan baca tulis Al-Qur'an menjadi syarat untuk melanjutkan jenjang pendidikan formal yang diselenggarakan Pemerintah Daerah"⁴⁶

Norma diatas jelas sangat berani sekaligus berbahaya bagi hak asasi peserta didik, pertama, sertifikat kelulusan pendidikan baca tulis Al-Qur'an menjadi **syarat** bagi peserta didik untuk melanjutkan jenjang pendidikan formal yang lebih tinggi, hal ini sama saja menyamakan sertifikat baca tulis Al-Qur'an dengan ijazah/Surat Tanda Kelulusan Belajar (STKB) pendidikan formal. Peraturan ini berpotensi menegasikan hak peserta didik yang telah melaksanakan semua mata pelajaran non-agama dengan baik, namun harus gagal melanjutkan ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi karena tidak

46 Pasal 10 Ayat (3) Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Bumbu Nomor 11 Tahun 2017 tentang Pendidikan Baca Tulis Al-Qur'an. Tulis tebal oleh penulis untuk penekanan.

lulus/tidak memiliki sertifikat kelulusan baca tulis Al-Qur'an. Kedua, pengaturan ini secara terang benderang melanggar hak peserta didik dengan membuat persyaratan yang bahkan tidak dikenal dalam peraturan perundang-undangan terkait pendidikan nasional.⁴⁷

Peraturan serampangan diatas menjadi bukti tidak terbantahkan bahwa Perda-Perda yang bias agama mayoritas diatas membawa semacam tendensi eksklusifitas yang bermuara pada pelanggaran-pelanggaran HAM di daerah. Praktek di ranah lokal ini patut menjadi pelajaran bagi para perancang perundang-undangan, dan pengambil kebijakan di tingkat nasional untuk dapat mempertimbangkan gagasan Sekularitas yang berorientasi pada pemenuhan dan perlindungan HAM masyarakat secara inklusif dan setara. Dalam tulisan ini, Sekularitas akan diletakkan pada aras 'pre-text' atau yang 'mendahului hukum (tertulis)' yang berkelindan dalam 'context' masyarakat Indonesia yang religius plural.

C. Sekularitas dalam Masyarakat Religius Plural

Sekularitas atau *secularity* merupakan konsep yang tidak begitu dikenal luas oleh masyarakat, begitu juga halnya oleh pemerhati hukum dan sosial di Indonesia.

Diksi yang lebih dikenal adalah sekularisme yang merupakan terjemahan dari *secularism*. Semisal, Manuwar-Rachman menawarkan konsep tiga serangkai: sekularisme, liberalisme dan pluralisme sebagai basis kebijakan yang memayungi relasi negara – agama – masyarakat.⁴⁸ Untuk menghindari kesalahan konseptual (*the devil is in the definition*), maka terlebih dulu perlu dipaparkan definisi, perbedaan dan titik singgung dari keduanya.

Kedua konsep (sekularitas dan sekularisme) merupakan produk sejarah, terutama sejarah Eropa dimana dulunya negara dengan institusi agama (gereja-gereja) saling menegasikan satu sama lain. Namun sebagai produk sejarah yang dinamis, kedua konsep diatas berevolusi dalam menjawab tantangan sosial, politik dan budaya yang dinamis.⁴⁹ Sekularitas merupakan sebuah pendekatan relasi negara agama, dimana negara mencoba untuk menjaga jarak atau tidak ingin diidentifikasi dengan agama-agama yang dianut oleh warga negaranya. Dengan kata lain, negara berusaha untuk membangun sistem perlindungan dan pelayanan publik secara netral dan tidak diskriminatif. Dalam sekularitas tidak ada 'ketegangan' antara negara dengan agama-agama, karena keduanya bisa saling berdialog, bekerjasama dan bersolidaritas.⁵⁰

47 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Lihat juga, Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 29 Tahun 2014 tentang Pengesahan Fotocopy Ijazah/Surat Tanda Tamat Belajar, Surat Keterangan Pengganti Ijazah/Surat Tanda Tamat Belajar, Penerbitan Surat Keterangan Pengganti Ijazah/ Surat Tanda Tamat Belajar jenjang Pendidikan Dasar dan Menengah.

48 Budi Munawar-Rachman, *Reorientasi Pembaharuan Islam: Sekularisme, Liberalisme dan Pluralisme: Paradigma Baru Islam Indonesia*, (Malang: PUSAM UMM, 2018).

49 Brett G. Scharffs, "Four Views of the Citadel: The Consequential Distinction between Secularity and Secularism", *Religion and Human Rights*, 6 (2011): pp.109-126.

50 Evaldo Xavier Gomes, "Church-State Relations from a Catholic Perspective: General Consideration on Nicolas Sarkozy's new *laïcité* Positive", *Journal of Catholic Studies* 48 (2009), p. 201.

Disisi lain, sekularisme dianggap sebagai ideologi yang bertujuan untuk menjadikan negara sebagai ‘oposisi’ dari agama-agama. Dengan kata lain, nilai-nilai keagamaan yang partikularistik tidak boleh memasuki ruang publik yang murni didominasi oleh negara.⁵¹ Namun model dari sekularisme juga cenderung beragam tergantung dari konteks negara-negara yang menjalankannya. Model yang dianggap paling kuat dan ketat dalam menjalankan sekularisme dan juga yang memiliki pengaruh global adalah sekularisme Perancis yang bernama *laïcité*.

Untuk memberi tapal batas yang jelas antara sekularisme dengan sekularitas, tulisan ini akan meminjam konsep kebebasan (*liberty*) dari Berlin, yang membagi kebebasan menjadi 2 (dua), yakni: kebebasan positif dan kebebasan negatif.⁵²

1. Sekularisme dan Kebebasan Positif: Tradisi Libertarian Represif

Dalam konteks sekularisme, konsep kebebasan yang ingin dicapai adalah kebebasan yang bersifat positif, dimana negara memiliki kapasitas untuk menjamin kebebasan warga negara untuk (*freedom to*) menjadi tuan bagi dirinya sendiri, untuk bebas dari kekuatan intervensi eksternal (*to be the instrument of my own, not of other men's act of will*).⁵³

Dalam sekularisme, intervensi eksternal yang harus dipisahkan dari negara adalah aspirasi dari agama-agama. Untuk memberi pembatasan terhadap aspirasi agama-agama tersebut, pemerintah harus memiliki otoritas penuh dan represif guna memastikan tidak ada anasir-anasir keagamaan dalam ruang publik pemerintahan. Dalam konteks ini, kebebasan (*liberty*) dan otoritas (*authority*) yang sering dipahami sebagai entitas yang saling kontradiksi, dapat saling menyokong satu sama lain.⁵⁴

Atas nama *public order* (ketenangan publik), Pemerintah Perancis menunjukkan kapasitas dan otoritasnya sebagai negara berdaulat dengan menjalankan *laïcité* memakai pendekatan yang sangat represif, semisal dengan pelarangan pemakaian simbol keagamaan: salib, jilbab dan burqa dalam ruang pendidikan publik. Dengan kata lain *laïcité*, mengorbankan hak-hak individu lain (dalam hal ini pemeluk-pemeluk agama) untuk mengekspresikan keyakinan agamanya, guna memenuhi aspirasi kebebasan dari masyarakat luas (“... *it demands the sacrifice of individuals for the freedom of society ... hundreds of thousands may have to perish to make millions happy for all time ...*”).⁵⁵ *Laïcité* jelas sangat berlandaskan mayoritarian dan berpotensi besar mendiskriminasi hak-hak pemeluk agama lain, dimana akar

51 Paul F. Campos, “Secular Fundamentalism”, *Columbia Law Review* 94 (1994), p. 1814.

52 Isaiah Berlin, “Two Concepts of Liberty” in *Four Essays on Liberty* (London: Oxford University Press, 1969) pp. 121-122.

53 Ibid 131.

54 Ibid.

55 Ibid 167.

filosofis nya dapat dilacak pada pemikiran utilitarianisme **Bentham** yang menyatakan: kebahagiaan manusia yang terbesar diukur dari jumlah terbanyak manusia yang bahagia (“*the greatest happiness for the greatest number*”).⁵⁶

Laïcité yang dipraktekkan oleh Perancis jelas tidak bisa diadopsi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang memiliki konteks pluralistik sekaligus kaya akan nilai-nilai spiritualitas dan relijiusitas. Sekularisme tentu memiliki konteks *socio-legal* nya sendiri-sendiri. *Laïcité* yang bersemangat Revolusi Perancis yang berorientasi pada kebebasan ruang publik Perancis secara penuh dan mutlak, memiliki semangat kebathinan yang merupakan produk yang menyejarah di Perancis, dimana dulunya warga masyarakat dikooptasi oleh kepentingan bangsawan dan rohaniawan yang korup membohongi rakyat. Sekularisme yang dibangun dengan otoritas negara yang nasionalistik sempit seperti di Perancis dapat berujung pada fundamentalisme sekuler (*secular fundamentalism*) bahkan *proselytizing atheism*; suatu sentimen kebencian terhadap agama dan penganut agamanya. Kritik terhadap *laïcité* bahkan pernah disampaikan oleh mantan Presiden Perancis sendiri, Nicolaz Sarkozy yang menolak praktek pemerintah yang terlalu aktif mengurus pemisahan agama – ruang publik.⁵⁷

Dari deskripsi diatas jelas bahwa pemerintah dalam konteks filsafat politik libertarian, diingatkan untuk tidak terlalu

positif (aktif) dalam mengatur pranata sosial dan kemasyarakatan warga negaranya, terutama dalam kegiatan-kegiatan yang bersifat keagamaan, baik yang bersifat kebathinan-internal; kepercayaan inheren manusia (*forum internum*), maupun yang bersifat ekspresif-eksternal dalam mengartikulasikan nilai-nilai keagamaannya (*forum internum*). Dalam contoh *laïcité*, pemerintah terlampaui aktif-represif memberi batasan-batasan terhadap agama-agama dalam memasuki ruang publik. Praktik ekstrem lain juga bisa terjadi bila pemerintah terlalu mengakomodir aspirasi-aspirasi keagamaan mayoritas yang bersifat populisme. Kedua praktek ekstrem ini: sekularisme-represif dan populisme-mayoritarian berpotensi menggoyang aras keseimbangan negara. Untuk memberi keseimbangan dalam sudut-sudut kepentingan dalam negara, sekularitas yang berjiwakan semangat kebebasan negatif menjadi relevan.

2. Sekularitas dan Kebebasan Negatif: Menuju Relasi Emansipatoris

Berbeda dengan sekularisme yang mensyaratkan adanya ‘kapasitas’ dan ‘otoritas’ negara dalam menjalankan fungsi pembatasan terhadap aspirasi-aspirasi agama, sekularitas lebih condong kepada konsep negara minimalis, dimana negara menjamin kebebasan masyarakat dari (*freedom from*) praktek-praktek koersif, persekusi dan diskriminasi dalam menjalankan hak-hak

56 J.H. Burns, “Happiness and Utility: Jeremy Bentham’s Equation”, *Utilitas* Vol 17, No.1, (2005): 46-61.

57 Gomes, Op.cit.

konstitusionalnya (“*the area within which the subject – a person or group of persons – is or should be left to do or be what he is able to do or be, without interference with others*”).⁵⁸ Dalam sekularitas, pemerintah tidak boleh mengatur pembatasan ruang gerak warga negara terutama dalam hal mengekspresikan keyakinan dan kepercayaannya. Namun negara tetap berdiri ditengah-tengah agama-agama yang dianut oleh warga negaranya. Sikap netralitas tetap dijaga oleh negara, sekularitas tetap menolak wujud pemerintahan teokratis, namun disisi lain juga menolak praktek pembatasan respresif negara terhadap ekspresi-ekspresi keagamaan.

Dalam konteks Indonesia yang pluralis dan religius, sekularisme tentu tidaklah adil untuk diimplementasikan, karena seolah menegaskan esensi-esensi filosofis pembentuk NKRI yakni nilai-nilai moral dari agama dan kepercayaan yang dianut oleh warga negaranya. Nasionalisme diletakkan dalam aras yang lebih tinggi ketimbang nilai-nilai moral dan keagamaan. Berorientasi pada keseimbangan, maka sejatinya nasionalisme dan nilai-nilai keagamaan haruslah diletakkan secara seimbang, bukan secara hierarkis. Instrumen penyeimbangannya adalah sekularitas yang mengakomodir tarik-menarik atas kedua kepentingan tersebut.

Pancasila sebagai dasar negara haruslah ditafsirkan sebagai prinsip-prinsip moral yang sejajar dan saling berhubungan, bukan bersifat hierarkis. Sila pertama: “Ketuhanan

Yang Maha Esa” haruslah dimaknai sebagai semangat transendental-universal yang menjiwai perilaku bangsa dan negara. Bertuhan adalah ‘hak’ warga negara dan negara dijiwai oleh semangat transendental-universal tersebut, namun bukan berarti negara, atas nama ‘Tuhan’ bisa memberi kemudahan, pengaturan berbeda dan pengecualian (*privileges and exceptions*) kepada umat beragama mayoritas dan/atau mendiskriminasi pemeluk agama-agama lain. Dalam konteks relasi agama-negara, sila Ketuhanan harus dibaca bersamaan dengan sila “Kemanusiaan yang Adil dan Beradab”, dimana titik tekannya dalam kata ‘adil’. Pemerintah harus memberi instrumen yang adil, tidak memihak, dan tidak bias terhadap penganut agama-agama di Indonesia, sehingga tercipta relasi antar umat beragama yang emansipatoris dan berkeadilan.

SIMPULAN

Perda-Perda bernuasa syariah yang mengatur terlalu jauh tentang pendidikan keagamaan dapat berpotensi melanggar HAM, terutama apabila sertifikasi kelulusan pendidikan tersebut menjadi syarat administrasi bagi peserta didik untuk dapat melanjutkan pendidikannya ke jenjang yang lebih tinggi. Perda tersebut tidak saja berpotensi melanggar HAM, namun juga telah mendobrak peraturan perundangan-undangan yang lebih tinggi tentang pendidikan di Indonesia.

⁵⁸ Berlin, Op.cit. 122.

Praktek Perda-Perda bernuasa syariah yang masuk terlalu dalam mengatur urusan keagamaan merupakan sebuah gejala ketidakseimbangan negara dalam mengatur aspirasi-aspirasi agama mayoritas. Relasi *zero sum game* antara agama mayoritas dengan negara dapat dibenahi dengan mengadopsi model sekularitas yang merupakan titik kompromi antara agama dengan negara. Idealnya, negara berada dalam posisi netral dimana negara tidak boleh terlalu aktif mengurus dan mengatur aspek-aspek beribadatan pemeluk agama mayoritas, namun disisi lain negara juga tidak boleh melarang hak-hak individu untuk mengekspresikan kepercayaan dan keagamaannya.

Perlu adanya ketegasan dalam aturan hukum negara tentang batas-batas substansi norma hukum yang dapat diatur

oleh Perda. Agama, sejatinya merupakan ranah kewenangan pemerintah pusat lewat Kementerian Agama yang memiliki kewenangan dekonsentrasi ke daerah-daerah. Pengaturan yang bersinggungan dengan agama, terutama yang bersinggungan dengan kepentingan agama mayoritas tidaklah diperlukan, terkecuali dalam ikhtiar untuk memperkuat pluralisme hukum dan kebijakan *affirmative action* untuk kalangan rentan. Selain itu, aspirasi keagamaan juga kerap dipakai sebagai kedok untuk menghimpun simpati publik di ranah lokal, sehingga Perda-Perda tersebut juga bersifat populis semata. Akhirnya perlu ditegaskan bahwa, netralitas negara dalam kerangka sekularitas tidaklah bertentangan dengan Pancasila bahkan dapat memperkuat relasi ‘Ketuhanan’, ‘Kemanusiaan’ dan sekaligus ‘Persatuan Indonesia’ yang ‘Berkeadilan Sosial’.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Ahmed, Shahab. *What is Islam? The Importance of Being Islam*. Amerika: Princeton University Press, 2015.
- Banakar, Reza and Max Travers (eds). *Theory and Method in Socio-Legal Research*. UK: Onati International Series in Law and Society, 2005.
- Ehrlich, Eugen. *Fundamental Principles of The Sociology of Law*. Walter L Moll trans, Harvard University Press, 1936.
- Huntington, Samuel P. *The Clash of Civilizations and the Making of World Order*. New York: Simon and Schuster, 1996.
- Munawar-Rachman, Budi. *Reorientasi Pembaharuan Islam: Sekularisme, Liberalisme dan Pluralisme: Paradigma Baru Islam Indonesia*. Malang: PUSAM UMM, 2018.
- Sharom, Azmi, Hadi Rahmat Purnama, Matthew Mullen, et.al. (eds). *Human Rights in Southeast Asia*. SEAHRN, 2017.

Kumpulan Tulisan dalam Buku

- An-Naim, Abdullahi Ahmed. "The Interdependence of Religion, Secularism, and Human Rights: Prospects for Islamic Societies", dalam Baderin MA (ed) *Islam and Human Rights: Collected Essays in Law*. Farnham and Burlington: Ashgate, 2010. hlm. 351-355
- Buana, Mirza Satria, "Menelaah Konsep Universalisme-Selektif dalam Diskursus HAM Universalisme dan Relativisme Budaya" dalam Al Khanif, Herlambang P. Wiratraman, Manunggal K. Wardaya (eds), *Hak Asasi Manusia: Dialektika Universalisme dan Relativisme di Indonesia*. Yogyakarta: LKIS, 2017. hlm. 39
- Kälin, Walter, "Decentralization – Why and How", in *SDC Decentralization and Development*. Swiss Agency for Development and Cooperation, 1999. hlm
- Jurnal**
- Alm, James, Robert H Aten & Roy Bahl. "Can Indonesia Decentralise Successfully? Plans, Problems and Prospects". *Bulletin of Indonesian Economic Studies Vol 37, No.1*, (April 2001): 85
- Arfiansyah. "Implikasi Pemberlakuan Perda Syari'ah terhadap Ideologi Negara Indonesia". *Islam Futura Vol 15, No.1*, (Agustus 2015): 25
- Berlin, Isaiah. "Two Concepts of Liberty". in *Four Essays on Liberty* (Oxford University Press, 1969)
- Bilgili, Alper. "Post-Secular Society and the Multi-Vocal Religious Sphere in Turkey", *Journal on European Perspectives of the Western Balkans Vol 2, No 2, (5)* (October 2011): 134
- Burns, J.H. "Happiness and Utility: Jeremy Bentham's Equation". *Utilitas Vol 17, No.1*, (2005): 46-61
- Campos, Paul F. "Secular Fundamentalism". *Columbia Law Review* 94 (1994): 1814
- Evans, Carolyn. "Religious Education in Public Schools: An International Human Rights Perspective". *Human Rights Law Review Vol 8, No.3*, (2008): 449
- Griffith, John. "What is Legal Pluralism". *Journal of Legal Pluralism Vol.18, No.24*, (1986)
- Gomes, Evaldo Xavier. "Church-State Relations from a Catholic Perspective: General Consideration on Nicolas Sarkozy's new Laicite Positive". *Journal of Catholic Studies Vol.48* (2009): 201
- Menski, Werner. "Human Rights in Southeast Asia: Are We Moving Backward?". *Journal of Southeast Asian Human Rights Vol 1 No. 2*, (December 2017): 110
- Mth, Asmuni. "Menimbang Signifikansi Perda Syariat Islam (Sebuah Tinjauan

Persepektif Fikih). *Al-Mawarid Vol. XVI*, (2016): 120

Scharffs, Brett G. "Four Views of the Citadel: The Consequential Distinction between Secularity and Secularism". *Religion and Human Rights Vol. 6*, (2011)

Scotti, Valentina Rita. "Presidentialism in Turkey. A first appraisal of 2017 Constitutional Reform". *Saggi –DPC Online*, (2017): 255

Syamsudin, Muh. "Dinamika Islam Pada Masa Orde Baru". *Jurnal Dakwah Vol. XI, No. 2*, (Juli-Desember, 2010): 140

Temperman, Jeroan. "State Neutrality in Public School Education: An Analysis of the Interplay Between the Neutrality Principle, the Right to Adequate Education, Children's Right to Freedom of Religion and Belief, Parental Liberties and the Position of Teachers". *Human Rights Quarterly Vol. 32*, (November 2010)

Surat Kabar

Al-Khanif, Questioning a theistic, secular Pancasila to protect Religion, *The Jakarta Post*, June, 1, 2015 <<http://www.thejakartapost.com/news/2015/06/01/questioning-a-theistic-secular-pancasila-protect-religions.html>>.

Rahardjo, M Dawam. "Post-sekularisme dan Post-Islamisme". *Kompas*. (23 Juni 2016): 20

Hardiman, Frans Budi. "Post-sekularisme". *Kompas*. (7 Juni 2016): 12

Naskah Internet

Tarsono, Warsa. "Ryaas Rasyid: Daerah Tidak Berwenang Mengatur Daerah". <http://www.madinaonline.id/khazanah/dunia-islam/ryaas-rasyid-daerah-tidak-berwenang-mengatur-agama/>.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang *Pemerintahan Daerah*.

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang *Perlindungan Anak*.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang *Sistem Pendidikan Nasional*.

Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990 tentang Pengesahan *Convention on the Rights of the Children*.

Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Selatan Nomor 3 Tahun 2009 tentang *Pendidikan Al-Qur'an di Kalimantan Selatan*.

Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Bumbu Nomor 11 Tahun 2017 tentang *Pendidikan Baca Tulis Al-Qur'an*.

Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 29 Tahun 2014 tentang *Pengesahan Fotocopy Ijazah/Surat Tanda Tamat Belajar, Surat Keterangan Pengganti Ijazah/Surat Tanda Tamat Belajar, Penerbitan Surat Keterangan Pengganti Ijazah/Surat Tanda Tamat Belajar jenjang Pendidikan Dasar dan Menengah*.

Konvenan dan Konvensi Internasional *Convention on the Rights of the Children*
International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR). (CRC).
International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)

Peraturan Perundang-undangan di Luar Negeri

Konstitusi Arab Saudi

Konstitusi Malta