

Tinjauan Kritis atas Perda-perda Bias Agama di Negara Pancasila

Victor Silaen

Pengantar

Tak dapat dipungkiri, Indonesia pasca-Soeharto sedang mengalami banyak perubahan di pelbagai bidang.

Ada yang positif, ada pula yang negatif. Di bidang politik, Indonesia kini semakin demokratis. Namun sayang, sebagian orang (termasuk elit politik) hanya melihat nilai kebebasan di dalam demokratisasi yang bergulir deras itu. Padahal, ada nilai-nilai lain yang juga harus diperhatikan demi berkembangnya demokrasi yang sehat dan dewasa; yakni kesetaraan, keanekaragaman, yang semuanya harus diimbangi dengan rasionalitas, moralitas, penegakan hukum dan hak asasi manusia (HAM).

Disebabkan kurangnya keseimbangan nilai-nilai itulah maka demokratisasi yang bergulir deras dewasa ini membuat Indonesia seolah berjalan tanpa arah yang pasti. Dengan kata lain, kini sedang terjadi krisis nasionalisme dan pudarnya penghayatan terhadap ideologi bangsa dan dasar negara — Pancasila. Bahkan ada pihak dan kalangan tertentu yang seolah bermimpi untuk mengubah Indonesia menjadi negara Islam.

Benarkah demikian? Merle Calvin Riklefs, seorang Indonesianis dari Universitas Cornell, Amerika Serikat, mengatakan bahwa “ada proses Islamisasi yang sangat mendalam dan signifikan” di Indonesia

dewasa ini.¹ Sayangnya, ia tidak merinci apa yang dimaksudkannya dengan “Islamisasi” tersebut. Namun, pembenaran atas tesis tersebut dapat ditemukan, antara lain dalam maraknya produk legislasi daerah (khususnya dalam bentuk peraturan daerah/perda) yang bernuansa Islam. Sementara di dalam kehidupan sehari-hari, formalisasi Islam kini semakin mudah terlihat pada sebagian umat Islam di sejumlah daerah, antara lain melalui kewajiban pemakaian “busana muslim/muslimat”, penggunaan atribut-atribut tertentu, dan tata-cara hidup kaum Salafi.²

Tentang perda bias agama³, wacana pro dan kontra terhadapnya sebenarnya telah berulang kali terangkat ke permukaan sejak kebijakan Otonomi Daerah digulirkan tahun 1999. Namun, dalam proses politik Indonesia, tak selamanya sebuah wacana niscaya bergulir linear dan lancar. Ia bisa saja berhenti di tengah jalan, lalu bergulir kembali meski terantuk-antuk. Begitulah yang terjadi dengan wacana perda bias agama – yang kerap juga disebut perda bernuansa syariat atau perda bermasalah. Memasuki tahun 2006, ia pun bergulir semakin deras. Pertengahan Juni tahun itu misalnya, Pengurus Besar Nahdlatul Ulama (PBNU) mengeluarkan pernyataan tegas bahwa pemerintah daerah (pemda) tidak perlu membuat perda bernuansa syariat Islam untuk mengatur kehidupan masyarakatnya. “Syariat Islam dalam pengertian NU adalah substansial-inklusif, bukan formalisasi Islam yang diangkat ke wilayah negara. Artinya, NU lebih mengedepankan syariat Islam yang

1 Lihat wawancara dengan MC Riklefs di Majalah *Tempo* edisi 25 Juni-1 Juli 2007, hal. 92-96.

2 Kaum Salafi dapat dikategorikan dalam gerakan fundamentalis Islam, yang mengusung ide-ide purifikasi agama, namun dalam praktiknya sangat tidak toleran terhadap mazhab lain dalam Islam — apalagi dengan agama-agama non-Islam. Gerakan ini dipelopori oleh ‘Abd-al Wahhab (1703-1787) di Semenanjung Arab, sehingga pengikutnya kemudian disebut kaum Wahhabi atau Wahhabiyah. Gerakan Wahhabi, sejak awal abad ke-20, melalui Raja Ibnu Saud, menjadi satu-satunya mazhab yang diakui di Arab Saudi. Lihat Jan S. Aritonang, *Sejarah Perjumpaan Kristen dan Islam di Indonesia*, Jakarta: BPK Gunung Mulia, 2004.

3 Yang dimaksud perda bias agama, dalam konteks ini, adalah perda-perda yang substansinya sarat dengan kepentingan agama tertentu. Perda bias agama tersebut, oleh warga masyarakat dari agama-agama lain umumnya dianggap diskriminatif.

lebih substantif daripada sekadar formalisasi dalam bentuk perda-perda," tegas Ketua PBNU KH Hasyim Muzadi.⁴ Mengomentari setidaknya ada 22 kota dan kabupaten yang telah menerapkan perda bernuansa syariat Islam, menurut Muzadi, hal itu merupakan fenomena munculnya semangat simbolisme ajaran Islam yang berlebihan dari para anggota parlemen di daerah.

Suara dari NU itu sebelumnya telah didahului oleh 56 anggota DPR lintas fraksi yang mendatangi pimpinan DPR untuk menyampaikan petisi penolakan atas keberadaan perda-perda bernuansa syariat, 13 Juni 2006. Wakil Ketua DPR Soetardjo Soerjogoeritno, usai menerima petisi yang ditandatangani 56 anggota DPR itu, menyatakan mendukung desakan tersebut dan akan menyampaikannya kepada pemerintah. Tapi, boleh jadi karena muncul kontrapetisi yang diteken 134 anggota DPR lainnya, maka wacana itu pun berhenti. Para wakil rakyat yang terhormat itu bersepakat untuk tidak melanjutkannya. Demikian disampaikan Ketua DPR Agung Laksono dari Fraksi Partai Golkar, se usai rapat konsul-

tasi pimpinan DPR dan fraksi di DPR, 4 Juli 2006. Bila ada masyarakat yang keberatan dengan perda-perda bernuansa syariat itu, demikian dikatakan Laksono, dapat mengajukannya kepada Mahkamah Agung untuk dilakukan pengujian.⁵

Selesai di aras elit politik, bukan berarti selesai pula di aras masyarakat sipil. Begitulah agaknya jika sebuah wacana yang pernah bergulir betul-betul mencerminkan adanya sebuah masalah. Majalah *Tempo* edisi 14 Mei 2006 menyebutkan, dari Aceh sampai Bulukumba, Sulawesi Selatan, telah ada sejumlah peraturan ditegakkan yang jelas-jelas bersumber dari ketentuan dalam syariat Islam, semisal pendirian Mahkamah Syariat, Wajib Baca Al-quran bagi siswa dan pengantin, sampai pemotongan gaji guru demi Perda Zakat Profesi.

Jika secara spesifik misalnya, ditilik kasus Perda di Bulukumba, maka akibat sosial yang tampak adalah maraknya majelis ta'lim dan pengajian Al Qur'an, serta para perempuan yang kebanyakan telah memakai jilbab saat keluar rumah. Di pihak lain, sekali pun ada Perda Zakat, tak pula tam-

⁴ *Suara Pembaruan*, 19 Juni 2006.

⁵ *Suara Pembaruan*, 5 Juli 2006.

pak adanya perbaikan pelayanan publik dan transparansi pengelolaan keuangannya. Sebagai akibat lanjutan, disepakati bahwa hanya boleh ada satu gereja di Bulukumba dan upaya pendirian gereja baru dihalang-halangi.

Hal ini jelas meresahkan, baik bagi warga masyarakat secara keseluruhan maupun warga masyarakat yang tergolong minoritas dari segi agama yang dianutnya. Dalam hal pengelolaan kehidupan bersama, model masyarakat yang terbangun niscaya juga diskriminatif bagi warga dari komunitas yang minoritas tersebut. Di pintu masuk kantor Kepala Desa Padang dan Bulukumba, misalnya, tertulis: "Maaf tidak melayani tamu wanita yang tidak berjilbab".

Meski tidak terkait langsung dengan perda-perda bias agama, Ketua Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Ginandjar Kartasasmita pernah menyatakan bahwa DPD akan berupaya memfasilitasi penertiban dan pembenahan ketidaksinkronan antara peraturan pusat dan peraturan daerah. Sebab, disinyalir banyak perda yang mengganggu perekonomian dan menghambat investasi.⁶ Data dari De-

partemen Dalam Negeri bahkan menyebutkan sudah sekitar 600 perda pada tingkat kabupaten/kota, terutama perda-perda tentang ekonomi, yang sudah dibatalkan. Namun, dalam kenyataannya, masih banyak perda terbatalan itu yang terus diberlakukan.

Menurut Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Taufiq Effendi, perda-perda itu juga banyak yang tumpang-tindih dengan undang-undang (UU). Ia mensinyalir jumlahnya mencapai 1.850 UU dan 5.000 perda. Hal itu dinilainya dapat menjadi faktor penghambat pemberantasan korupsi.⁷ Mengomentari hal itu, anggota Komisi III DPR Gayus Lumbuun mengatakan, Pemerintah seharusnya lebih proaktif dalam melakukan revisi agar terjadi harmonisasi antarperaturan tersebut. Apalagi, menurut Lumbuun, ketentuan harmonisasi diatur dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 mengenai "Pembentukan Perundang-undangan". Seharusnya, Pemerintah segera mengambil kebijakan dan menindaklanjuti hal itu dengan menugasi Komisi Hukum Nasional (KHN) untuk melakukan pengkajian terhadap UU dan perda

6 *Seputar Indonesia*, 16 Desember 2006.

7 *Seputar Indonesia*, 16 Desember 2006.

tersebut. Sebab, sampai saat ini, KHN yang ada di bawah pemerintah belum melakukan tugasnya. Hal itu dikarenakan KHN tidak berwenang melakukan pengkajian secara proaktif tanpa adanya permintaan dari pemerintah atau menteri yang menyadari adanya tumpang-tindih tersebut. Gayus mencontohkan UU yang tumpang-tindih antara lain UU Komisi Yudisial (KY), UU Nomor 5 Tahun 2004, dan UU Mahkamah Agung (MA) Nomor 24 Tahun 2005 mengenai Masalah Pengawasan Kehakiman.

Namun, Ketua KHN Prof JE Sahetapy mengatakan, bukan tugas KHN untuk melakukan pengkajian persoalan tumpang-tindih UU dan perda bermasalah ini. Tugas KHN, menurut Sahetapy, adalah memberi saran kepada presiden kalau diminta atau mendesain suatu rencana reformasi di pemerintahan. Jadi, yang melakukan pengkajian UU dan perda itu seharusnya DPR, Departemen Dalam Negeri, dan Departemen Hukum dan HAM. Berbeda dengan Sahetapy, anggota KHN Prof Harkristuti Harkrisnowo justru mengatakan bahwa KHN bisa melakukan pengkajian terhadap ribuan UU dan perda yang tumpang-tindih tersebut jika ada permintaan dari pemerintah. Sebab,

untuk mengkaji hal itu dibutuhkan kerja sama antardepartemen terkait.⁸

Perspektif Hukum dan HAM

Upaya membatalkan atau merevisi (khususnya) perda-perda⁹ bermasalah ini patut kita sambut gembira. Namun, selain bertujuan untuk meningkatkan investasi, hendaknya hal itu dilakukan juga demi penghormatan atas hak asasi manusia (HAM). Sebab jika tidak, percuma saja Indonesia terpilih menjadi anggota Dewan HAM PBB pada 10 Mei 2006. Hal ini terkait dengan banyaknya perda yang dinilai berpotensi melanggar HAM, selain melanggar konstitusi dan hierarki hukum, melanggar prosedural pembentukan peraturan perundang-undangan, juga melanggar jiwa dan semangat Pancasila, baik sebagai Cita Hukum (*Rechtsidee*) maupun Norma Fundamental Negara (*Staatsfundamentalnorm*).¹⁰

8 *Ibid.*

9 Tulisan ini secara khusus mengkaji perda-perda yang dinilai bermasalah dan bukan UU. Alasannya, data-data yang diperoleh memang sebatas perda-perda dan bukan UU.

10 Maria Farida Indrati, "Penerapan Perda-perda Syariat Islam Dikaji dari Sudut

Tentang hierarki hukum, sangat jelas diatur bahwa semua perundangan/peraturan tidak boleh bertentangan dengan perundangan/peraturan yang berada di atasnya (Tap MPR No. III/MPR/2000 tentang "Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan" dan UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang "Tata Urutan Perundangan"). Jadi, Pemerintah Daerah memang berwenang membentuk sebuah perda. Namun demikian, ada batasan atau syarat yang harus diperhatikan, yaitu: 1) perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan; 2) perda dibentuk untuk menjabarkan lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah; 3) perda dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, dalam arti pengaturan di dalamnya tidak berakibat terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat,

terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketenteraman/ketertiban umum serta tidak bersifat diskriminatif; 4) perda dilarang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; 5) perda berlaku setelah diundangkan dalam Lembaran Daerah; 6) perda harus dibentuk sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; 7) perda harus dibentuk dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sekaitan itu penting pula dipahami bahwa perda adalah sebuah produk hukum. Selain sebagai peraturan, hukum memiliki beberapa fungsi. Pertama, sebagai alat kontrol sosial. Dalam konteks ini hukum dimaksudkan untuk menetapkan tingkah-laku mana yang dianggap merupakan penyimpangan terhadap aturan hukum dan apa sanksi atau tindakan yang dilakukan oleh hukum jika terjadi penyimpangan tersebut.¹¹ Selanjutnya, fungsi hukum sebagai kontrol sosial tidaklah dapat dilihat berdiri sendiri dalam masyarakat, melainkan menjalankan fungsi itu bersama dengan lembaga sosial lainnya. Fungsi hukum sebagai kontrol sosial

Hukum di Indonesia". Makalah disampaikan dalam Seminar dan Lokakarya Agama-Agama, diselenggarakan oleh Biro Litkom PGI, Cipayung, Jawa Barat, 3 Oktober 2006. Tata urutan peraturan perundang-undang yang dimaksud adalah: 1) UUD 1945; 2) Tap MPR; 3) UU; 4) Peraturan Pemerintah Pengganti UU; 5) Peraturan Pemerintah; 6) Keputusan Presiden; 7) Peraturan Daerah.

11 Ronny Hantiji Soemitro, *Masalah-masalah Sosiologi Hukum*, Bandung: Sinar Baru, 1984, hal. 134.

merupakan fungsi yang pasif. Artinya, hukumlah yang harus menyesuaikan diri terhadap kenyataan masyarakat.¹² Terhadap dua poin terakhir itu, dua pertanyaan patut diajukan. Pertama, lembaga sosial mana saja yang harus menjalankan fungsi kontrol sosial tersebut, jika hukum itu sendiri bernuansa satu agama tertentu saja? Kedua, jika hukum harus menyesuaikan diri terhadap realitas sosial, mengapa sejumlah perda justru mengatur soal-soal agama di dalam masyarakat yang agamanya beraneka-ragam?

Hukum juga berfungsi sebagai "*a tool of social engineering*" — konsep yang dicetuskan oleh Roscoe Pound. Fungsi hukum ini bertolak dari asumsi bahwa hukum harus menjadi dasar untuk mengadakan perubahan masyarakat.¹³ Fungsi ini berimplikasi pada pembe-

rian kekuasaan yang sangat penuh kepada pemerintah. Karena itulah fungsi hukum dalam konteks ini dapat berdampak positif maupun negatif. Dampak yang positif terlihat misalnya, dalam Keputusan Mahkamah Agung Amerika Serikat tahun 1954 yang menetapkan bahwa orang kulit hitam harus dipersamakan dengan orang kulit putih. Sedangkan contoh yang berdampak negatif dapat dilihat pada penerapan UU Sisdiknas (UU Nomor 23 Tahun 2003) yang cenderung memartikan kekhasan pendidikan berbasis pluralitas masyarakat (khususnya lembaga-lembaga pendidikan swasta). Pertanyaannya, pemerintah daerah yang telah membuat dan menerapkan perda-perda bernuansa agama tertentu itu sesungguhnya berorientasi perubahan sosial ke arah mana? Ke depan yang modernis, yang tidak lagi mengotakan masyarakat berdasarkan hal-hal yang primordialistik, atau surut ke belakang, yang kembali menghidupkan sekat-sekat primordialistik itu dalam kehidupan masyarakat?

Seharusnya proses pembuatan dan penyelenggaraan kebijakan negara, selain harus berpedoman pada pakem yang sudah menjadi kesepakatan bersama di antara seluruh elemen dan komponen bangsa, juga menghargai

12 Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Jakarta: Gunung Agung, 2002, hal. 88.

13 Hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat, dalam arti hukum mungkin digunakan sebagai alat oleh *agent of change*, yang adalah seseorang atau sekelompok orang yang mendapat kepercayaan dari masyarakat sebagai pemimpin satu atau lebih lembaga-lembaga kemasyarakatan. Lihat Soerjono Soekanto, *Fungsi Hukum dalam Perubahan Sosial*, Bandung: Penerbit Alumni, 1981, hal. 141.

pluralitas masyarakat. Mantan presiden KH Abdurrahman Wahid pernah mengatakan bahwa UUD 1945 sudah membuat pemisahan yang jelas antara negara dan agama. Para pendiri negara bahkan sadar adanya kebhinnekaan dalam Negara Indonesia, baik agama, suku, dan adat yang harus selaludibina. "Saya merasa saat ini mulai ada pihak-pihak yang tidak setuju dengan kebhinnekaan tersebut. Mereka ingin mengubah rasa kebhinnekaan itu melalui berbagai aturan perundang-undangan," katanya dalam acara Panggung Terbuka Konsolidasi Nasional "Mempertahankan Pancasila, Meneguhkan Kebhinnekaan" di bawah monumen Gubernur Soerjo, Surabaya, 25 Juni 2006.¹⁴ Dalam pernyataannya itu, Wahid juga menyoroti pihak-pihak yang memaksakan untuk mengesahkan Rancangan Undang-Undang Antipornografi dan Pornoaksi (APP) yang pada dasarnya telah menentang Pancasila dan UUD 1945. Menurut dia, membuat UU adalah tugas dari negara. Persoalan pornografi dan pornoaksi adalah urusan akhlak dan moralitas serta agama.

Akan halnya ahli politik hukum Prof Mahfud MD, yang juga anggota Ko-

misi II DPR, menyatakan bahwa ia menolak penerapan perda syariat Islam. Sebab berdasar pada penuntun hukum di Indonesia, yakni Pancasila, sudah ditentukan bahwa tidak boleh ada hukum yang mengikat satu komunitas tertentu berdasar hukum agama tertentu. "Artinya, jika ada kelompok masyarakat dengan agama non-Islam di sebuah komunitas, maka tidak boleh diberlakukan hukum Islam, meski itu berdasar demokrasi." Jadi, menurut dia, demokrasi tidak dapat dijadikan dalih untuk membuat dan menerapkan hukum berdasar agama tertentu. Mahfud melanjutkan, hukum di Indonesia harus berdasarkan penuntun yang disepakati atau ideologi. "Ideologi kita adalah Pancasila. Pancasila itu mempunyai empat penuntun hukum yang salah satu di antaranya tidak membolehkan penerapan hukum berdasar agama tertentu. Meski itu berdasar demokrasi, demokrasi itu juga punya prosedur dan pedomannya sendiri," tegasnya. Karena itu, perda syariat Islam itu tidak perlu ada. "Bahwa isinya baik, itu iya. Tetapi konsiderannya jangan berdasar Al Qur'an, ayat sekian dan hadist sekian. Itu sensitif sekali."¹⁵

¹⁴ *Sinar Harapan*, 26 Juni 2006.

¹⁵ *Suara Pembaruan*, 1 Agustus 2006.

kalau mau *fair*, mestinya bukan hanya ditujukan kepada wanita, tapi juga pria-pria "hidung belang". Tapi, Pemerintah Kota Tangerang bergeming dan justru berencana untuk mengeluarkan Peraturan Larangan Berdagang pada hari Jum'at, saat berlangsung solat Jum'at. Puluhan pedagang di Kawasan Mesjid Agung Pasar Anyar Tangerang langsung menolak rencana tersebut. Sebab, sangat mungkin peraturan itu akan mematikan penghasilan para pedagang.

Kabupaten Maros di Sulawesi Selatan mengharuskan tiap pelajar SD sampai SMA untuk menjalani ujian mengaji sebelum kenaikan kelas. Mereka akan dinyatakan naik kelas bila bisa membaca Al Qur'an, dan setiap pegawai negeri juga baru bisa naik pangkat dan jabatan bila bisa membaca Al Qur'an. Aturan yang kurang lebih sama diberlakukan di Kabupaten Gowa. Di Gorontalo, perempuan dilarang berjalan sendirian atau berada di luar rumah tanpa ditemani muhrimnya selepas tengah malam. Menurut Koordinator Divisi Reformasi Bidang Hukum Komnas Perempuan, Husna Mulia, keberadaan perda-perda syariah itu bukan saja telah memojokkan kaum perempuan, tetapi juga mendiskriminasi mereka. Perempuan menjadi

tidak bisa berekspresi. Perempuan kehilangan hak-haknya.

Perda-perda yang mengatur pemberlakuan syariat Islam juga tercatat di Indramayu dengan Perda Nomor 7 Tahun 1999, Sumatera Barat dengan Perda Nomor 11 Tahun 2001, ditambah lagi dengan Instruksi Wali Kota Padang pada 7 Maret 2005. Bengkulu memberlakukan Perda Nomor 24 Tahun 2000 serta Instruksi Nomor 3 Tahun 2004. Solok memberlakukan Perda Nomor 10 Tahun 2001, serta Perda Nomor 6 Tahun 2002. Enrekang dengan Perda Nomor 6 Tahun 2005, Bulukumba dengan Perda Nomor 4 Tahun 2003, Maros dengan Perda Nomor 15 Tahun 2005. Perda dengan substansi yang hampir sama telah dibuat dan berlaku di Nusa Tenggara Barat, Takalar, Sinjai, Gowa, Banten, Tasikmalaya, dan Cianjur. Menyangkut syariat Islam, ada juga yang ditetapkan secara langsung pemberlakuanannya seperti di Pamekasan, dengan Surat Edaran Bupati No 450 Tahun 2002. Sementara Riau telah membentuk Komite Persiapan Penegakan Syariat Islam yang digalang oleh Hizbut Tahrir Indonesia dan Partai Persatuan Pembangunan. Kemudian Bupati Garut membentuk Lembaga Pengkajian Persiapan Penerapan Syariat Islam.

Mengomentari semakin banyaknya perda bias agama itu, praktisi hukum Adnan Buyung Nasution menyatakan bahwa perda-perda tersebut jelas melanggar konstitusi. Menurut dia, gagasan syariah tidak boleh dimasukkan dalam undang-undang negara. Walaupun warga mayoritas Indonesia beragama Islam, namun perundangan dan peraturan harus menghormati hak-hak umat lain, sebagaimana diamanatkan konstitusi. "Hukum agama mana pun itu pasti benar. Tapi, kalau hukum Islam dijadikan hukum negara, itu menjadi runyam. Siapa nanti yang dapat menafsirkan hukum Tuhan itu? Hakim tidak mempunyai kewenangan, yang punya adalah ulama. Ini bertentangan dengan prinsip negara berdemokrasi," tegas Nasution. Menurut dia, segala bentuk peraturan, hukum, norma dan etika harus berdasarkan peraturan yang universal dan diterima semua golongan. Apalagi Indonesia berdasarkan Pancasila, yang menjamin hak warga, tak peduli apa pun agamanya. Kalau hanya satu agama yang diutamakan, jelas telah terjadi penyangkalan pada keindonesiaan semua orang.²²

Di Bulukumba, ada juga perda yang mengatur soal minuman keras, zakat, infak, sedekah, kewajiban baca-tulis Al Qur'an bagi siswa dan calon pengantin, serta pakaian muslim/muslimah. Sejak 2003, kabupaten ini memang populer sebagai pionir penerapan syariat Islam di Sulawesi Selatan. Penerapan perda syariah itu bahkan menembus pemerintahan terendah: desa. Sebanyak 12 desa dijadikan areal percontohan penerapan syariat Islam sejak awal 2005. Desa Padang, Kecamatan Gantarang, bahkan berani menerapkan aturan tentang delik perzinaan (cambuk 100 kali), *qadzaf* alias menuduh zina (cambuk 80 kali atau dilimpahkan ke polisi), minuman keras (cambuk 40 kali), dan pidana *qishash* (balasan setimpal) bagi tindak penganiayaan. Sedemikian terkenalnya nama Bulukumba di mata pendukung syariah, sampai Kongres Umat Islam Sulawesi Selatan III, Maret 2005, pun digelar di sana. Kongres ini kental warna syariahnya. Ada rekomendasi agar umat Islam memilih kepala daerah yang punya komitmen pada syariat Islam. Sulawesi Selatan sendiri tahun 2002 pernah menuntut otonomi khusus penerapan syariat Islam.

²² Majalah *Gatra*, edisi 24, 1 Mei 2006.

Arskal Salim, kandidat doktor hu-

kum Islam di Universitas Melbourne, Australia, pernah menyusun lima tingkat penerapan hukum Islam sebelum sampai pada agenda Negara Islam. Pertama, hukum kekeluargaan (perkawinan, perceraian, dan kewarisan). Kedua, masalah ekonomi dan keuangan, seperti perbankan Islam dan zakat. Ketiga, praktek ritual keagamaan, seperti kewajiban jilbab, larangan alkohol dan judi. Keempat, hukum pidana Islam, terutama penerapan sanksi model cambuk, potong tangan, dan rajam. Kelima, penggunaan Islam sebagai dasar negara. Lima level itu disusun secara hierarkis, mulai dari yang terendah sampai yang tertinggi. "Tuntutan penerapan lima level hukum Islam mengimplikasikan pembentukan negara Islam," kata Salim. "Makin tinggi level tuntutan, makin dekat menuju negara Islam," ujar dosen Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Jakarta ini menambahkan. "Sebaliknya, semakin rendah level tuntutan, semakin rendah tingkat komitmen pada negara Islam."²³

Bila dicermati, unsur level pertama sampai keempat saat ini sudah ada yang terserap dalam legislasi nasio-

nal. Hukum kekeluargaan, sejak 1974, terserap dalam Undang-Undang Perkawinan. Perbankan Islam mendapat payung hukum sejak 1992. Ritual agama seperti haji, zakat, wakaf, dan busana Islami sudah masuk undang-undang dan perda. Sedangkan pidana Islam telah diadopsi dalam beberapa *qanun* di Aceh dan peraturan desa di Bulukumba. Hanya tingkat kelima yang gagal pada sidang Konstituante 1955.

Apakah ini berarti pewujudan Negara Islam tinggal selangkah lagi? Salim menilai belum. "Saya belum melihat semua perda itu sudah sampai level keempat," katanya. Prinsip *hudud* dan *qishash* dalam Qur'an-Hadits belum dipraktikkan. Mestinya pencuri dipotong tangan, pezina dicambuk 100 kali, atau pemabuk dicambuk 80 kali. Kalau pezina hanya didenda atau dipenjara, itu bukan pidana *hudud*, melainkan *ta'zir* (sanksinya dibikin penguasa untuk tujuan pembinaan). Pidana *hudud* bisa turun jadi *ta'zir* bila syarat jatuhnya sanksi *hudud* tak terpenuhi. Misalnya, orang berzina tapi tak disaksikan empat saksi. "Selama *hudud* dan *qishash* belum terjelma dalam perda, tapi masih lebih banyak berupa *ta'zir*, maka itu masih transisi dari level

²³ *Ibid.*

ketiga ke level keempat,” ujarnya. Jadi, terbentuknya Negara Islam masih cukup jauh, demikian kesimpulan Salim.²⁴

Kesimpulan tentang masih jauhnya mimpi Negara Islam itu mungkin dapat diperkuat lagi dengan hasil survai tentang pandangan masyarakat terhadap Pancasila yang dikerjakan Lingkaran Survei Indonesia (LSI) di 33 provinsi pada 28 Juli-3 Agustus 2006. Dari jumlah responden 700 orang, mayoritas (69,6%) mengatakan tetap kokoh mengidealkan Indonesia mengembangkan sistem kenegaraan berdasarkan Pancasila. Hanya 3,5% yang menginginkan Indonesia seperti negara demokrasi ala Barat, sementara 11,5% menginginkan seperti negara Islam di Timur Tengah. Bahkan 67,4% responden yang beragama Islam berpandangan sama tentang sistem kenegaraan berdasarkan Pancasila, walau tidak sebesar responden yang beragama Kristen (81,7%) dan agama lainnya (90,9%).²⁵

Persepsi yang mengidealkan Pancasila ternyata juga merata di berbagai

latar belakang politik, termasuk di kalangan pemilih partai yang berbasiskan Islam, seperti Partai Persatuan Pembangunan/PPP (55,2%), walau tidak sebesar di partai yang berbasiskan kebangsaan, seperti Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan/PDI-P (79%), Partai Golkar (74,1%) dan Partai Demokrat (71,4%). “Mayoritas publik mengidealkan sistem kenegaraan Pancasila, karena 66,7 persen publik merasa bahwa Pancasila adalah ideologi simbolik yang lebih cocok dengan keberagaman yang ada, baik dari suku, agama, adat, ras maupun golongan,” demikian dikatakan Direktur LSI Denny JA. Penerapan asas tunggal Pancasila di era Orde Baru, tampaknya juga berpengaruh besar dalam pembentukan kesadaran akan keberagaman, apalagi Nahdlatul Ulama (NU) dan Muhammadiyah sejak lama ikut mendeklarasikan pentingnya asas tunggal Pancasila sebagai basis bernegara.

Mengenai moderatnya perilaku muslim Indonesia terhadap keberagaman, Denny menjelaskan bahwa mayoritas muslim Indonesia sejak lama memang berorientasi lebih banyak kepada keberagaman dan kebangsaan. Hal itu dapat dilihat dari Pemilu bebas yang dilaksanakan Indonesia

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Suara Pembaruan*, 25 Agustus 2006.

tahun 1955, 1999, dan 2004, yang dimenangkan oleh partai yang berbasiskan kebangsaan (PNI, PDI-P, Golkar), dan bukan partai yang berazaskan Islam.

Mayoritas penduduk Indonesia yang beragama Islam (61,7%), terang Deny lebih lanjut, memilih hukum nasional yang menjamin keberagaman dibandingkan hukum Islam sebagai dasar hukum. Demikian juga dengan penduduk beragama Kristen sebanyak 78,5% dan agama lain 90,9% mendukung penerapan hukum nasional ketimbang hukum agama. Sebanyak 61% publik setuju bahwa kesusilaan dan moral ditegakkan melalui penerapan hukum yang konsisten, dan bukan dengan perda yang bernuansa syariat Islam. Hal itu memperkuat dugaan, mayoritas muslim di Indonesia memang moderat, dan berbeda dengan mayoritas muslim di Timur Tengah. “Sejak era Bung Karno hingga era Susilo Bambang Yudhoyono, mereka dipimpin oleh presiden yang memiliki komitmen kuat sekali de-

ngan keberagaman yang disimbolkan oleh Pancasila,” ujarnya.

Keniscayaan Toleransi

Kembali pada soal HAM, ingatlah misalnya apa yang terjadi di Bulan Ramadhan 2006 – juga di tahun-tahun sebelumnya. Meski tidak banyak, tapi terjadi juga beberapa aksi *sweeping* terhadap sejumlah tempat hiburan dan rumah-makan, baik yang dilakukan oleh kelompok-kelompok warga sipil tertentu maupun aparat pemerintah. Kita prihatin akan hal itu. Kita juga menyesalkan adanya perda di sejumlah daerah yang intinya melarang ini dan itu selama bulan Ramadhan.²⁶ Di Jakarta, misalnya, ada Perda Nomor 10 Tahun 2004, untuk mengawal SK Gubernur Nomor 87 tahun 2004 dan Keputusan Gubernur Nomor 98 Tahun 2004 tentang “Waktu Penyelenggaraan Industri Pariwisata dan Tempat Hiburan pada Bulan Ramadhan”. Konsekuensinya, ratusan tempat hiburan harus ditutup total. Berlakunya perda-perda sejenis di Pasuruan, Solok, Banjarmasin, dan daerah-daerah lainnya, tidak hanya membuat tempat-tempat hiburan yang harus ditutup, tapi juga rumah-ru-

26 Lihat artikel “Pengamanan Ramadhan” dan “335 Tempat Hiburan Wajib Tutup” dalam *Suara Pembaruan*, 22 September 2006. Baca juga “Perda Kawal SK Penuutupan Tempat Hiburan Selama Ramadhan” dalam *Tempo Interaktif*, 8 Oktober 2004.

mah makan pada jam-jam tertentu. Di Cianjur, misalnya, bahkan telah dicanangkan apa yang disebut Gerakan Pembangunan Masyarakat Berakhlakul Karimah (Gerbang Marhamah). Karena perda tertentu di sana, maka kesenian tradisional "Kuda Kosong" pun nyaris terhapus dari kebudayaan masyarakat setempat.²⁷ Belum lagi kewajiban bisa baca-tulis Al Qur'an yang tidak hanya bagi para pelajar dan pegawai negeri sipil (dengan sanksi: tidak bisa naik ke jenjang berikut atau pangkat yang lebih tinggi), tetapi juga bagi calon pengan-tin (yang tidak bisa menikah jika belum memenuhi ketentuan tersebut).

Selanjutnya, di saat umat muslim merayakan kemenangannya setelah sebulan penuh berpuasa, 25 Oktober 2006, terjadilah penyerangan terhadap tempat ibadah, rumah, dan tempat belajar milik Jamaah Ahmadiyah Indonesia di Desa Manislor, Kecamatan Jalaksana, Kabupaten Kuningan, Jawa Barat. Atas kejadian itu,

27 "Kajian Implikasi Perda-perda Syariat Islam di Wilayah Jawa Barat", oleh Suhendi, Retno Ngapon, dan Dindin Ghozali. Makalah disampaikan dalam Seminar dan Lokakarya Agama-Agama, diselenggarakan oleh Biro Litkom PGI, Cipayung, Jawa Barat, 3 Oktober 2006.

Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) menuntut pihak Pemerintah dan Kepolisian RI untuk mengusut dan mengambil tindakan hukum kepada pelaku tindak kekerasan terhadap Jamaah Ahmadiyah tersebut.

Direktur Bantuan Hukum dan Advokasi YLBHI Taufik Basari dalam siaran persnya menjelaskan bahwa peristiwa penyerangan tersebut dilatarbelakangi kebencian atas kepercayaan Ahmadiyah, yang telah berulang kali menimpa warga Ahmadiyah di Kuningan dan di daerah lainnya. Sebelumnya, warga Ahmadiyah di Kuningan telah diperlakukan diskriminatif oleh pemerintah daerah dan jajaran pemerintah daerah lainnya dengan menerbitkan Surat Keputusan Bersama (SKB) Tahun 2004 yang melarang kegiatan Ahmadiyah. Bukankah SKB tersebut telah melanggar konstitusi (Pasal 29 tentang kebebasan beragama dan beribadah sesuai agama yang diyakini) dan perundang-undangan di atasnya yang jelas-jelas mengatur bahwa pemerintah daerah tidak berwenang untuk mengintervensi bidang agama? Apalagi, menurut siaran pers YLBHI, pihak pemerintah daerah setempat juga melakukan penyegelan terhadap

masjid tempat ibadah warga Ahmadiyah. Selain di Kuningan, tindakan diskriminatif juga dialami berulang kali oleh Jamaah Ahmadiyah di Parung, Cianjur, dan Lombok.²⁸ Tak heran jika kemudian sempat muncul keinginan dari warga Ahmadiyah itu untuk mencari suaka ke Inggris – salah satu negara di mana kepercayaan agama mereka dihormati.

Saya tidak bermaksud mengidentifikasi para pelaku penyerangan terhadap Jamaah Ahmadiyah di Kuningan yang mengatasnamakan agama itu. Namun, seandainya mereka muslim, patut diduga bahwa mereka adalah orang-orang yang tidak memahami agamanya dengan benar dan baik. Sebab, ketika Ramadhan tiba, setiap penganut Islam diwajibkan untuk menjalankan puasa yang bertujuan meningkatkan ketakwaan (Rakhmat 1998), yang ciri-cirinya adalah: menahan amarah, memaafkan, dan berbuat baik. Ketiganya merupakan kesatuan, yang harus dihayati dan diamalkan. Tapi, itu saja tak cukup jika tak disertai dengan upaya memper-

banyak ibadah. Hanya dengan demikianlah maka puasa dapat menjadi ungkapan syukur kepada Tuhan, dan bukan sekadar kewajiban.

Itu berarti, seiring waktu, orang yang setia berpuasa niscaya bertambah kesalehan personal dan kesalehan sosialnya. Ia niscaya selalu berupaya melakukan pelbagai kebaikan dan kebajikan, yang berorientasi dua sisi: untuk diri sendiri (*inward*) dan lingkungannya (*outward*). Itulah hakikat puasa yang sesungguhnya: upaya sekaligus ibadah; melatih diri melawan aneka nafsu dan berbuat baik, sekaligus mendekatkan diri terus-menerus kepada Tuhan. Berdimensi horizontal, sekaligus vertikal.

Sesungguhnya puasa bukanlah hanya milik umat Islam, tapi juga milik umat agama-agama lainnya. Agama Kristen pun mengenal puasa. Hanya saja, dalam kekristenan, tak ada ketentuan baku mengenai kapan dan bagaimana melakukan puasa. Tapi, hakikatnya sama saja: melatih diri melawan aneka nafsu dan berbuat baik, serta mendekatkan diri kepada Tuhan. Harus ada keseimbangan, antara yang *inward* dan *outward*.

Keniscayaan orientasi *outward* dalam

28 Siaran Pers YLBHI 27 Oktober tentang peristiwa yang dialami Jamaah Ahmadiyah di Desa Manislor, Kecamatan Jalaksana, Kabupaten Kuningan, Jawa Barat, 25 Oktober 2006.

ibadah seiring waktu juga membuat orang yang berpuasa semakin menghayati dan mengamalkan toleransi di dalam kehidupannya sehari-hari. Jadi, misalkan di sekelilingnya ada orang-orang yang tidak berpuasa, maka ia harus menghargai mereka. Ia tak boleh marah ketika melihat orang-orang di sekelilingnya sedang makan dan minum. Justru, situasi seperti itu harus dianggapnya sebagai ujian bagi imannya – bahwa ia mampu menahan nafsu yang bergejolak di dalam diri dan tetap saleh terhadap orang-orang lain.

Toleransi, sebagai nilai (*value*), mengandaikan adanya pluralitas di dalam kebersamaan hidup dengan sesama. Masyarakat yang homogen dengan sendirinya tidak membutuhkan toleransi.²⁹ Di era modern ini, di wilayah publik manakah homogenitas absolut dapat ditemukan? Tak dapat disangkal bahwa pluralitas di wilayah-wilayah publik sudah menjadi suatu kenyataan faktual. Keperbedaan itu merupakan *sunnatullah* – meminjam

pernyataan Gubernur DI Yogyakarta Sri Sultan Hamengku Buwono X.³⁰ Karena itulah maka kita harus belajar menerima dan menghargai perbedaan itu dengan lapang-dada. Itulah artinya toleransi, yang berasal dari kata "*tolerare*" (bahasa Latin), yang meniscayakan sikap menghargai harus aktif dan dimulai dari diri sendiri. Jadi, dengan toleransi, bukan orang lain yang harus menghargai kita, melainkan kita sendirilah yang harus menghargai orang lain.

Toleransi bukan hanya terkait dengan perbedaan agama dan suku, tapi juga perbedaan kondisi dan kebutuhan orang per orang di dalam kehidupan sehari-hari. Dalam kaitan itulah kita layak bersyukur hidup di Indonesia. Karena, negara ini sejak awal telah menjadikan *bhinneka tunggal ika* sebagai semboyan nasionalnya. Itu berarti, setidaknya sejak tahun 1945 kita telah dikondisikan untuk menerima keanekaragaman itu sebagai sebuah kenyataan faktual. Maka, alih-alih menyesalinya, kita justru patut menghargai keanekaragaman itu sebagai kekayaan. Dan sebagai umat beragama, kita harus memandang keanekaragaman itu sebagai berkah – bukan musibah – ilahi.

29 Tentang pentingnya toleransi dalam kebersamaan, bandingkan dengan Yonky Karman, *Merayakan Hidup dalam Keberagaman, Bagaimana Bersikap di Tengah Masyarakat Majemuk*, Yogyakarta: Penerbit Andi, 2007.

30 *Suara Pembaruan*, 7 Oktober 2006.

Toleransi merupakan harga mati demi terpeliharanya NKRI, demikian pernah dikatakan Ketua Umum Pimpinan Pusat Muhammadiyah Din Syamsuddin.³¹ Menurut Din, komitmen kebangsaan perlu senantiasa dipupuk dan dipelihara dengan sikap toleransi dan siap hidup berdampingan secara damai di tengah kemajemukan bangsa. Dalam keberagaman, pluralitas merupakan keniscayaan yang tak dapat dihindari dan bahkan harus terus dipelihara dan dikembangkan, melalui sikap saling memahami dan menghormati tanpa harus melebur agama-agama ke dalam suatu keyakinan sinkretik.

Berdasarkan semua premis di atas, maka ada beberapa pertanyaan yang patut diajukan. Pertama, mengapa pemerintah dan aparatnya harus mengurus warga masyarakat dalam melaksanakan ibadah? Bukankah ibadah merupakan hak asasi setiap orang, yang karenanya tak perlu diwajibkan oleh pihak mana pun – selain Tuhan? Apalagi, yang mengherankan, pelaksanaan perda-perda tersebut dikawal oleh Satpol PP (Satuan Polisi Pamong Praja) yang bertugas sebagai pengawas di lapangan. Kedua, terka-

it dengan pengusaha atau pemilik tempat hiburan dan rumah makan, bukankah mata pencarian mereka itu seharusnya dilindungi jika memang tidak melanggar hukum? Kalaulah memang usaha mereka melanggar hukum, mengapa di luar bulan Ramadhan tidak dilarang?

Ironisnya, dalam pembuatan perda-perda yang bertujuan meningkatkan kesalehan warga masyarakat tersebut, diduga kuat telah terjadi praktik “*copy and paste*” dari pemerintah daerah (pemda) yang satu kepada pemda yang lain. Maksudnya, karena perda-perda tersebut begitu miripnya satu sama lain, seolah daerah yang satu hanya menyontek daerah yang lain dalam hal pembuatannya.³² Kendati begitu, herannya, proses pembuatan setiap perda bisa menghabiskan biaya ratusan juta rupiah bahkan mungkin sampai lebih dari 1 miliar.

Inilah fenomena keberagaman semu (*pseudo religiosity*)³³, yang sayang-

31 *Suara Pembaruan*, 5 Agustus 2005.

32 Demikian disampaikan oleh beberapa narasumber dalam Seminar dan Lokakarya Agama-Agama, diselenggarakan oleh Biro Litkom PGI, Cipayung, Jawa Barat, 3 Oktober 2006.

33 Tissa Balasurya, *Teologi Siarah*, Jakarta: BPK Gunung Mulia, 1997.

nya justru didorong kemunculannya oleh para pejabat penyelenggara negara. Dikhawatirkan, seiring waktu akan semakin banyak orang yang hipokrit dalam beragama: yang menjalankan agamanya secara formal hanya sebagai topeng untuk menutupi dosa-dosanya atau yang menjalankan agamanya secara formal hanya karena takut menerima sanksi dari pihak lain. Jika itu yang terjadi, maka fungsi agama demi terwujudnya kesalehan personal dan kesalehan sosial, juga kerukunan dan perdamaian dalam kehidupan bersama, niscaya menuju kegagalan total.

Manipulasi Politik

Telah dijelaskan bahwa persoalan agama bukanlah merupakan urusan pemerintah daerah untuk mengaturnya, melainkan urusan pemerintah pusat. Memang, jika dicermati secara kritis, kebijakan Otonomi Daerah itu sendiri dibuat karena "niat baik" untuk memperbaiki kesalahan pemerintah pusat di masa lalu yang telah berlaku tidak adil kepada daerah-daerah, khususnya dalam hal pembangunan. Singkatnya, karena ketidakadilan dalam pembangunan di era Soeharto itu, terjadilah ketimpangan

antara pusat dan daerah. Dalam rangka mengurangi ketimpangan itulah, di samping untuk memandirikan daerah dalam hal membangun sesuai kekhasan situasi dan kondisinya masing-masing, maka kebijakan Otonomi Daerah pun dirumuskan dan otoritas dalam implementasinya diberikan kepada gubernur (untuk daerah khusus seperti DKI Jakarta), walikota (untuk kotamadya seperti Bekasi), dan bupati (untuk kabupaten seperti Cianjur).

Jadi, jelaslah bahwa kebijakan Otonomi Daerah semata-mata berkait dengan persoalan-persoalan pembangunan daerah demi meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat. Di samping itu, ia juga merupakan jawaban atas tuntutan demokratisasi dalam hubungan pusat-daerah yang di era Orde Baru bersifat sangat sentralistik. Berdasarkan kedua hal itu, maka sangatlah jelas bahwa masalah agama tidak sekali-kali dapat dibenarkan untuk diatur oleh pemerintah daerah. Jadi, kalau ada walikota yang mengatur soal pakaian seragam harus berciri agama tertentu untuk murid-murid sekolahan di wilayahnya, atau bupati yang memaksakan berlakunya syariat Islam bagi masyarakat di daerahnya, itu berarti mere-

ka telah sesat berpikir tentang Otonomi Daerah. Ini jelas tidak boleh dibiarkan begitu saja.

Anggota DPR dari Fraksi Kebangkitan Bangsa AS Hikam menegaskan, perda harus dikembalikan sesuai fungsi utamanya: membuat pengaturan yang berdasarkan ciri khas daerah itu sendiri. Tapi, masalah agama menyangkut kepentingan bersama, sehingga pengaturannya harus sejalan dengan kepentingan nasional. "Sejak awal saya sudah ingatkan, masalah perda syariat harus didasari konstitusi. Kalau ada dasar hukumnya, seperti Aceh, sudah jelas. Tapi di luar Aceh, saya tidak setuju. Tapi di Aceh pun, saya tidak setuju ada hukum cambuk. Hal-hal pidana seharusnya tetap mengacu pada hukum nasional. Sementara syariat, hanya menyangkut hukum pribadi, seperti soal warisan, pernikahan," katanya. Menurutnya masalah perda telah diatur secara tegas oleh undang-undang. Bila tidak sejalan dengan konstitusi, Departemen Dalam Negeri bisa mencabutnya.³⁴

Pertanyaannya, pahamkah pemerintah daerah yang telah membuat dan

menerapkan perda-perda bernuansa syariah bahwa peraturan tersebut inkonstitusional dan bertentangan dengan semangat kebhinekaan Indonesia? Sangat mungkin paham. Apalagi, UU Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 22 secara jelas menyebutkan bahwa dalam menyelenggarakan otonomi daerah, kepala daerah berkewajiban menjaga persatuan, kesatuan dan keutuhan NKRI. Sedangkan dalam Pasal 27, disebutkan bahwa kepala daerah berkewajiban memegang teguh serta mengamalkan Pancasila dan UUD 1945. Kalau begitu, mengapa masih juga perda tersebut dibuat dan diterapkan? Inilah peliknya situasi politik Indonesia pasca-Soeharto. Kebebasan bergulir deras di tengah demokratisasi. Sehingga, atas nama kebebasan itulah, pelbagai aspirasi dan kepentingan politik bermunculan dan diperjuangkan agar dapat diwujudkan. Maka, di balik pelbagai agenda politik yang diperjuangkan itulah sangat mungkin telah terjadi manipulasi dan intrik politik demi kepentingan-kepentingan yang lain – baik yang bersifat politik maupun ekonomi.

Denny Indrayana, Ketua Pusat Kajian Anti Korupsi Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, mengata-

³⁴ *Suara Pembaruan*, 21 Juni 2006.

kan bahwa fenomena maraknya perda bernuansa syariah Islam (SI) berkaitan aspirasi permanen 'sebagian' kelompok Islam untuk memasukkan hukum Islam ke dalam hukum nasional. Karena upaya memasukkan "tujuh kata" Piagam Jakarta dalam amandemen UUD tidak kunjung berhasil, sekarang kecenderungan itu bergeser ke tingkat daerah melalui perda. Dalam istilah Mao Tse-tung, strategi ini disebut "desa mengepung kota". Jadi, kalau perda-perda itu sudah ada di berbagai daerah, pada akhirnya SI menjadi bagian yang tidak bisa dihilangkan lagi dari tengah-tengah masyarakat. "Saya melihat ada manipulasi-manipulasi untuk kepentingan politik. Pada 2004, Partai Bulan Bintang melontarkan gagasan SI, tapi tidak ada konsistensi memperjuangkannya. Ada dua indikator. Pertama, karena disertai saya tentang perubahan UUD, jadi saya baca risalah rapat PBB dalam Sidang DPR antara 1999-2002. Ada kata-kata 'Sudahlah, kita sama-sama tahu kalau ini tidak akan kita teruskan perdebatan itu'. Yang lain mengatakan, 'Tapi jangan sekarang, malu di depan konstituen. Nanti saja di detik-detik terakhir'. Ini tanda mereka tidak serius, hanya sandiwara saja di depan konstituen. Kedua, saat pemi-

lu. Dalam rentang waktu 1-2 bulan usai Pemilu Legislatif, saat Pemilu Presiden, PBB berkoalisi dengan Partai Demokrat, Partai Golkar dan lain-lain yang tidak memperjuangkan SI. Mungkin itu masalah pilihan politik. Tapi, dari sisi kesetiaan memperjuangkan SI, usai mendapatkan dukungan konstituen, mereka tinggalkan tanpa berpikir panjang. Dan jangan pernah bermimpi berhasil memperjuangkan SI melalui koalisi dengan partai-partai nasionalis."³⁵

Denny juga mengatakan hal yang sama dengan apa yang saya sebut di atas sebagai praktik "*copy and paste*". Demikian dikatakannya: "Dari segi teknik *legal drafting*, perda-perda itu bermasalah, yaitu *copy paste*. Pergi ke satu daerah, balik dengan perda dari daerah itu, diganti judulnya, bahkan ada daerah yang lupa nama kabupaten (yang dijiplak-*red*) masih belum diganti. Dari segi moral juga bermasalah. Mereka hanya jalan-jalan menghabiskan anggaran. Itu artinya koruptif. Padahal di saat yang sama mereka meneriakkan Perda SI. Dari segi waktu, menjelang pilkada, untuk menarik simpati masyarakat." Inilah kepentingan lain yang membonceng

35 Majalah *Gatra*, edisi 24, 29 April 2006.

perda-perda tersebut, yakni untuk menarik simpati masyarakat ketika para calon kepala daerah berkampanye dalam ajang pilkada (pemilihan kepala daerah). Maksudnya, dengan mengangkat isu “syariah Islam”, diharapkan masyarakat akan bersimpati.

Melalui tulisan ini, saya sendiri sebagai warga negara Indonesia menyatakan keberatan atas perda-perda bias agama tersebut. Alasannya bukan semata karena faktor agama yang berbeda, melainkan karena prinsip yang harus dijunjung tinggi bahwa hukum harus berlaku sama bagi semua warga negara di negara hukum (*rechstaat*) ini. Jadi, berdasar prinsip itu, tidak mungkin mengatakan bahwa perda-perda syariah hanya berla-

ku bagi warga muslim.³⁶ Bagaimana bisa peraturan A hanya berlaku bagi warga beragama A-1 sedangkan bagi warga dari agama-agama lainnya tidak berlaku? Tidakkah itu diskriminatif? Sama diskriminatifnya jika sebuah peraturan hanya berlaku bagi perempuan, sedangkan bagi laki-laki tidak. Hukum juga seharusnya menggunakan bahasa resmi, yakni Bahasa Indonesia “yang benar dan baku”. Jadi, hendaknya diperhatikan juga penggunaan istilah-istilah tertentu dalam sebuah perundangan/peraturan, apakah istilah-istilah itu sudah diterima resmi dalam bahasa Indonesia?

Sesungguhnya masih banyak hal yang bisa diajukan sebagai kritik atas perda-perda bias agama ini. Yang jelas,

36 Wakil Presiden Jusuf Kalla pernah mengatakan agar perda-perda bernuansa syariah tidak dicurigai, karena pada dasarnya selama ini bangsa Indonesia telah saling menghormati dalam menjalankan syariat agamanya masing-masing. *Suara Pembauran*, 24 Mei 2006. Kita setuju bahwa tidak ada yang salah dalam pengertian syariat. Setiap umat beragama bahkan harus menjalankan syariat agamanya masing-masing, secara konsekuen. Tapi, itu tentu hanya (boleh) berlaku atau diberlakukan bagi diri dan kelompok sendiri, sesuai dengan semboyan “bagiku agamaku, bagimu agamamu” (*wakum dinukum waliyyadin*). Karena, pada hakikatnya, a-

gama adalah kepercayaan, dan kepercayaan tak sekali-kali boleh diganggu-gugat oleh orang lain yang tidak sama kepercayaannya. Dengan demikian, baik ajaran maupun aturan yang terkandung dalam setiap agama, tentu saja dipercaya sebagai kebenaran dan kebaikan oleh para penganut agama tersebut. Tapi, bagi mereka yang bukan penganut agama tersebut, haruskah paradigma yang sama dipaksakan untuk diterima dan dihayati pula oleh mereka yang tidak seagama itu? Tentu saja tidak, karena praktik pemaksaan jelas bertentangan dengan HAM, dan beragama yang sejati justru harus dilandasi dengan kebebasan.

kebhinekaan dan keIndonesiaan kita tidak sekali-kali boleh disangkal. Negara ini pun, jika betul-betul menghayati sistem politiknya yang sudah sangat demokratis, mestinya tidak lagi mempertahankan paradigma usang yang masih suka membuat kebijakan publik atas nama mayoritas. Sebab, demokrasi yang *matured* justru meniscayakan pihak mayoritas menghargai-menghormati pihak minoritas.³⁷ Kalau tidak begitu, mungkin Indonesia memang masih "hijau" dalam berdemokrasi. Masih harus belajar lagi, terus-menerus.

Ke depan, kita lihat saja seberapa serius dan tegasnya Pemerintah Yudhoyono menyikapi persoalan ini. Sebab, terkait dengan perda-perda bermasalah itu, Menteri Dalam Negeri Moh Ma'ruf pernah mengatakan bahwa pemerintah akan bersikap tegas dan tetap berpegang pada Pancasila, UUD 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika.³⁸ Sementara (mantan) Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Hamid Awaludin menyatakan, perda seharusnya menyerap isi kovenan HAM tentang hak sipil

politik serta hak ekonomi, sosial, dan budaya. Alasannya, selain Indonesia mengakses kovenan itu, ternyata ada kecenderungan eksklusivitas dalam pembentukan perda. Kondisi itu tentu tidak sejalan dengan kewajiban Indonesia sebagai negara yang mengakses dua kovenan HAM itu. Eksklusivitas itu, kata Hamid, banyak muncul setelah kebijakan otonomi daerah diberlakukan. "Misalnya, ada kabupaten atau kota yang melarang orang dari daerah lain masuk ke kawasan itu untuk berusaha atau mengharuskan berpakaian tertentu," jelasnya. Hamid melihat, dalam proses pembentukan perda, selain banyak prinsip HAM yang dilanggar, kebanyakan anggota parlemen dan organisasi massa di daerah lupa pada ketentuan mengenai proses, substansi, dan struktur pembentukan peraturan perundang-undangan.³⁹

Pemerintah sudah bicara tegas. Kita tunggu buktinya, bahwa pernyataan itu bukan retorika belaka. Jika tidak, maka jangan heran jika reaksi atas perda syariah itu mulai muncul di Kabupaten Manokwari, Provinsi Papua Barat. Di sana, rancangan perda (raperda) berbasis Injil kini sedang

37 Jack Lively, *Democracy*, New York: G.P. Putnam's Sons, 1975.

38 *Suara Pembaruan*, 9 Juni 2006.

39 *Kompas*, 6 Februari 2007.

digodok. Dalam draf raperda itu, misalnya, ada sebuah pasal yang melarang aktivitas pelayanan publik pada hari Minggu, selain kegiatan pembinaan mental spiritual. Ini bisa diartikan bahwa semua warga di sana harus menghormati jemaat yang pergi

ke gereja. Bayangkan seandainya pada hari itu ada pemeluk agama non-Kristen yang mengadakan kenduri besar yang tak ada urusannya dengan gereja. Dampaknya bisa gawat: memicu konflik horizontal.⁴⁰

Kepustakaan

- Ali, Achmad, *Menguak Tabir Hukum*, Jakarta: Penerbit Gunung Agung, 2002.
- Balasurya, Tissa, *Teologi Siarah*, Jakarta: BPK Gunung Mulia, 1997.
- Indrati, Maria Farida, "Penerapan Perda-perda Syariat Islam Dikaji dari Sudut Hukum di Indonesia". Makalah disampaikan dalam Seminar dan Lokakarya Agama-Agama, diselenggarakan oleh Biro Litkom PGI, Cipayung, Jawa Barat, 3 Oktober 2006.
- Karman, Yonky, *Merayakan Hidup dalam Keberagaman, Bagaimana Bersikap di Tengah Masyarakat Majemuk*, Yogyakarta: Penerbit Andi, 2007.
- Lively, Jack, *Democracy*, New York: G.P. Putnam's Sons, 1975
- Soekanto, Soerjono, *Fungsi Hukum dalam Perubahan Sosial*, Bandung: Penerbit Alumni, 1981.
- Soemitro, Ronny Hantiji, *Masalah-masalah Sosiologi Hukum*, Bandung: Sinar Baru, 1984.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 (tentang Pemerintahan Daerah).
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 (tentang pemerintahan Daerah)

⁴⁰ *Gatra*, 3 Mei 2007, Majalah *Tempo*, 20 Mei 2007.