

ULIL AMRI DAN TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH DALAM NEGARA MODERN¹

Aidul Fitriadi Azhari

Universitas Muhammadiyah Surakarta

Islam dan Negara Bangsa

Ulil Amri dan sejumlah persoalan pemerintahan dan negara dalam ajaran Islam berkembang menjadi masalah pada masa sekarang disebabkan karena semua konsep ajaran Islam itu harus beroperasi dalam sistem negara bangsa (*the nation state*). Negara-bangsa adalah sistem ketatanegaraan yang pertama kali terbentuk berdasarkan Perjanjian Westphalia 1648 yang mengakhiri perang 30 tahun di Eropa. Isi perjanjian itu terutama adalah memisahkan urusan antara agama dan negara (sekularisme). Gereja Katolik yang semula berkuasa secara politik di Eropa harus melepaskan kekuasaannya dalam bidang pemerintahan dan menyerahkan kepada para Raja yang menguasai suatu teritorial tertentu. Gereja sendiri hanya berwenang mengurus bidang keagamaan. Maka, terjadilah pemisahan urusan antara Gereja yang berwenang dalam bidang keagamaan dan Raja yang berwenang dalam bidang pemerintahan.

Akan tetapi, tidak berarti agama tidak mempengaruhi pemerintahan. Kekuasaan Raja yang sudah bebas dari campur tangan Gereja kemudian berkembang

1. Disampaikan pada Halaqah Tarjih Pra Munas tentang Fiqih Ulil Amri Majelis Tarjih dan Tajdid PP Muhammadiyah di Universitas Muhammadiyah Surakarta pada Sabtu, 16 November 2013.



menjadi otoritas yang memiliki hak ke-Tuhanan (*divine right*). Dengan hak ketuhanan tersebut, kekuasaan Raja tumbuh menjadi kekuasaan absolut karena dianggap memiliki legitimasi langsung dari Tuhan. Pada negara seperti Inggris dan Belanda, absolutisme ini berhasil mendorong munculnya negara kuat yang terbukti berhasil menguasai dunia. Tetapi, absolutisme juga menyebabkan rakyat kehilangan kebebasan sehingga membangkitkan perlawanan terhadap absolutisme. Perlawanan atas absolutisme itulah yang kemudian melahirkan sistem demokrasi modern yang berbasis pada negara bangsa yang berwatak sekuler.

Dengan demikian, negara-bangsa jelas bukan bagian dari pengalaman historis umat Islam. Tetapi, di situlah letak masalahnya. Ummat Islam dihadapkan pada konstruksi negara-bangsa yang diwariskan oleh dunia rekaan kolonialisme Barat. Ummat Islam di Indonesia, misalnya, harus menerima konstruksi negara-bangsa karena mewarisi sistem negara-bangsa warisan Hindia Belanda. Demikian pula umat Islam di berbagai negara lainnya yang memperoleh kemerdekaan sebagai hasil dari proses dekolonisasi dari kolonialisme Barat yang berbasis pada negara-bangsa.

Dalam situasi seperti itu, umat Islam harus berijtihad untuk menemukan relasi yang tepat antara Islam dan negara-bangsa memiliki watak bawaan sekuler. Setidaknya ada tiga jalan yang ditempuh oleh

umat Islam. *Pertama*, beberapa negara muslim merumuskan Islam sebagai sistem hukum yang secara diametral berbeda dengan sistem hukum positif (Barat) yang melekat pada konsep negara-bangsa. Jalan ini seringkali melahirkan absolutisme karena harus memaksakan berlakunya hukum Islam dalam negara-bangsa. Negara-negara muslim di Timur Tengah dan Asia Selatan umumnya mengambil jalan ini.

Kedua, sebagian negara muslim lain mengambil jalan sebaliknya dengan menerima sistem hukum positif secara mutlak dan menyisakan ruang buat Islam hanya pada dimensi hukum yang bersifat personal saja. Pilihan seperti inipun sering melahirkan represi terhadap umat Islam manakala umat Islam membawa ajaran Islam ke ruang publik. Negara-negara muslim Asia Tengah pecahan Uni Sovyet masih banyak bergulat dengan jalan ini.

Ketiga, ada pula sebagian negara muslim lainnya yang mencoba mencari penyesuaian antara ajaran Islam dan negara-bangsa, termasuk dengan sistem demokrasi modern. Jalan seperti ini sering ditempuh dengan mengutamakan ajaran Islam sebagai nilai-nilai etika yang akan mewarnai aturan hukum positif. Negara Turki dewasa ini boleh dikata menempuh jalan etika seperti ini.

Keempat, sebagian negara muslim lainnya menempuh jalan ketiga tetapi dengan tetap mempertahankan beberapa bagian dari hukum Islam berlaku secara paralel bersamaan dengan sistem hukum positif nasional.



Jalan keempat inilah yang ditempuh oleh mayoritas ummat Islam di Indonesia, sehingga menerima Pancasila sebagai perwujudan nilai-nilai etika Islam, tetapi juga mempertahankan beberapa bagian hukum Islam, termasuk peradilan agama dan ekonomi syariah, berlaku dalam sistem hukum nasional. Artinya, pada wilayah negara dan pemerintahan Islam diposisikan sebagai sistem etika, sementara pada beberapa wilayah pribadi/perdata dan ekonomi-bisnis Islam dapat diterima sebagai sistem hukum.

Permasalahan *ulil amri* juga dapat diproyeksikan berdasarkan perspektif tersebut, yakni menjadi bagian dari sistem etika yang menjadi sumber nilai-nilai kebajikan bagi kehidupan negara dan pemerintahan.

Tanggung Jawab Negara

UUD 1945 merumuskan tanggung jawab negara dengan spektrum yang luas. Para pendiri negara kita menerima paradigma negara kesejahteraan yang memiliki wewenang untuk melakukan intervensi terhadap aktivitas sosial-ekonomi masyarakat dengan tujuan untuk mendistribusikan kesejahteraan kepada seluruh warga negara sehingga terwujud keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Paradigma tersebut diungkapkan dalam Pembukaan UUD 1945 berupa tujuan memajukan kesejahteraan umum dan asas keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia serta ketentuan Pasal 33 dan 34 UUD 1945 tentang perekonomian

nasional dan kesejahteraan rakyat. Tanggung jawab itu diwujudkan dalam perencanaan ekonomi secara kolektif dan penguasaan negara atas sektor vital dan sumber daya alam.

Paradigma kesejahteraan seperti ini berbeda dengan sistem negara liberal yang menghendaki peran negara seminimal atau sesedikit mungkin dalam kehidupan masyarakat dan lebih mempercayakan mekanisme sosial-ekonomi kepada mekanisme pasar. Pada sistem liberal negara hanya mengurus politik dan pertahanan-keamanan serta pengumpulan pajak, sementara masalah sosial-ekonomi diserahkan sepenuhnya kepada masyarakat dan mekanisme pasar. Dalam bidang sosial-ekonomi wewenang negara hanya sebatas mengatur saja dan tidak boleh terlibat sebagai pelaku. Konsekuensinya, negara tidak memiliki tanggung jawab atas kesejahteraan rakyat karena akan mengganggu kebebasan berusaha dan merusak mekanisme pasar bebas.

Para pendiri negara menolak sistem liberal karena telah digunakan oleh kolonial Belanda sejak 1848—berdasarkan *Regeringsreglement* 1848/1856—untuk mengeksploitasi kekayaan bangsa Indonesia untuk kepentingan bangsa-bangsa Eropa. Dengan sistem liberal itu, maka datanglah investor Eropa ke Indonesia untuk memperoleh konsesi atas tanah dalam jangka waktu lama dan upah buruh pribumi yang rendah. Selama itu pula Hindia Belanda berhasil memaksakan berlakunya sistem hukum



positif Barat bagi bangsa Indonesia. Hasilnya memang luar biasa. Di bawah sistem ekonomi liberal tersebut, Hindia Belanda mengalami pertumbuhan ekonomi sangat tinggi sehingga tampil sebagai negara maju.

Akan tetapi, kemajuan yang disebabkan oleh sistem liberal itu harus ditebus oleh penindasan sosial-ekonomi dan politik bangsa Indonesia. Penindasan sosial-ekonomi dalam bentuk eksploitasi tenaga bangsa Indonesia yang diperlakukan sebagai kuli dan buruh murah. Sementara penindasan politik dilakukan untuk meredam protes dan pembangkangan politik agar tidak mengganggu aktivitas ekonomi.

Penindasan politik juga dialami oleh ummat Islam. Penyebabnya, Islam mengandung ajaran-ajaran politik dan kenegaraan serta memiliki sistem hukum sendiri yang mapan dan menyeluruh. Oleh karena itu, Islam dapat menjadi ancaman subversi bukan saja bagi sistem ekonomi liberal Hindia Belanda tetapi juga bagi sendi sekularisme negara-bangsa Belanda. Untuk itu rezim kolonial Belanda membuat kebijakan untuk menjauhkan ummat Islam dari ajaran politik dan kenegaraan dengan hanya mengizinkan berlakunya hukum perdata Islam, terutama hukum perkawinan, sementara dalam hukum ekonomi dan publik, termasuk hukum pidana, harus tunduk pada hukum positif Belanda.

Keadaan sistem liberal dan akibatnya pada penindasan politik dan

keagamaan telah menyebabkan para pendiri negara merumuskan tiga pasal pokok dalam UUD 1945, yakni Pasal 27 tentang persamaan hak warga negara, Pasal 29 tentang prinsip monoteisme dan kebebasan beragama, serta Pasal 33 tentang sistem ekonomi nasional. Ketiga Pasal tersebut oleh para pendiri negara disebut sebagai *esensialia UUD 1945* yang tidak dapat diubah sekalipun UUD 1945 diamandemen atau diganti. Sepanjang sejarah terbukti pasal tersebut tidak pernah berubah, baik dalam UUD RIS, UUDS 1950 maupun amandemen UUD 1945. Ketiga pasal tersebut pada intinya bukan saja memberikan tanggung jawab kepada negara untuk melindungi kebebasan sipil dan politik (Pasal 27), tetapi juga memberikan tanggung jawab kepada negara untuk memajukan ekonomi dan kesejahteraan rakyat (Pasal 33) serta memajukan kehidupan agama (Pasal 29). Khusus Pasal 29, keberadaannya secara historis jelas terkait dengan kepentingan ummat Islam untuk menolak berlakunya sekularisme pada negara Indonesia. Dengan demikian, spektrum wewenang negara mencakup masalah politik dan sosial ekonomi serta agama, sehingga negara Indonesia adalah negara kesejahteraan yang tidak berwatak sekular.

Hubungan Negara dan Masyarakat

Keberadaan tiga pasal utama tersebut menunjukkan adanya hubungan antara negara dan masyarakat atau warga



negara berdasarkan prinsip-prinsip konstitusionalisme modern. Secara umum konstitusionalisme menghendaki agar kekuasaan negara dibatasi agar tidak berkembang ke arah penyalahgunaan kekuasaan oleh penguasa. Oleh karena itu, konstitusionalisme mensyaratkan adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan (legislatif, eksekutif, dan yudisial) serta adanya perlindungan hak dan kebebasan warga negara yang harus dituangkan dalam hukum atau Undang-Undang sehingga memberikan kepastian hukum bagi semua pihak. Agar penegakan hukum atau UU itu berjalan adil, maka diperlukan adanya peradilan yang jujur dan independen.

Dalam kaitan dengan hubungan antara negara dan masyarakat, prinsip konstitusionalisme yang utama adalah perlindungan hak dan kebebasan warga negara atau perlindungan HAM. Secara umum perlindungan HAM dibagi ke dalam dua macam, yakni perlindungan atas hak-hak sipil dan politik (hak sipil) serta perlindungan atas hak-hak ekonomi, sosial dan budaya (hak ekososob). Hak sipil merupakan perwujudan kebebasan negatif yang menghendaki negara tidak terlibat terlalu banyak dalam mengatur pelaksanaan hak-hak sipil. Sementara hak ekososob merupakan perwujudan kebebasan positif yang menghendaki negara terlibat dan melakukan campur tangan dalam merealisasikan hak-hak ekososob.

Secara internasional kedua macam hak itu diatur dalam *International*

Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR, 1966) dan *International Covenant on Economy, Social, and Cultural Rights* (ICESCR, 1966). Negara Indonesia sudah meratifikasi kedua Kovenan Internasional melalui UU Nomor 11/2005 dan UU Nomor 12/2005. Secara konstitusional UUD 1945 mengadopsi kedua macam hak tersebut melalui ketentuan Pasal 27 (prinsip persamaan dan hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak), Pasal 28 (kebebasan berkumpul dan berserikat), Pasal 28A-28J (HAM), Pasal 29 (kebebasan beragama), Pasal 31 (hak atas pendidikan), Pasal 32 (hak atas kebudayaan), Pasal 33 (sistem ekonomi nasional), dan Pasal 34 (hak-hak sosial).

Menurut Pasal 28I ayat (4) perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan HAM tersebut menjadi tanggung jawab negara, terutama Pemerintah. Oleh karena itu, apabila terjadi pelanggaran HAM yang pertama dimintakan pertanggung jawabannya adalah Negara atau Pemerintah. Sesuai dengan karakternya, tanggung jawab negara dalam bidang hak-hak sipil berbeda dengan tanggung jawab dalam bidang hak-hak ekososob. Dalam bidang sipil, tanggung jawab negara diwujudkan dengan melepaskan campur tangan atau non-intervensi terhadap pelaksanaan hak dan kebebasan oleh warga negara. Dalam pemenuhan hak berserikat, misalnya, pemerintah tidak boleh secara ekstensif mengatur hak dan kebebasan warga negara untuk membentuk organisasi.



Sebaliknya dalam bidang ekosob pemerintah justru dituntut bertanggung jawab untuk melakukan intervensi secara aktif agar kelompok-kelompok yang miskin dan rentan dapat memenuhi hak dan kebebasannya untuk memperoleh kesejahteraan. Dalam bidang pendidikan, misalnya, pemerintah harus secara aktif membantu kelompok-kelompok miskin dan rentan untuk dapat memenuhi haknya memperoleh pendidikan, di antaranya dengan jalan membebaskan atau mengurangi biaya pendidikan agar terjangkau oleh orang-orang yang tidak mampu.

Dalam menjalankan hak dan kewajibannya, Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 menetapkan bahwa setiap orang wajib tunduk pada pembatasan yang ditetapkan dengan UU dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan dan penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis

Selanjutnya, untuk melaksanakan tanggung jawab tersebut, pemerintah dilengkapi dengan wewenang yang harus digunakan untuk merealisasikan hak dan kebebasan warga negara. UUD 1945 membagi kewenangan antara Pusat dan Daerah atas dasar otonomi seluas-luasnya, sehingga Pemda menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh UU ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat (Pasal

18 ayat (5) UUD 1945). Urusan yang dikecualikan untuk Pemerintah Pusat itu dalam UU 23/2014 ditentukan hanya menyangkut 6 (enam) urusan, yakni : *politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama*. Sementara sisanya yang berjumlah 32 (tiga puluh dua) urusan menjadi urusan konkuren yang dibagi bersama antar tingkatan dan/ atau susunan pemerintahan. Dengan demikian, tanggung jawab pemerintahan tidak sepenuhnya dipegang oleh Pemerintah Pusat, tetapi dibagi dengan Pemerintahan Daerah. Bahkan sesuai dengan semangat desentralisasi dan otonomi daerah, pemerintah Daerah memiliki tanggung jawab lebih besar untuk mewujudkan tujuan negara dalam memajukan kesejahteraan umum.

Tanggung Jawab Pemerintah dalam Bidang Agama

Sesuai dengan pembagian urusan di atas, wewenang pemerintahan dalam bidang agama dipegang oleh Pemerintah Pusat. Wewenang ini dalam bidang agama terutama untuk merealisasikan ketentuan Pasal 29 UUD 1945 tentang kebebasan beragama. Merujuk pada ketentuan HAM, hak dan kebebasan beragama adalah bagian dari hak sipil yang menghendaki berlakunya prinsip non-intervensi. Artinya, pemerintah tidak boleh turut campur dalam menentukan hak dan kebebasan beragama.

Namun demikian, tanggung jawab pemerintah tergantung pada



dimensi kebebasan beragama itu sendiri. Merujuk pada Pasal 18 ICCPR, terdapat dua dimensi hak dan kebebasan beragama, yakni dimensi internal yang disebut *forum internum* dan dimensi eksternal yang disebut *forum eksternum*. Forum internum adalah “*freedom to have or to adopt a religion or belief of his choice.*” Kebebasan beragama dalam forum internum ini termasuk hak untuk berganti agama atau murtad. Dalam Komentar Umum UN HRC No. 22, bahkan disebut pula hak untuk tidak beragama dan menjadi atheis. Selain itu juga Pasal 18 ICCPR menekankan pada upaya mencegah praktek diskriminasi yang banyak dilakukan terhadap keyakinan minoritas yang sering menjadi objek kebencian dari kelompok agama utama atau bahkan terhadap agama-agama baru (*newly established*). Intinya, berkenaan dengan forum internum ini, pemerintah sama sekali tidak boleh mencampuri dimensi internal keagamaan ini.

Sementara itu forum eksternum mencakup “*freedom, either individually or in community with others and in public or private, to manifest his religion or belief in worship, observance, practice and teaching.*” Berkenaan dengan forum eksternum ini, Pemerintah dimungkinkan untuk melakukan pembatasan berdasarkan UU semata-mata untuk melindungi keselamatan publik, ketertiban, kesehatan, atau moral atau hak dan kebebasan dasar pihak-pihak lain. Artinya, Pemerintah dapat melakukan pembatasan terhadap pelaksanaan

agama atau kepercayaan baik dalam bentuk peribadatan, ketaatan, praktek, maupun pengajaran. Tetapi, pembatasan itu hanya dapat dilakukan berdasarkan UU semata-mata untuk tujuan melindungi keselamatan publik, ketertiban, kesehatan, atau moral atau hak dan kebebasan dasar pihak-pihak lain. Dengan demikian, apabila suatu pelaksanaan agama atau kepercayaan tidak menimbulkan ancaman terhadap hal-hal tersebut, maka Pemerintah tidak perlu melakukan pembatasan atas pelaksanaan hak dan kebebasan beragama tersebut.

Dalam kasus penetapan 1 Syawal, misalnya, harus dilihat apakah penetapan tersebut merupakan bagian dari forum internum atau eksternum. Kalau masuk ke dalam forum internum, maka tidak ada kewenangan apapun dari Pemerintah untuk mencampuri urusan penetapan tanggal 1 Syawal suatu kelompok keagamaan. Apabila merupakan forum eksternum, harus ditentukan juga apakah penetapan 1 Syawal oleh suatu kelompok keagamaan tersebut mengancam keselamatan publik, ketertiban, kesehatan, atau moral atau mengancam hak dan kebebasan orang atau kelompok lain. Apabila tidak ditemukan ancaman yang nyata, maka Pemerintah tidak perlu melakukan pembatasan atas hak dan kebebasan suatu kelompok agama untuk menentukan tanggal 1 Syawal.

Wallahu'alam bi Shawab.

