

RELASI NEGARA DAN AGAMA DALAM PERATURAN DAERAH BERNUANSA SYARIAH: PERSPEKTIF PANCASILA

**Farida Patittingi, Irwansyah Irwansyah, Muhammad Hasrul,
Muhammad Ilham Arisaputra, Ahsan Yunus**

Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Indonesia
Email: farida.pada@unhas.ac.id, irwansyah@unhas.ac.id, hasrul@unhas.ac.id,
ilham.arisaputra@unhas.ac.id, ahsanyunus@unhas.ac.id

Abstract

This study aims to analyze and evaluate the Regional Regulation of Enrekang Regency Number 5 of 2005 concerning Clever Reading Al-Qur'an and its relevance to the values of Pancasila. This research is a normative juridical research method. The approach uses a statute approach, conceptual approach, and analytical approach. The results showed that the indicators of value in Pancasila, if contextualized with the Regional Regulation on Al-Qur'an Reading Cleverness in Enrekang District, several indicators are inconsistent and even tend to be discriminatory. Hence, this Regional Regulation issued in a region may not regulate only one group, but must reach all levels of society without recognizing differences in ethnicity, religion, race, and class. It can also be said that it does not provide justice both physically and mentally to Muslims because of several additional requirements in certain areas. There are even sanctions provisions that can abort Muslims from competing in certain sectors.

Keywords: *Local Government; Local Regulation; Sharia; Pancasila.*

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan evaluasi Peraturan Daerah Kabupaten Enrekang Nomor 5 Tahun 2005 tentang Pandai Baca Al-Qur'an dan relevansinya terhadap nilai-nilai Pancasila. Penelitian ini adalah metode penelitian yuridis normatif. Pendekatan menggunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan analitis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa indikator nilai dalam Pancasila, jika dikontekstualisasikan dengan Peraturan Daerah tentang Pandai Baca Al-Qur'an di Kabupaten Enrekang, terdapat beberapa indikator yang tidak sejalan, bahkan dapat dikatakan cenderung bernuansa diskriminatif. Perda yang diterbitkan pada suatu daerah tidak boleh mengatur untuk 1 (satu) golongan saja, namun harus mampu menjangkau seluruh lapisan masyarakat tanpa mengenal perbedaan suku, agama, ras, dan golongan. Dapat pula dikatakan tidak memberikan keadilan secara lahir maupun batin terhadap pemeluk agama Islam oleh sebab adanya beberapa penambahan persyaratan pada wilayah-wilayah tertentu. Terdapat ketentuan sanksi yang dapat menggugurkan pemeluk agama Islam untuk berkompetisi pada sektor tertentu.

Kata Kunci: Pemerintah Daerah; Peraturan Daerah; Syariah; Pancasila.

A. Pendahuluan

Hukum merupakan manifestasi nilai yang ada di tengah-tengah masyarakat dan bersifat universal. Untuk itu, maka hukum harus menjadi rep-resentasi semua

kepentingan masyarakat pada umumnya (Kurnia, 2019). Menilik jelajah historis, sistem pemerintahan di Indonesia pasca-reformasi mengalami beberapa perubahan yang signifikan. Perubahan tersebut dimulai dari diamandemennya UUD 1945 sebanyak

4 (empat) kali dimana sistem pemerintahan daerah diperkuat, dari sentralisasi menjadi desentralisasi. Sistem pemerintahan daerah di Indonesia kemudian mengalami perkembangan dan perubahan. Hal ini ditandai dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Konsep otonomi daerah bukan dimaknai tanpa pembatasan, namun lebih dari itu, kerangka otonomi adalah pemerintahan daerah-daerah yang masih dalam kerangka negara yang berbentuk kesatuan (Dewantara, 2015). Untuk itu, kewenangan pemerintahan daerah dalam mengurus daerahnya sendiri mesti tetap berada pada koridor sebuah negara kesatuan layaknya negara federasi. Pemerintahan daerah sejatinya didesai dengan 2 (dua) sistem penyelenggaraan, yakni asas sentralisasi dan desentralisasi. Asas sentralisasi mengatur beberapa pembatasan akan hal yang merupakan kewenangan pemerintah pusat yang tidak boleh diambil alih oleh pemerintah daerah (Darumurti & Rauta, 2003), yaitu perumusan kebijakan (*policy making*), pelaksanaan kebijakan (*policy execution*), dan evaluasi kebijakan, sedangkan asas desentralisasi adalah peralihan kewenangan dari pemerintah pusat (*central government*) ke lingkungan pemerintahan daerah (*regional government*).

Permasalahan yang timbul kemudian pada tataran praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah di era otonomi daerah yang mana dengan alasan kebudayaan dan jati diri atau corak daerah yang seolah menjadi “tameng” legitimasi bagi daerah dalam menyusun materi muatan peraturan daerah yang memuat materi-materi muatan keagamaan. Kondisi yang demikian juga terjadi di Provinsi Sulawesi Selatan dimana terdapat beberapa daerah yang kemudian membentuk peraturan daerah yang mengatur urusan keagamaan. Salah satu peraturan daerah yang dimaksud adalah Peraturan Daerah Kabupaten Enrekang Nomor 5

Tahun 2005 tentang Pandai Baca Al-Qur’an Dalam Kabupaten Enrekang. Peraturan daerah ini lahir dengan pertimbangan sebagai berikut:

- a. Bahwa Pendidikan Nasional bertujuan mencerdaskan kehidupan bangsa dan mengembangkan manusia Indonesia seutuhnya yaitu manusia yang beriman dan bertaqwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan berbudi pekerti yang luhur, memiliki pengetahuan dan keterampilan, kesehatan jasmani dan rohani, kepribadian yang mantap dan mandiri serta rasa tanggung jawab kemasyarakatan dan kebangsaan;
- b. Bahwa Pendidikan Agama Islam di Indonesia sebagai Sub Sistem Pendidikan berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, bercita-cita untuk mewujudkan insan islami atau Muslim Paripurna yang mencerminkan ciri-ciri kualitas manusia seutuhnya;
- c. Bahwa kemampuan baca Al-Qur’an bagi setiap murid Sekolah Dasar, siswa Sekolah Lanjutan Pertama dan Sekolah Lanjutan Tingkat Atas merupakan bagian dari Pendidikan Agama Islam yang memiliki arti strategis untuk ikut mencerdaskan kehidupan bangsa, khususnya dalam rangka menanamkan nilai-nilai iman dan taqwa bagi generasi muda dan masyarakat pada umumnya, sehingga kemampuan pandai baca Al-Qur’an perlu diberlakukan pula bagi kalangan PNS, karyawan/ karyawan, pelamar pekerjaan, calon pasangan pengantin bahkan kepada calon pejabat politis.

Peraturan Daerah Kabupaten Enrekang Nomor 5 Tahun 2005 ini mengatur kewajiban bagi setiap pelajar, siswa, PNS, dan calon pejabat yang beragama Islam di dalam wilayah Kabupaten Enrekang untuk pandai membaca Al-Qur’an. Dalam perspektif Agama Islam, hal ini tentu saja menjadi kewajiban bagi setiap muslim.

Persoalannya kemudian adalah bahwa dari perspektif yuridis normatif, urusan agama adalah urusan pemerintah pusat sebagaimana telah ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Di samping itu, dari perspektif ideologi Pancasila, norma agama tertentu yang termuat dalam suatu peraturan daerah dianggap tidak relevan dan bersifat diskriminatif oleh sebab hanya mengatur satu agama tertentu saja. Idealnya, peraturan daerah yang diibaratkan sebagai undang-undang dalam suatu daerah seharusnya mengikat semua warga masyarakat dalam daerah tersebut.

Negara Pancasila adalah “*religious nation state*”, yakni negara kebangsaan yang bukan negara agama (yang berpijak pada salah satu agama tertentu) dan juga bukan negara sekuler (negara yang mengabaikan kepentingan agama). Negara Pancasila justru mengakui dan mengomodir eksistensi agama-agama yang dianut oleh rakyatnya selama sesuai dengan norma keberadaban dan keadilan (Sirajuddin, 2015). Oleh sebab itu, umat beragama tidak perlu berdebat mengenai kafir, zalim, atau fasik atas ketidakmampuannya dalam memberlakukan norma agama, karena umat beragama telah terikat atau mengikatkan diri pada hukum nasional yang pemberlakuannya harus dilakukan secara prosedural oleh rakyat (legislatif), terutama untuk hukum publik yang sumbernya berasal dari norma hukum masyarakat tentang hukum Barat, hukum Adat, dan norma agama/hukum Islam.

Dalam kaitannya dengan peraturan daerah yang memuat materi keagamaan, sila pertama Pancasila adalah Ketuhanan Yang Maha Esa yang bermakna bahwa Indonesia mengakui keberagaman agama yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat Indonesia. Pancasila sebagai falsafah negara berarti bahwa Pancasila mengandung pandangan, nilai dan pemikiran yang dapat menjadi substansi dan isi pembentukan ideologi Pancasila. Satu dari lima sila dalam Pancasila terdapat prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa yang juga telah menjadi dasar

negara. Hal tersebut tentu saja bukan hanya sekedar pandangan, melainkan Pancasila sila ke-1 hingga ke-5 juga merupakan bentuk cita-cita Indonesia yang perlu diwujudkan. Begitupun dengan kerukunan beragama yang dapat diwujudkan dengan memegang teguh prinsip Pancasila. Atas dasar konstruksi hukum tersebut, dipahami bahwa urusan agama merupakan urusan wajib pemerintah pusat yang tidak dapat limbahkan.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini adalah metode penelitian yuridis normatif. Pendekatan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan analitis (*analytical approach*) (Irwansyah, 2021). Dengan menggunakan ketiga pendekatan tersebut diharapkan menjadi suatu kesatuan yang saling melengkapi dan nantinya dapat memperoleh hasil penelitian yang komprehensif. Adapun objek penelitian ini adalah Peraturan Daerah Kabupaten Enrekang Nomor 5 Tahun 2005 tentang tentang Pandai Baca Al-Qur'an Dalam Kabupaten Enrekang yang akan diuji dan dievaluasi kesesuaiannya dengan nilai-nilai Pancasila.

C. Hasil dan Pembahasan

1. Kerangka Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis Pembentukan Peraturan Daerah

Dalam tataran filsafat hukum, pemahaman pemberlakuan moral bangsa ke dalam hukum (termasuk peraturan perundang-undangan dan Perda) ini dimasukkan dalam pengertian yang disebut dengan *rechtsidee*, yaitu apa yang diharapkan dari hukum, misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya yang tumbuh dari sistem nilai masyarakat (bangsa) mengenai baik dan buruk, pandangan mengenai hubungan individu dan masyarakat,

tentang kebendaan, tentang kedudukan wanita, tentang dunia gaib dan lain sebagainya (Manan, 1995).

Berdasarkan pada pemahaman seperti ini, maka bagi pembentukan/pembuatan hukum atau peraturan perundang-undangan di Indonesia harus berlandaskan pandangan filosofis Pancasila, yakni:

- a. Nilai-nilai religiusitas bangsa Indonesia yang terangkum dalam sila Ketuhanan Yang Maha Esa;
- b. Nilai-nilai hak-hak asasi manusia dan penghormatan terhadap harkat dan martabat kemanusiaan sebagaimana terdapat dalam sila kemanusiaan yang adil dan beradab;
- c. Nilai-nilai kepentingan bangsa secara utuh, dan kesatuan hukum nasional seperti yang terdapat di dalam sila Persatuan Indonesia;
- d. Nilai-nilai demokrasi dan kedaulatan rakyat, sebagaimana terdapat di dalam Sila Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan; dan
- e. Nilai-nilai keadilan baik individu maupun sosial seperti yang tercantum dalam sila Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kelima dasar filosofis tersebut harus tersurat maupun tersirat tertuang dalam suatu peraturan daerah bahkan alasan atau latar belakang terbentuknya suatu peraturan daerah harus bersumber dari kelima nilai filosofi tersebut. Seperti telah banyak disinggung dalam pembukaan di atas bahwa landasan filsafat dalam suatu Negara yang menganut paham Negara Hukum Kesejahteraan, fungsi dan tugas negara tidak semata-mata hanya mempertahankan dan melaksanakan hukum seoptimal mungkin guna terwujudnya kehidupan masyarakat yang tertib dan aman, melainkan yang

terpenting adalah bagaimana dengan landasan hukum tersebut kesejahteraan umum dari seluruh lapisan masyarakatnya (warga negara) dapat tercapai.

Pemahaman di atas merupakan implementasi dari negara hukum kesejahteraan, yang oleh beberapa sarjana sering disebut dengan berbagai macam istilah misalnya negara hukum modern, negara hukum materiil, atau negara kesejahteraan. Tugas yang terpenting dari suatu Negara yang menganut hukum kesejahteraan, menurut Gautama (1983), mencakup dimensi yang luas, yakni mengutamakan kepentingan seluruh warga negaranya, sudah sewajarnya bila dalam melaksanakan tugasnya tidak jarang bahkan pada umumnya pemerintah atau Negara turut campur secara aktif dalam berbagai aspek kehidupan warga negaranya.

Secara umum, dalam penyusunan peraturan perundang-undangan agar dapat berlaku secara efektif, setidaknya harus memenuhi dasar pertimbangan filosofis, sosiologis, dan yuridis. Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan/dasar filosofis (*filosofische grondslag*) apabila rumusannya atau normanya mendapatkan pembenaran (*rechtvaardiging*) dikaji secara filosofis. Landasan/dasar filosofis peraturan perundang-undangan adalah landasan/ dasar yang berkaitan dengan filosofis/ ideologi negara.

Setiap masyarakat mengharapkan agar hukum itu dapat menciptakan keadilan, ketertiban dan kesejahteraan. Hal ini yang disebut dengan cita hukum, yakni yang berkaitan dengan baik dan buruk serta adil atau tidak adil. Hukum diharapkan mencerminkan nilai-nilai yang tumbuh dan dirasa adil dalam masyarakat. Peraturan perundang-undangan harus

mencerminkan nilai-nilai (cita hukum) yang terkandung dalam Pancasila.

Cita hukum merupakan konstruksi pikiran yang menjadi keharusan untuk mengarahkan hukum pada cita-cita yang diinginkan masyarakat. Cita hukum berfungsi sebagai tolak ukur yang bersifat regulatif dan konstruktif. Tanpa cita hukum, maka hukum akan kehilangan maknanya. Peraturan Daerah Kabupaten Enrekang ini secara filosofis dianggap telah memenuhi syarat pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini sebagaimana tersirat dalam Konsideran “Menimbang” Peraturan Daerah tersebut yang memuat:

- a. Bahwa Pendidikan Nasional bertujuan mencerdaskan kehidupan bangsa dan mengembangkan manusia Indonesia seutuhnya yaitu manusia yang beriman dan bertaqwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan berbudi pekerti yang luhur, memiliki pengetahuan dan keterampilan, kesehatan jasmani dan rohani, kepribadian yang mantap dan mandiri serta rasa tanggung jawab kemasyarakatan dan kebangsaan;
- b. Bahwa Pendidikan Agama Islam di Indonesia sebagai Sub Sistem Pendidikan berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, bercita-cita untuk mewujudkan insan islami atau Muslim Paripurna yang mencerminkan ciri-ciri kualitas manusia seutuhnya;
- c. Bahwa kemampuan baca Al-Qur’an bagi setiap murid Sekolah Dasar, siswa Sekolah Lanjutan Pertama dan Sekolah Lanjutan Tingkat Atas merupakan bagian dari Pendidikan Agama Islam yang memiliki arti strategis untuk ikut mencerdaskan kehidupan bangsa,

khususnya dalam rangka menanamkan nilai-nilai iman dan taqwa bagi generasi muda dan masyarakat pada umumnya, sehingga kemampuan pandai baca Al-Qur’an perlu diberlakukan pula bagi kalangan PNS, karyawan/karyawati, pelamar pekerjaan, calon pasangan pengantin bahkan kepada calon pejabat politis.

Bunyi Konsideran “Menimbang” tersebut di atas selaras dengan tujuan negara sebagaimana termaktub dalam alenia keempat Pembukaan UUD NRI 1945, yakni sebagai berikut:

- a. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia
- b. Memajukan kesejahteraan umum
- c. Mencerdaskan kehidupan bangsa
- d. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial

Selanjutnya mengenai dasar sosiologis. Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan/dasar sosiologis (*sociologische grondsIag*) apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Landasan/dasar sosiologis peraturan perundang-undangan adalah landasan/dasar yang berkaitan dengan kondisi/kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Kondisi/kenyataan ini dapat berupa kebutuhan atau tuntutan yang dihadapi oleh masyarakat, kecenderungan dan harapan masyarakat. Dengan memperhatikan kondisi semacam ini, peraturan perundang-undangan diharapkan dapat diterima oleh masyarakat dan mempunyai daya laku secara efektif. Dengan landasan/dasar sosiologis, peraturan perundang-

undangan yang dibuat dapat di terima oleh masyarakat secara wajar.

Peraturan Daerah Kabupaten Enrekang tentang Pandai Baca Al-Qur'an, secara sosiologis dianggap telah memenuhi syarat pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini sebagaimana tersirat dalam Konsideran "Menimbang" huruf c Peraturan Daerah Kabupaten Enrekang Nomor 5 Tahun 2005, yakni:

Bahwa kemampuan baca Al-Qur'an bagi setiap murid Sekolah Dasar, siswa Sekolah Lanjutan Pertama dan Sekolah Lanjutan Tingkat Atas merupakan bagian dari Pendidikan Agama Islam yang memiliki arti strategis untuk ikut mencerdaskan kehidupan bangsa, khususnya dalam rangka menanamkan nilai-nilai iman dan taqwa bagi generasi muda dan masyarakat pada umumnya, sehingga kemampuan pandai baca Al-Qur'an perlu diberlakukan pula bagi kalangan PNS, karyawan/karyawati, pelamar pekerjaan, calon pasangan pengantin bahkan kepada calon pejabat politis.

Selanjutnya dasar yuridis (*rechtsgrond*) atau disebut juga landasan hukum atau dasar hukum atau legalitas (Nubowo, 2015). Suatu peraturan perundang-undangan dibentuk oleh negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan jo. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dengan harapan dapat diterima dan dipatuhi oleh seluruh masyarakat secara sadar tanpa kecuali. Harapan seperti ini menimbulkan konsekuensi bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memperhatikan secara lebih seksama setiap gejala sosial

masyarakat yang berkembang. Jika pemahaman seperti ini tidak diindahkan, maka sudah barang tentu efektifitas pemberlakuan dari suatu peraturan perundang-undangan jelas sangat diragukan. Bahkan tidak menutup kemungkinan jika peraturan perundang-undangan seperti itu hanya berisi pasal-pasal yang tidak ubahnya seperti rangkaian kata-kata. Artinya daya ikat bagi kepatuhan masyarakat dan komponen negara lainnya sangatlah lemah.

Setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. Oleh karena itu, dalam konsideran harus dirumuskan dengan baik pertimbangan-pertimbangan yang bersifat empiris sehingga suatu gagasan normatif yang dituangkan dalam undang-undang benar-benar didasarkan atas kenyataan yang hidup dalam kesadaran masyarakat.

Landasan yuridis adalah alasan yang beraspek hukum. Keberlakuan yuridis adalah keberlakuan suatu norma hukum dengan daya ikatnya untuk umum sebagai suatu dogma yang dilihat dari pertimbangan yang bersifat teknis yuridis. Penggunaan hukum sebagai sarana perubahan sosial dimaksudkan untuk menggerakkan masyarakat agar tingkah laku sesuai dengan irama dan tuntutan pembangunan, seraya meninggalkan segala sesuatu yang sudah tak perlu lagi dipertahankan. Bertalian dengan itu, Kusumaatmaja mengatakan bahwa fungsi hukum dalam pembangunan adalah sebagai sarana pembaharuan masyarakat. Hal ini didasarkan pada anggapan bahwa adanya ketertiban (stabilitas) dalam pembangunan merupakan suatu yang dipandang penting. Suatu ketertiban

hukum merupakan suatu ketertiban yang dipaksa (*dwangorde*), apabila oleh hukum suatu tindakan tertentu diperkenankan, maka jika tindakan itu dilakukan, yang melakukan tindakan tersebut akan dikenakan sanksi. Hirarki peraturan perundangan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan salah satunya adalah Peraturan daerah kabupaten/kota.

Dari ketentuan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 terlihat bahwa Peraturan daerah merupakan bagian dari peraturan perundangan dan secara langsung merupakan bagian dari hukum yang prinsip pembentukannya, pemberlakuan dan penegakannya harus mengandung nilai-nilai hukum pada umumnya yang mempunyai sifat konkrit dari nilai hukum, yaitu mengikat secara umum dan ada pertanggungjawaban konkret yang berupa sanksi duniawi ketika nilai hukum tersebut dilanggar.

2. Revaluasi Pertentangan atau Ketidaksesuaian Norma dengan Nilai-nilai Pancasila

Undang-undang selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan (*ideal norms*) oleh suatu masyarakat ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara hendak diarahkan. Oleh karena itu, undang-undang dapat digambarkan sebagai cermin dari cita-cita kolektif suatu masyarakat tentang nilai-nilai luhur dan filosofis yang hendak diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari melalui pelaksanaan undang-undang yang bersangkutan dalam kenyataan. Cita-cita filosofis yang terkandung dalam undang-undang hendaklah mencerminkan cita-cita filosofis yang dianut masyarakat

bangsa yang bersangkutan itu sendiri. Dalam konteks kehidupan bernegara, Pancasila sebagai falsafah haruslah tercermin dalam pertimbangan-pertimbangan filosofis yang terkandung di dalam setiap undang-undang.

Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945 menentukan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten atau kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Kemudian pada ayat (2) dijelaskan bahwa Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Dalam pelaksanaannya Pemerintah Daerah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan negara. Dalam hal ini, Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Selatan dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan. Untuk mencapai hal tersebut dapat dilakukan dengan memberikan perlindungan, pembinaan, pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat guna mencapai kesejahteraan dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, akuntabilitas, kekhususan potensi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sebagaimana telah diuraikan pada latar belakang masalah bahwa dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ditentukan bidang-bidang yang merupakan urusan pemerintahan pusat yang tidak dapat didesentralisasikan, yakni politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta urusan agama. Keenam bidang tersebut merupakan pengecualian dari otonomi seluas-luasnya, termasuk bidang atau urusan agama.

Agama sebagai ideologi manusia sering diperhadapkan dengan Pancasila sebagai ideologi negara. Agama versus Pancasila merupakan wacana yang sebenarnya kontra produktif bagi kemajuan suatu bangsa. Menyandingkan agama dan Pancasila dalam konteks ideologi pada akhirnya menyebabkan terjadinya konflik dalam bernegara, baik konflik yang bersifat horisontal maupun bersifat vertikal. Perda yang bernuansa keagamaan beberapa tahun ini banyak bermunculan di Indonesia, khususnya perda bernuansa syariah. Memang tidak dapat dipungkiri bahwa Indonesia adalah negara yang penduduknya mayoritas Islam, sehingga tidak sedikit daerah yang mengusulkan pembentukan peraturan daerah yang bernuansa Syariah (Salim, 2008).

Perda berbasis syariah setidaknya dapat diklasifikasikan dalam 3 (tiga) kelompok, yakni (1) ketertiban masyarakat seperti pelarangan aktivitas pelacuran dan pembatasan distribusi konsumsi minuman beralkohol; (2) kewajiban dan keterampilan keagamaan seperti pembayaran zakat dan kemampuan baca tulis Al Qur'an; dan (3) simbolisme keagamaan berupa pakaian busana Muslim. Jika dikaitkan

dengan fokus penelitian ini, maka perda yang dikaji termasuk masuk ke dalam kelompok kedua. Fokus kajian ini adalah mengkaji Peraturan Daerah Kabupaten Enrekang Nomor 5 Tahun 2005 tentang Pandai Baca Al-Qur'an Dalam Kabupaten Enrekang. Dalam Pasal 2 Perda No. 5 Tahun 2005 ini menentukan bahwa:

Fungsi pandai baca Al-Qur'an dengan baik dan benar adalah sebagai wahana menanamkan keimanan dan ketaqwaan kepada Allah SWT bagi PNS, Karyawan/Karyawati, Murid SD, Siswa SLTP dan Siswa SLTA serta pejabat politis dalam rangka membentuk kualitas manusia seutuhnya.

Ketentuan di atas memberikan penegasan bahwa setiap orang yang beragama Islam di Kabupaten Enrekang diwajibkan untuk bisa membaca Al-Qur'an, terkhusus bagi orang-orang yang dikategorikan sesuai dengan Pasal 3. Ketentuan ini kemudian diperkuat oleh Pasal 4 sampai dengan Pasal 10 yang menghimbau dan mengharuskan untuk dilakukannya pengajian rutin 1 (satu) kali dalam tiap minggu pada setiap unit kerja/instansi dalam daerah, penambahan jam agama pada setiap sekolah, penambahan bentuk tes (yakni tes membaca Al-Qur'an) bagi pelamar pekerjaan, calon pejabat politis, dan calon pengantin. Ketentuan Pasal 4 Perda No. 5 Tahun 2005 menentukan bahwa:

- (1) Setiap unit kerja/instansi dalam daerah melaksanakan program pengajian rutin 1 (satu) kali dalam tiap minggu sebagai wahana menciptakan pribadi PNS yang pandai membaca Al-Qur'an dengan baik dan benar.
- (2) Setiap hari Jum'at diadakan pengajian gabungan seluruh instansi/unit kerja untuk mengevaluasi hasil pelaksanaan

- pengajian dimaksud pada ayat (1).
- (3) Setiap PNS harus mendorong keluarganya (suami/isteri dan anak) untuk belajar dan pandai membaca Al-Qur'an dengan baik dan benar.
 - (4) Hasil penilaian bagi pelaksanaan pengajian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2), menjadi pertimbangan bagi masing-masing PNS dalam pemberian nilai hasil pelaksanaan pekerjaan (DP3) sesuai prosedur dan mekanisme yang ada.

Ketentuan tersebut di atas kemudian diperkuat dengan adanya pengaturan tentang sanksi, sebagaimana diatur dalam Pasal 11, bahwa:

- (1) Bagi PNS yang ternyata belum mampu membaca Al-Qur'an dengan baik dan benar, maka yang bersangkutan akan dikenakan sanksi berupa teguran lisan, teguran tertulis sampai pada pemberian nilai atas Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaannya (DP3).
- (2) Bagi setiap tamatan SD dan/atau SLTP yang melanjutkan pendidikan ke jenjang pendidikan berikutnya, ternyata tidak mampu membaca huruf Al-Qur'an maka yang bersangkutan dapat dikenakan sanksi berupa tidak/belum dapat diterima pada jenjang pendidikan tersebut kecuali apabila siswa yang bersangkutan diketahui oleh orang tua walinya menyatakan kesanggupan untuk mengikuti program khusus belajar baca huruf Al-Qur'an baik yang diadakan disekolah tersebut atau pada tempat lain.
- (3) Bagi setiap orang yang didaftarkan atau mendaftarkan

- diri, dicalonkan atau mencalonkan diri pada jabatan politis, jika tidak pandai baca Al-Qur'an dengan baik dan benar dianggap yang bersangkutan tidak memenuhi syarat menduduki jabatan tersebut.
- (4) Bagi pelamar pekerjaan yang tidak mampu membaca Al-Qur'an dengan baik dan benar, tidak dapat diterima permohonannya bekerja kecuali membuat pernyataan kesanggupan mengikuti program khusus belajar baca Al-Qur'an.
 - (5) Bagi calon pengantin yang belum mampu membaca Al-Qur'an dengan baik dan benar, penghulu/pembantu penghulu dapat memberi motivasi dan pembinaan agar yang bersangkutan tetap berusaha memiliki kemampuan pandai membaca Al-Qur'an sebelum atau sesudah perkawinan dilangsungkan.

Ketentuan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Enrekang ini sebenarnya baik untuk meningkatkan kemampuan membaca Al-Qur'an bagi pemeluk agama Islam di Kabupaten Enrekang. Namun demikian, pengaturan ini dirasa cukup mengganjal ketika melihat adanya ketentuan sanksi di dalamnya. Terlebih lagi bahwa sanksi tersebut cukup dapat menghambat atau bahkan menghalangi pemenuhan hak-hak konstitusional masyarakat.

Jika dikaitkan dengan Hak Asasi Manusia, maka pengaturan yang ada dalam Peraturan Daerah ini pada akhirnya terkesan mengabaikan hak asasi manusia oleh karena terdapat diskriminasi dan perlakuan yang tidak sama di antara pemeluk agama. Misalnya saja, ketentuan mengenai keharusan pandai baca Al-Qur'an

dengan baik dan benar bagi setiap tamatan SD dan/atau SLTP yang melanjutkan pendidikan ke jenjang pendidikan berikutnya, jika yang bersangkutan ternyata tidak mampu membaca huruf Al-Qur'an, maka yang bersangkutan dapat dikenakan sanksi berupa tidak/belum dapat diterima pada jenjang pendidikan tersebut kecuali apabila siswa yang bersangkutan diketahui oleh orang tua walinya menyatakan kesanggupan untuk mengikuti program khusus belajar baca huruf Al-Qur'an baik yang diadakan disekolah tersebut atau pada tempat lain.

Ketentuan tersebut dapat dipandang bertentangan dengan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menentukan bahwa "Setiap orang berhak atas perlindungan bagi pengembangan pribadinya, untuk memperoleh pendidikan, mencerdaskan dirinya, dan meningkatkan kualitas hidupnya agar menjadi manusia yang beriman, bertaqwa, bertanggung jawab, berakhlak mulia, bahagia, dan sejahtera sesuai dengan hak asasi manusia".

Begitu pula dengan ketentuan Pasal 11 ayat (3) Perda Kabupaten Enrekang Nomor 5 Tahun 2005 yang menentukan bahwa orang yang didaftarkan atau mendaftarkan diri, dicalonkan atau mencalonkan diri pada jabatan politis, jika tidak pandai baca Al-Qur'an dengan baik dan benar dianggap yang bersangkutan tidak memenuhi syarat menduduki jabatan tersebut. Hal ini juga dapat dipandang bertentangan dengan ketentuan Pasal 43 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 yang menentukan bahwa:

(1) Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui

pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- (2) Setiap warga negara berhak turut serta dalam pemerintahan dengan langsung atau dengan perantaraan wakil yang dipilihnya dengan bebas, menurut cara yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.
- (3) Setiap warga negara dapat diangkat dalam setiap jabatan pemerintahan.

Pancasila merupakan ideologi negara yang mengandung makna perbedaan. Bhinneka Tunggal Ika memiliki arti berbeda-beda tapi tetap satu memberikan pemahaman bahwa Indonesia mengakui keberagaman, baik suku, agama, ras, dan golongan. Namun di balik keberagaman tersebut, Indonesia tetap satu, yakni sebagai satu bangsa (Famauri, 2019). Untuk itu, setiap perlakuan yang bernuansa membeda-bedakan bukanlah sesuatu yang dapat ditolerir di negara ini.

Pancasila merupakan landasan filosofis dari setiap pembentukan hukum di Indonesia. Untuk itu, baik setiap peraturan perundang-undang yang dibentuk (termasuk peraturan daerah) haruslah memperhatikan pancasila sebagai ideologi negara. Pancasila dalam kedudukannya ini sering disebut sebagai dasar falsafah (*Philosophische Grondslag*) dari negara atau ideologi negara (*Staatsidee*). Dalam pengertian ini, Pancasila merupakan suatu dasar nilai serta norma untuk mengatur pemerintahan negara. Pancasila merupakan suatu dasar untuk mengatur penyelenggaraan negara. Konsekuensinya, seluruh pelaksanaan dan penyelenggaraan negara terutama

segala peraturan perundang-undangan termasuk proses reformasi dalam segala bidang dewasa ini dijabarkan dan diderivasikan dari nilai-nilai Pancasila.

Pancasila merupakan sumber kaidah hukum negara yang secara konstitusional mengatur negara Republik Indonesia beserta seluruh unsur-unsurnya, yaitu rakyat, wilayah, serta pemerintahan negara (Fransisco, 2017). Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara, yaitu sesuai dengan Pembukaan UUD NRI 1945 bahwa Pancasila ditempatkan sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis bangsa dan negara sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila.

Pancasila menjadi bintang pemandu atau *litstern* yang lapisan-lapisan materinya berisi substansi hukum dan tiang kerangkanya struktur hukum serta lingkungan kehidupannya adalah budaya hukum (Mahanani, 2019). Adapun nilai-nilai yang terkandung dalam setiap sila Pancasila adalah sebagai berikut:

1. Sila Ketuhanan Yang Maha Esa mengandung nilai bahwa segala hal yang berkaitan dengan pelaksanaan dan penyelenggaraan negara bahkan moral negara, moral penyelenggara negara, politik negara, pemerintahan negara, hukum dan peraturan perundang-undangan negara, kebebasan dan hak asasi warga negara harus dijiwai nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa.
2. Sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab adalah perwujudan nilai kemanusiaan sebagai makhluk yang berbudaya, bermoral dan beragama, serta adil dalam

hubungan diri sendiri, sesama dan lingkungannya.

3. Sila Persatuan dan Kesatuan mengandung nilai bahwa negara Indonesia merupakan persekutuan diantara keberagaman yang dilukiskan dalam Bhinneka Tunggal Ika. Nilai-nilai nasionalisme harus tercermin dalam segala aspek penyelenggaraan negara.
4. Sila Kerakyatan yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan mengandung nilai bahwa negara adalah dari, oleh dan untuk rakyat. Nilai demokrasi mutlak diterapkan dalam kehidupan bernegara, baik menyangkut aspek moralitas kenegaraan, aspek politik, maupun aspek hukum dan perundang-undangan.
5. Sila Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia mengandung nilai yang merupakan tujuan negara sebagai tujuan bersama. Nilai keadilan harus terwujud dalam kehidupan bersama (keadilan sosial) yang bertujuan untuk kesejahteraan seluruh warga negara.

Indikator nilai-nilai Pancasila tersebut, jika dikontekstualisasikan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Enrekang, terdapat beberapa indikator yang tidak sejalan. Hal ini dapat diuraikan sebagai berikut:

- **Sila Pertama, Ketuhanan Yang Maha Esa.**

Pada sila pertama ini, terdapat 5 (lima) indikator nilai dalam keterkaitannya dengan pembentukan peraturan perundang-undangan. Ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Perda Kab. Enrekang No. 5 Tahun 2005 sebagaimana telah diuraikan

sebelumnya tidaklah sesuai dengan indikator ke 2 dan 3 dari sila pertama ini, yakni:

2. Peraturan perundang-undangan menjamin kebebasan dan penghormatan bagi tiap-tiap pemeluk agama dan penganut kepercayaan untuk beribadah melaksanakan kewajiban agama dan kepercayaannya.
3. Peraturan perundang-undangan menjamin setiap orang dalam menjalankan perintah agama dan kepercayaannya selaras dengan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Hal ini didasarkan pada pemikiran bahwa setiap produk perundang-undangan yang dilahirkan haruslah menjamin penghormatan terhadap tiap-tiap pemeluk agama dan penganut kepercayaan. Jika ketentuan kewajiban pandai baca Al-Qur'an dengan baik dan benar bagi yang beragama Islam dari kalangan PNS, karyawan/ karyawan, murid/siswa SD, SLTP, dan SLTA, pelamar pekerjaan, calon pengantin, dan calon pejabat politik dengan beberapa ketentuan sanksi sebagaimana diatur dalam Pasal 11, maka perda ini pada akhirnya akan memberikan perlakuan yang diskriminatif bagi pemeluk agama Islam. Misalnya saja bagi PNS yang tidak pandai baca Al-Qur'an akan dikenakan sanksi berupa teguran sampai dengan berimplikasi pada penilaian DP3, sedangkan bagi pemeluk agama non-muslim tidak dapat dikenakan peraturan tersebut.

Belum lagi ketentuan bagi orang-orang Islam yang menjadi

calon atas suatu jabatan politis diwajibkan untuk pandai baca Al-Qur'an dengan baik dan benar dan dapat digugurkan jika tidak pandai. Ketentuan ini pastinya dapat melanggar orang non-muslim yang menjadi calon karena tidak ada kewajiban bagi mereka untuk pandai membaca Al-Qur'an dengan baik dan benar. Ketentuan yang demikian jelas tidak memberikan penghormatan dan dapat dinilai mendiskriminasi orang Islam sebab pemberlakuan hukum yang tidak sama terhadap orang non-muslim.

Kemudian terkait dengan indikator ke 3, pemberlakuan Perda Kab. Enrekang No. 5 Tahun 2005 dapat dinilai menciptakan ketidakselarasan dengan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara oleh sebab pemberlakuan hukum tertentu bagi golongan tertentu.

- **Sila Kedua, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab**

Pada sila kedua ini, terdapat 5 (lima) indikator nilai dalam keterkaitannya dengan pembentukan peraturan perundang-undangan. Ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Perda Kab. Enrekang tidaklah sesuai dengan indikator ke 5 dari sila kedua ini, yakni "Peraturan perundang-undangan berfungsi mengembangkan sikap saling menghargai dan menghormati terhadap perbedaan suku, agama, kepercayaan, ras, dan antar golongan". Pemberlakuan Perda Kab. Enrekang No. 5 Tahun 2005 justru dapat dikatakan tidak menghargai pemeluk agama Islam dengan pemberlakuan beberapa ketentuan yang tidak dikenakan kepada pemeluk agama lain, bahkan berimplikasi pada adanya

sanksi, seperti penilaian DP3 bagi PNS, belum atau tidak dapat diterimanya seseorang pada jenjang pendidikan tertentu, dan gugurnya seorang calon karena tidak memenuhi syarat tersebut.

- **Sila Ketiga, Persatuan Indonesia**

Pada sila ketiga ini, terdapat 5 (lima) indikator nilai dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Ketentuan yang diatur dalam Perda Kab. Enrekang No. 5 Tahun 2005 sebagaimana telah diuraikan sebelumnya tidaklah sesuai dengan indikator ke 3 dari sila ketiga ini, yakni “Peraturan perundang-undangan menjamin bahwa setiap warga negara mengutamakan kepentingan bangsa dan negara di atas kepentingan pribadi atau golongan”. Pemberlakuan Perda No. 5 Tahun 2005 ini dapat dinilai sebagai “keegoisan” dari golongan tertentu oleh karena pengaturan dalam perda tersebut tidaklah bersifat universal dan hanya mengatur golongan agama tertentu saja, yakni bagi pemeluk Agama Islam.

- **Sila Keempat, Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmah Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan/ Perwakilan**

Pada sila keempat ini, terdapat 5 (lima) indikator nilai dalam keterkaitannya dengan pembentukan peraturan perundang-undangan. Ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Perda Kab. Enrekang No. 5 Tahun 2005 sebagaimana telah diuraikan sebelumnya tidaklah sesuai dengan indikator pertama dari sila keempat ini, yakni “Peraturan perundang-undangan senantiasa

memperhatikan bahwa Negara Indonesia bukan sebuah negara yang didirikan untuk satu golongan, tetapi untuk semua yang bertanah air Indonesia dengan mendasarkan penyelenggaraan negara pada permusyawaratan perwakilan”. Hampir sama dengan sila ketiga bahwa pemberlakuan Perda No. 5 Tahun 2005 ini dapat dinilai sebagai “keegoisan” dari golongan tertentu oleh karena pengaturan dalam perda tersebut tidaklah bersifat universal dan hanya mengatur golongan agama tertentu saja, yakni bagi pemeluk Agama Islam padahal suatu peraturan perundang-undangan haruslah bersifat universal dan tidak diskriminatif. Perda yang diterbitkan pada suatu daerah tidak boleh mengatur untuk 1 (satu) golongan saja, namun harus mampu menjangkau seluruh lapisan masyarakat tanpa mengenal perbedaan suku, agama, ras, dan golongan.

- **Sila Kelima, Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia**

Pada sila kelima ini, terdapat 5 (lima) indikator nilai dalam keterkaitannya dengan pembentukan peraturan perundang-undangan. Ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Perda Kab. Enrekang No. 5 Tahun 2005 sebagaimana telah diuraikan sebelumnya tidaklah sesuai dengan indikator pertama dari sila kelima ini, yakni “Peraturan perundang-undangan berfungsi mewujudkan keadilan dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia baik lahir maupun batin”. Pemberlakuan perda tersebut dengan beberapa klausul di dalamnya dapat dikatakan tidak memberikan keadilan secara lahir

maupun batin terhadap pemeluk agama Islam oleh sebab adanya beberapa penambahan persyaratan pada wilayah-wilayah tertentu. Bahkan terdapat ketentuan sanksi yang dapat menggugurkan pemeluk agama Islam untuk berkompetisi pada sektor tertentu.

Para pendiri negara bangsa Indonesia yang mayoritas Muslim telah merumuskan dasar negara Indonesia dalam bentuk Negara Kesatuan yang berideologi Pancasila sebagaimana termuat dalam Pembukaan UUD NRI 1945. Walaupun ada amandemen, tetapi secara substansial, UUD NRI 1945 tetap mengukuhkan dan menegaskan kembali idealisme para pendiri negara. Salah satu nilai penting dalam pembangunan regulasi hukum di Indonesia adalah nilai-nilai/norma-norma agama, sehingga norma-norma agama dinilai penting sejak awal berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia dan menjadi sila pertama dari Pancasila sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD NRI 1945, yakni Ketuhanan Yang Maha Esa.

Sila pertama tersebut menerangkan bahwa setiap warga negara berkewajiban mengakui adanya Tuhan. Prinsip ini juga ditegaskan dalam Pembukaan UUD NRI 1945, yaitu dengan adanya frasa “Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa”. Negara memberikan kebebasan untuk menjalankan dan mengamalkan norma-norma agama yang dipeluknya yang berarti segenap warga negara berhak menjalankan dan mengamalkan norma agama dengan prinsip saling menghormati dan menghargai di antara sesama warga dan pemeluk agama. Sila pertama juga menjadi dasar kehidupan bernegara dan berbangsa yang mengakui keberagaman agama dan dimensi transendental etis-religius. Setiap

warga negara berhak untuk menunjang tinggi nilai-nilai agamanya yang secara substansial meliputi nilai-nilai kemanusiaan, persatuan, kerakyatan dan keadilan, yang mendorong untuk mengembangkan nilai-nilai ketuhanan yang toleran dan inklusif. Di samping itu, sila pertama juga menegaskan bahwa Indonesia sebagai negara Pancasila adalah negara religius (religious nation state), yang tidak membolehkan sikap menolak adanya Tuhan atau anti-agama, dengan prinsip kebebasan sebagaimana isi pada Pasal 29 ayat (1) dan (2). Pasal 28 E juga memberikan kebebasan untuk memilih dan menjalankan agama, serta kebebasan untuk menyatakan atau mengeluarkan pikiran, pendapat, atau sikap.

Begitu pentingnya urusan agama ini sehingga urusan agama dijadikan sebagai urusan pemerintah pusat yang tidak diserahkan kepada pemerintah daerah. Jika urusan agama menjadi urusan pemerintah pusat, maka seyogyanya pengaturan hukum tentang agama juga tidak bisa diatur pada bentuk peraturan perundang-undangan lokal, baik dituangkan dalam peraturan daerah maupun peraturan perundang-undangan yang lebih rendah di bawah peraturan daerah. Di samping itu, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya, pada Pasal 6 ayat (1) huruf h mengatur kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan. Pada penjelasannya disebutkan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain

agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

Pemberlakuan Peraturan Daerah Kabupaten Enrekang ini memperlihatkan adanya upaya oleh pemerintah daerah untuk mengurus masalah agama. Dengan adanya pengaturan tersebut menyebabkan adanya pembedaan perlakuan antara pemeluk agama yang satu dengan pemeluk agama yang lain. Hal inilah yang ingin dihindari sehingga pengaturan agama tidak dapat diserahkan kepada daerah untuk mengurusinya.

Dalam sistim legislasi hukum positif, pembentukan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan kesejahteraan umum sebab kesejahteraan masyarakat itu menjadi tujuan utama dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (termasuk Perda) dengan tetap memelihara pelaksanaan keadilan dan kepastian hukum. Secara khusus, pembentukan peraturan daerah dapat dinilai baik apabila perda tersebut dapat memberikan manfaat atau kesejahteraan yang besar bagi masyarakat (Jati, 2013). Prinsip tersebut sesuai dengan tujuan pemberian otonomi kepada daerah, yakni kewenangan pembentukan perda untuk memberikan keleluasaan dalam kebijakan penyelenggaraan otonomi daerah serta mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Diberlakukannya Peraturan Daerah Kabupaten Enrekang ini sesungguhnya memiliki unsur positif di dalamnya oleh sebab dari perda tersebut memberikan kesan bahwa pemerintah daerah Kabupaten Enrekang sangat serius untuk memberantas buta aksara terhadap Al-Qur'an di daerahnya. Namun demikian, pengaturan yang dituangkan dalam perda tersebut justru

memberikan kesan yang diskriminatif, sehingga tidak sesuai dengan prinsip kebhinnekaan yang terkandung di dalam Pancasila.

Mengingat bahwa Indonesia merupakan salah satu negara dengan penduduk muslim terbesar di dunia, maka wajar-wajar saja jika ada pemimpin dalam suatu daerah ingin membuat pengaturan yang bernuansa syariah. Salah satunya adalah Kabupaten Enrekang dengan Perda No. 5 Tahun 2005. Dari adanya pengaturan ini terlihat bahwa Pemerintah Kabupaten Enrekang memiliki niat baik untuk memberantas buta aksara Al-Qur'an. Namun demikian, pengaturan dalam perda tersebut justru terkesan diskriminatif dan tidak dapat diterapkan secara umum bagi seluruh masyarakat Kabupaten Enrekang, tetapi hanya bagi pemeluk agama Islam saja.

Mayoritas penduduk Di Kabupaten Enrekang memang beragama Islam. Berdasarkan data BPS (2020), dari 226.776 jiwa jumlah penduduk, terdapat 225.391 jiwa yang beraga Islam, 1.347 jiwa yang beragama Kristen, 3 jiwa yang bergama Hindu, 5 jiwa yang bergama Budha, dan 30 jiwa yang bergama lainnya. Meski demikian, tidak berarti bahwa peraturan yang diterbitkan oleh pemerintah daerah (dalam hal ini peraturan daerah) hanya mengatur pemeluk agama tertentu saja (Yunus, 2015). Hal inilah yang harus dihindari oleh pembentuk peraturan perundang-undangan di daerah bahwa suatu produk hukum yang dibentuk tidak hanya untuk golongan tertentu saja.

Urusan agama berikut ajaran, hukum, dan kewajiban-kewajiban bagi pemeluknya adalah urusan antara manusia dengan Sang Pencipta, sehingga tidaklah relevan mengatur mengenai ajaran, hukum, dan

kewajiban pemeluk agama ke dalam peraturan perundang-undangan.

D. Simpulan

Pancasila merupakan landasan filosofis dari setiap pembentukan hukum di Indonesia. Untuk itu, baik setiap peraturan perundang-undang yang dibentuk (termasuk peraturan daerah) haruslah memperhatikan pancasila sebagai ideologi negara. Indikator nilai dalam Pancasila, jika dikontekstualisasikan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Enrekang Nomor 5 Tahun 2005 tentang Pandai Baca Al-Qur'an Dalam Kabupaten Enrekang, terdapat beberapa indikator yang tidak sejalan, bahkan dapat dikatakan bahwa Peraturan Daerah 5 tersebut bernuansa diskriminatif. Perda yang diterbitkan pada suatu daerah tidak boleh mengatur untuk 1 (satu) golongan saja, namun harus mampu menjangkau seluruh lapisan masyarakat tanpa mengenal perbedaan suku, agama, ras, dan golongan.

Untuk mendukung niat baik Pemerintah Daerah Kabupaten Enrekang tersebut, pengaturan yang perlu dibentuk adalah optimalisasi prasarana, sarana, dan utilitas tertentu serta memaksimalkan kegiatan-kegiatan pengajian sebagai program khusus dari pemerintah daerah merupakan pilihan yang lebih bijak dan tepat sasaran, bukan melalui produk regulasi daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Alwi, B. 2013. "Peraturan Daerah Syariah Dalam Bingkai Otonomi Daerah." *Al-Daulah: Jurnal Hukum dan Perundangan Islam*, Vol. 3 No. 2: 279-298.
- Amarini, Indriati. 2018. "Evaluasi Aktualisasi Pancasila Melalui Harmonisasi Hukum." *Jurnal Kosmik Hukum*, Vol. 17 No. 2.
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Enrekang. *Kabupaten Enrekang Dalam Angka Tahun 2020*.
- Darumurti, Krishna D. dan Rauta, Umbu. 2003. *Otonomi Daerah; Perkembangan Pemikiran, Pengaturan dan Pelaksanaan*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Dewantara, Agustinus Wisnu. 2015. "Pancasila dan multikulturalisme Indonesia." *Studia Philosophica et Theologica*, Vol. 15 No. 2: 109-126.
- Famauri, A. (2019). The Values of Pancasila in Electronic Banking Agreement. *Hasanuddin Law Review*, Vol. 5 No. 3: 289-298. d
- Fransisco, Wawan. 2017. Pancasila Sebagai Landasan Hukum Di Indonesia. *Jurnal Hukum Progresif*, Vol. 11 No. 1: 1835-1836.
- Gautama, Sudargo. 1983. *Pengertian tentang Negara Hukum*. Bandung: Alumni.
- Irwansyah, 2021. *Penelitian Hukum: Pilihan Metode dan Praktik Penulisan Artikel*, Cetakan Keempat. Yogyakarta: Mirra Buana Media,
- Jati, Wasisto Raharjo. 2013. "Permasalahan implementasi perda syariah dalam otonomi daerah." *Al-Manahij: Jurnal Kajian Hukum Islam* Vol. 7 No. 2: 305-318
- Kurnia, Titon Slamet. 2009. *Pengantar Sistem Hukum Indonesia*. Bandung: PT Alumni.
- Mahanani, Anajeng Esri Edhi. 2019. Rekonstruksi Budaya Hukum Berdimensi Pancasila Dalam Upaya Penegakan Hukum Di Indonesia. *Jurnal Yustika*, Vol. 22 No. 1: 1-8
- Manan, Bagir. 1995. *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*. Bandung: Pusat

- Penerbitan Universitas LPPM-UNISBA.
- Nubowo, Andar. 2015. "Islam dan Pancasila di Era Reformasi: Sebuah Reorientasi Aksi." *Jurnal Keamanan Nasional* Vol. 1 No. 1: 61-78.
- Salim, Arskal. 2008. Perda Berbasis Agama dan Perlindungan Konstitusional Penegakan HAM. *Jurnal Perempuan*, No. 60: 111.
- Sirajuddin, M. 2015. Eksistensi Norma Agama dan Pancasila Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *Jurnal Nuansa Hukum*, Vol. 8, No. 1: 22-28
- Yunus, Nur Rohim. 2015. "Penerapan Syariat Islam terhadap Peraturan Daerah dalam Sistem Hukum Nasional Indonesia." *Hunafa: Jurnal Studia Islamika* Vol. 12 No. 2: 253-279.