

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Jerman merupakan negara yang sangat toleran terhadap kebebasan beragama bagi tiap individu dimana seperti yang tertera pada Konstitusi Jerman pada bagian *Religion and Religious Society*, pasal 137 ayat 2, yang berisikan: “*The freedom to form religious societies shall be guaranteed. The union of religious societies within the territory of the Reich shall be subject to no restrictions*”. Terdapat 34% penduduk beragama Protestan, 34% penduduk beragama Katolik Roma, 3,7% penduduk beragama Islam, dan lainnya 28,3%.¹

Namun terdapat pengingkaran terhadap isi konstitusi ketika dipermasalahkan pemakaian jilbab² yang merupakan pakaian khas perempuan yang beragama Islam. Jilbab telah dipertahankan oleh para guru, birokrat, dan wanita berpikiran modern selama lebih dari satu dasawarsa.³ Perdebatan masalah jilbab dimulai sejak tahun 1998, berawal dari kasus seorang pramuniaga yang menuai banyak komplain dari para konsumen perihal ketidaknyamanan mereka terhadap jilbab yang dikenakan pramuniaga tersebut, hingga kasus seorang guru yang dilarang mengajar pada sebuah sekolah negeri di negara bagian Baden-Wurttemberg karena

¹ *Introduction Germany* (Data tanggal 27 Januari 2005),
www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/gm.html

² Disebut juga *hijab*. Di Indonesia, *hijab* dalam pengertian bahasa Arab biasanya disebut jilbab

³ Artikel “Pengadilan: Guru Muslimah Boleh Kenakan Jilbab” (24 September 2003). Dikutip dari situs internet www.gatra.com/artikel_eke?nil=22&id=21208

jilbab yang dikenakannya. Guru tersebut tidak tinggal diam, beberapa tahap peradilan telah dilaluinya dan sampailah ia pada Mahkamah Konstitusi Jerman yang akhirnya memberikan putusan dengan perbandingan lima suara melawan tiga⁴ bahwa memakai jilbab saat mengajar tidak melanggar Konstitusi Federal, dan boleh atau tidaknya pemakaian jilbab saat mengajar diserahkan kepada peraturan di setiap masing-masing negara bagian. Sebelumnya, kasus pramuniaga juga dimenangkan oleh pengadilan dan pramuniaga tersebut dapat bekerja kembali. Pengadilan berpendapat bahwa, kasus yang dibawa oleh guru tersebut berbeda dengan kasus sebelumnya, karena terjadi peraduan antara kebebasan beragama dan terbebasnya sekolah dari pengaruh agama. Walaupun pengadilan telah memutuskan guru tersebut tidak bersalah, namun pihak sekolah tidak menerimanya bekerja kembali.

Selanjutnya, Parlemen Negara Bagian Baden-Wuerttemberg mensahkan peraturan pelarangan jilbab dan negara bagian Baden-Wuerttemberg, Jerman selatan, menjadi negara bagian pertama yang melarang guru perempuan memakai jilbab. Parlemen negara bagian itu hampir secara bulat menyetujui peraturan tersebut, namun kelompok-kelompok Muslim mengatakan, peraturan itu mengikis kebebasan beragama.⁵

Enam negara bagian, dalam suatu pertemuan 16 menteri regional urusan kebudayaan, edukasi, dan agama di Darmstadt, Jerman Barat, sepakat mendukung suatu undang-undang larangan jilbab. Keenam negara bagian tersebut adalah Baden-

⁴ <http://www.konstanz-tribunal.de/1306130041>. Diakses dari situs internet www.clojanet.org

Wuerttemberg, Lower Saxony, Bavaria, Hessen, Saarland, dan Berlin.⁶ Laporan *The Guardian* menyebutkan, parlemen Jerman nampaknya juga akan menawarkan rancangan undang-undang (RUU) Anti Jilbab, sebab mereka menilai, pemakaian jilbab lebih kepada aktualisasi politik ketimbang menjalankan praktek agama, namun salib akan dikecualikan dari RUU pelarangan simbol-simbol agama tersebut, karena salib dianggap sebagai tradisi Kristen dan Barat, sehingga negara bertanggungjawab untuk menjaganya. Pernyataan Presiden Republik Federal Jerman, yang pada saat itu masih dijabat oleh Johannes Rau bahwa jika jilbab dilarang, maka seluruh salib Kristen dan simbol-simbol agama lainnya, juga diperlakukan secara sama.⁷ Tidak seharusnya – menurut Rau dalam wawancara dengan televisi ZDF tanggal 28 Desember 2003 – warga Muslim di Jerman yang berjumlah 3,2 juta jiwa menjadi warga negara kelas dua.⁸

Suatu klarifikasi berusaha diberikan pada masyarakat Jerman melalui sebuah stasiun televisi, dimana menjabarkan segala hal yang berhubungan dengan jilbab secara objektif,⁹ namun sepertinya hal ini tidak begitu besar mempengaruhi para petinggi Jerman yang tetap kokoh melanjutkan perjalanan RUU Anti Jilbab ini.

Pada hasil akhirnya, negara bagian Baden-Wuerttemberg, Lower Saxony, Bavaria, Hessen, dan Saarland, mengeluarkan peraturan pelarangan yang hanya

⁶ Artikel "Berlin Larang Muslimah Pakai Jilbab" (4 April 2004). Dikutip dari situs internet www.hidayatullah.com/modules.php?name=News&file=article&sid=1068

⁷ Artikel "Jerman Akan Ikuti Langkah Perancis, Haramkan Jilbab" (13 Februari 2004). Dikutip dari situs www.eramuslim.com/br/dn/42/9251,1,v.html

⁸ Artikel "Nasib Yahudi, Muslim, dan Eropa" oleh Estananto. Dikutip dari situs internet www.pikiran-rakyat.com/cetak/0104/07/0808.htm

⁹ Artikel "TV Jerman Buat Program Acara Klarifikasi Jilbab" (25 Februari 2004). Dikutip dari situs internet www.eramuslim.com/br/dn/42/9245,1,v.html

mengkhususkan pada jilbab, sedangkan negara bagian Berlin memutuskan melarang seluruh simbol keagamaan manapun untuk tampil di lingkungan umum wilayah itu.

Seperti yang dikatakan Kanselir Jerman, pelarangan pemakaian jilbab ini hanya berlaku bagi para guru di sekolah ketika mengajar, namun siswa atau mahasiswa diberikan kebebasan untuk memilih antara memakai atau tidak memakai jilbab. Bahkan di suatu negara bagian mengusulkan pelarangan jilbab ini tidak hanya pada sekolah, tapi seperti kantor pemerintahan, pengadilan, toko-toko, dan lainnya juga turut serta.

B. Pokok Permasalahan

Dalam penjelasan pada latar belakang tersebut di atas, maka yang menjadi pokok permasalahannya adalah mengapa pemerintah enam negara bagian Republik Federal Jerman melarang pemakaian jilbab bagi para guru sewaktu mengajar di sekolah dalam wilayah mereka?

C. Kerangka Dasar Pemikiran

Untuk menjabarkan permasalahan tersebut di atas, diperlukan adanya teori dan bantuan konsep jika diperlukan. Teori adalah konsep-konsep yang saling berhubungan menurut aturan-aturan logika menjadi suatu bentuk pernyataan tertentu

sehingga dapat menjelaskan suatu fenomena secara ilmiah.¹⁰ Penulis akan menggunakan teori analisa sistem politik.

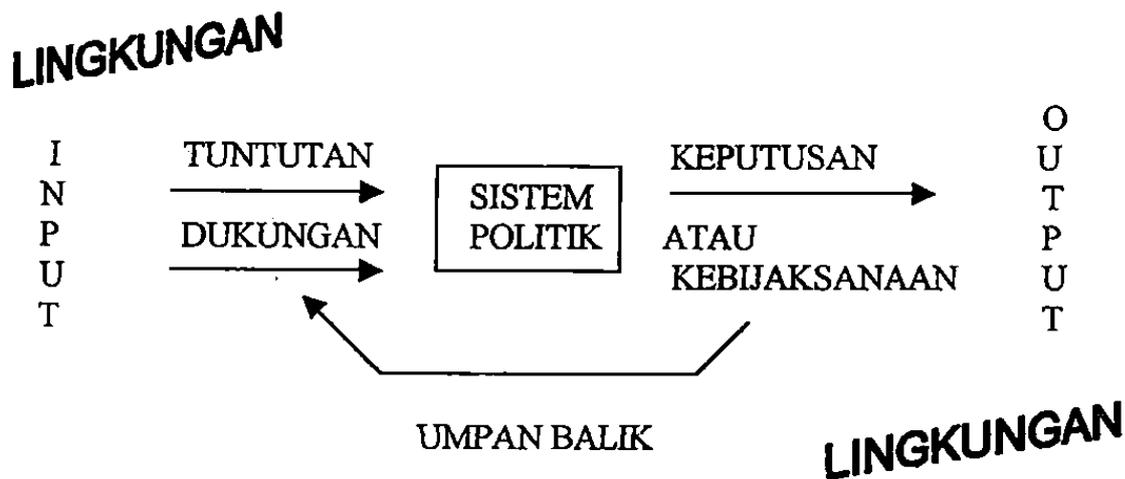
Teori Analisa Sistem Politik

Seorang sarjana barat yang bernama David Easton menawarkan suatu batasan bagi sistem politik yang terdiri dari tiga komponen, yaitu : (1) *The political system allocates values (by means of politics)*; (2) *its allocations are authoritative*; and (3) *its authoritative allocations are binding on the society as a whole*. Pengertian atau batasan yang dikemukakan oleh David Easton di atas menyatakan bahwa sistem politik adalah merupakan alokasi daripada nilai-nilai, dalam mana pengalokasian daripada nilai-nilai tadi bersifat paksaan atau dengan kewenangan, dan pengalokasian yang bersifat paksaan tadi mengikat masyarakat sebagai suatu keseluruhan. Lebih lanjut David Easton menyatakan pula bahwa sistem politik dapat diperkenalkan sebagai seperangkat interaksi yang diabstraksikan dari seluruh tingkah laku sosial, melalui mana nilai-nilai dialokasikan secara otoritatif kepada masyarakat.¹¹

Teori Analisa Sistem Politik yang dikemukakan oleh Profesor David Easton, menelaah sistem-sistem politik berdasar ciri-ciri dasar seperti : (1) unit-unit yang membentuk sistem itu dan luasnya batas-batas pengaruh sistem itu, (2) "input" dan "output" dari sistem yang tercermin dalam keputusan-keputusan yang dibuat (output) dan proses pembuatan keputusan (input) di dalam sistem tersebut, (3) jenis dan tingkat diferensiasi dalam sistem tersebut, dan (4) tingkat integrasi sistem politik

¹⁰ Mochtar Mas' oed, *Teori dan Metodologi Hubungan Internasional*, Pusat Antar Universitas - Studi Sosial Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1989, hal.161.

yang mencerminkan tingkat efisiensinya. Dalam menganalisa berbagai komponen ini, Prof. Easton menawarkan kepada kita suatu metode untuk memahami dan membandingkan berbagai sistem politik.¹² Secara diagram dapat dilihat dalam gambar berikut:



Sistem politik mempunyai konsekuensi-konsekuensi yang penting bagi masyarakat, yakni keputusan-keputusan yang sifatnya otoritatif. Konsekuensi-konsekuensi inilah yang disebut dengan output. Sistem politik secara kontiniu harus mendapatkan input untuk bekerja. Tanpa adanya input sistem tidak dapat bekerja, dan tanpa adanya output maka kita tidak dapat mengidentifikasi pekerjaan yang dilakukan oleh sistem itu.

Dalam membahas lingkungan sistem politik, David Easton berpendapat bahwa lingkungan sistem politik dapat dibedakan menjadi dua, yaitu *intrasocietal environment* dan *the extrasocietal environment*.

¹² Mochtar Mas'ud dan Galia Mas'ud, *Perbandingan Sistem Politik*, Gadjah Mada University

Adapun yang dimaksud dengan *the intrasocietal environment* adalah "referring to that part of social and physical environment that lies outside the boundaries of a political system and yet within the same society". Dan yang termasuk di dalam *the intrasocietal environment* adalah sistem ekologi, sistem biologi, sistem personaliti, dan sistem sosial (yang mungkin dapat diklasifikasikan ke dalam tipe-tipe: budaya, struktur sosial, ekonomi, dan demografi).

Sedangkan yang dimaksud dengan *the extrasocietal environment* atau *the international society*, dinyatakan "may lie outside the society of which the political system itself is a social subsystem, yet it may have important consequences for the persistence or change of political system". Dan yang termasuk di dalam *the extrasocietal environment* atau *the international society* ini adalah sistem ekologi internasional, sistem sosial internasional (yang di dalamnya termasuk sistem budaya internasional, sistem ekonomi internasional, sistem demografi internasional, dan sebagainya sebagaimana halnya dengan yang ada pada lingkungan domestik), dan sistem politik internasional (dalam sistem politik internasional perlu diperhatikan adanya badan-badan internasional, seperti Perserikatan Bangsa Bangsa, NATO, atau Blok Soviet, dan lain-lainnya).

Hubungan antara sistem politik dengan lingkungannya sangat erat. Sistem

macam pengaruh yang berasal dari lingkungan mengalir masuk ke dalam sistem politik.¹³

Pembuatan keputusan pelarangan jilbab di Jerman ini, terdapat di Parlemen Negara Bagian. Komposisi partai politik juga menjadi penentu terhadap putusan yang akan dihasilkan nantinya. Jika komposisi Parlemen Negara Bagian terdapat partai yang mendominasi, maka apapun yang akan menjadi putusan akhir, tidak akan jauh beda dengan isu yang dibawa oleh partai dominan tersebut. Dalam pelarangan pemakaian jilbab, yang mengangkat isu tersebut adalah beberapa partai yang mendominasi pada beberapa Parlemen Negara Bagian, terutama pada negara yang akhirnya melarang pemakaian jilbab. Hal ini menyebabkan keluarlah peraturan Pelarangan Jilbab tersebut di enam negara bagian itu.

D. Jangkauan Penelitian

Pada penelitian skripsi ini, untuk memberikan akurasi pendataan yang dibutuhkan dalam memperjelas permasalahan yang diangkat oleh penulis, maka penelitian akan berawal dari munculnya permasalahan jilbab untuk pertama kalinya pada tahun 1998, ketika Presiden Johannes Rau masih menjabat, hingga perkembangan terakhir setelah Republik Federal Jerman melantik Horst Kohler sebagai Presiden Republik Federal Jerman yang baru.

¹³

E. Hipotesa

Pemerintah enam negara bagian Republik Federal Jerman melarang pemakaian jilbab bagi para guru sewaktu mengajar di sekolah dalam wilayah mereka, dengan alasan keamanan yang merupakan imbas dari isu terorisme.

F. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian dan penulisan skripsi pelarangan jilbab bagi para guru sekolah negeri di beberapa negara bagian di Jerman adalah, agar dapat terjabarkan dengan lebih ilmiah yang melatarbelakangi pelarangan jilbab bagi para guru sekolah negeri.

G. Metode Pengumpulan Data

Metode yang penulis gunakan pada penulisan skripsi ini adalah metode kualitatif, dimana dalam perjalanannya, metode ini menarik kesimpulan secara deduktif, yaitu berdasarkan kerangka teori di tarik suatu hipotesa yang kemudian akan diuji melalui data empiris, atau secara singkat menelaah suatu prinsip-prinsip umum dengan menguji peristiwa-peristiwa khusus.

Untuk mendukung penelitian ini, penulis mengumpulkan data-data skunder, yaitu data yang diperoleh melalui studi kepustakaan (*library research*). Selain itu juga dari artikel-artikel, literatur-literatur, media massa, majalah, dan juga data-data yang didapat melalui situs-situs internet yang berkaitan dengan obyek penelitian

H. Sistematika Penulisan

- Bab I : memuat pendahuluan yang terdiri dari; latar belakang masalah, pokok permasalahan, kerangka dasar pemikiran, jangkauan penelitian, hipotesa, tujuan penelitian, metode pengumpulan data, dan sistematika penulisan.
- Bab II : memuat profil Republik Federal Jerman, konstitusi federal, dan hubungan antara Pemerintahan Ferederal – Negara Bagian, selain itu juga dibahas juga profil enam negara bagian Republik Federal Jerman yang mengeluarkan peraturan pelarangan jilbab disertai dengan komposisi parlemen negara bagian tersebut, dan mekanisme pembuatan peraturan di negara bagian.
- Bab III : memuat pembahasan tentang kebijakan pelarangan jilbab di Jerman, dibahas juga tentang muslim di Jerman, tentang pelarangan jilbab di enam negara bagian Jerman, dan reaksi masyarakat Jerman.
- Bab IV : menjelaskan tentang isu terorisme pada pelarangan jilbab di Jerman, dibahas juga tentang terorisme di Jerman, persepsi masyarakat Jerman, dan proses pelarangan jilbab bagi guru muslimah di sekolah negeri.
- Bab V : memuat kesimpulan dari penelitian yang tertera dari